

DIRITTI OLTRE FRONTIERA

Migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione

a cura di Francesca Biondi Dal Monte - Emanuele Rossi

SAGGI E STUDI



PISA
UNIVERSITY
PRESS

DIRITTI OLTRE FRONTIERA

Migrazioni,
politiche di accoglienza e integrazione

A cura di
Francesca Biondi Dal Monte - Emanuele Rossi

PISA
UNIVERSITY
PRESS





SAGGI E STUDI

Diritti oltre frontiera : migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione/ a cura di Francesca Biondi Dal Monte, Emanuele Rossi. - Pisa : Pisa university press, 2020. - (Saggi e studi)

342.0873 (WD)

I. Biondi Dal Monte, Francesca II. Rossi, Emanuele <1958- > 1. Immigrazione - Integrazione sociale - Diritto

CIP a cura del Sistema bibliotecario dell'Università di Pisa

UPI
UNIVERSITY
PRESS ITALIANE

Membro Coordinamento
University Press Italiane

Il presente volume è stato sottoposto alla valutazione del Comitato scientifico di Pisa University Press.

© Copyright 2020 by Pisa University Press srl
Società con socio unico Università di Pisa
Capitale Sociale € 20.000,00 i.v. - Partita IVA 02047370503
Sede legale: Lungarno Pacinotti 43/44 - 56126 Pisa
Tel. + 39 050 2212056 - Fax + 39 050 2212945
press@unipi.it
www.pisauniversitypress.it
ISBN 978-88-3339-389-6

impaginazione: Ellissi

L'Editore resta a disposizione degli aventi diritto con i quali non è stato possibile comunicare, per le eventuali omissioni o richieste di soggetti o enti che possano vantare dimostrati diritti sulle immagini riprodotte.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi - Centro Licenze e Autorizzazione per le Riproduzioni Editoriali - Corso di Porta Romana, 108 - 20122 Milano - Tel. (+39) 02 89280804 - E-mail: info@clearedi.org - Sito web: www.clearedi.org

INDICE

INTRODUZIONE

LA FATICA DI MIGRARE, IL RUOLO DEI TERRITORI

Francesca Biondi Dal Monte, Emanuele Rossi 7

PARTE PRIMA

INGRESSO SUL TERRITORIO E DIRITTI FONDAMENTALI 19

LA CONDIZIONE GIURIDICA DELLO STRANIERO.
ALCUNE CHIAVI DI LETTURA

Francesca Biondi Dal Monte 21

L'ACCESSO ALL'ABITAZIONE PER I MIGRANTI.
QUADRO NORMATIVO E PRASSI

Elena Vivaldi 61

L'INGRESSO E IL SOGGIORNO DEI CITTADINI
STRANIERI IN ITALIA

Giuseppe Delle Vergini 83

I "POTERI DI CONFINE" E I LORO LIMITI.
PER UNA GENEALOGIA DEL DIRITTO ITALIANO
DELL'IMMIGRAZIONE

Federico Oliveri 109

**PARTE SECONDA****ASILO E ALTRE FORME DI PROTEZIONE 147**

IL DIRITTO DI ASILO TRA COSTITUZIONE E NORMATIVA
DI ATTUAZIONE: I RECENTI SVILUPPI DEL TEMA

Emanuele Rossi 149

PROTEZIONE INTERNAZIONALE, PROTEZIONE SPECIALE
E NUOVE TIPOLOGIE DI PERMESSO DI SOGGIORNO
INTRODOTTE DAL D.L. N. 113/2018

Noris Morandi 189

DIRITTO ALLA SALUTE, DIVIETO DI RESPINGIMENTO
E FORME DI PROTEZIONE

Anna Brambilla, Michela Castiglione 215

L'ACCOGLIENZA DI RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI IN ITALIA

Monia Giovannetti, Lucia Iuzzolini 241

IL RUOLO DEGLI OPERATORI NELL'ACCOGLIENZA
DEI RICHIEDENTI ASILO

Sergio Bontempelli 265

PARTE TERZA**IMMIGRAZIONE E SUSSIDIARIETÀ 287**

LA GOVERNANCE DELL'IMMIGRAZIONE
TRA STATO, REGIONI ED ENTI LOCALI

Mariateresa Veltri 289

IMMIGRAZIONE, TERZO SETTORE E PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI

Luca Gori 315

IL LAVORO SOCIALE CON LE PERSONE IMMIGRATE <i>Eduardo Barberis</i>	347
LA PROGETTAZIONE SOCIALE. STRUMENTI E PROCESSO <i>Giorgio Sordelli</i>	379
PARTE QUARTA	
ATTORI ED ESPERIENZE IN TEMA DI IMMIGRAZIONE E ASILO	407
IL RUOLO DELLA PREFETTURA NELLA GESTIONE DEGLI INTERVENTI IN TEMA DI ASILO E IMMIGRAZIONE <i>Rita Reale</i>	409
FONTI E ATTORI IN TEMA DI IMMIGRAZIONE E ASILO. IL RUOLO DELLA QUESTURA <i>Davide De Servi</i>	419
IL FINANZIAMENTO DEI PROGETTI IN TEMA DI IMMIGRAZIONE E ASILO: LA PROGRAMMAZIONE DEL FONDO ASILO MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE <i>Francesca Meoni</i>	433
PROGETTARE PER INCLUDERE, TRA VINCOLI E INNOVAZIONI: I PROGETTI FAMI DELLA PREFETTURA DI LUCCA <i>Marta Bonetti</i>	445
LA CENTRALITÀ DELLA MEDIAZIONE NEL LAVORO PSICOSOCIALE. L'ESPERIENZA DELL'ÉQUIPE ETNO-PSICOSOCIALE DEL PROGETTO LUMIT <i>Elisa Galli, Daniele Stefanelli</i>	461



ACCOGLIENZA E DIRITTI DEI MIGRANTI.
L'ESPERIENZA DELLO SPORTELLO LUMIT
PRESSO LA PREFETTURA DI LUCCA

Sara Cei

481

GLI AUTORI

493

Introduzione

LA FATICA DI MIGRARE, IL RUOLO DEI TERRITORI

Francesca Biondi Dal Monte, Emanuele Rossi

1. Il tempo delle migrazioni e la frontiera

Si vive in un tempo di migrazioni, originate da guerre e persecuzioni, dalle crescenti disuguaglianze sociali, dalla ricerca di un'occupazione, dalla volontà di raggiungere i propri familiari in altre parti del mondo, da motivi di studio e ricerca¹. Se è indubbio che le migrazioni siano un fatto "ancestrale", la loro intensità, frequenza e molteplicità sono modificate nel corso del tempo e – come è stato evidenziato² – le figure dei migranti divengono "caratteri della modernità" e della post-modernità. Dalla metà dell'Ottocento, per attraversare tutto il Novecento, si sono strutturate le migrazioni per lavoro, mutando e rinnovando i propri caratteri nel secondo dopoguerra, tra progetti migratori di breve e lungo periodo, di individui singoli o con famiglie. Al contempo anche le migrazioni dei rifugiati e degli asilanti politici hanno assunto nuove caratteristiche e peculiarità rispetto a quelle del secondo conflitto mondiale: gli eventi storici che hanno caratterizzato il secondo dopoguerra, i conflitti etnici del continente africano, le primavere arabe del Mediterraneo, la guerra in Siria sono soltanto alcuni degli avvenimenti che hanno mosso alla ricerca di nuove terre e di nuove condizioni di vita.

Anche la globalizzazione, che porta ad un maggiore livello di conoscenza tra le diverse realtà del pianeta, rende sempre meno sostenibile il

1. Tra i vari K. Koser, *Le migrazioni internazionali*, Bologna, il Mulino, 2009, p. 39, e in generale S. Castles, M.J. Miller, *L'era delle migrazioni*, Bologna, Odoya, 2012.

2. E. Vitale, *Ius migrandi. Figure di erranti al di qua della cosmopoli*, Torino, Bollati Boringhieri, 2004, p. 25.



mantenimento di situazioni di evidente e talvolta drammatica disparità delle condizioni di vita e di sviluppo, e favorisce la volontà – soprattutto dei più giovani – di spostarsi per cercare nuove opportunità di vita e prospettive di realizzazione, migliori opportunità per sé e per i propri cari. Come ha indicato Papa Francesco, «i migranti sono nostri fratelli e sorelle che cercano una vita migliore lontano dalla povertà, dalla fame, dallo sfruttamento e dall’ingiusta distribuzione delle risorse del pianeta, che equamente dovrebbero essere divise tra tutti»³.

In considerazione dell’aumento del numero dei migranti verso l’Europa si è parlato negli anni più recenti di “crisi migratoria”: una crisi che ha messo in luce le difficoltà che la stessa Unione europea ha incontrato nell’adozione di misure condivise tra gli Stati membri. Parlare di “crisi” non è tuttavia casuale⁴: l’esigenza di trovare soluzioni realistiche ai fenomeni indicati ha condotto ad una maggiore polarizzazione – anche nel dibattito pubblico – della distinzione tra “migrazioni forzate” e “migrazione economiche”, e quindi tra coloro che sono costretti a fuggire per proteggere la propria vita e coloro che invece migrano in cerca di una vita migliore. I primi potranno ambire ad ottenere lo *status* di rifugiato o di titolare di protezione sussidiaria, cui la Costituzione garantisce il diritto di essere accolti sul territorio; i secondi saranno (semplicemente) “migranti”, persone che lo Stato potrà discrezionalmente respingere o allontanare dal territorio.

Al contempo gli Stati nazionali sono chiamati a rispondere alle istanze di una popolazione sempre più composita. Come rileva Bauman⁵, nei territori ove cercano rifugio sia i migranti economici sia i richiedenti asilo, il «mondo del business desidera ardentemente

3. Messaggio del Santo Padre Francesco per la Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato 2016.

4. D. Di Cesare, *Stranieri residenti. Una filosofia della migrazione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2017, p. 122, in relazione alla crisi migratoria del 2015 evidenzia che «[l]e parole non sono né irrilevanti, né indifferenti. Decidono la politica». Sui numeri di tale “crisi”, cfr. M. Ambrosini, *L’invasione immaginaria. L’immigrazione oltre i luoghi comuni*, Roma-Bari, Laterza, 2020, p. 45, il quale evidenzia altresì come discriminazioni politiche abbiano spesso «implicazioni economiche, nel mercato del lavoro, e distinguere tra i due aspetti non è facile».

5. Z. Bauman, *Stranieri alle porte*, Roma-Bari, Laterza, 2016, p. 5.

e accoglie con favore l'arrivo di manodopera a buon mercato e di capacità che si prospettano redditizie», ma «per la maggioranza della popolazione, già assillata dalla fragilità della vita e della precarietà della posizione sociale presente e futura, quegli stessi fenomeni significano più concorrenza sul mercato del lavoro, più incertezza e meno speranze che le cose migliorino», con rilevanti conseguenze in termini di coesione della società e concorrenza tra le fasce più deboli della popolazione.

In questo contesto la “frontiera” non è soltanto fisica e non riguarda unicamente il confine territoriale, acquisendo un significato più ampio come “separazione” tra un “noi” ed un “loro”, e come limite nella costruzione di società inclusive. Qual è il limite – la “frontiera” – che la Costituzione indica e che, in coerenza con gli obblighi internazionali e derivanti dall'appartenenza all'Unione europea – consente di distinguere la condizione giuridica degli stranieri da quella dei cittadini nazionali? In sostanza, fino a che punto è giustificabile «far prevalere gli obblighi speciali attinenti ad una determinata appartenenza statale contro obbligazioni universali superanti i confini politici»?⁶ Come garantire nei fatti l'equilibrio, invocato dalla Corte costituzionale più di vent'anni fa, tra «le ragioni della solidarietà umana» e «il compito ineludibile dello Stato di presidiare le proprie frontiere»?⁷ Di fronte alla fatica di chi intraprende un percorso migratorio, con tutto il bagaglio di sofferenze, timori e rischi che esso comporta, esiste un dovere degli Stati di accogliere? Quali risposte sono offerte dalle istituzioni, soprattutto a livello locale, perlopiù in sinergia con gli enti del Terzo settore, alle istanze della popolazione straniera?

A queste e ad altre domande cercano di rispondere i saggi raccolti nel presente Volume, elaborati da docenti ed esperti in tema di immigrazione, asilo, terzo settore e progettazione sociale, attraverso l'analisi delle risposte offerte dall'ordinamento italiano e finalizzate a garantire “i diritti oltre la frontiera”.

6. Sul punto si veda J. Habermas, *Morale, diritto, politica*, Torino, Einaudi, 1992, p. 129.

7. Corte cost., sent. n. 353/1997.



2. Il progetto Lumit e i temi trattati nel Volume

Il presente Volume è curato dalla Scuola Superiore Sant'Anna nell'ambito delle attività del progetto Lumit "Lucca Migration Task Force", finanziato con le risorse del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (2014-2020). Il progetto è stato realizzato tra il 2019 e il 2020 nell'ambito dell'avviso FAMI "Capacity Building", volto a rafforzare la capacità organizzativa delle Prefetture ai fini dell'erogazione di servizi mirati a carattere innovativo rivolti a cittadini di paesi terzi, ed ha visto come capofila la Prefettura di Lucca, in partenariato con il Consorzio Co&SO e la Scuola Superiore Sant'Anna. Obiettivo generale del progetto è stato quello di creare un sistema di facilitazione dell'accesso ai servizi territoriali e di promozione degli stessi affinché il territorio, inteso come *network* di soggetti pubblici (Prefettura, Questura ed enti locali), possa rispondere in modo sinergico e uniforme alla variabilità di fenomeni e politiche migratorie e alle criticità di gestione e controllo che ne derivano.

Tra le varie attività progettuali, è stato realizzato anche un corso di alta formazione in tema di immigrazione e asilo, rivolto agli operatori dei servizi pubblici diretti all'utenza straniera: dipendenti delle amministrazioni pubbliche e operatori del privato sociale impegnati nei servizi per il rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno, nei servizi demografici, nei servizi sociali, nei servizi sanitari, nei servizi scolastici, ecc. Il percorso formativo si è sviluppato toccando cinque macro-temi: la condizione giuridica dello straniero e l'ingresso e soggiorno sul territorio; la protezione internazionale e le altre forme di protezione; il sistema di accoglienza e i diritti dei richiedenti protezione internazionale; i servizi sociali e l'immigrazione; l'immigrazione e la progettazione sociale. Nell'analisi della normativa di riferimento è stato privilegiato uno sguardo alla dimensione locale dei servizi, alle competenze dei diversi enti pubblici coinvolti in tema di immigrazione e asilo e al ruolo del privato sociale, dedicando una particolare attenzione anche allo studio della giurisprudenza e delle prassi amministrative.

I materiali formativi elaborati dai docenti coinvolti nel corso e le esperienze degli attori impegnati a vario titolo nell'ambito del progetto Lumit sono confluiti nel presente Volume, restituendo vivamente il

quadro composito e sfaccettato del diritto dell'immigrazione e dell'asilo, nonché delle relazioni e interazioni tra istituzioni e privato sociale a livello nazionale e locale nella gestione dell'accoglienza e nell'integrazione dei migranti.

Ciò rilevato in termini generali, il Volume che si introduce è stato dunque strutturato in quattro parti, adottando un approccio interdisciplinare.

Nella prima parte, *Ingresso sul territorio e diritti fondamentali*, si è voluto cogliere i tratti più generali della legislazione in tema di immigrazione, analizzando la condizione giuridica dello straniero, il sistema degli ingressi e la genealogia del diritto dell'immigrazione in Italia. A 30 anni dalla legge n. 39/1990 (nota come "Legge Martelli"), la gestione del fenomeno migratorio è divenuta più articolata, così come il sistema dei permessi di soggiorno e i conseguenti diritti dei migranti residenti sul territorio, oggetto di numerosi interventi legislativi, anche volti a recepire direttive dell'Unione europea. Ne deriva una condizione giuridica "frammentata", tra titoli di soggiorno e discipline regionali e locali, come si rileva nel primo saggio, sulla quale incidono talvolta anche discipline discriminatorie, volte a privilegiare coloro che hanno un radicamento prolungato sul territorio nazionale. Il caso dell'abitazione, analizzato nel lavoro di Elena Vivaldi, è piuttosto indicativo di questa tendenza, sulla quale è intervenuta in più occasioni la Corte costituzionale. E tuttavia, come rileva l'autrice, proprio nel settore dell'abitazione, «non mancano progetti che hanno ottenuto importanti riconoscimenti anche a livello europeo come esempi di innovazione nei sistemi di welfare, ottenendo risultati importanti in termini di ricadute sociali e tracciando la via attraverso la quale persone fragili, a rischio di marginalità sociale, diventano il collante di un nuovo modo di pensare la comunità territoriale». Sul versante degli ingressi, il testo unico in materia di immigrazione (d.lgs. n. 286/1998, T.U. Imm.) continua ad essere la disciplina di riferimento in caso di lavoro subordinato e autonomo e per motivi familiari, stabilendo una serie di condizioni e adempimenti affinché possano essere rilasciati i corrispondenti permessi di soggiorno, così come analizzato nel contributo di Giuseppe Delle Vergini. Significativa a tal riguardo è la decisa inversione di tendenza degli ingressi per motivi di lavoro, divenuti ormai residuali rispetto a quelli



per famiglia e asilo⁸. In questo contesto, Federico Oliveri propone nel suo saggio una genealogia del diritto italiano dell'immigrazione, al fine di mettere in luce le numerose e persistenti criticità che affliggono l'esercizio dei poteri di confine sui non cittadini, in costante tensione con il sistema delle garanzie proprio di una democrazia costituzionale. Tra questi rientra il potere di autorizzazione all'ingresso e al soggiorno sul territorio assieme ai poteri di regolarizzazione, espulsione, cittadinanza e differenziazione degli statuti personali.

La seconda parte, *Asilo e altre forme di protezione*, è invece dedicata alle forme di protezione che discendono dal comma terzo dell'art. 10 della Costituzione, il quale dispone che lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione, «ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge». La disposizione fu oggetto di un intenso dibattito in Assemblea costituente, che nel contributo dedicato al tema viene analizzato al fine di ricostruire la nozione costituzionale di asilo, dedicando una particolare attenzione alla dimensione *oggettiva*, ovvero quali diritti devono essere garantiti ai soggetti cui è concesso asilo, e alla dimensione *soggettiva*, ovvero a quali soggetti questa protezione può e deve essere accordata. Tale indagine presenta un rinnovato interesse in conseguenza dell'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, convertito dalla l. n. 132/2018, il quale ha abrogato le previsioni normative in tema di protezione umanitaria, incidendo su una delle tre forme di protezione che, secondo la giurisprudenza, hanno dato attuazione all'art. 10 Cost. (assieme allo *status* di rifugiato e alla protezione sussidiaria, rientranti nella c.d. "protezione internazionale", di derivazione UE). A tal proposito, Noris Morandi analizza nel suo lavoro le condizioni di riconoscimento dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria, per concentrarsi poi sulla protezione speciale e sui permessi di soggiorno "per casi speciali" introdotti dal citato d.l. n. 113/2018, quali singole

8. Cfr. *IX Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, a cura della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, luglio 2019, disponibile su www.lavoro.gov.it, p. 33, ove si evidenzia che i permessi di soggiorno per motivi familiari sono il 43,2% del totale e quelli per lavoro il 4,6%, con la categoria Altro che supera il 50% (di cui "asilo/umanitari" 38,5%).

ipotesi tipizzate per legge di “permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario”, che tuttavia non ricomprendono tutte quelle fattispecie concrete in precedenza astrattamente riconducibili all’interno della cornice giuridica della protezione umanitaria. Nell’ambito dei suddetti casi speciali rientra anche il permesso di soggiorno per cure mediche, al quale Anna Brambilla e Michela Castiglione dedicano una specifica attenzione nell’ambito di un approfondimento più generale del diritto alla salute dei migranti e delle forme di protezione accordabili in ragione della tutela di tale diritto, analizzando altresì i limiti all’allontanamento dello straniero nel diritto internazionale e dell’UE, nonché i casi nei quali – proprio in ragione della condizione di salute – è possibile riconoscere la protezione internazionale. Il d.l. n. 113/2018 ha inciso altresì sul sistema di accoglienza, riservando l’accesso allo Sprar, ora ridenominato “Siproimi”, ai soli titolari di protezione internazionale oltre che ai minori stranieri non accompagnati e ai titolari dei permessi di soggiorno per casi speciali. Tale modifica, come rilevano Monia Giovannetti e Lucia Iuzzolini nel loro saggio, ha di fatto spostato il baricentro dell’accoglienza «dall’esclusività della protezione internazionale a quello della protezione sociale più largamente intesa», e il Siproimi diviene sempre più parte integrante del welfare locale. In questo contesto, la figura dell’operatore Siproimi è centrale nella presa in carico di specifiche vulnerabilità, così come quella dell’operatore nell’accoglienza dei richiedenti asilo, il quale, come evidenzia Sergio Bontempelli nel suo saggio, si avvicina alle classiche professioni d’aiuto ma presenta anche delle specificità. Si rileva inoltre come il capitolato di appalto per la gestione dei centri incida fortemente sulla condizione dei migranti e sui servizi che possono essere erogati, con particolare riferimento ai c.d. CAS (centri di accoglienza straordinaria), divenuti sempre più “campi” volti a separare ed isolare i richiedenti asilo dal resto della società.

La terza parte, *Immigrazione e sussidiarietà*, è volta ad esplorare i profili della sussidiarietà verticale e orizzontale, indagando il tema delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali nonché il ruolo del Terzo settore. Nel lavoro di Mariateresa Veltri viene esplorata la governance multilivello dell’immigrazione, nel quadro post riforma del titolo V della Costituzione, analizzando altresì il contributo offerto dalla Corte



costituzionale alla definizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, l'allocazione delle funzioni amministrative, nonché le forme di coordinamento tra i differenti livelli di governo. Sotto il profilo della sussidiarietà orizzontale, Luca Gori analizza invece il rapporto tra immigrazione, terzo settore e pubbliche amministrazioni nel quadro del Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017), che ha qualificato l'«accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti» come una delle attività di interesse generale che possono essere svolte, in via principale o esclusiva, da un ente del Terzo settore. Una particolare attenzione viene dedicata alla disciplina della collaborazione fra enti del Terzo settore e pubblica amministrazione, analizzando nello specifico la co-progettazione e l'affidamento dei servizi di accoglienza. Il tema richiama più in generale quello della progettazione in ambito sociale come parte di un processo più ampio che Giorgio Sordelli analizza nel suo contributo, evidenziando come «il lavoro progettuale sia il prodotto di un processo comunicativo complesso che deve raccogliere il più ampio consenso e la più elevata partecipazione degli enti/realità del territorio, anche se con responsabilità, ruoli e funzioni differenti». In una prospettiva trasversale ai temi trattati nelle prime parti del Volume, si pone poi la riflessione di Eduardo Barberis, il quale analizza il lavoro sociale con le persone immigrate nell'ambito del funzionamento dei sistemi di welfare e nel modello italiano di regolazione dell'immigrazione, ponendo attenzione ai processi di “etichettamento” e di “discriminazione istituzionale” e al contempo richiamando il lavoro di comunità e l'*advocacy* delle professioni del sociale.

La quarta ed ultima parte, *Attori ed esperienze in tema di immigrazione e asilo*, è dedicata al ruolo degli attori istituzionali e del privato sociale, analizzando i risultati del progetto Lumit e i percorsi di accoglienza e integrazione realizzati sul territorio. In particolare, nel contributo di Rita Reale vengono esaminate le competenze della Prefettura in tema di asilo e immigrazione, mettendo chiaramente in luce le numerose procedure che fanno capo alla Prefettura – quale nevralgica articolazione periferica della pubblica amministrazione per la gestione locale dell'immigrazione – unitamente alla gestione dell'accoglienza e ai compiti di coordinamento di organismi di raccordo e mediazione, quale il Consi-

glio Territoriale dell'immigrazione. Le competenze in tema di rilascio e rinnovo dei permessi e delle "carte" di soggiorno, di rifiuto e/o revoca delle autorizzazioni a permanere sul territorio nazionale, le espulsioni amministrative e giudiziarie e la ricezione delle domande di protezione internazionale spettano invece alla Questura, la cui attività è analizzata nel contributo di Davide De Servi, ove viene dedicata una particolare attenzione all'accesso agli Uffici Immigrazione e all'importanza della mediazione culturale, sperimentata nell'ambito dell'esperienza condotta con il progetto Lumit, al quale ha partecipato – come beneficiaria secondaria – anche la Questura di Lucca. Tale progetto è stato finanziato, come sopra anticipato, nell'ambito del "Fondo asilo migrazione e integrazione 2014-2020" (FAMI): strumento finanziario dell'Unione europea finalizzato a contribuire alle politiche in tema di immigrazione degli Stati membri. La potenzialità di tale strumento per il finanziamento degli interventi in materia di immigrazione e asilo realizzati negli Stati membri è oggetto del contributo di Francesca Meoni, che si concentra in particolar modo sulla parte del Fondo che tra il 2014 ed il 2020 è stata gestita tramite avvisi pubblici del Ministero dell'Interno dedicati a soggetti pubblici e privati, svolgendo alcune considerazioni di prospettiva sul ruolo della progettazione in supporto alle politiche nazionali. In questo contesto, il progetto Lumit è stato realizzato sul territorio della Provincia di Lucca al fine di rafforzare i servizi per gli stranieri. Come rileva Marta Bonetti, nel quadro dei progetti FAMI della Prefettura di Lucca, si è in tal modo «introdotto e sviluppato nel contesto provinciale lucchese un dispositivo teso a facilitare l'accesso ai servizi da parte della popolazione straniera», potenziando la rete territoriale di riferimento. Si tratta di innovazioni che hanno la capacità di divenire buone prassi, se strutturate e ancorate a funzioni stabili. Tra gli elementi di innovazione del progetto Lumit si può richiamare la possibilità di attivare "un'*équipe* etno-psicosociale" composta da psicologi e antropologi, per attività di consulenza e supervisione rispetto a singoli casi e alle strategie operative e organizzative da attuare per la presa in carico di soggetti vulnerabili. In riferimento all'attività di tale *équipe*, Elisa Galli e Daniele Stefanelli evidenziano come essa abbia rappresentato «un'incredibile opportunità di dialogo con il territorio» che



«ha permesso di far emergere bisogni poco ascoltati, ma, nello stesso tempo, anche di legittimare un'esigenza dei servizi che rimane spesso sospesa, senza risposta», soffermandosi sull'analisi di alcuni casi studio. Nell'ambito del progetto Lumit, centrale è stato il ruolo dello Sportello attivato presso la Prefettura di Lucca e finalizzato ad offrire un punto di assistenza tecnica e specializzata, mediazione e ascolto per i migranti e per tutti coloro che lavorano nel settore. A tal proposito Sara Cei rileva come esso abbia favorito la creazione di un "network territoriale" in grado di gestire efficacemente gli interventi rivolti alla popolazione straniera, dedicando una particolare attenzione all'accoglienza, anche dei minori stranieri non accompagnati, e alla salute dei richiedenti asilo, con specifico riferimento all'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria.

3. Tradurre esperienze in politiche

Concludendo queste nostre brevi notazioni introduttive, possiamo affermare come il tema dell'immigrazione e dell'asilo solleciti numerose riflessioni che toccano i vari profili della nostra forma di Stato e di governo. Del resto, come è stato autorevolmente sostenuto⁹, e ripreso in alcuni contributi di questo Volume, «lo Stato pensa se stesso pensando l'immigrazione», perché riflettere sull'immigrazione in fondo «significa interrogare lo Stato, i suoi fondamenti, i suoi meccanismi interni di strutturazione e di funzionamento»¹⁰. Si tratta di una riflessione che necessita di continua alimentazione, perché differenti sono i contesti socio-politici e in evoluzione sono le esigenze delle persone, le ragioni dei loro movimenti, l'andare e il tornare. Basti pensare all'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia Covid-19 e all'impatto che essa ha avuto sulla popolazione mondiale e in particolare su coloro che sono maggiormente esposti a marginalità sociale ovvero agli stranieri accolti o presenti nei centri dell'immigrazione.

9. Cfr. A. Sayad, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2002, p. 368.

10. *Ibid.*, p. 370.

Se il radicamento e la diffusione dell'immigrazione si è concretizzata in Italia in una fase storica densa di cambiamenti decisivi per la società italiana, a partire dalla seconda guerra mondiale¹¹, nuove sfide attendono oggi lo Stato italiano, così come tutti gli Stati nazionali, poiché oltre all'attenzione politica sulla gestione dei rifugiati e della frontiera, c'è l'ordinaria amministrazione della migrazione e dell'integrazione di coloro che si trovano sul territorio.

È dunque necessario un nuovo approccio alla migrazione oltre le ragioni della "frontiera", non solo fisica ma anche immateriale, come limite espresso o implicito nella definizione di una "comunità di diritti e doveri"¹² più ampia di quella fondata sulla cittadinanza nazionale.

A livello locale, le articolazioni periferiche delle amministrazioni statali, gli enti territoriali e il privato sociale possono attivare sinergie in grado di offrire risposte alle istanze provenienti dalla popolazione straniera, avviando percorsi e strumenti che – in ossequio al principio del buon andamento della pubblica amministrazione – offrano anche tutela ai diritti fondamentali della persona. Il progetto Lumit è un esempio di questa sinergia: un'esperienza che può favorire il consolidamento di buone pratiche per rafforzare la rete territoriale nella gestione del fenomeno migratorio. Per far ciò occorrono energie, risorse e la capacità di tradurre i risultati positivi realizzati grazie al Fondo Asilo Migrazione e Integrazione in politiche di più ampio respiro. È un compito che impegna tutti i livelli di governo e che presuppone, in primo luogo, la conoscenza di quanto fatto quale base su cui costruire l'avvio del possibile rinnovamento.

11. Per un quadro approfondito, cfr. M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Roma, Carrocci, 2018, p. 198.

12. Il riferimento va a Corte cost. sent. n. 172/1999.

INGRESSO SUL TERRITORIO E DIRITTI FONDAMENTALI

PARTE PRIMA



LA CONDIZIONE GIURIDICA DELLO STRANIERO. ALCUNE CHIAVI DI LETTURA

Francesca Biondi Dal Monte

1. Premessa

Quando si fa riferimento alla condizione giuridica dello straniero ci si riferisce, in via generale, al complesso delle situazioni giuridiche che hanno lo straniero come destinatario o beneficiario, e che ne individuano e ne definiscono complessivamente la posizione nell'ordinamento¹. Si tratta, come evidente, di un tema che tocca molteplici ambiti disciplinari e al quale la dottrina ha dedicato particolare attenzione².

1. Si veda sul punto G. D'Orazio, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1992, p. 115.

2. Sullo statuto costituzionale dello straniero, cfr. E. Grosso, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1999, p. 156 ss.; C. Corsi, *Straniero (dir. cost.)*, *Enc. del Dir.*, Annali VI, 2013, Milano, Giuffrè, p. 861 ss.; AANV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Napoli, Jovene, 2010. Tra i vari, anche in relazione alla disciplina sull'immigrazione, cfr. P. Bonetti, *La condizione giuridica del cittadino extracomunitario*, Rimini, Maggioli, 1993; C. Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, Cedam, 2001; B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004; G. Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali*, Napoli, Jovene, 2007; M.C. Locchi, *I diritti degli stranieri*, Roma, Carocci, 2011; F. Scuto, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Milano, Giuffrè, 2012; M. Savino, *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, Giuffrè, 2012; R. Cherchi, *Lo straniero e la Costituzione. Ingresso, soggiorno e allontanamento*, Napoli, Jovene, 2012; W. Chiaromonte, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri*, Torino, Giappichelli, 2013; M. Consito, *La tutela amministrativa del migrante involontario. Richiedenti asilo, asilanti e apolidi*, Napoli, Jovene, 2017; A. Pitino, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano. Profili attuali della parità di trattamento con i cittadini*, Torino, Giappichelli, 2018. Per un approfondimento sia consentito rinviare anche a F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento nazionale e prospettive sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2013.



Pur comprendendo la vastità del tema, è tuttavia possibile analizzare la condizione giuridica dello straniero attraverso l'individuazione di alcune chiavi di lettura volte a guidare la comprensione del quadro normativo di riferimento, delle relazioni tra i differenti livelli di governo, dei diritti e dei doveri dello straniero.

Premessa necessaria di questa riflessione è che, sebbene ci si riferisca alla condizione giuridica dello straniero nella sua unicità, molteplici sono in verità gli statuti giuridici riconducibili a tale condizione, in ragione di una legislazione che ha introdotto nel tempo differenze di trattamento non solo tra cittadini e stranieri, ma anche all'interno di quest'ultima categoria. Si è quindi inteso associare a ciascun titolo di soggiorno (di cui lo straniero può essere titolare) non solo una disciplina *ad hoc* per quanto attiene il regime di rinnovo, conversione, esercizio o meno di attività lavorativa, ma anche un complesso variabile di diritti e doveri, secondo un quadro a "geometria variabile" nel quale la condizione giuridica dello straniero non può essere definita in astratto, ma dipende da alcuni fattori, come il possesso di un determinato permesso di soggiorno e – come vedremo – anche il luogo di residenza.

L'analisi delle condizioni giuridiche delle varie categorie di stranieri presenti nella società contribuirà a chiarire quella linea di demarcazione tra i "nazionali" e gli "altri"³, ai quali lo Stato è comunque chiamato a riconoscere una serie di diritti e prestazioni in forza di obbligazioni superanti i confini politici⁴. Il "trattamento" degli "altri" costituisce altresì «un banco di prova cruciale sia per la coscienza morale sia per la rifles-

3. Sulla distinzione tra i "nazionali" e agli "altri", cfr. A. Sayad, *La doppia assenza*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2002, p. 369, il quale analizza la funzione diacritica dello Stato, evidenziando tra i vari profili come l'immigrazione porti a pensare lo Stato e rappresenti «il limite dello Stato nazionale, quel limite che mostra ciò che esso è intrinsecamente, la sua verità fondamentale».

4. Secondo J. Habermas, *Morale, diritto, politica*, Torino, Einaudi, p. 129, il problema di fronte al quale i flussi migratori pongono gli Stati contemporanei è proprio quello di stabilire «fino a che punto sia giustificabile far prevalere gli obblighi speciali attinenti ad una determinata appartenenza statale contro obbligazioni universali superanti i confini politici».

sività politica delle democrazie liberali»⁵, richiamando la *vexata quaestio* del rapporto tra diritti dell'uomo e diritti del cittadino⁶.

Nel presente contributo, partendo dai principi costituzionali di riferimento, sarà indagata la complessità del governo dell'immigrazione, analizzando le molteplici fonti che, a livello sovranazionale e nazionale, incidono sulla materia. A tal riguardo sarà messa in luce quella "frammentazione" della condizione giuridica dello straniero che trova alcune chiavi di lettura nell'individuazione delle seguenti "dicotomie": rifugiati e migranti economici; residenti di lungo periodo e neoarrivati; stranieri regolarmente presenti sul territorio e stranieri privi di permesso di soggiorno. Una particolare attenzione sarà altresì dedicata all'integrazione dei migranti attraverso il riconoscimento di taluni diritti e alla prospettiva dei doveri.

2. I principi costituzionali di riferimento

Nell'analisi della condizione giuridica dello straniero, punto di partenza imprescindibile è il secondo comma dell'art. 10 Cost., secondo il quale tale condizione è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. La stessa disposizione prevede altresì che lo straniero al quale nel paese di origine sia impedito l'esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione «ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge»⁷.

5. Cfr. S. Benhabib, *La rivendicazione dell'identità culturale*, Bologna, il Mulino, 2005, pp. 229-230.

6. Sul tema L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, D. Zolo (a cura di), Roma, Laterza, 1994, p. 288, il quale evidenzia come nella crisi degli Stati e delle comunità nazionali, la cittadinanza non sia più un fattore di inclusione e di uguaglianza, ma rappresenti invece «l'ultimo privilegio di status, l'ultimo fattore di esclusione e discriminazione, l'ultimo relitto premoderno delle disuguaglianze personali in contrasto con la conclamata universalità e uguaglianza dei diritti fondamentali». Sull'ammissibilità di differenze di trattamento tra cittadini e stranieri, cfr. B. Pezzini, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in AAVV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 213, la quale distingue tra la "catena della cittadinanza", nella quale colleghiamo quelle norme che sono strettamente associate alla cittadinanza, e la "catena del personalismo", in cui si connettono le norme che costruiscono il catalogo dei diritti inviolabili della persona umana.

7. A. Cassese, *Art. 10*, in *Commentario della Costituzione italiana*, G. Branca (a cura di), Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, p. 461 ss.; A. Cossiri, *Art. 10*, in *Commentario breve alla Costituzione*



La riserva di legge è rinforzata sotto il profilo del contenuto, imponendo al legislatore nella definizione di tale condizione giuridica il rispetto delle norme internazionali generali e dei trattati internazionali. Peraltro tale previsione risulta ulteriormente rafforzata dalla formulazione dell'art. 117, comma 1, Cost., alla luce del quale la potestà legislativa è esercitata nel rispetto «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»⁸. Al contempo si tratta di una riserva di legge relativa, poiché sarebbe irragionevole ritenere che tutti gli aspetti del fenomeno migratorio fossero sottratti alle fonti secondarie e disciplinati con legge⁹. Tuttavia la disciplina secondaria non può incidere sulla condizione giuridica dello straniero tanto da esautorare, di fatto, la fonte primaria¹⁰.

Come chiarito dalla Corte costituzionale fin dalla sentenza n. 120/1967, la tutela costituzionale dello straniero muove dalla lettura sistematica dell'art. 10 Cost. con altri principi costituzionali. Essa si fonda infatti anche sull'art. 2 Cost., nella parte in cui riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, nella consapevolezza che «lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona»¹¹ e che «i diritti che la Costituzione proclama

ne, S. Bartole, R. Bin (a cura di), II. ed., Padova, Cedam, 2008, p. 80 ss. Deve richiamarsi altresì l'art. 35, comma 4, Cost. a tutela della libertà di emigrazione e del lavoro italiano all'estero. A tal proposito E. Rossi, *I diritti fondamentali degli stranieri irregolari*, in *Problemas constitucionales de la Inmigracion: una vision desde Italia y España*, M. Revenga Sanchez (a cura di), Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, p. 114, evidenzia la riconducibilità all'art. 35, comma 4, Cost. della tutela dell'emigrazione in generale, e cioè sia l'emigrazione di cittadini italiani all'estero, sia l'immigrazione di cittadini stranieri in Italia.

8. Sul punto P. Stancati, *Le libertà civili del non cittadino*, in AAVV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 38. Sulla conformità alle norme internazionali della disciplina legislativa relativa alla condizione dei "non cittadini", cfr. A. Ruggeri, *Cittadini, immigranti e migranti alla prova della solidarietà*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 2, 2019, p. 8.

9. Cfr. A. Cossiri, *Art. 10 Cost.*, cit., p. 85, che richiama altresì la prevalente dottrina circa l'inquadramento della legge che regola la condizione giuridica come "fonte atipica in senso stretto", non diversa da ogni altra legge ma costituzionalmente vincolata ad assumere un determinato contenuto normativo.

10. Ai fini del rispetto della riserva di legge si possono richiamare criticamente le condizioni di trattenimento nei centri dell'immigrazione su cui A. di Martino, *La disciplina dei CIE è incostituzionale. Un pamphlet*, in «Diritto Penale Contemporaneo», 11.5.2012.

11. Corte cost., sent. n. 148/2008.

inviolabili spettano ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani»¹². Considerando poi che l'art. 2 Cost. è una norma che deve essere integrata anche mediante le principali convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo, il "catalogo" dei diritti inviolabili/fondamentali da riconoscere anche agli stranieri è «assai ampio e tendenzialmente espandibile»¹³.

Tale lettura sistematica si completa con il riferimento all'art. 3 Cost., il quale sebbene testualmente riferito ai "cittadini" deve ritenersi applicabile a ogni persona, dal momento che «quando viene in gioco il riferimento al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo [...], il principio costituzionale di eguaglianza in generale non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero»¹⁴. Ciò comporta altresì il rispetto, da parte del legislatore, del canone della ragionevolezza, espressione del principio di eguaglianza, che, in linea generale, informa il godimento di tutte le posizioni soggettive.

In particolare, nell'affermare il riconoscimento dei diritti inviolabili della persona, la Corte costituzionale ha esercitato un sindacato di ragionevolezza sulla pertinenza di ogni differenziazione della condizione di straniero da quella di cittadino¹⁵. La condizione di straniero può infatti essere la *ratio distinguendi* che giustifica la ragionevolezza di un

12. Cfr. Corte cost., sent. n. 105/2001, con nota di R. Romboli, *Immigrazione, libertà personale e riserva di giurisdizione: la Corte costituzionale afferma importanti principi, ma lo fa sottovoce*, in «Foro it.», 2001, I, p. 2703 ss. Sull'ambito di operatività dell'art. 10, comma 2, Cost., anche in riferimento all'art. 2 Cost., cfr. C. Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, cit., p. 99.

13. Sul punto E. Rossi, *Da cittadini vs. stranieri a regolari vs. irregolari. Considerazioni sull'evoluzione della disciplina giuridica dei non cittadini nell'ordinamento italiano*, in «Riv. dir. cost.», 2010, p. 101, il quale evidenzia al contempo come non ogni diritto fondamentale può e deve (almeno secondo la giurisprudenza della Corte) «essere riconosciuto e garantito in egual misura a tutti, potendosi distinguere diversi livelli di tutela in ragione della diversa intensità del contenuto del diritto», richiamando sul punto Corte cost., sent. n. 252/2001.

14. Al riguardo si veda Corte cost., sent. n. 54/1979.

15. Proprio nella tematica dei diritti dei migranti, il sindacato costituzionale di eguaglianza e quello di ragionevolezza sembrano in più occasioni intrecciarsi, in una competizione tra giudizi nell'ambito dei quali è talvolta quello di ragionevolezza a veicolare la stessa violazione del principio di uguaglianza. Al riguardo si vedano in particolare M. Cuni-berti, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in «Le Regioni», 2006, p. 517, e G. Brunelli, *Welfare e immigrazione: le declinazioni dell'eguaglianza*, in «Le Istituzioni del Federalismo», 5, 2008, p. 543.



certo grado di scostamento della disciplina dello straniero da quella del cittadino, dal momento che quest'ultimo ha con lo Stato «un rapporto di solito originario e comunque permanente», mentre lo straniero «ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo»¹⁶. Tali differenze di fatto non possono tuttavia essere precostituite dalla stessa legge, se, come osservato in dottrina¹⁷, «non si vuole cadere in un gioco di specchi deformanti dove il legislatore crea quelle stesse differenze, cui poi si appella per giustificare la legittimità costituzionale delle proprie successive scelte discrezionali».

Peraltro, come chiarito dalla Corte, al legislatore italiano è certamente consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali, che regolino l'ingresso e la permanenza degli stranieri in Italia, ed è possibile, inoltre, subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni (non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza) alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata. Tuttavia, una volta che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, «non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini»¹⁸.

3. La dimensione internazionale tra tutela dei diritti umani e fonti dedicate ai migranti

Come sopra anticipato, l'art. 10, comma 2, Cost. prevede che la condizione giuridica dello straniero sia regolata dalla legge in conformità alle norme e ai trattati internazionali, i quali costituiscono il necessario

16. Cfr. Corte cost., sent. nn. 104/1969 cit., 144/1970 e 244/1974. Sui limiti di tale prospettiva ai fini del sindacato della Corte costituzionale, cfr. M. Luciani, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in «Riv. crit. di dir. priv.», 2, 1992, p. 219.

17. Sul punto A. Pugiotto, «*Purché se ne vadano*». *La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, in AA. VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 389.

18. Cfr. Corte cost., sent. n. 306/2008, § 9 *Cons. in dir.*

riferimento della disciplina legislativa nazionale in materia di immigrazione.

A tal proposito possono essere richiamate sia fonti internazionali che riguardano la tematica generale dei diritti umani, sia fonti che disciplinano specificamente la condizione giuridica del migrante¹⁹. Tra le prime, oltre la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, si ricorda la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 (CEDU), il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989, la Carta sociale europea (riveduta nel 1996), la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006. Tra le seconde, possono invece essere richiamate quelle fonti che regolano appositamente la condizione dei migranti disciplinandone anche soltanto alcuni profili o *status*, come ad esempio quello di lavoratore (si vedano al riguardo le convenzioni adottate nell'ambito dell'organizzazione internazionale del lavoro)²⁰ ovvero quello di rifugiato (in relazione al quale viene in rilievo la convenzione di Ginevra del 1951)²¹.

Il rispetto delle previsioni contenute in tali fonti internazionali è – come noto – più stringente laddove le stesse fonti prevedano, oltre

19. Per un approfondimento, cfr. A.M. Calamia, *Le norme "non statali" e lo straniero*, in *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, A.M. Calamia, M. Di Filippo, M. Gestri (a cura di), Padova, Cedam, 2012, p. 13 ss., che si riferisce a tre direttrici: la prima rivolta agli accordi che contengono una regolamentazione specifica o una semplificazione delle regole generali di ammissione o allontanamento dello straniero, e quindi trovano applicazione per gli individui in quanto cittadini appartenenti agli Stati contraenti, la seconda direttrice è rivolta ai trattati aventi a oggetto i diritti umani, in forza dei quali gli stranieri godono di un trattamento in quanto individui, indipendentemente dalla cittadinanza posseduta; la terza direttrice concerne gli strumenti normativi settoriali che riguardano particolari categorie di individui (apolidi, rifugiati).

20. Così la Convenzione OIL n. 97 del 1949 sulla migrazione per motivi di lavoro (ratificata con legge 2 agosto 1952, n. 1305); la Convenzione OIL n. 143 del 1975, riguardante le migrazioni in condizioni abusive e la promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti, (ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 158); la Convenzione europea sullo *status* giuridico dei lavoratori migranti del 1977 (ratificata con legge 2 gennaio 1995, n. 13); la Convenzione ONU sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 1990 (non ratificata dall'Italia).

21. Cfr. Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata con legge 24 luglio 1954, n. 277.



a periodici rapporti di monitoraggio, anche la possibilità di attivare meccanismi di controllo e/o sanzione degli Stati inadempimenti. A tal proposito può essere certamente richiamata la CEDU, che impegna tra l'altro gli Stati aderenti a riconoscere la giurisdizione della Corte europea dei diritti umani (CEDU), cui possono rivolgersi anche le persone singole a tutela dei diritti e delle libertà sancite dalla Convenzione, grazie alla previsione del ricorso individuale diretto (art. 34 CEDU). La tutela dei diritti e delle libertà garantite dalla CEDU può dunque essere invocata da tutte le persone, sia cittadini che stranieri, residenti in uno Stato aderente alla convenzione o che comunque ricadono sotto la giurisdizione di detto Stato. Significative a tal proposito sono state alcune decisioni riguardanti il divieto di trattamenti inumani e degradanti, il divieto di espulsioni collettive, la tutela della libertà personale, la tutela dell'unità familiare, la tutela dei propri beni (e della proprietà), ai quali è stato ricondotto anche il diritto a prestazioni di natura sociale²².

Con particolare riferimento alla tutela dei diritti sociali si può richiamare anche la Carta sociale europea e la giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali, pur nelle specificità di tale sistema e del suo ristretto ambito di applicazione²³. Mentre in riferimento ai diritti dei bambini, si evidenzia che il terzo protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo, ratificato dall'Italia nel 2015²⁴, prevede un mec-

22. Tra le sentenze che hanno riguardato lo Stato italiano in tema di respingimenti in alto mare ed espulsioni collettive, cfr. *Hirsi e altri c. Italia*, sent. 23.2.2012, e *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, sent. 21.10.2014; in tema di discriminazione nel riconoscimento dell'assegno previsto per le famiglie numerose, cfr. *Dhahbi c. Italia*, sent. 8.4.2014; in tema di libertà personale dei migranti e di trattenimento in centri di soccorso e prima accoglienza e in centri di identificazione ed espulsione, cfr. *Khlaifia e altri c. Italia*, sent. 1.9.2015, e sent. 15.12.2016 della Grande Camera; *Richmond Yaw e altri c. Italia*, sent. 6.10.2016. Sulla tutela della salute e il divieto di trattamenti inumani e degradanti di veda il contributo di A. Brambilla e M. Castiglione in questo Volume.

23. Per un approfondimento sulla distanza tra CEDU e Carta sociale, cfr. C. Panzera, *Per i cinquant'anni della carta sociale europea*, in «www.gruppodipisa.it», 28 febbraio 2012, p. 4, nonché Id., *Stranieri e diritti nel sistema della Carta sociale europea*, in *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro (a cura di), Napoli, Editoriale scientifica, 2016, p. 305 ss.

24. Si veda la l. n. 199/2015, di ratifica ed esecuzione del terzo protocollo opzionale alla Convenzione.

canismo di reclamo, a titolo individuale o di gruppo, a disposizione dei minori per denunciare al Comitato per i diritti del fanciullo violazioni dei diritti loro riconosciuti dalla Convenzione e dai protocolli addizionali²⁵.

Sotto il profilo interno, le fonti internazionali assumono una particolare rilevanza anche alla luce del già richiamato art. 117, comma 1, Cost. e della possibilità di invocare tale disposizione nell'ambito dei giudizi di legittimità costituzionale concernenti la violazione degli obblighi internazionali da parte della legislazione statale e regionale²⁶.

4. Competenze dell'Unione europea e condizione giuridica dei cittadini di paesi terzi

La condizione giuridica dello straniero risulta disciplinata anche da una serie di fonti dell'Unione europea, talvolta direttamente afferenti all'immigrazione, in altri casi aventi portata più generale.

Sotto il primo profilo, possono richiamarsi gli articoli 78 e 79 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il quale costituisce – dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona²⁷ – la cornice giuridica di riferimento in relazione alle competenze dell'Unione europea in tema di asilo e immigrazione. Ai sensi di tali previsioni l'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, «volta a offrire uno *status* appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento». L'Unione può altresì sviluppare una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, «la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli

25. In riferimento alle potenzialità dello strumento, cfr. R. Smith, *The Third Optional Protocol to the UN Convention on the Rights of the Child - Challenges Arising Transforming the Rhetoric into Reality*, in «International Journal of Children's Rights», 2, 2013, p. 305 ss.

26. Diffuso il riferimento alla giurisprudenza della CEDU svolto dalla Corte cost. nella sent. n. 187/2010 e n. 329/2011.

27. Per un approfondimento C. Favilli, *Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 2, 2010, p. 13 ss.



Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani». A tale ultimo proposito si fa espresso riferimento alla possibilità per l'UE di deliberare, tra i vari settori, sulle «condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare» e in relazione alla «definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri». Mentre per quanto riguarda l'integrazione dei cittadini di paesi terzi si fa riferimento alla possibilità di «incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri», escludendo tuttavia qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari di detti Stati²⁸.

Numerosi sono gli atti adottati dall'UE per definire le condizioni di ingresso e soggiorno di alcune categorie di cittadini di paesi terzi nel territorio degli Stati membri. Nel fare ciò, l'Unione ha al contempo contribuito a delineare anche i tratti salienti della loro condizione giuridica, mediante la previsione di specifiche clausole di parità di trattamento rispetto ai cittadini europei in merito al godimento dei diritti civili e sociali nello Stato membro ospitante. Esempi di tali previsioni si trovano nella direttiva 2003/109/CE, relativa ai cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, nella direttiva 2005/71/CE, relativa a una procedura per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica, nella direttiva 2009/50/CE, sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, nella direttiva 2011/95/UE, sull'attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, sul relativo *status*, nonché sul

28. Per un'analisi del quadro di riferimento, cfr. P. Bonetti, *I diritti dei non cittadini nelle politiche dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, in *Metamorfosi della cittadinanza*, cit., p. 143 ss. È nell'ambito di questo capo che è incluso anche l'art. 80 TFUE, secondo il quale le politiche dell'Unione e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Sulla difficile attuazione di tale principio, cfr. C. Favilli, *L'Unione europea e la difficile attuazione del principio di solidarietà nella gestione dell'«emergenza» immigrazione*, in «Quaderni costituzionali», 3, 2015, p. 785 ss.

contenuto della protezione riconosciuta, e nella direttiva 2011/98/UE, relativa al rilascio del permesso unico e ai diritti dei lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro²⁹.

Specifiche normative dell'UE hanno poi disciplinato particolari *status*, tra cui quelli di lavoratore³⁰, familiare di cittadino europeo anche proveniente da un Paese terzo³¹ e lavoratore migrante proveniente da un Paese terzo con il quale l'Unione ha concluso un accordo di associazione³², contribuendo anch'esse a delineare un complesso di diritti che gli Stati membri sono tenuti a riconoscere e garantire.

Accanto a tali discipline dedicate ai cittadini di paesi terzi, si collocano poi altre fonti dell'UE contenenti principi generali in materia di non discriminazione. Si fa in particolare riferimento alla direttiva 2000/43/CE, che stabilisce il divieto di disparità di trattamento per motivi razziali o etnici, e alla direttiva 2000/78/CE, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro³³. In quest'ambito rientrano anche le disposizioni della

29. Per un commento alle direttive, cfr. K. Hailbronner, D. Thym (a cura di), *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, Oxford, Beck/Hart, 2016.

30. Il Regolamento (CE) n. 859/2003 ha esteso ai lavoratori cittadini di paesi terzi la disciplina comunitaria di cui al Regolamento (CE) n. 1408/1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità. Per un approfondimento, cfr. S. Giubboni, *Coordinamento europeo della sicurezza sociale e regimi di previdenza complementare*, in «Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale», 2, 2010, p. 193 ss., nonché Id., *Per una voce sullo status di lavoratore subordinato nel diritto dell'Unione europea*, in «Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale», 2, 2018, p. 207 ss.

31. Si veda al riguardo la direttiva 2004/38/CE. Sul tema, con riferimento più generale allo status di cittadino dell'UE, M. Di Filippo, *La circolazione dello straniero nel diritto dell'Unione europea: una geometria variabile dei diritti e delle garanzie*, in *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, cit., p. 159 ss.

32. A tale proposito si vedano, ad esempio, l'Accordo di associazione Unione europea-Marocco; l'Accordo di associazione Unione europea-Tunisia; l'Accordo di associazione Unione europea-Algeria; la decisione del Consiglio di associazione 19 settembre 1980, 3/80, relativa all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale degli Stati membri delle Comunità europee ai lavoratori turchi e ai loro familiari. Sul tema cfr. D. Thym, M. Zoeteweyj-Turhan, *Rights of Third-Country Nationals Under EU Association Agreements: Degrees of Free Movement and Citizenship*, Leiden, Brill-Nijhoff, 2015.

33. Sul tema della discriminazione a livello UE, si veda D. Strazzari, *Discriminazione razziale e diritto*, Cedam, Padova, 2008; O. Pollicino, *Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario*, Milano, Giuffrè, 2005.



Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale ha assunto, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, lo stesso valore giuridico dei trattati. Tra le previsioni più rilevanti si può richiamare l'art. 15, secondo il quale i cittadini dei paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione. Nella Carta si riconosce inoltre il diritto di ogni individuo, che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione, alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto dell'UE e alle legislazioni e prassi nazionali (art. 34, § 2). Particolarmente ampio è il riconoscimento del divieto di discriminazione (art. 21), distinto da quello di eguaglianza giuridica (art. 20), il quale contempla espressamente una serie di fattori ulteriori rispetto alle comuni previsioni quali: l'origine sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza a una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita.

5. La dimensione nazionale. Stato, Regioni ed enti locali dinanzi all'immigrazione

A livello nazionale la condizione giuridica dello straniero risulta disciplinata da una serie di fonti adottate sia a livello statale che sub statale, in forza del riparto di competenze definito in Costituzione dopo la riforma del titolo V della Costituzione.

Riferimento principale è il testo unico in materia di immigrazione (d.lgs. n. 286/1998, T.U. Imm.), il quale costituisce la disciplina di riferimento per la definizione delle condizioni di ingresso e soggiorno sul territorio e il complesso dei diritti dello straniero. Come evidenziato in numerosi studi³⁴, l'Italia ha dovuto attendere la fine degli anni '90 per

34. Per un quadro si vedano, *ex multis*, L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2007; E. Rossi, *Immigrazione e diritti a quattordici anni dalla legge Turco-Napolitano*, in *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (a cura di), Bologna, il Mulino, 2013, p. 61 ss.; M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Roma, Carrocci, 2018, p. 198.

una regolamentazione organica del fenomeno migratorio grazie alla l. n. 40/1998, anche nota come “Turco-Napolitano”, poi confluita nel richiamato T.U. Imm. Le precedenti discipline, prevalentemente settoriali, erano state adottate sulla scia dell'emergenza originata nei primi anni '90 dagli sbarchi di cittadini stranieri provenienti dall'Albania e avevano trovato nel decreto legge (reiterato) una fonte privilegiata di adozione. Numerose sono state poi le modifiche dirette o indirette al T.U. Imm. che sono andate ad incidere sulla condizione giuridica dello straniero, anche per il tramite di manovre finanziarie e decreti mille-proroghe, nonché in ragione delle differenti logiche che hanno animato le scelte politiche degli ultimi ventidue anni: dalla nota Legge “Bossi-Fini”, l. n. 189/2002, al pacchetto sicurezza del 2008-2009 (con riferimento particolare alla l. n. 94/2009), per arrivare da ultimo al d.l. n. 113/2018, convertito dalla l. n. 132/2018 (c.d. decreto “immigrazione e sicurezza”). Il T.U. Imm. ha inoltre costituito la sede privilegiata di recepimento delle direttive UE relative alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi (es. in tema di lungo soggiornanti, ricongiungimento familiare, condizioni di ingresso e soggiorno dei lavoratori altamente qualificati, ecc.).

Ricostruito seppur sommariamente il quadro legislativo statale, si deve evidenziare come anche le Regioni possano contribuire a definire alcuni profili della condizione giuridica dello straniero residente sul proprio territorio, in relazione alle competenze legislative loro attribuite ai sensi dell'art. 117 Cost. Sebbene le materie “condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea” e “immigrazione” siano attribuite alla legislazione esclusiva statale, sin dalla sentenza n. 300/2005, la Corte costituzionale ha chiarito che l'intervento pubblico «non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano *ex* Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente»³⁵. In questo quadro le Regioni

35. Sul punto si veda anche Corte cost., sent. n. 156/2006. Tra i primi studi sul tema, si veda A. Ruggeri, C. Salazar, «*Ombre e nebbia*» nel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V, in *Problemas constitucionales*



possono anche introdurre interventi a favore degli stranieri presenti sul proprio territorio e non in regola con le norme sull'ingresso e soggiorno, in stretta connessione con il principio personalista di cui all'art. 2 Cost. e con la tutela dei diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti³⁶.

Peraltro è lo stesso T.U. Imm. a richiamare l'intervento di Regioni ed enti locali – già prima della riforma del titolo V della Costituzione – in settori nevralgici per l'integrazione dello straniero sul territorio³⁷. Del resto, sin dagli anni '80, l'immigrazione si manifestò innanzitutto come problema di accesso ai servizi, a cui alcune amministrazioni locali cercarono di rispondere attraverso l'istituzione di strutture amministrative *ad hoc*, nell'assenza di una disciplina organica della materia³⁸. Dopo la riforma costituzionale del titolo V, molte Regioni sono poi intervenute in materia sia includendo nei propri statuti alcune disposizioni di principio, che adottando specifiche leggi regionali, principalmente focalizzate su ambiti di natura sociale costituenti la base di successive politiche regionali e locali³⁹. In questo nuovo quadro costituzionale, le previsioni del T.U. Imm. incidenti in materie di competenza regionale potrebbero comunque vincolare le Regioni nel caso in cui quest'ultime volessero introdurre discipline peggiorative della condizione giuridica dello straniero presente sul proprio territorio⁴⁰.

de la inmigracion: una vision desde Italia y España, cit., p. 309 ss. Per un approfondimento si rinvia al contributo di M. Veltri in questo Volume.

36. Si vedano sul punto Corte cost., sent. nn. 269, 299/2010 e 61/2011, con particolare riferimento all'assistenza sanitaria e all'accoglienza abitativa.

37. Si veda sul punto Corte cost., sent. n. 300/2005, cit., § 5 *Cons. in dir.*

38. Sul punto T. Caponio, *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in «Le Istituzioni del Federalismo», 5, 2004, p. 791.

39. Per un approfondimento, cfr. C. Panzera, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in «Diritto pubblico», 1, 2018, p. 141 ss; M. Vrenna, *Le regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in *La governance dell'immigrazione*, cit., p. 97 ss. In via generale, M. Villa, *L'integrazione nell'era della governance multilivello*, in *Le città globali e la sfida dell'integrazione*, a cura di M. Villa, Rapporto ISPI, 2018, disponibile al sito www.ispionline.it.

40. Sul punto si veda D. Strazzari, *Riparto di competenze tra Stato e Regioni: alla ricerca del confine perduto?*, in «Le Regioni», 5, 2006, p. 1044, che richiama a tal proposito la compe-

Per quanto riguarda nello specifico la materia dell'asilo, deve evidenziarsi come la previsione di cui al comma 3 dell'art. 10 Cost. abbia ricevuto una "tormentata" attuazione⁴¹. A tal proposito deve evidenziarsi come l'adozione a livello internazionale della sopra citata Convenzione di Ginevra sul riconoscimento dello *status* di rifugiato sia stata determinante ai fini dell'approvazione, nell'ordinamento nazionale, della prima normativa in materia, grazie alla ratifica della convenzione medesima avvenuta con l. n. 277/1954. Tuttavia, solo a lunga distanza da tale adesione veniva disciplinata la materia con il d.l. n. 416/1989, convertito con modificazioni dalla l. n. 39/1990, successivamente modificato dalla l. n. 189/2002, che decentralizzava l'accertamento dello *status* di rifugiato tramite l'istituzione di apposite Commissioni territoriali. Mentre sarà soltanto grazie al recepimento delle direttive UE relative al Sistema europeo comune di asilo che lo Stato italiano adotterà una disciplina in tema di qualifiche, procedure e accoglienza dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale (rifugiati e titolari di protezione sussidiaria)⁴².

In via generale deve inoltre evidenziarsi la tendenza ad incidere sulla condizione giuridica dello straniero anche con discipline non strettamente attinenti alla materia immigrazione, ma relative – ad esempio – al sistema di welfare. A tal riguardo si può rilevare la tendenza, a livello statale così come a livello regionale/locale, a parametrare in termini preferenziali le politiche sociali sulle esigenze dei soli residenti, ad esempio richiedendo la condizione di soggiornante di lungo periodo ovvero la residenza prolungata sul territorio regionale o locale per l'accesso a presta-

tenza statale relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m), introdotta con la riforma del Titolo V della Costituzione. Nel nuovo quadro competenziale, C. Corsi, *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *La governance dell'immigrazione*, cit., p. 250, evidenzia come gli interventi individuati nel T.U. Imm., di cui gli enti territoriali devono farsi carico, «possono ritenersi un *minus* obbligatorio» rispetto a tutti quegli interventi in favore degli immigrati che ciascun ente territoriale riterrà opportuno promuovere, in relazione alle esigenze della propria realtà locale.

41. Si rinvia sul punto al contributo di E. Rossi in questo Volume.

42. Si veda *infra*, § 6.1.



zioni di natura sociale⁴³. Così, alcune leggi regionali hanno, ad esempio, subordinato l'accesso ai servizi sociali al possesso della cittadinanza europea o della residenza prolungata sul territorio. In altri casi la residenza prolungata sul territorio, per un periodo variabile dai 2 agli 8 anni, è stata assunta come condizione di accesso ad assegni di sostegno allo studio, assegni familiari, misure di sostegno alla povertà, accesso ad alloggi di edilizia residenziale pubblica. Analoga tendenza si è ravvisata nell'attività degli enti locali, i quali nell'ambito delle proprie funzioni non hanno mancato di introdurre previsioni volte a privilegiare i residenti di lungo periodo, ad esempio nei bandi di accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Tali discipline hanno contribuito a delineare un sistema di tutela dei diritti a carattere fortemente locale, idoneo a pregiudicare maggiormente la condizione degli stranieri, i quali, con ogni probabilità, saranno residenti nel territorio da un tempo inferiore rispetto ai cittadini⁴⁴.

6. Alcune chiavi di lettura. La frammentazione della condizione giuridica dello straniero

Chiarita l'articolazione di competenze tra differenti livelli di governo e le molteplici fonti che "governano" la disciplina dell'immigrazione e dell'asilo, si deve inoltre evidenziare come il T.U. Imm. – anche alla luce delle direttive UE di riferimento – introduca una serie di distinzioni tra stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio, stranieri titolari di determinati permessi di soggiorno (e in particolare lungo soggiornanti), stranieri non regolarmente presenti. Si tratta di distinzioni che più di altre danno conto della natura «socialmente (e giuridicamente) costruita delle definizioni», che rappresenta l'esito di una

43. Sul punto F. Dinelli, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, Jovene, 2011, p. 204 ss.; F. Corvaja, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in «Le Regioni», 6, 2011, p. 1257 ss.

44. Per un'analisi di tale tendenza, cfr. P. Carrozza, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, cit., p. 104 ss. Sul tema si veda anche A. Guazzarotti, *Lo straniero, i diritti, l'eguaglianza*, in «Quest. giust.», 1, 2009, p. 87 ss., ed in relazione alle politiche locali di esclusione, cfr. M. Ambrosini, *L'invasione immaginaria. L'immigrazione oltre i luoghi comuni*, Roma-Bari, Laterza, 2020, p. 61.

sceita dell'ordinamento in ordine alla possibilità di ingresso e soggiorno sul territorio⁴⁵, ma che nondimeno influiscono in modo rilevante sulla condizione giuridica dello straniero⁴⁶.

Ad esempio, alla luce della citata direttiva 2003/109/CE, recepita all'art. 9 del T.U. Imm., il titolare del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo gode di un complesso più ampio di diritti rispetto a quello dello straniero regolarmente soggiornato sul territorio. Una distinta condizione giuridica è riconosciuta ai lavoratori altamente qualificati (direttiva 2009/50/UE e art. 27-*quater* del T.U. Imm.). Peraltro è proprio la condizione di lavoratore che dovrebbe imporre allo Stato il riconoscimento di un catalogo più ampio di diritti, sia alla luce del diritto interno che di quello UE e internazionale. Sul punto si può richiamare anche l'art. 2 del T.U. Imm., il quale prevede che la Repubblica Italiana, in attuazione della convenzione OIL n. 143/1975, garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani. Ulteriori distinzioni riguardano poi i beneficiari di protezione internazionale (alla luce della direttiva 2011/95/UE e nell'ordinamento nazionale del d.lgs. n. 251/2007), i minori stranieri (anche in forza della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo), i familiari dei cittadini dell'UE (anche se cittadini di paesi terzi, alla luce della direttiva 2004/38/CE e nell'ordinamento nazionale del d.lgs. n. 30/2007).

Come è evidente, dunque, il quadro normativo sopra richiamato non considera lo straniero nella sua unicità, in contrapposizione al cittadino, ma introduce ulteriori distinzioni interne alla categoria degli stranieri, contribuendo quindi a "frammentarne" – sotto un profilo che potremmo definire "orizzontale" – la condizione giuridica in relazione al tipo di permesso di soggiorno e/o comunque allo *status*

45. Cfr. L. Zanfrini, *Sociologia delle migrazioni*, Roma-Bari, Laterza, 2007, p. 39 ss. Per una mappa degli stati soggettivi del migrante nella disciplina "speciale dell'immigrazione", cfr. F. Cortese, *La difficile "classificazione" dei migranti*, in M. Savino (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, p. 144.

46. Sul potere di differenziazione degli statuti personali dei migranti da parte dello Stato si veda in questo Volume il contributo di F. Oliveri.



personale⁴⁷. L'articolazione territoriale delle competenze stabilite in Costituzione contribuisce poi ulteriormente a questa frammentazione, poiché i diritti (soprattutto di natura sociale) dello straniero dipendono anche dal luogo di residenza sul territorio nazionale, in riferimento al quale Regioni ed enti locali, nell'esercizio della propria autonomia, riconoscono, garantiscono o limitano l'esercizio di determinati diritti e prestazioni. Si può quindi evidenziare come alla "frammentazione orizzontale" della condizione giuridica dello straniero si affianchi anche una "frammentazione verticale", conseguente ai differenti interventi adottati dai livelli sub statali di governo, per cui la condizione giuridica dello straniero non è omogenea nell'ambito dell'intero territorio nazionale ma varia da Regione a Regione e, in certi settori, anche da ente locale a ente locale. Tale ultimo profilo è in grado di incidere non soltanto sul godimento di diritti e prestazioni di natura sociale, ma anche su tutta un'altra serie di diritti fondamentali dello straniero, come quello all'unità familiare e, più in generale, sulle stesse condizioni di soggiorno e permanenza sul territorio. Si pensi, ad esempio, ai criteri in base ai quali attribuire gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, dai quali può conseguire non soltanto una limitazione dello straniero nell'accesso all'abitazione, ma anche l'impossibilità di chiedere il ricongiungimento familiare o il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, entrambi subordinati al possesso di un alloggio idoneo.

L'individuazione di alcune "dicotomie" all'interno della categoria degli stranieri può rendere maggiormente esplicita tale frammentazione.

6.1. La dicotomia rifugiati / migranti economici

Nel corso degli ultimi anni, la distanza tra migrazioni economiche e migrazioni forzate è andata sempre più accentuandosi nel discorso pubblico, per quanto possa ritenersi assai sfumata nella pratica. Sia in ragione

47. Si riferisce alla nozione di "stratificazione civica" E. Barberis, P. Boccagni, *Il lavoro sociale con le persone immigrate*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017, p. 52. A tal proposito si rinvia anche al contributo di E. Barberis in questo Volume.

della crisi economica che della necessità di contenere gli arrivi irregolari sul territorio nazionale, si tende a distinguere in modo assai netto coloro che fuggono da persecuzioni o da guerre, da coloro che migrano in cerca di una vita migliore⁴⁸: ai primi sarà riconosciuto lo *status* di “rifugiato”, e quindi un diritto di ingresso e soggiorno sul territorio, i secondi sono invece ritenuti “semplicemente” migranti, e il loro ingresso e soggiorno sul territorio è rimesso alla discrezionalità degli Stati nazionali.

Più precisamente, nell’ambito del sistema europeo comune di asilo è stata introdotta la c.d. “protezione internazionale”, volta a ricomprendere due *status*: quello di “rifugiato” e quello di beneficiario di “protezione sussidiaria”, entrambi riconducibili alla “migrazione forzata” o non volontaria. Tra i presupposti del primo vi è, infatti, il timore fondato della persona di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale; per quanto riguarda invece il secondo, si richiede la sussistenza di fondati motivi per ritenere che, se la persona ritornasse nel paese di origine, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno⁴⁹. In ragione della natura forzata della migrazione, la condizione giuridica dei rifugiati e dei titolari di protezione internazionale si differenzia da quella degli altri migranti regolarmente soggiornanti sul territorio ed è parificata a quella del cittadino in alcuni settori rilevanti della vita sul territorio: in materia di lavoro subordinato, lavoro autonomo, per l’iscrizione agli albi professionali; in materia di assistenza sociale e sanitaria; in materia di alloggio. Essi hanno inoltre diritto di accedere al sistema di accoglienza denominato “Siproimi”⁵⁰. Sono inoltre previste alcune facilitazioni per il ricongiungimento familiare rispetto alla disciplina stabilita in via generale per i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti⁵¹.

48. Sul punto D. Di Cesare, *Stranieri residenti. Una filosofia della migrazione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2017, p. 122.

49. Per un approfondimento delle qualifiche in tema di protezione internazionale, si veda il contributo di N. Morandi in questo Volume.

50. Sul sistema di accoglienza dopo la riforma adottata con il d.l. n. 113/2018, convertito dalla l. n. 132/2018, si veda il contributo di M. Giovannetti e L. Iuzzolini in questo Volume.

51. Tali condizioni di maggior favore, che discendono dalla direttiva 2004/83/CE, poi modificata dalla direttiva 2011/95/UE, sono state recepite in via estensiva (in termini di



Una distinta condizione giuridica è riconosciuta invece ai richiedenti asilo, e cioè ai migranti che hanno chiesto protezione ma non ancora ottenuto lo *status* di “rifugiato” o la protezione sussidiaria⁵². Particolarmente lungo è, di fatto, l’arco temporale nel quale si svolge l’esame della domanda di asilo, che vede l’audizione del richiedente asilo da parte della Commissione territoriale competente, oltre all’eventuale fase giurisdizionale in caso di impugnazione del provvedimento emesso da quest’ultima⁵³. In questo periodo il richiedente si trova in una sorta di “limbo”, sospeso tra la possibilità di ottenere protezione e quella di essere allontanato dal territorio.

I diritti e le prestazioni riconosciute allo straniero in questa fase di “transizione” presentano alcune peculiarità rispetto agli stranieri regolarmente presenti sul territorio. Tra i profili maggiormente critici si segnala la questione relativa all’iscrizione anagrafica, oggetto di modifica da parte del d.l. n. 113/2018, convertito dalla l. n. 132/2018, il quale ha disposto che il permesso di soggiorno per richiesta asilo non costituisce titolo per l’iscrizione anagrafica⁵⁴. La disposizione in questione ha

tutele) da parte del d.lgs. n. 251/2007, poi modificato dal d.lgs. n. 81/2014. In relazione alla parità di trattamento dei beneficiari di protezione internazionale nel settore dell’assistenza sociale, cfr. Corte di giustizia dell’Ue, sent. 21 novembre 2018 (C-713/17).

52. Si segnala peraltro che all’esito della domanda di asilo è possibile ottenere anche forme di protezione diverse da quelle di matrice UE. Si fa riferimento alla protezione umanitaria, cfr. N. Zorzella, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 1, 2018, p. 1 ss.; M. Acierno, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, in «Questione Giustizia», 2, 2018, p. 99 ss., nonché dopo l’entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, convertito dalla l. n. 132/2018, M. Benvenuti, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 1, 2019, p. 1 ss.; C. Padula, *Quale sorte per il permesso di soggiorno umanitario dopo il dl 113/2018?*, in www.questionegiustizia.it, rubrica “Diritti senza confini”.

53. Si segnalano peraltro le peculiarità del giudizio di protezione internazionale, con particolare riferimento alla valutazione di credibilità del richiedente asilo, su cui L. Minniti, *La valutazione di credibilità del richiedente asilo tra diritto internazionale, dell’UE e nazionale*, in www.questionegiustizia.it, rubrica “Diritti senza confini”.

54. Per un approfondimento, cfr. D. Consoli, N. Zorzella, *L’iscrizione anagrafica e l’accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo*, in www.questionegiustizia.it, rubrica “Diritti senza confini”; E. Gargiulo, *L’appartenenza negata: la residenza e i suoi significati, tra ambivalenze interpretative e conflitti politici*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 2, 2019, p. 33 ss. In via generale sul tema, cfr. P. Morozzo della Rocca, *La residenza degli stranieri*

originato differenti interpretazioni. A chi ha escluso l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, anche alla luce delle circolari amministrative seguenti all'entrata in vigore della novella legislativa⁵⁵, si sono opposte letture volte ad offrirne un'interpretazione conforme a Costituzione⁵⁶. Alcuni giudici hanno invece ritenuto di sollevare questione di legittimità in via incidentale dinanzi alla Corte costituzionale⁵⁷.

6.2. La dicotomia residenti di lungo periodo / neoarrivati

Un ulteriore profilo di differenziazione all'interno della categoria dei migranti riguarda la condizione giuridica del residente di lungo periodo e quella dello straniero neoarrivato. Tale distinzione richiama sia il caso in cui lo straniero è titolare del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, che la circostanza per la quale questi vanta comunque una residenza pluriennale sul territorio nazionale.

Si ricorda a tal proposito che il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo può essere rilasciato allo straniero in possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità, che dimostri la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale (aumentato nel caso di richiesta relativa ai familiari) e di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale

un diritto speciale?, in *La Repubblica e le migrazioni*, L. Ronchetti (a cura di), Milano, Giuffrè, 2014, p. 63 ss.

55. Cfr. sul punto circolare del Ministero dell'Interno del 18.12.2018, n. 15, ove si afferma che dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1, del citato d.lgs. n. 142/2015, non potrà consentire l'iscrizione anagrafica.

56. Tra le varie si segnala Tribunale di Firenze, ordinanza del 18 marzo 2019. Per il quadro della giurisprudenza di riferimento, si veda <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/iscrizione-anagrafica-decreto-sicurezza-giurisprudenza>.

57. Al momento in cui si scrive la questione è pendente. Per un approfondimento dei profili di incostituzionalità individuati negli atti di promovimento, cfr. Tribunale di Milano, ordinanza 1.8.2019, reg. ord. n. 145/2019, pubbl. su G.U. del 25.9.2019, n. 39; Tribunale di Ancona, ordinanza 29.7.2019, reg. ord. n. 153/2019, pubbl. su G.U. del 2.10.2019, n. 40; Tribunale di Salerno, ordinanza del 9.8.2019, reg. ord. n. 158/2019, pubbl. su G.U. del 9.10.2019, n. 41 (si vedano anche le successive ord. n. 159, 228, 229, 230, 231, 232, 233/2019 sempre del Tribunale dei Salerno).



pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio⁵⁸.

Oltre a quanto previsto per lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato, il titolare del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo può: fare ingresso nel territorio nazionale in esenzione di visto; svolgere nel territorio dello Stato ogni attività lavorativa subordinata o autonoma salvo quelle che la legge espressamente riserva al cittadino o vieta allo straniero (non richiedendo a tal fine la stipula del contratto di soggiorno di cui all'articolo 5-bis T.U. Imm.); usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale, di quelle relative all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, compreso l'accesso alla procedura per l'ottenimento di alloggi di edilizia residenziale pubblica, salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale; partecipare alla vita pubblica locale, con le forme e nei limiti previsti dalla vigente normativa. Tale titolo di soggiorno è l'unico a tempo indeterminato, il cui rilascio è altresì subordinato al superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana⁵⁹.

Frequentemente prestazioni di natura sociale sono subordinate al possesso del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo. A tal proposito, con riferimento all'assegno sociale, la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che «le provvidenze divengono il corollario dello stabile inserimento dello straniero in Italia, nel senso che la Repubblica con esse ne riconosce e valorizza il concorso al progresso della società, grazie alla partecipazione alla vita di essa in un apprezzabile arco di tempo». In questo quadro, i requisiti per il rilascio del permesso UE per

58. Cfr. art. 9 T.U. Imm. e direttiva 2003/109/CE.

59. In Italia, nel 2018, il 61,7% degli stranieri è soggiornante di lungo periodo (su un totale di cittadini di paesi terzi pari a 3,714 milioni). Il dato risulta piuttosto indicativo della stabilizzazione della presenza straniera. Cfr. *IX Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, a cura della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, luglio 2019, disponibile su www.lavoro.gov.it, p. 29.

soggiornanti di lungo periodo «sono in sé indici non irragionevoli di una simile partecipazione», cui consegue l'attribuzione di un peculiare *status* che comporta diritti aggiuntivi rispetto al titolare del solo permesso di soggiorno⁶⁰.

In altri casi, oltre al possesso del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo viene richiesta anche la residenza prolungata sul territorio nazionale/regionale/locale, quale ulteriore indice del radicamento dello straniero nella società. È il caso, ad esempio, del reddito di cittadinanza⁶¹.

Questa tipologia di previsioni incide profondamente sul differente trattamento degli stranieri residenti di lungo periodo rispetto a quello degli stranieri neoarrivati, non senza sollevare alcune criticità. È infatti evidente che il legame tra prestazioni attinenti a diritti fondamentali e residenza prolungata sul territorio può originare una forma di discriminazione indiretta, andando a privilegiare coloro che vantano un legame prolungato sul territorio. Tra questi rientreranno con maggiore probabilità i cittadini nazionali. Si tratta, infatti, di criteri spesso introdotti per restringere la platea dei possibili beneficiari delle prestazioni sociali⁶².

Sotto altro profilo, il legame tra prestazioni/diritti e possesso di un titolo di soggiorno per il cui rilascio è richiesto tra l'altro il possesso di un determinato livello di reddito può creare un irragionevole "circolo vizioso". Si possono, infatti, verificare casi nei quali è possibile accedere a talune prestazioni soltanto se si è privi di reddito (o con reddito basso) ma si chiede un titolo di soggiorno che presuppone proprio il possesso di un reddito almeno pari all'importo annuo dell'assegno sociale⁶³.

60. Cfr. Corte cost., sent. n. 50/2019.

61. Cfr. art. 2 del d.l. n. 4 del 2019, convertito dalla l. n. 26/2019. Sulle criticità di tale previsione sia consentito rinviare a F. Biondi Dal Monte, *Quale cittadinanza per il "reddito di cittadinanza"?* in *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi (a cura di), Bologna, il Mulino, p. 129 ss.

62. Non è tuttavia escluso che anche gli stessi cittadini nazionali possano subire gli effetti negativi di tali previsioni, ad esempio in caso di trasferimento da una Regione all'altra e ai fini dell'accesso a prestazioni legate alla pregressa residenza nella Regione di "destinazione".

63. Si veda sul punto Corte cost., sent. n. 11/2019, ma da ultimo anche sent. n. 50/2019, ove – con particolare riferimento alla condizionalità del riconoscimento dell'assegno sociale al possesso del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, per il cui rilascio è neces-



La legittimità di tali differenze di trattamento è stato oggetto di numerose sentenze della Corte costituzionale, la quale ha chiarito che – quando il diritto a soggiornare non sia in discussione – non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona⁶⁴. A tal proposito la Corte ha richiamato la necessità di verificare l'esistenza di una ragionevole correlazione tra il criterio di accesso ad una prestazione (o diritto) e la sua *ratio*. In altri termini occorre indagare la funzione sociale che la prestazione è chiamata a svolgere nel sistema e se essa integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei “bisogni primari” inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana⁶⁵. In tali casi non sembra, infatti, che si possa ritenere legittimo un criterio di accesso (o un titolo di preferenza all'accesso) basato sulla residenza prolungata sul territorio anche se richiesta indistintamente per cittadini e stranieri. Inoltre, per prestazioni inerenti all'educazione o all'istruzione della persona non può essere richiesta alcuna residenza protratta sul territorio in ragione dell'assoluta inconferenza tra la funzione che tali tipologie di prestazioni perseguono e il criterio assunto per il godimento delle stesse⁶⁶. In ogni caso, come ribadito nella sentenza n. 44/2020, i criteri adottati dal legislatore per

sario un reddito di importo pari all'assegno sociale stesso – la Corte costituzionale ne conferma la ragionevolezza, affermando che non è detto che lo straniero, una volta conseguito il permesso di soggiorno di lunga durata, che è di regola permanente, sia poi in grado di preservare le condizioni economiche che glielo hanno consentito: «[i]n tali casi, la vocazione solidaristica dell'assegno sociale torna a manifestarsi, in quanto esso soccorre chi, nonostante l'ingresso stabile nella collettività nazionale, sia poi incorso in difficoltà che ne hanno determinato l'indigenza».

64. Corte cost., sent. n. 306/2008, cit.

65. Da ultimo può essere richiamata la vicenda dei buoni spesa alimentari distribuiti dai Comuni ai sensi dell'art. 2 dell' OCDPC 29.3.2020, relativo al riparto delle risorse per la solidarietà alimentare, e condizionati – in taluni casi – al possesso del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo o alla residenza sul territorio (escludendo in tale ultimo caso gli stranieri privi di permesso di soggiorno). I Tribunali investiti della questione hanno collegato la fruizione di tale prestazione al soddisfacimento di esigenze primarie della persona umana, in particolare connesse al diritto all'alimentazione. Cfr. Tribunale di Roma, decreto 22 aprile 2020; Tribunale di Brescia, decreto 28 aprile 2020; Tribunale di Ferrara, ordinanza 30 aprile 2020.

66. Cfr. Corte cost., sent. n. 107/2018.

la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio⁶⁷. Il giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento – fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari – è operato dalla Corte «secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della ratio della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale ratio del filtro selettivo introdotto». All'esito di tale verifica la Corte costituzionale ha ritenuto irragionevole il requisito della residenza ultraquinquennale previsto dalla legge della Regione Lombardia per l'accesso ad alloggi di edilizia residenziale pubblica. Il requisito della residenza protratta rischia infatti di tradursi in una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'alloggio a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli). E ciò, a parere della Corte «è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli»⁶⁸.

Sebbene in talune ipotesi la Corte abbia ritenuto legittimo «favorire, entro i limiti della non manifesta irragionevolezza, i propri residenti, anche in rapporto al contributo che essi hanno apportato al progresso della comunità operandovi per un non indifferente lasso di tempo»⁶⁹, la durata della residenza prolungata sul territorio nazionale o regionale deve essere «contenuta entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli». I requisiti di accesso alle prestazioni meramente legati alla residenza protratta sul territorio possono infatti porsi in contrasto an-

67. Cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sent. n. 166/2018, n. 107/2018 cit., n. 168/2014, n. 172/2013, n. 133/2013, n. 40/2011. Per un'analisi della giurisprudenza di riferimento, cfr. A. Guariso, *Stranieri e accesso alle prestazioni sociali*, 2018, in www.asgi.it.

68. Per un commento alla decisione, cfr. C. Padula, *Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in «Consulta Online», 1, 2020, p. 173 ss. Sul tema dell'accesso all'abitazione si rinvia al contributo di E. Vivaldi in questo Volume.

69. Si veda a tal proposito Corte cost., sent. n. 222/2013.



che con gli obblighi conseguenti all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e incidere sullo *status* dei cittadini europei e di determinate categorie di cittadini di paesi terzi, ai quali la normativa UE riserva parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali (es. soggiornanti di lungo periodo, titolari di protezione internazionale nonché, per alcune prestazioni, titolari del permesso unico per lavoro, ecc.).

Con particolare riferimento al soggiornante di lungo, la Corte di giustizia dell'Ue ha, ad esempio, chiarito che la parità di trattamento affermata dalla direttiva in materia di «prestazioni sociali, assistenza sociale e protezione sociale» impedisce di riconoscere un sussidio per l'alloggio a condizioni differenti tra cittadini nazionali e beneficiari dello *status* di soggiornante di lungo periodo⁷⁰. Vi è poi da considerare anche la condizione giuridica dello straniero regolarmente presente sul territorio (anche neoarrivato) e titolare del permesso unico di cui alla direttiva 2011/98/UE⁷¹. L'art. 12 di tale direttiva prevede, infatti, il diritto alla parità di trattamento con i cittadini italiani nei settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004. Al riguardo la Corte di giustizia dell'Ue ha chiarito che una prestazione «può essere considerata come una prestazione di sicurezza sociale qualora sia attribuita ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione definita per legge, e si riferisca a uno dei rischi espressamente elencati nell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004», facendovi rientrare anche l'assegno per famiglie numerose *ex art.* 65 l. n. 448/1998⁷², che dunque deve essere riconosciuto anche agli stranieri titolari di permesso unico⁷³.

70. Cfr. CGUE, sent. 24 aprile 2012, causa C-571/10. Per un commento, cfr. G. Pelacani, *La parità di trattamento dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo nell'accesso alle prestazioni assistenziali. Il caso Kamberaj*, in «Le Regioni», 5-6, 2012, p. 1233 ss.

71. La direttiva è stata recepita con d.lgs. n. 40/2014.

72. Cfr. CGUE, sent. 21 giugno 2018, causa C-449/16, *Martinez Silva c. INPS e Comune di Genova*.

73. Si ricorda che tale assegno era inizialmente riservato ai soli cittadini italiani, poi è stato esteso ai cittadini dell'Unione europea e ai cittadini di paesi terzi titolari dello *status* di rifugiato politico o della protezione sussidiaria. Infine, nel 2013 è stato esteso ai titolari di un permesso di soggiorno di lungo periodo e ai familiari dei cittadini dell'Unione, ma non vi potevano accedere gli altri stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio.

Pertanto, pur considerando le difficoltà insite nella qualificazione delle varie prestazioni di natura sociale ai fini della possibile selezione dei beneficiari, devono certamente considerarsi sospetti (e potenzialmente incostituzionali) tutti quei criteri (o titoli preferenziali) di accesso fondati su una residenza prolungata sul territorio o richiesta esclusivamente per i non cittadini.

6.3. La dicotomia stranieri regolarmente presenti sul territorio /stranieri privi di permesso di soggiorno

Infine, un'ulteriore dicotomia che sembra potersi individuare nell'analisi della legislazione di riferimento è la distinzione tra stranieri regolarmente presenti sul territorio e stranieri privi di permesso di soggiorno. A tal proposito l'art. 2 T.U. Imm. prevede che allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti⁷⁴. Rientra tra questi anche il diritto alla salute, in relazione al quale il legislatore ha tuttavia operato una distinzione tra quelle che sono le prestazioni che risultino indifferibili ed urgenti, da riconoscere anche allo straniero privo di permesso di soggiorno⁷⁵, e la parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani, riconosciuta allo straniero iscritto al servizio sanitario nazionale⁷⁶.

Inoltre, fatta eccezione per i provvedimenti riguardanti attività sportive e ricreative a carattere temporaneo e per quelli inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie e alle prestazioni scolastiche obbligatorie, i documenti inerenti al soggiorno «devono essere esibiti agli uffici della

74. Sul differente trattamento tra stranieri "regolari" e "non regolari", cfr. E. Rossi, *Da cittadini vs. stranieri a regolari vs. irregolari. Considerazioni sull'evoluzione della disciplina giuridica dei non cittadini nell'ordinamento italiano*, cit., p. 155, evidenzia come la legislazione italiana si sia mossa su una linea che pare da un lato lasciare inalterata o leggermente avvicinare la posizione degli stranieri regolari a quella dei cittadini, ma al contempo differenziare in modo netto la condizione degli stranieri irregolari da quella degli stranieri regolari.

75. Cfr. art. 35 T.U. Imm.

76. Cfr. art. 34 T.U. Imm.



pubblica amministrazione ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati»⁷⁷.

Peraltro la condizione giuridica dello straniero non regolarmente presente sul territorio è divenuta il centro di una serie di provvedimenti prevalentemente legati alla sicurezza e al controllo delle frontiere. Si può richiamare a tal proposito il reato di ingresso e soggiorno illegale sul territorio, introdotto nell'ordinamento italiano nell'ambito del pacchetto sicurezza del 2009⁷⁸. Tra le disposizioni contro le immigrazioni "clandestine" sono incluse alcune fattispecie di reato relative al trasporto di migranti, con obblighi a carico del vettore aereo, marittimo o terrestre e del comandante della nave⁷⁹. Tra i vari reati figura anche la fattispecie del dare alloggio o cedere, anche in locazione, un immobile ad uno straniero che sia privo di titolo di soggiorno al momento della stipula o del rinnovo del contratto di locazione, al fine di trarre ingiusto profitto⁸⁰.

In questo contesto può richiamarsi anche la modifica adottata nel 2009 all'art. 116, comma uno, c.c., che richiedeva allo straniero che volesse contrarre matrimonio in Italia la presentazione di un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano. Tale modifica, volta a contrastare i cosiddetti "matrimoni di comodo", è stata dichiarata non conforme a Costituzione. La Corte ha, infatti, richiamato la necessità che le norme che regolano l'ingresso e soggiorno sul territorio siano «il risultato di un ragionevole e proporzionato bilanciamento tra i diversi interessi, di rango costituzionale, implicati dalle scelte legislative in materia di disciplina dell'immigrazione, specialmente quando esse

77. Cfr. art. 6 T.U. Imm.

78. Si veda a tal proposito Corte cost., sent. n. 250/2010, ove la Corte – nel ritenere conforme a Costituzione tale previsione – ha evidenziato come l'ordinata gestione dei flussi migratori si presenti come un «bene giuridico 'strumentale', attraverso la cui salvaguardia il legislatore attua una protezione in forma avanzata del complesso di beni pubblici 'finali', di sicuro rilievo costituzionale, suscettibili di essere compromessi da fenomeni di immigrazione incontrollata».

79. In relazione a tali previsioni si vedano le modifiche introdotte all'art. 12 T.U. Imm. dal d.l. n. 53/2019, convertito dalla l. n. 77/2019.

80. Cfr. art. 12, comma 5-bis, T.U. Imm.

siano suscettibili di incidere sul godimento di diritti fondamentali, tra i quali certamente rientra quello di contrarre matrimonio»⁸¹.

La Corte ha inoltre chiarito la spettanza anche agli stranieri non regolarmente soggiornanti dei diritti umani inviolabili, «sino a quando nei loro confronti non sia emesso ed eseguito un provvedimento di espulsione, senza che ciò valga a legittimarne la presenza nel territorio dello Stato, oppure ad incidere sull'eventuale esercizio dell'azione penale per il reato di cui all'art. 10-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998, qualora ne sussistano i presupposti»⁸². Più in generale, in tema di salute, la Corte ha chiarito che esiste «un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto». E questo «nucleo irriducibile» di tutela della salute «deve perciò essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso»⁸³. Del pari, in materia di tutela del diritto di difesa, la Corte ha precisato che «lo straniero (anche irregolarmente soggiornante) gode di tutti i diritti fondamentali della persona umana, fra i quali quello di difesa, il cui esercizio effettivo implica che il destinatario di un provvedimento, variamente restrittivo della libertà di autodeterminazione, sia messo in grado di comprenderne il contenuto ed il significato»⁸⁴. Al riguardo, la Corte ha dichiarato l'illegittimità della previsione che non prevedeva, per lo straniero ammesso al patrocinio a spese dello Stato in un processo penale, la pos-

81. Cfr. Corte cost., sent. n. 245/2011.

82. Corte cost., sent. n. 299/2010. Proprio perché attinenti alla tutela di diritti umani fondamentali, non viola – a parere della Corte – il riparto di competenze fissato in Costituzione la legge regionale toscana, secondo la quale gli interventi socio assistenziali urgenti e indifferibili sono riconosciuti a tutte le persone dimoranti nel territorio regionale, anche se prive di titolo di soggiorno, né la legge regionale campana, che assicura l'accesso ai centri di accoglienza a tutte le persone straniere presenti sul territorio e sprovviste di un'autonoma sistemazione alloggiativa. Si veda rispettivamente Corte cost., sent. n. 269/2010 e n. 61/2011.

83. Corte cost., sent. n. 252/2001.

84. Corte cost., sent. n. 198/2000.



sibilità di nominare un proprio interprete⁸⁵. Infine la Corte ha chiarito che lo straniero, anche irregolarmente presente sul territorio, ha diritto di accedere alle misure alternative alla detenzione, alla luce dei principi costituzionali della uguale dignità delle persone e della funzione rieducativa della pena (artt. 2, 3 e 27, comma terzo, della Costituzione), i quali non tollerano alcuna legittima distinzione fondata sulla liceità, o meno, della presenza della persona nel territorio nazionale⁸⁶.

7. L'integrazione attraverso i diritti

Alla luce del quadro sopra analizzato, ci si chiede dunque come possa essere promossa l'integrazione dello straniero sul territorio nazionale. Oltre alle specificità di ciascuna categoria sopra richiamata, devono inoltre evidenziarsi le difficoltà di definire un preciso modello italiano di integrazione, nella complessità e multidimensionalità dei profili che presuppongono i percorsi di integrazione degli stranieri nelle società di destinazione. Occorre peraltro precisare come la scelta di un certo modello e, conseguentemente, l'adozione di una data politica non incidano sempre (o sempre allo stesso modo) sull'effettiva integrazione degli stranieri sul territorio nazionale. La dimensione delle politiche di integrazione è, infatti, distinta da quella dei processi di integrazione: le prime richiamano gli sforzi concretamente posti in essere dalla Repubblica (nelle sue varie articolazioni territoriali) per favorire l'integrazione dei migranti; i secondi richiamano, sotto un profilo soggettivo, l'effettivo inserimento degli stranieri nella società. Si tratta di processi spontanei che trovano nella relazione tra cittadini e stranieri una sede fondamentale di svolgimento, nel mondo del lavoro, della famiglia, della scuola, ecc.

85. Corte cost., sent. n. 254/2007. Sull'effettività della tutela e la mancanza di padronanza della lingua, cfr. L. Breggia, *L'audizione del richiedente asilo dinanzi al giudice: la lingua del diritto oltre i criteri di sintesi e chiarezza*, in «Questione Giustizia», 2, 2018, p. 193 ss. In via generale sul tema L. Busatta, *L'effettività del diritto d'accesso alla giustizia per gli stranieri*, in *Il Diritto in migrazione*, F. Cortese, G. Pelacani (a cura di), Napoli, Editoriale scientifica, 2017, p. 447 ss.

86. Cfr. Corte cost., sent. n. 78/2007 cit., con la quale la Corte, pur riconoscendo al legislatore la possibilità di diversificare le condizioni di accesso, le modalità esecutive e gli istituti fruibili dal condannato, dichiara l'illegittimità della previsione del divieto assoluto e generalizzato per gli stranieri irregolari di accedere alle misure alternative alla detenzione.

Per cui si potrebbe assistere ad una integrazione nella società avvenuta anche a prescindere (o nonostante) certe politiche pubbliche⁸⁷.

Numerosi sono i documenti adottati dall'Unione europea e dagli Stati nazionali dedicati all'integrazione dei migranti, definita nei *Common basic principles on integration* come «un processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e di tutti i residenti degli Stati membri», che implica il rispetto dei valori sui quali si fonda l'Unione europea e che trova nel lavoro, nell'istruzione e nella conoscenza della lingua dello Stato di destinazione alcuni ambiti di sviluppo⁸⁸. Mentre a livello nazionale, l'integrazione è definita per via legislativa come «quel processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società»⁸⁹.

Tra i piani nazionali dedicati al tema si può richiamare il *Piano per l'integrazione nella sicurezza Identità e Incontro*⁹⁰, adottato nel 2010 con l'esplicito scopo di individuare le principali linee di azione e gli strumenti da adottare al fine di promuovere un efficace percorso di integrazione, nel rispetto delle prerogative e delle competenze dei diversi attori istituzionali interessati, nonché delle procedure previste a legislazione vigente. Secondo tale piano, *identità, incontro ed educazione* sono le parole chiave del modello italiano di integrazione, che viene definito dell'identità aperta, e cioè basato sull'educazione all'apertura all'altro, superando, da un lato, l'impostazione multiculturalista e, dall'altro, la matrice assimilazionista. Sebbene

87. Sul tema, cfr. M. Ambrosini, *Migrazioni*, Milano, Egea, 2019, p. 138.

88. Cfr. *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU*, Documento del Consiglio n. 14615/04 del 19.11.2004. Si tratta di undici principi fondamentali comuni della politica di integrazione dei migranti nell'Unione europea, adottati nel 2004 e riconfermati nel 2014 dal Consiglio Giustizia Affari Interni. Tra i vari documenti, si vedano anche l'Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi adottata nel 2011 e il Piano di azione in tema di integrazione del 2016. Sul tema in via generale G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Napoli, ESI, 2018; S. Congia, *La governance multilivello per le politiche d'integrazione*, in *La Repubblica e le migrazioni*, cit., p. 87 ss.

89. Cfr. art. 4-bis T.U. Imm.

90. Il Piano è stato adottato dal Consiglio dei Ministri il 10 giugno 2010.



i contorni di tale modello risultino piuttosto “evanescenti”, il Piano ha il pregio di chiarire gli ambiti entro i quali può svilupparsi – generalmente – il percorso di integrazione dello straniero: educazione e apprendimento; lavoro; alloggio e governo del territorio; accesso ai servizi essenziali; minori e seconde generazioni, seppur unendo settori materiali (educazione, lavoro, alloggio, ecc.) e condizioni personali (es. quella dei minori).

Tra i documenti più recenti può invece richiamarsi il *Piano nazionale d'integrazione per i titolari di protezione internazionale*⁹¹ del 2017, il quale – sebbene riferito esclusivamente ai titolari di protezione internazionale – individua alcune linee di intervento che possono essere considerate «un primo passo verso un sistema integrato e inclusivo anche degli altri stranieri regolarmente soggiornanti, a dimostrazione di una matura consapevolezza del fenomeno migratorio raggiunta dal nostro Paese». Secondo quanto chiarito nel Piano, l'integrazione comporta «accanto alla titolarità dei medesimi diritti, l'impegno al rispetto dei medesimi doveri e all'assunzione delle medesime responsabilità: non solo, dunque, l'impegno a rispettare le leggi italiane, ma anche quello ad apprendere la lingua e a partecipare alla vita economica, sociale e culturale del Paese».

In questo contesto, accoglienza, salute, assistenza, inserimento lavorativo, alloggio rappresentano distinti e concomitanti profili del percorso di integrazione dello straniero sul territorio e il godimento dei diritti connessi a tali ambiti costituisce indubbiamente una preconditione per garantire l'effettività di tale percorso. Tuttavia l'esistenza di regimi differenziati nell'accesso degli stranieri a diritti e prestazioni, a seconda del permesso di soggiorno posseduto e del luogo di residenza, incide potenzialmente anche sul percorso di integrazione dello straniero, ostacolando. Al riguardo è possibile distinguere tre differenti declinazioni della “integrazione ostacolata”: l'integrazione negata, l'integrazione sospesa o condizionata e l'integrazione frenata.

91. Il Piano è stato adottato il 26 settembre 2017, ai sensi del d.lgs. n. 18/2014, il quale modificando l'art. 29 del d.lgs. n. 251/2007 ha istituito il Tavolo di Coordinamento Nazionale, insediato presso il Ministero dell'Interno, con il compito, tra gli altri, di predisporre ogni due anni, salva la necessità di un termine più breve, un Piano Nazionale degli interventi e delle misure volte a favorire l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale.

La prima è connessa alla condizione di irregolarità, quale *status* che limita di fatto l'accesso ai servizi pubblici e il coinvolgimento dello straniero come destinatario di interventi e politiche pubbliche di integrazione. Seppur vengano riconosciuti i diritti fondamentali della persona, l'assenza di una prospettiva di permanenza di lungo periodo, unita al timore di essere rintracciati sul territorio in condizione irregolare può impedire e di qui "negare" l'avvio di un percorso di integrazione.

La seconda è connessa al diniego di diritti e/o prestazioni che costituiscono a loro volta la preconditione di accesso a tutta un'altra serie di diritti e/o prestazioni. La condizione del richiedente asilo è piuttosto emblematica al riguardo. L'esclusione dal Siproimi e il diniego di iscrizione anagrafica (seppur temperato dalle interpretazioni dei Tribunali) costituiscono indici di una integrazione che potremmo definire "sospesa", fino alla decisione sul riconoscimento di una qualche forma di protezione, e "condizionata" al buon esito della domanda di asilo, accrescendo la situazione di incertezza e precarietà in cui si trova a vivere lo straniero.

Infine, la terza declinazione è connessa all'esclusione dello straniero da una serie di diritti e prestazioni in ragione del trattamento preferenziale riconosciuto ai cittadini o soltanto ad alcune categorie di straniero, "frenando" in tal modo il processo di integrazione. È, infatti, indubbio come pratiche discriminatorie perpetrate ai danni di cittadini stranieri siano in grado di incidere profondamente sull'efficacia dei percorsi di integrazione, sui tempi dell'integrazione, nonché – più in generale – sul godimento di diritti fondamentali e sulla pari dignità sociale⁹².

8. ... e l'adempimento dei doveri

La prospettiva dei diritti fondamentali richiama anche un approfondimento sui doveri dello straniero, seppur ai limitati fini del presente scritto. Del resto la *ratio* giustificatrice dei doveri imposti dalla Costituzione deve essere ricondotta all'art. 2 Cost. e al principio di solidarietà,

92. Come strumento di tutela nei confronti di tali provvedimenti e/o pratiche, si vedano gli artt. 43 e 44 T.U. Imm. e l'azione civile contro la discriminazione.



a sua volta inscindibilmente connesso al principio personalista: due principi che, come è stato evidenziato, non possono essere «separabili né concettualmente né praticamente [...]: essi sono piuttosto la medesima cosa o, per meglio dire, il principio solidarista è quello personalista in azione, in alcune delle sue più genuine (forse, proprio la più genuina delle) espressioni che ne consentono il pieno appagamento»⁹³.

In dottrina⁹⁴ è stato tuttavia rilevato come il tema del rapporto tra diritti/doveri degli stranieri e diritti/doveri dei cittadini italiani ponga certamente problemi non semplici. Tale rapporto andrebbe declinato anche considerando che accanto ad una “cittadinanza legale” è possibile individuare un concetto di “cittadinanza sociale” o “attiva”, costruita sull’apporto che la persona offre allo sviluppo della comunità ove si è inserito⁹⁵. È quanto emerge dalla sentenza n. 172/1999 della Corte costituzionale, ove si afferma che esiste una

comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, [che] accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall’art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell’uomo e richiedendo l’adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l’appunto, dal legame stretto di cittadinanza⁹⁶.

93. Cfr. A. Ruggeri, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in «Federalismi», 17, 2013, pp. 11-12.

94. E. Rossi, *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, in *La doverosità dei diritti. Analisi di un ossimoro costituzionale. Atti del Seminario di Napoli, 19 ottobre 2018*, F. Marone (a cura di), Napoli, Editoriale scientifica, 2019, p. 29.

95. Sul tema L. Ronchetti, *La “cittadinanza costituzionale” degli stranieri: una questione d’efficacia costituzionale*, in *La Repubblica e le migrazioni*, cit., p. 25 ss., e A. Lollo, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 142 ss. Con riferimento alla cittadinanza sostanziale europea, C. Salazar, *“Tutto scorre”: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell’insegnamento di Eraclito*, in «Politica del diritto», 3, 2001, p. 389.

96. In riferimento a Corte cost., sent. n. 172/1999, cfr. E. Grosso, *Sull’obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza*, in «Giur. cost.», 1999, p. 1724, evidenza come la Corte abbia evocato una concezione della cittadinanza, fondata sui diritti e sui principi costituzionali, più ampia della cittadinanza giuridica definita dalle leggi che stabiliscono i criteri di attribuzione della stessa.

Seguendo tale ragionamento e portandolo ad ulteriori sviluppi, «l'altro, il non cittadino, che rispetta i doveri costituzionali ed in primo luogo il dovere di solidarietà, partecipando al meccanismo redistributivo del welfare, diviene necessariamente parte integrante della comunità»⁹⁷.

Deve dunque essere riferito anche allo straniero il dovere tributario, riconducibile all'interesse dello Stato-comunità ad ottenere le risorse generali occorrenti per realizzare le finalità pubbliche. In dottrina ci si è tuttavia chiesti se la norma costituzionale «non fondi un reciproco diritto dello straniero (almeno di colui che regolarmente vive sul territorio dello Stato percependo un reddito soggetto a tassazione) a godere pienamente, al pari dei cittadini, dei benefici pubblici che dall'adempimento del suo dovere fiscale derivano»⁹⁸. Peraltro proprio la soggezione al dovere tributario sollecita una riflessione sul noto principio "*no taxation without representation*" e cioè sulla dissociazione tuttora esistente tra obbligo tributario e diritti politici. Infatti lo straniero, pur contribuendo al benessere della società di accoglienza, si trova spesso escluso dalla fruizione di rilevanti prestazioni sociali e dallo stesso circuito democratico della rappresentanza. Per tale ragione si è parlato di «paradosso», dal momento che gli «esclusi» da certi diritti o prestazioni non potranno mai partecipare alle decisioni in merito alle regole dell'esclusione e inclusione⁹⁹.

Se in campo economico e sociale l'estensione dei doveri agli stranieri non è discussa¹⁰⁰, maggiormente problematica è l'applicazione agli stranieri del dovere di difesa della Patria e di fedeltà alla Repubblica. Si tratta infatti di doveri che richiamano il tema dell'appartenenza e dell'identità «in modo ancora più solenne»¹⁰¹. La questione meritereb-

97. Cfr. P. Carrozza, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali*, in *La governance dell'immigrazione*, cit., p. 58.

98. E. Grosso, *I doveri costituzionali*, in AAVV., *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 261.

99. Cfr. S. Benhabib, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2006, p. 142.

100. Si veda sul punto A. Ruggeri, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in «Rivista AIC», 2, 2011, p. 22, riferendosi ai doveri relativi ai settori del lavoro, del fisco, della famiglia, dell'istruzione.

101. *Ibid.*, p. 22.



be uno specifico approfondimento, si può comunque evidenziare come tali doveri possano in qualche modo essere estesi anche agli stranieri se ricondotti ad un significato più ampio di «rispetto dei fondamenti del sistema costituzionale» e del metodo sul quale esso si fonda, nonché di difesa di quell'ordinamento costituzionale, orientando a tal fine il patriottismo di cui all'art. 52 Cost. verso un "patriottismo costituzionale" che si «sgancia inevitabilmente dalle categorie tradizionali della cittadinanza nazionale»¹⁰².

In questa direzione anche l'adempimento dei doveri costituzionali può offrire allo straniero una via di integrazione nell'ambito della quale «diritti e doveri fondamentali si implicano e sorreggono a vicenda, tutti traendo alimento dalla condivisione delle esperienze di vita e dal vincolo di solidarietà che sta a base del loro svolgimento»¹⁰³.

Sul legame tra adempimento di doveri di solidarietà e integrazione si può richiamare anche quanto chiarito dalla Corte costituzionale in relazione all'accesso al servizio civile nazionale (rinominato "universale")¹⁰⁴ da parte dei cittadini stranieri. Nel dichiarare l'incostituzionalità della previsione che ne condizionava l'accesso al possesso della cittadinanza italiana, la Corte ha chiarito che l'ammissione al servizio civile «consente oggi di realizzare i doveri inderogabili di solidarietà», permettendo a chi lo svolge «di rendersi utile alla propria comunità»¹⁰⁵. La stessa Corte ha inoltre evidenziato come il concetto di «difesa della Patria», nell'ambito del quale è stato tradizionalmente collocato l'istituto del servizio civile, abbia subito una significativa evoluzione, nel senso dell'apertura a molteplici valori costituzionali ed in relazione ai doveri inderogabili di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost. Pertanto il dovere di difesa

102. Cfr. E. Grosso, *ult. op. cit.*, p. 250 e p. 274. Sul tema si veda anche A. Morelli, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in «Consulta Online», 3, 2018, p. 543.

103. Come rileva A. Ruggeri, *ult. op. cit.*, p. 24.

104. Si veda la legge di delega n. 106/2016, attuata con il d.lgs. n. 40/2017, "corretto" dal d.lgs. n. 43/2018.

105. Corte cost., sent. n. 115/2015, su cui S. Penasa, *Verso una "cittadinanza costituzionale"? L'irragionevolezza del requisito della cittadinanza italiana per l'accesso al servizio civile volontario*, in «Rivista AIC», 3, 2015, e A. Rauti, *Il diritto di avere doveri. Riflessioni sul servizio civile degli stranieri a partire dalla sent. cost. n. 119/2015*, in «Rivista AIC», 4, 2015.

della Patria «non si risolve soltanto in attività finalizzate a contrastare o prevenire un'aggressione esterna, ma può comprendere anche attività di impegno sociale non armato», tra cui la prestazione di servizi rientranti nella solidarietà e nella cooperazione a livello nazionale ed internazionale. Peraltro, sotto un diverso profilo, la Corte evidenzia come l'estensione del servizio civile a finalità di solidarietà sociale concorra a qualificarlo, oltre che come adempimento di un dovere di solidarietà, «anche come un'opportunità di integrazione e di formazione alla cittadinanza». E pertanto l'esclusione dei cittadini stranieri dalla possibilità di prestare il servizio civile nazionale, impedendo loro di concorrere a realizzare progetti di utilità sociale e, di conseguenza, di sviluppare il valore del servizio a favore del bene comune «comporta dunque un'ingiustificata limitazione al pieno sviluppo della persona e all'integrazione nella comunità di accoglienza».

Il quadro deve tuttavia essere completato con riferimento a quei doveri che sono richiesti nello specifico agli stranieri. Si fa riferimento al dovere di esibire i documenti inerenti al soggiorno ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero¹⁰⁶ e all'obbligo di conoscenza della lingua italiana, richiesto nell'ambito dell'accordo di integrazione, ai fini dell'ottenimento del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo e ai fini della concessione della cittadinanza italiana.

La conoscenza della lingua italiana, ambito certamente rilevante per l'integrazione dello straniero, diviene quindi anche oggetto di uno specifico dovere ricondotto allo "schema contrattuale" dell'accordo di integrazione. Sul modello di altre esperienze straniere, anche l'Italia ha introdotto l'obbligo per lo straniero di sottoscrivere tale "accordo" al momento del suo ingresso sul territorio nazionale quale condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno. L'accordo comporta per lo straniero l'impegno a conseguire specifici obiettivi di integrazione nel periodo di validità del permesso di soggiorno, e prevede l'acquisizione o la perdita di determinati punti, in ragione di certe condotte. Alla

106. Cfr. art. 6 T.U. Imm.



perdita integrale dei crediti consegue la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato¹⁰⁷. Viene dunque ad essere introdotto un percorso obbligatorio di integrazione per via legislativa, nell'ambito del quale alcuni elementi, come la conoscenza della lingua italiana ovvero la frequenza di corsi di formazione, non costituiscono soltanto prestazioni concernenti il diritto all'istruzione e alla formazione dello straniero, ma anche specifici obiettivi di integrazione da raggiungere per evitare l'espulsione. Si è dunque evidenziato come tutto ciò sembri tramutare diritti sociali (o almeno finalità pubbliche che richiedono attuazione legislativa) in obblighi sanzionati a carico dello straniero, trascurando le difficoltà che il processo di integrazione presenta per gli stessi stranieri¹⁰⁸.

9. Rilevi conclusivi

Il quadro sopra delineato evidenzia come il complesso dei diritti e delle prestazioni di cui gode lo straniero debba essere dapprima individuato sulla base del titolo di soggiorno da questi posseduto, per poi valutare in concreto quali diritti gli sono garantiti o limitati nel luogo di residenza. L'esistenza di molteplici *status* giuridici risulta particolarmente evidente nell'analisi di alcune dicotomie interne alla categoria degli stranieri, che consentono di mettere chiaramente in luce le differenti discipline applicabili. Ciononostante si può al contempo rilevare il significativo contributo della Corte costituzionale verso una ricostruzione unitaria della condizione giuridica dello straniero, con riferimento alla tutela di diritti umani fondamentali e al divieto di discriminazione. Con particolare riferimento al primo profilo, la Corte ha in più occasioni individuato un ambito indisponibile alla discrezionalità legislativa, che permette di inverare l'affermazione della

107. Al riguardo C. Corsi, *Da stranieri a cittadini. Linee di un percorso italiano*, in *Società multiculturali e percorsi di integrazione*, G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), Firenze, Firenze University Press, p. 45, evidenzia la natura simbolica dell'accordo di integrazione «sintomatico della volontà di tematizzare l'integrazione come obbligo e non come diritto».

108. Sul punto B. Pezzini, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, cit., p. 211.

Corte costituzionale per cui lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona, anche se privi di titolo di soggiorno. Con riferimento al secondo profilo, la Corte ha chiarito che la definizione delle condizioni poste dal legislatore per il godimento di diritti e prestazioni deve rispettare il principio di uguaglianza e ragionevolezza. Limitazioni nell'accesso a diritti e prestazioni possono peraltro ostacolare il percorso di integrazione dello straniero.

In chiave complementare alla prospettiva dei diritti, l'estensione dei doveri costituzionali anche agli stranieri, seppure con le precisazioni sopra individuate, è riconducibile ai doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., potendo dunque favorire lo stesso percorso di integrazione dello straniero nella società. In questa prospettiva resta tuttavia critica l'esclusione degli stranieri dal diritto di voto, poiché l'imposizione fiscale pone un problema di non corrispondenza fra diritti e doveri dello straniero. Il tema merita di essere analizzato non solo alla luce dell'art. 48 Cost., in tema di diritto di voto, ma anche alla luce del principio democratico di cui all'art. 1 Cost. e della nozione di popolo democratico¹⁰⁹. Si tratta di un richiamo che, pur con le dovute valutazioni circa la possibilità di distinguere le elezioni politiche da quelle amministrative, vuole porre l'attenzione sul carattere stanziale che nella società contemporanea ha assunto l'immigrazione e sulla necessità di contribuire effettivamente alla creazione di quella "comunità di diritti e doveri" più ampia di quella fondata sulla cittadinanza in senso formale.

109. Sul tema M. Luciani, *La partecipazione politica e i migranti*, in *La Repubblica e le migrazioni*, cit., p. 82.

L'ACCESSO ALL'ABITAZIONE PER I MIGRANTI. QUADRO NORMATIVO E PRASSI*

Elena Vivaldi

1. Il diritto all'abitazione: una premessa

Il diritto all'abitazione, che trova importanti riconoscimenti in molte fonti sovranazionali¹, è richiamato nella Carta costituzionale, la quale, all'art. 47, finalizza il risparmio popolare, tra gli altri scopi, alla *proprietà dell'abitazione*. A questo proposito preme evidenziare che la disposizione citata non parla di *proprietà di immobili*, ma pare mettere l'accento sulla *funzione* che la casa è chiamata a svolgere² sottolineando l'idea per cui la casa rappresenta un bene strumentale alla soddisfazione di bisogni primari dell'individuo³: pensiamo non solo ai bisogni abitativi, ma anche a quelli lavorativi, familiari, alla realizzazione dell'integrazione e della coesione sociale, alla crescita del senso di appartenenza a una determina-

* Si riprendono qui, con sviluppi e aggiornamenti, alcune considerazioni già esposte in E. Vivaldi, *Abitazione*, in *Dizionario dei diritti degli stranieri*, C. Panzera, A. Rauti (a cura di), Napoli, Editoriale Scientifica, in corso di pubblicazione.

1. Pensiamo in particolare all'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e all'art. 11 del Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali (disposizioni, peraltro, richiamate nella prima giurisprudenza della Corte costituzionale sull'enucleazione di un diritto sociale all'abitazione). Ma anche, a livello europeo, all'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e al punto 19 del Pilastro Europeo dei diritti sociali.

2. D. Sorace, *A proposito di "proprietà dell'abitazione", "diritto d'abitazione", e "proprietà (civile) della casa"*, in «Rivista trimestrale di procedura civile», 1977, p. 1178.

3. Così T. Martines, *Il "diritto alla casa"*, in *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, N. Lipari (a cura di), Roma-Bari 1974, p. 392 ss., secondo cui «l'abitazione costituisce punto di riferimento di un complesso sistema di garanzie costituzionali, e si specifica quale componente essenziale (oltre che presupposto logico) di una serie di 'valori' strettamente legati a quel pieno sviluppo della persona umana che la Costituzione pone a base (assieme all'istanza partecipativa) della democrazia sostanziale».



ta comunità⁴. Da questo punto di vista è significativa la giurisprudenza costituzionale che si è sviluppata intorno a questo tema: già nella sent. n. 217/1988 la Corte ebbe modo di affermare che «il diritto all'abitazione rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione». Ancora, nella pronuncia n. 404/1988 si è affermato che è «doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione»; il diritto all'abitazione assume, infatti, le vesti di un diritto *fondamentale*, che rappresenta il «connotato della forma costituzionale di Stato sociale voluto dalla Costituzione», quella forma di stato che deve «contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana»⁵. La Corte però ha anche evidenziato, da subito, che il diritto all'abitazione «tende a essere realizzato in proporzione delle risorse della collettività» in quanto solo il legislatore, «misurando le effettive disponibilità e gli interessi con esse gradualmente soddisfatti, può razionalmente provvedere a rapportare mezzi a fini, e costruire puntuali fattispecie giustiziabili espressive di tali diritti fondamentali»⁶.

A partire da queste premesse occorre quindi chiarire quali siano le conseguenze derivanti dal riconoscere il diritto all'abitazione, finanziariamente condizionato, nel novero dei diritti sociali. In particolare occorre chiedersi a chi spetta tale diritto: se ai soli cittadini o anche agli stranieri presenti sul nostro territorio⁷.

4. L'abitazione sarebbe quindi presupposto per il godimento di molti diritti fondamentali. Pensiamo alla libertà di domicilio (art. 14 Cost.), ai diritti della famiglia (artt. 29-31 Cost.), al diritto alla salute (art. 32 Cost.), al diritto al lavoro (artt. 4, comma 1, e 35, comma 1). Su questi aspetti M.A. Cabiddu, *Convivere con la crisi: la casa*, in «Amministrare», 1, 2013, p. 91.

5. La Corte ha qualificato anche di recente il diritto all'abitazione come «diritto attinente alla dignità e alla vita di ogni persona». Si veda Corte cost., sent. n. 106/2018, punto 3.4 *cons. dir.*

6. Corte cost., sent. nn. 252/1989 e 121/1996. Criticamente sul legame tra diritto all'abitazione e valutazioni di tipo economico, cfr. G. Gilardi, *Abitare: un diritto, non una semplice aspettativa*, in «Quest. giust.», 2008, p. 111 ss.

7. Su questi ed altri interrogativi si vedano, tra gli altri, F. Pallante, *Gli stranieri e il diritto all'abitazione*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2016, p. 6; P. Bonetti, L. Melica, *L'accesso all'alloggio*, in *Diritto degli stranieri*, B. Nascimbene (a cura di), Padova 2004, p. 1017 ss.; C. Corsi, *Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?*, in «Dir. imm. citt.», 3-4, 2008, p. 141 ss.

Del resto, se abbiamo rilevato la strumentalità della disponibilità di un alloggio rispetto alla fruizione di una serie di altri beni, ciò è tanto più vero per il migrante, il cui percorso di inclusione sociale è reso spesso più faticoso a causa della lingua e della mancanza di reti sociali o parentali cui fare riferimento. Eppure, l'acuirsi del problema abitativo non solo per chi si trova stabilmente in condizioni precarie, ma anche per nuove categorie sociali⁸, ha fatto di questo tema un aspro terreno di scontro, in grado di mettere a rischio la tenuta dei principi di solidarietà di eguaglianza posti a fondamento della nostra Costituzione. Come è stato efficacemente osservato «l'immigrazione è uno dei fattori che più di altri ha influito sul diritto all'abitare e sulla configurazione delle sue concrete modalità di tutela, mettendo a nudo alcuni punti deboli delle politiche abitative statali e regionali»⁹.

Il riconoscimento del diritto all'abitazione per gli immigrati¹⁰ ha subito, infatti, nelle normative nazionali e regionali, chiusure significative, soprattutto ad opera di previsioni che richiedono la residenza prolungata sul territorio nazionale o locale e che quindi ricercano la prova di un legame tendenzialmente stabile tra la persona e la comunità per l'accesso a prestazioni che mirano a rispondere a situazioni di bisogno e di indigenza¹¹. Tutto ciò sebbene l'Istat continui ad evidenziare, nei suoi rapporti annuali, che gli stranieri in povertà assoluta sono oltre un milione e 500 mila, con una incidenza pari al 30,3% (tra gli italiani è il 6,4%) e che l'incidenza di povertà assoluta è pari al 25,1% per le famiglie con almeno uno straniero (27,8% per le famiglie composte esclusivamente da stranieri) e

8. Pensiamo alle famiglie monoparentali, monoreddito, soggetti inoccupati o disoccupati. Su questi aspetti E. Ponso, *L'articolo 5 del "Piano casa" del Governo Renzi. Un dubbio bilanciamento tra esigenze di legalità e diritto alla casa*, in «Costituzionalismo.it», 2, 2014.

9. E. Olivito, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli, Jovene, 2017, p. 250.

10. A. Randazzo, *Il "diritto all'abitare" al tempo delle migrazioni*, in «Dirittifondamentali.it», 1, 2019.

11. Sul punto, la Corte di giustizia, ha avuto modo più volte di affermare che la residenza prolungata sul territorio si configura come un criterio apparentemente neutro che tuttavia è idoneo a incidere maggiormente sulla condizione del non cittadino, integrando un'ipotesi di discriminazione indiretta. Così F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 261.



al 5,3% per le famiglie di soli italiani¹². Come vedremo dopo, su tali previsioni è spesso intervenuta la Corte costituzionale, giocando un ruolo decisivo nel dare priorità ai bisogni essenziali della persona¹³.

Fino all'approvazione del testo unico in materia di immigrazione (d.lgs. n. 286/1998, T.U. Imm.), le politiche sociali e abitative nei confronti degli immigrati si sono sviluppate soprattutto a livello regionale e locale. Nell'attesa di un intervento organico da parte dello Stato e per far fronte alle diverse sanatorie che sono state approvate in favore degli stranieri, infatti, molte amministrazioni regionali e locali hanno iniziato, già a partire dagli anni '80, a fare i conti con la presenza di immigrati sul proprio territorio, predisponendo servizi di orientamento, formazione e avviamento al lavoro¹⁴; in questo quadro, peraltro, alcune Regioni hanno consentito l'accesso degli stranieri regolarmente soggiornanti alle graduatorie dell'ERP¹⁵.

Nel contempo, a livello generale, di fronte all'acuirsi del problema casa, le politiche abitative si sono sviluppate, negli anni settanta¹⁶, su due versanti: da un lato attraverso l'adozione di misure tese ad incrementare il numero degli alloggi all'interno del sistema di edilizia residenziale pubblica¹⁷; dall'altro sono state introdotte misure finalizzate alla tutela della parte contrattuale debole nei rapporti di locazione¹⁸.

12. Rapporto Istat 2019 (riferito al 2018), reperibile all'indirizzo: <https://www.istat.it/it/files//2019/06/La-povert%C3%A0-in-Italia-2018.pdf>.

13. M. Cartabia, *Gli "immigrati" nella giurisprudenza costituzionale: titolari di diritti e protagonisti della solidarietà*, in *Quattro lezioni sugli stranieri*, C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro (a cura di), Napoli, Joene, 2016, p. 23 ss.

14. Così C. Panzera, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in «Dir. pubbl.», 1, 2018, p. 142.

15. P. Bonetti, L. Melica, *L'accesso all'alloggio*, cit., p. 1023 ss.

16. Sul punto sia consentito rinviare a E. Vivaldi, *Le politiche abitative e i poteri normativi del Governo*, in *Poteri normativi del governo ed effettività dei diritti sociali*, L. Azzena, E. Malfatti (a cura di), Pisa, Pisa University Press, 2017, p. 133 ss.

17. Basti pensare al primo grande intervento sulla casa, rappresentato dalla l. n. 65/1971, la quale disciplinò lo strumento dell'espropriazione per pubblica utilità al fine di realizzare un ambizioso programma pubblico di edilizia residenziale e alla l. n. 457/1978, che finanzia un piano decennale di edilizia residenziale per la costruzione di abitazioni e per il recupero del patrimonio edilizio già esistente.

18. Si pensi alla l. n. 392/1978, nota come legge sull'equo canone, che tentò di trovare una sintesi tra l'interesse allo sfruttamento economico dei beni, da parte dei proprietari di im-

Occorre poi attendere il biennio 2007-2008 per vedere approvate nuove misure sul disagio abitativo: da un lato le misure finalizzate a dare una risposta a persone soggette a procedure esecutive di rilascio per finita locazione¹⁹, dall'altro l'istituzione del Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa²⁰.

Da quel momento in avanti pare che il problema abitativo delle fasce di popolazione più deboli sia meno presente tra gli obiettivi del legislatore e sia stato, invece, affrontato attraverso interventi disorganici adottati dal Governo. È stato così sia per il Piano casa del 2008, adottato con d.l. n. 112/2008 conv. in l. n. 133/2008, sia per quello del 2014, adottato con d.l. n. 47/2014 conv. in l. n. 80/2014. Si tratta di interventi di diversa natura, che hanno mirato ad affrontare il problema casa da più punti di vista, attraverso l'offerta di nuovi alloggi di edilizia residenziale, con il rafforzamento dell'offerta abitativa in locazione e con la disciplina di nuovi strumenti finanziari per convogliare capitali pubblici e privati. Misure insufficienti, dove hanno trovato collocazione disposizioni di chiusura nei confronti dei migranti²¹.

2. L'accesso all'abitazione per il migrante: la residenza pro- tratta sul territorio e gli interventi correttivi della Corte costituzionale

La disponibilità di un alloggio, al pari dell'accesso al lavoro, costituisce dunque una tappa fondamentale nel processo di integrazione: è

mobili, e quello di rispondere alla domanda di alloggi a prezzi più bassi rispetto al mercato, propria di una fascia crescente di popolazione

19. La l. n. 9/2007, recante "Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali", ha previsto, oltre alla sospensione delle procedure di rilascio degli immobili in presenza di determinate condizioni di fragilità sociale dei nuclei familiari, anche una serie di benefici fiscali per i proprietari degli immobili in questione.

20. La l. n. 244/2007 (finanziaria per il 2008) ha previsto all'art. 23, comma 475 ss., la possibilità per i titolari di un mutuo contratto per l'acquisto della prima casa di beneficiare della sospensione del pagamento delle rate al verificarsi di situazioni di temporanea difficoltà, destinate ad incidere negativamente sul reddito complessivo del nucleo familiare.

21. Pensiamo a quanto previsto dall'art. 11, comma 2 e 13, che ha richiesto una residenza decennale sul territorio dello Stato e una quinquennale su quello regionale per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai contributi per il pagamento del canone di locazione (su cui ritorneremo). Torneremo dopo sul punto.



il punto di inizio di una nuova esperienza di vita e, allo stesso tempo, presupposto per poter ricostruire, sul territorio italiano, i legami affettivi con i propri familiari. L'art. 29 del T.U. Imm., infatti, prescrive che lo straniero richiedente il ricongiungimento familiare deve dimostrare la disponibilità di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali.

Inoltre la disponibilità di un alloggio adeguato costituisce, per lo straniero, un requisito indispensabile: per l'ingresso e la permanenza nel territorio italiano in caso di lavoro subordinato e autonomo (artt. 22 e 26 T.U. Imm.), per usufruire del permesso di soggiorno per cure mediche (art. 36 T.U. Imm.), per il rilascio del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo (art. 9 T.U. Imm.)²².

L'art. 40 del T.U. Imm. gradua l'accesso all'alloggio in relazione al titolo di soggiorno posseduto²³. Se l'obiettivo della norma sembra quello di «consentire agli stranieri regolarmente soggiornanti il godimento di una tipologia differenziata di alloggi, differenziazione questa che mira ad una progressiva integrazione del migrante all'interno del circuito ordinario del mercato privato delle abitazioni»²⁴, dall'altra parte il soggiorno regolare nel territorio dello Stato necessita della disponibilità di un alloggio²⁵. A tal proposito è stato osservato che la disponibilità di un

22. A tal fine preme evidenziare che la l. n. 125/2008 ha introdotto il comma 5-bis all'art. 12 del T.U. Imm. La disposizione prevede la condanna della reclusione da sei mesi a tre anni per chi, al fine di trarre ingiusto profitto, ceda un alloggio, anche in locazione, ad uno straniero che sia privo di titolo di soggiorno al momento della stipula o del rinnovo del contratto di locazione. La condanna, peraltro, comporta la confisca dell'immobile, salvo che quest'ultimo appartenga a persona estranea al reato.

23. F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, cit., p. 206.

24. A. Ciervo, *Il diritto all'abitazione dei migranti*, in *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, L. Ronchetti (a cura di), Milano, Giuffrè, 2012, p. 266.

25. A tal proposito si ricorda che il c.d. "decreto sicurezza" (d.l. n. 113/2018, convertito dalla l. n. 132/2018), nell'escludere che il permesso di soggiorno "per richiesta asilo" costituisca titolo per l'iscrizione anagrafica del richiedente asilo, sembrerebbe far venire meno un prerequisito per l'accesso all'abitazione. Sul punto, criticamente, P. Morozzo della Rocca, *Residenza, dimora, domicilio e condizione alloggiativa nella disciplina del permesso di soggiorno*, in «Dir. imm. citt.», 1, 2019; A. Rauti, *Editoriale. Il d.l. n. 113 del 2018 e la logica dei contropoteri territoriali*, in «Diritti regionali», 1, 2019; G. Serra, *L'iscrizione anagrafica e i richiedenti asilo dopo il dl 113/2018*, in «Questione giustizia», 2019.

alloggio per un migrante sarebbe una sorta di “Giano bifronte” che ha il volto ora dell'onere, al cui adempimento sono vincolati l'ingresso e la permanenza sul territorio italiano, ora del diritto, la cui garanzia è diversamente graduata in conseguenza di numerosi elementi²⁶.

In particolare l'art. 40 tiene distinta la fase della prima accoglienza da quella della stabilizzazione e dei ricongiungimenti. In particolare gli stranieri regolarmente soggiornanti che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza possono accedere a centri accoglienza²⁷, in modo da far fronte in via immediata ad esigenze alloggiative ed alimentari. Nell'attesa di reperire un alloggio in via definitiva, questi ultimi possono accedere anche ad alloggi sociali, collettivi o privati, nell'ambito di strutture alloggiative, prevalentemente organizzate in forma di pensionato, aperte a italiani e stranieri, finalizzate a offrire una sistemazione alloggiativa dignitosa a pagamento, secondo quote calmierate, nell'attesa del reperimento di un alloggio ordinario in via definitiva.

Di contro, soltanto agli stranieri titolari del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale, che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo è riconosciuto il diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni Regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione. Possibilità, questa, estesa ai titolari dello *status*

26. Così E. Olivito, *Il diritto costituzionale*, cit., p. 253. Si vedano anche le osservazioni di B. Pezzini, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in A.A.VV., *Annuario 2009. Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale AIC (Cagliari, 16-17 ottobre 2009)*, Napoli, Jovene, 2010, p. 178.

27. Per centro di accoglienza il T.U. Imm. intende la struttura alloggiativa che, anche gratuitamente, provvede – per il tempo strettamente necessario al raggiungimento dell'autonomia personale – alle immediate esigenze alloggiative ed alimentari, e, ove possibile, all'offerta di occasioni di apprendimento della lingua italiana, di formazione professionale, di scambi culturali con la popolazione italiana, e all'assistenza socio-sanitaria degli stranieri impossibilitati a provvedervi autonomamente (art. 40, comma 3).



di rifugiato e di protezione sussidiaria, in condizioni di parità con i cittadini italiani dal d.lgs. n. 251/2007, come modificato dal d.lgs. n. 18/2014 (art. 29, comma 3-ter). In ogni caso, a prescindere da quale sia la durata e la tipologia del permesso di soggiorno, il migrante regolarmente soggiornante a parità con i cittadini italiani, può accedere all'abitazione senza discriminazioni²⁸ secondo quanto previsto dall'art. 43, comma 2, lett. c), T.U. Imm. Conseguentemente, ove ritenga che gli sia stato negato l'accesso ad un'abitazione per la sua condizione di straniero, può presentare ricorso affinché il giudice ordini la cessazione del comportamento pregiudizievole e adotti un provvedimento idoneo a rimuovere gli effetti della discriminazione.

Come accennato sopra, alcuni provvedimenti legislativi in materia di abitazione hanno introdotto requisiti aggiuntivi rispetto a quelli previsti dall'art. 40 T.U. Imm., idonei a restringere la platea dei beneficiari di tali prestazioni. In particolare il Piano casa del 2008²⁹, disciplinato dall'art. 11 del d.l. n. 112/2008, ha posto l'obiettivo di «garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana» attraverso l'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo mediante l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale³⁰. I destinatari di tali misure sono individuati dal

28. La norma richiamata specifica infatti che «compie un atto di discriminazione chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socioassistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità».

29. A questo è seguito il c.d. "Piano casa 2", avviato dall'intesa in Conferenza Stato-Regioni ed enti locali del 31 marzo 2009, e finalizzato in modo più specifico al rilancio del settore edilizio attraverso interventi che migliorino la qualità architettonica e/o energetica degli edifici entro il limite del 20% della volumetria esistente di edifici residenziali uni-bi familiari e a disciplinare interventi straordinari di demolizione e ricostruzione con ampliamento per edifici a destinazione residenziale entro il limite del 35% della volumetria esistente, con finalità di miglioramento della qualità architettonica e dell'efficienza energetica.

30. Con riferimento alla materia edilizia residenziale pubblica, con giurisprudenza costante, il Giudice delle leggi ha chiarito che essa si articola su tre livelli: «il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera m), Cost. – si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto

comma 2 dell'art. 11 in una serie di categorie svantaggiate nell'accesso al libero mercato degli alloggi, a cui occorre garantire un accesso prioritario³¹, tra i quali gli immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella stessa regione (art. 11, comma 13).

Non solo: il comma 13 dello stesso art. 11 è intervenuto anche a modificare i requisiti per l'accesso ai contributi per il pagamento del canone di locazione, prevedendo che i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi «devono prevedere per gli immigrati il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione».

Come ricordato sopra, il sostegno alle abitazioni in locazione è stato previsto dalla l. n. 431/1998 che all'art. 11 ha istituito il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, la cui dotazione annua è determinata dalla legge finanziaria e le cui somme sono utilizzate alla concessione di contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione dovuti ai proprietari degli immobili, ai conduttori aventi determinati requisiti³². La disposizione ha specificato che i requisiti

il territorio nazionale [...] Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia 'governo del territorio', ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., come precisato [...] da questa Corte con la sent. n. 451 del 2006. Il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale» (sent. n. 94/2007, punto 4.2 *cons. dir.*).

31. Cfr. art. 11, lett. g), del d.l. n. 112/2008, conv. in l. n. 133/2008. Con riferimento a quest'ultima disposizione, peraltro, la Corte costituzionale, nella sent. n. 121/2010 ha affermato che l'individuazione prioritaria rientra a pieno titolo nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che deve avere carattere soggettivo, oltre che oggettivo, giacché occorre sempre tener presenti le differenti condizioni di reddito, che incidono in modo diretto sulla fissazione del singolo "livello minimo", da collegare alle concrete situazioni dei soggetti beneficiari. Pertanto la legge statale, in coerenza con la sua funzione di individuare i «livelli minimi», stabilisce un ordine inderogabile di priorità, «il quale non esclude la possibilità che le Regioni, una volta soddisfatte le esigenze delle categorie deboli specificamente elencate, possano, nell'ambito del proprio territorio, individuare altre categorie meritevoli di sostegno, cui ritengono utile e necessario fornire il supporto degli interventi pubblici in materia di edilizia residenziale».

32. Il comma 3 dell'art. 11 chiarisce che, ove le risorse siano sufficienti, queste possono essere utilizzate anche per sostenere le iniziative intraprese dai comuni anche attraverso la costi-



debbano essere definiti dal Ministro dei lavori pubblici, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, insieme alla definizione dei criteri per la determinazione dell'entità dei contributi, in relazione al reddito familiare e all'incidenza sul reddito medesimo del canone di locazione.

In esecuzione della disposizione da ultimo richiamata, il d.m. 7 giugno 1999 ha dettato una serie di criteri reddituali, specificando inoltre che, ove le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed i Comuni concorrano con propri fondi ad incrementare le risorse attribuite dal fondo nazionale, possono stabilire ulteriori articolazioni delle classi di reddito o soglie di incidenze del canone più favorevoli. Rimane fermo che i comuni fissano l'entità dei contributi secondo un principio di gradualità, per favorire i nuclei familiari con redditi bassi e con elevate soglie di incidenza del canone nonché quelli in cui vi siano situazioni di particolare debolezza sociale. In origine, dunque, i destinatari del contributo erano tutti i conduttori che, per basso reddito ed elevate soglie di incidenza del canone, potessero ritenersi in una situazione di indigenza tale da non disporre di risorse sufficienti a sostenere l'onere del pagamento dell'ammontare dovuto per l'abitazione. Dunque sia la legge che il decreto ministeriale individuavano solo criteri di carattere economico tali da riservare la distribuzione del fondo a soggetti disagiati, senza prevedere alcuna distinzione tra cittadini e stranieri né richiedere, tra i requisiti di accesso, una determinata durata della residenza sul territorio nazionale e regionale. Ne consegue che, fino alla novella legislativa, a tali prestazioni sociali per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione hanno avuto accesso anche i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti, purché in possesso dei requisiti fissati dall'art. 40, comma 6, T.U. Imm.³³.

tuzione di agenzie o istituti per la locazione o attraverso attività di promozione in convenzione con cooperative edilizie per la locazione, tese a favorire la mobilità nel settore della locazione attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione per periodi determinati.

33. Peraltro la questione della legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 6, T.U. Imm., nel testo modificato dall'art. 27, comma 1, della l. n. 189/2002, è stata posta dal TAR Lombardia, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, in quanto – allorché richiede un

Da ultimo, la Corte d'appello di Milano, sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del citato art. 11, comma 13, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto, richiedendo solo per i cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione europea un periodo di residenza sul territorio nazionale o regionale, si tradurrebbe in una discriminazione nei confronti di questi ultimi. La Corte costituzionale, con sent. n. 166/2018, ha dichiarato l'incostituzionalità della previsione. Pur riconoscendo la natura *polifunzionale*³⁴ della prestazione, essa ha infatti sottolineato che la sua «*ratio* è quella di sostenere gli indigenti al fine di consentire loro di soddisfare le esigenze abitative mediante ricorso al mercato e prevenire il rischio di sfratti per morosità»³⁵. Si tratta, quindi, di un beneficio di carattere sociale in riferimento alla cui tipologia, seppur sia stata riconosciuta la legittimità di misure volte a circoscrivere la platea dei beneficiari, in ragione della limitatezza delle risorse destinate al loro finanziamento, occorre rispettare il principio di ragionevolezza. Ciò significa che vi deve essere una causa normativa della

permesso di soggiorno della durata di due anni – introdurrebbe un criterio irragionevole di accesso ai contributi per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'art. 11 della l. n. 431/1998. Tale regola, infatti, non terrebbe conto del periodo complessivo di permanenza nel nostro Paese e delle ragioni, spesso contingenti, che inducono il Questore a rilasciare un permesso annuale, anziché biennale. Con ord. n. 76/2010, la Corte costituzionale ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 6, in quanto, anteriormente alla data dell'ordinanza di rimessione, l'art. 11, comma 13, del d.l. n. 112/2008 ha modificato i requisiti di accesso ai contributi per il pagamento del canone di locazione richiedendo, per gli immigrati, il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione. La Corte, quindi, ha chiarito che «sebbene detta norma sia anteriore rispetto all'ordinanza di rimessione e possa influire su uno dei profili del percorso argomentativo svolto per motivare la non manifesta infondatezza della questione, il TAR ha del tutto ommesso di accertare (ed indicare) anzitutto se essa sia o meno applicabile nel giudizio principale, quindi di valutarne gli eventuali effetti; che tale lacuna argomentativa si risolve in un difetto di motivazione sulla rilevanza, che comporta la manifesta inammissibilità della questione».

34. Essa dunque mira a soddisfare le esigenze del conduttore indigente, che si trova a dover far fronte con risorse proprie soltanto alla parte del canone non coperta dal contributo, e quelle del locatore, che vede ridotto il rischio di morosità dei conduttori; infine sopperisce alle insufficienze nell'offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica in disponibilità della pubblica amministrazione. Si veda in tal senso anche Corte cost., sent. n. 329/2011.

35. Corte cost., sent. n. 166/2018, punto 5.2 *cons. dir.*



differenziazione³⁶ sorretta da una fondata correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri requisiti che ne condizionano il riconoscimento³⁷. Correlazione che, nel caso in esame, non è possibile riscontrare. Non è, infatti, ravvisabile alcun nesso tra i dieci anni di residenza sul territorio nazionale o cinque anni sul territorio regionale invocati dalla norma impugnata e le condizioni reddituali richieste dal d.m. 9 giugno 1999 che legano, invece, il soddisfacimento dei bisogni abitativi primari della persona a casi di vera e propria indigenza. Non solo: la richiesta di una residenza così prolungata³⁸ risulta irragionevole ed arbitraria sia in relazione al termine di 10 anni riferito al territorio nazionale, «dato che tale termine coincide con quello necessario e sufficiente a richiedere la cittadinanza italiana»³⁹, sia in relazione al termine di cinque anni nel territorio regionale, considerato che i fondi sono stanziati per favorire la mobilità nel settore della locazione e «dunque, per esigenze transitorie, relative a periodi limitati, che sarebbero frustrate dalla richiesta di una permanenza addirittura quinquennale»⁴⁰.

3. E quelli posti dalla legislazione regionale: riconoscimento e limiti alla discrezionalità del legislatore regionale

Come noto la formulazione attuale dell'art. 117 Cost. riserva alla competenza statale le materie «condizione giuridica dello straniero» e «immigrazione» (comma 2, lett. a e b), consentendo invece alle Regioni di inter-

36. La Corte ha peraltro avuto modo di affermare che «in astratto, tale causa normativa può ben essere rappresentata dalla richiesta di un titolo che dimostri il carattere non episodico o di breve durata della permanenza sul territorio dello Stato» (Corte cost., sent. n. 133/2013).

37. Da ultimo, Corte cost., sent. n. 107/2018.

38. La Corte peraltro ha avuto modo di specificare che per il soddisfacimento dei bisogni abitativi può essere preso in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla semplice residenza, purché contenuto in limiti non palesemente arbitrari o irragionevoli (sent. n. 222/2013).

39. Nel caso specifico, poi, la Corte rileva che tale previsione contrasta con la richiamata dir. n. 2003/109/CE che prevede come regola l'equiparazione tra cittadini e soggiornanti di lungo periodo, condizione quest'ultima che si può ottenere dopo cinque anni di permanenza sul territorio di uno Stato membro.

40. Corte cost., sent. n. 166/2018, punto 7 *cons. dir.*

venire in via concorrente o residuale con riferimento alla disciplina del fenomeno immigratorio relativamente agli *ambiti di vita* dello straniero, come quello relativo all'assistenza sociale, al diritto allo studio, e, per ciò che qui interessa, all'accesso all'abitazione⁴¹. Del resto, il T.U. Imm. affidava espressamente alle Regioni il compito di adottare misure di integrazione sociale nell'ambito delle proprie competenze, per «rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato», con particolare riguardo all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale (art. 3, comma 5)⁴².

Peraltro preme sottolineare che la «dimensione regionale dei diritti sociali»⁴³ che la Corte anche di recente ha richiamato, si è sviluppata, nei confronti degli stranieri, in modo graduale, trovando una prima spinta propulsiva forte nella terza ondata di trasferimenti di funzioni legislative dallo Stato alle Regioni, nonché dall'approvazione della legge quadro sui servizi sociali, la n. 328/2000. Come è stato efficacemente osservato, questi provvedimenti, culminati poi con la riforma del Titolo V, hanno «consegnato alle Regioni e agli enti locali le chiavi del welfare, comprese le politiche per l'immigrazione, dando dunque per scontata la possibilità di una anche notevole differenziazione dei livelli di welfare stesso da regione a regione, da territorio a territorio»⁴⁴. Se possiamo, dunque, afferma-

41. Distingue tra politiche pubbliche di immigrazione, riservate alla legislazione esclusiva dello Stato ex art. 117, comma 2, lett. b) Cost. e politiche pubbliche per l'immigrazione, consistenti nel complesso di misure rivolte all'integrazione dei migranti, tra gli altri, P. Carrozza, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro (a cura di), Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 93 ss. Si vedano anche le osservazioni di C. Salazar, *Leggi regionali sui diritti degli immigrati? Corte costituzionale e "vertigine della lista": considerazioni su alcune recenti questioni di costituzionalità proposte dal governo in via principale*, in *Immigrazione e diritti fondamentali*, S. Gambino, G. D'Ignazio (a cura di), Milano, Giuffrè, 2010, p. 392 ss.

42. Anche la Corte ha riconosciuto la materia «immigrazione» come fortemente incardinata su un sistema multilivello: mentre la competenza statale si esplica perlopiù nella «programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale», le Regioni assumono un ruolo fondamentale nella definizione dei diritti sociali degli immigrati, mediante interventi nel campo dell'istruzione, dell'accesso all'alloggio, delle prestazioni sanitarie ed, in generale, delle misure di integrazione (sent. n. 50/2008).

43. D. Monego, *La «dimensione regionale» nell'accesso alle provvidenze sociali*, in «Le Regioni», 1-2, 2014, p. 251 ss.

44. P. Carrozza, *Diritti degli stranieri*, cit., 94.



re che alcune politiche adottate a livello regionale successivamente alla l. n. 943/1986 hanno anticipato scelte che poi troveranno stabile collocazione in provvedimenti nazionali⁴⁵, non si può negare che, gradualmente, le politiche per l'immigrazione condotte a livello locale siano divenute, da un lato, fattore di scontro politico tra Regioni e Governo, dall'altro «uno dei principali terreni di riconoscimento politico identitario», all'interno dei quali il conflitto è cresciuto proporzionalmente all'impatto che la crisi economica finanziaria ha avuto sulle comunità locali e nazionali.

In questo contesto alcune Regioni, proprio in materia di abitazione, hanno introdotto delle discipline tese a restringere la platea dei beneficiari a coloro, cittadini e stranieri, che dimostrino un maggior radicamento sul territorio nazionale o regionale, richiedendo quindi tra i requisiti di accesso o preferenziali: la cittadinanza, la residenza protratta per un certo periodo⁴⁶, l'attività lavorativa sul territorio. Sul punto, peraltro, è intervenuta anche la Corte di giustizia dell'Ue contro lo Stato italiano, con riferimento alla disposizione normativa contenuta nella legge della Provincia di Bolzano 17 dicembre 1998, n. 13, che riservava ai cittadini di Stati esterni all'Unione europea un trattamento deteriore rispetto ai cittadini italiani e di Stati membri nella distribuzione di fondi destinati al sussidio per l'alloggio⁴⁷.

45. Così A. Patroni Griffi, *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, L. Chieffi (a cura di), Padova, Cedam, 1999, p. 350 ss., nonché C. Panzera, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale*, cit., p. 142.

46. Con particolare riguardo alla residenza protratta sul territorio ai fini dell'accesso ad una prestazione sociale la Corte di Lussemburgo ha più volte affermato che tale requisito può integrare una forma di discriminazione "indiretta", in quanto può essere più facilmente soddisfatto dai cittadini e non dai lavoratori comunitari, finendo dunque per privilegiare in misura irragionevole i primi rispetto ai secondi. Sul punto la direttiva 2000/43/CE sulla parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (recepita con il d.lgs. n. 215/2003) specifica all'art. 3 che, «la discriminazione diretta» si ha «quando, per la razza o l'origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in situazione analoga», mentre la «discriminazione indiretta» si verifica allorché «una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone».

47. Si veda CGUE, 24 aprile 2012, C-571/10, *Kamberaj*, In particolare la Corte di giustizia afferma che, alla luce dell'art. 34 della Carta europea dei diritti fondamentali – relativo al diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa – e della direttiva 2003/109/CE, gli

Tra le diverse normative regionali si segnala quello della Regione Friuli Venezia Giulia⁴⁸, che ha richiesto in via generale per l'accesso a tutti i contributi in materia abitativa un requisito di anzianità di residenza biennale sul territorio. In questo caso tale requisito, oggetto di giudizio da parte della Corte costituzionale (sent. n. 222/2013), è stato ritenuto ragionevole. Il percorso argomentativo compiuto dalla Corte costituzionale è interessante per definire quale sia lo spazio di discrezionalità che le Regioni possono esercitare, in vista di una più compiuta realizzazione degli specifici valori di solidarietà che esse sono chiamate a soddisfare in ragione della loro prossimità, culturale e territoriale, rispetto alla comunità che vive ed opera in quel territorio. In questa attività, squisitamente politica, di individuazione degli interessi meritevoli di tutela, la Regione ben può favorire coloro che sono residenti sul proprio territorio, «anche in rapporto al contributo che essi hanno apportato al progresso della comunità operandovi per un non indifferente lasso di tempo», purché il radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza, sia contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli e comunque con il limite per cui tale profilo non può assumere rilevanza di fronte a provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona⁴⁹. In particolare, la possibilità di circoscrivere la platea dei destinatari attraverso previsioni concernenti la durata della residenza, che quindi possono sfavorire in misura maggiore lo straniero rispetto al cittadino, è fondata sulla natura del bene-casa, considerato un bene «a godimento tendenzialmente duraturo [che] si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale»; un bene nei confronti del quale, quindi, occorre preservare garanzie di

Stati membri sono tenuti ad assicurare il principio di parità di trattamento dei titolari del permesso CE rispetto ai cittadini nazionali, per quanto riguarda la concessione di un sussidio per l'alloggio. Peraltro, in tale occasione la Corte tenta di definire in riferimento a quali prestazioni essenziali deve essere assicurata parità di trattamento, valorizzando il ruolo del giudice nazionale nella valutazione circa la natura della prestazione nel sistema di assistenza sociale dello Stato membro. Sul punto A. Ciervo, *Il diritto all'abitazione*, cit., p. 285 ss. nonché G. Pelacani, *La parità di trattamento dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo nell'accesso alle prestazioni assistenziali: il caso Kamberaj*, in «Le Regioni», 6, 2012, p. 1233 ss.

48. Si veda la l. reg. Friuli Venezia Giulia n. 16/2011.

49. Corte cost., sent. n. 222/2013, punto 7 *cons. dir.*



stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, siano in grado di scongiurare avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, i quali renderebbero gravosa l'azione amministrativa e ne ridurrebbero l'efficacia⁵⁰. Rispetto alle pronunce precedenti, nella sent. n. 222/2013 la Corte introduce, dunque, un elemento di apertura prima assente, che induce a guardare non soltanto al passato, e quindi alla durata della residenza sul territorio nazionale o regionale, ma anche al futuro, ossia «alla presenza o all'assenza di indici idonei a testimoniare il legame tendenzialmente stabile tra la persona e la comunità»⁵¹. Come è stato efficacemente osservato, quindi, non dovrebbe essere solo un fatto storico il presupposto per l'erogazione di una serie prestazioni, «bensì il presente ed il futuro, e quindi una volontà di residenza e di integrazione»⁵². Da questo punto di vista, quindi, il legislatore potrebbe utilmente tenere in considerazione altri elementi per scongiurare avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, come ad esempio la presenza di figli che frequentano gli asili nido o le scuole della Regione o il possesso di un lavoro nello stesso territorio⁵³.

Molto interessante appare anche il caso della Regione Lombardia, che ha dato origine alla prima pronuncia significativa della Corte costituzionale sul punto. La legge aveva richiesto tra i criteri per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica la residenza o lo svolgimento di attività lavorativa nella regione da almeno 5 anni precedenti alla presentazione della domanda⁵⁴. La Corte, nell'ord. n. 32/2008, ha affermato che il requisito della residenza continuativa, ai fini ad esempio dell'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica non è

50. *Ibid.* e sent. n. 168/2014, punto 2 *cons. dir.*

51. Corte cost., sent. n. 222/2013, punto 6 *cons. dir.* Nello stesso senso anche la sent. n. 166/2018, dove si ribadisce la possibilità che sia ben possibile individuare altri indici di radicamento territoriale cui subordinare l'erogazione del sostegno al canone di locazione ed altri sussidi per l'alloggio (punto 8 *cons. dir.*).

52. P. Carrozza, *Diritti degli stranieri*, cit., p. 108.

53. F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, cit., p. 212.

54. Si veda l. reg. Lombardia n. 1/2000. Sul punto, F. Corvaja, *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in «Le Regioni», 3, 2008, p. 611 ss.

irragionevole allorché «si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire, specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco»⁵⁵. Da ultimo, però, la Corte costituzionale è intervenuta sulla recente legge regionale lombarda 8 luglio 2016, n. 16⁵⁶, che all'art. 22 stabiliva che i beneficiari dei servizi abitativi pubblici dovessero avere la residenza anagrafica in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda o dovessero aver svolto per il medesimo tempo una attività lavorativa. Con la sentenza n. 44/2020 ha, infatti, dichiarato incostituzionale il predetto art. 22 per mancanza di una ragionevole connessione tra la ratio del servizio, che è il soddisfacimento del bisogno abitativo, e la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari. È la prima volta che, con riferimento al diritto all'abitazione, viene evidenziato in modo così netto il collegamento fra i criteri adottati dal legislatore e la funzione della misura sociale, in ossequio alla struttura tipica del sindacato costituzionale svolto ai sensi dell'art. 3 Cost.⁵⁷.

55. In particolare la Corte ha escluso l'illegittimità costituzionale della norma della Regione Lombardia, ribadendo quanto già affermato in occasione della sent. n. 432/2005, secondo cui «il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione, risulta non irragionevole [...] quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire».

56. A proposito della più recente normativa lombarda è interessante notare che, secondo quanto disposto anche dall'art. 7, comma 1, lett. d) del Regolamento Regionale 4 agosto 2017, n. 4, è consentito l'accesso agli alloggi ERP solo a coloro che dimostrino di non avere un alloggio in proprietà ubicato nel territorio italiano o all'estero. A tal fine il regolamento citato dispone che, mentre per il cittadino italiano è sufficiente una autodichiarazione, per lo straniero è necessario produrre la dichiarazione dell'ufficio catasto (o equivalente) del proprio Paese d'origine che attesti il non possesso di proprietà immobiliari; ma tali documenti, come noto, non sono facilmente reperibili e sono pochi gli Stati che riescono a produrli. Il Tribunale di Milano, chiamato a pronunciarsi sulla legittimità di un bando comunale emanato in forza della normativa richiamata, con ordinanza del 20 marzo 2020, ha dichiarato discriminatoria la clausola del bando, riproduttiva della normativa regionale, ed ha ordinato al Comune di modificarlo «in modo tale da consentire ai cittadini stranieri di presentare la domanda per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani e UE in generale, cioè senza la richiesta della documentazione supplementare».

57. Così C. Corsi, *Illegittimità costituzionale del requisito della residenza protratta per i servizi abitativi*, in «Questione Giustizia», 2020.



Nella stessa direzione è andato l'intervento della Corte costituzionale sulle disposizioni contenute nella legge della Valle d'Aosta⁵⁸ che, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, ha previsto quello della residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente; e, da ultimo, nella legge della regione Liguria⁵⁹ che, ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, ha introdotto per i cittadini stranieri la residenza da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale (e non, come in precedenza previsto, la titolarità di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno almeno biennale abbinato ad esercizio di attività lavorativa). Anche le due disposizioni richiamate da ultimo, infatti, sono state dichiarate incostituzionali (Corte cost., sent. nn. 168/2014⁶⁰ e 106/2018).

4. Le ulteriori risposte per il bisogno alloggiativo dei migranti: il ruolo della sussidiarietà orizzontale

Come è stato di recente osservato, l'attivazione di meccanismi di sussidiarietà orizzontale può svolgere un ruolo molto importante in riferimento al fenomeno migratorio, con particolare riguardo alla messa in atto e all'implementazione di interventi e buone pratiche per affrontare situazioni concrete⁶¹, anche sul versante dell'accesso all'alloggio. L'azione coordinata di vari soggetti, pubblici e privati, oltre a meglio interpre-

58. L. reg. n. 3/2013.

59. L. reg. n. 13/2017.

60. La Corte pronuncia l'illegittimità costituzionale della disposizione fondando la decisione sul contrasto con la normativa europea: sia nei confronti dei cittadini dell'Unione (i quali avrebbero invece minori possibilità di soddisfare tale requisito, rispetto agli italiani), ai quali deve essere garantita la parità di trattamento; sia nei confronti dei possessori di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato, che in base alla dir. n. 2003/109/CE devono godere dello stesso trattamento dei cittadini interni, anche con riferimento alle procedure per l'ottenimento di un alloggio. Come osservato in dottrina, è interessante rilevare che nella pronuncia richiamata non si fa esplicito riferimento alla situazione degli stranieri regolarmente soggiornanti, ma senza un permesso a tempo indeterminato, nei confronti dei quali si pongono comunque profili di illegittimità costituzionale soprattutto rispetto all'art. 3 Cost. Così C. Corsi, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso a prestazioni sociali*, in «Le Regioni», 5-6, 2018, p. 1170 ss.

61. R. Caridà, V. Pupo, *Modelli di accoglienza diffusa in Calabria e sussidiarietà*, in «Dirittifondamentali.it», 1, 2020, p. 38.

tare le esigenze specifiche e valorizzare le peculiarità dei singoli territori, può quindi promuovere una reale inclusione sociale.

Sul versante dell'accoglienza alloggiativa sono molti i progetti sperimentali messi in campo per supplire alle carenze delle risposte istituzionali che, come abbiamo visto, si realizzano principalmente attraverso l'accesso all'edilizia residenziale pubblica e ai contributi per il pagamento dei canoni di locazione.

Spesso, infatti, la spontanea iniziativa di cittadini singoli e associati ha portato alla nascita di risposte innovative, che a volte hanno carattere più propriamente transitorio e sono funzionali a consentire la graduale inclusione del migrante nel tessuto sociale; altre volte hanno caratteristiche tali da porre le basi per un radicamento più stabile, ma necessitano di una azione coordinata di progettazione e accompagnamento, più ampia e strutturata.

Nel primo tipo rientrano quei progetti che vedono un ruolo di impulso e di regia di enti del terzo settore ed enti ecclesiastici, che si fanno promotori di esperienze di accoglienza, fondate sul ruolo di singole famiglie che si aprono a percorsi di ospitalità temporanea di migranti basati esclusivamente sulla gratuità. Pensiamo ai vari progetti denominati "Un rifugiato a casa mia" nati dall'attività di Caritas italiana⁶².

Al secondo tipo appartengono, invece, i progetti di *co-housing*⁶³ attivati in vari contesti territoriali del nostro Paese, fondati sulla condivisione di bisogni ed opportunità. Tra questi un ruolo particolarmente significativo è assunto dal progetto *Abitare Solidale*, un progetto promosso già da qualche anno dall'associazione Auser in diversi Comuni italiani, e che mira a fronteggiare il problema abitativo mediante un modello di coabitazioni fondato sui principi del mutuo aiuto e della reciproca solidarietà. I diversi percorsi territoriali hanno mirato a far incontrare i bisogni delle persone (anziani, ma non solo) che vivono in case sovradimensionate

62. https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3_s2ew_consultazione.mostra_pagina?id_pagina=6146.

63. Sul punto A. Sapio (a cura di), *Famiglie, reti familiari e cohousing Verso nuovi stili del vivere, del convivere e dell'abitare*, Milano, FrancoAngeli, 2019, nonché P. Hagbert, H.G. Larsen, H. Thörn, C. Wasshede (a cura di), *Contemporary Co-housing in Europe. Towards Sustainable Cities?*, London, Routledge, 2020.



per le loro necessità economiche e/o gestionali, con le esigenze di quanti, per varie ragioni, sono a rischio di povertà e di esclusione sociale e non sono in grado di accedere autonomamente ad un alloggio adeguato (pensiamo, appunto, al migrante). Allo stesso tempo, tali esperienze prevedono di sostituire i tradizionali accordi di natura economica, con forme di coabitazioni fondate sulla solidarietà e sul mutuo aiuto.

Tali progetti, che stanno coinvolgendo ormai un numero sempre crescente di persone in vari parti del Paese⁶⁴, e che hanno ottenuto importanti riconoscimenti anche a livello europeo⁶⁵ come esempi di innovazione nei sistemi di welfare, consentono di ottenere risultati importanti in termini di ricadute sociali, tracciando la via attraverso la quale persone fragili, a rischio di marginalità sociale, diventano il collante di un nuovo modo di pensare la comunità territoriale.

5. Conclusioni

In conclusione possiamo affermare che quello all'abitazione sia ancora un diritto «di grandi incertezze»⁶⁶, la cui compiuta definizione è suscettibile di una pluralità di condizionamenti, rappresentati, in primo luogo, e come per tutti i diritti sociali, dall'attuazione legislativa e dalle disponibilità finanziaria. Nel caso del non cittadino, tali condizionamenti vanno ad aggiungersi ad altri elementi soggettivi, basati sulla regolarità della presenza sul territorio e sulla durata della residenza, «contribuendo a frammentare la condizione giuridica dello straniero presente sul territorio nazionale»⁶⁷.

64. <http://www.abitaresolidaleauser.it/il-progetto-abitare-solidale/>.

65. Nel 2014 il progetto Abitare Solidale viene selezionato come caso studio dalla Fondazione Fondaca nel progetto internazionale (Europa, Brasile e Turchia) del 7° *Programma Quadro – Capacity – Science in Society* dal nome *SiforAGE – Social innovation on Active and Healthy Ageing for sustainable economic growth*.

66. F. Modugno, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995, p. 58.

67. Così F. Biondi Dal Monte, *I diritti sociali degli stranieri. politiche di appartenenza e condizioni di esclusione nello stato sociale*, in *II diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza costituzionale*, E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, p. 227.

Come abbiamo sopra accennato, la scelta in ordine al protrarsi della residenza, quale presupposto per accedere a determinate prestazioni sociali tra cui quelle relative all'alloggio, rientra fra le valutazioni politiche su cui la Corte ha esercitato, in questi anni, un sindacato esterno, in ordine al «rispetto del principio di uguaglianza formale (alla luce del diverso trattamento disposto per i cittadini italiani/europei) o della ragionevolezza intrinseca della normativa (in rapporto alla congruità del criterio prescelto rispetto alla *ratio legis*)»⁶⁸. Dall'analisi svolta emerge, nella legislazione prima e nella giurisprudenza costituzionale poi, un elemento contraddittorio che sembra ancora non pienamente assorbito, anche se sono da apprezzare le maggiori aperture ravvisabili nella sent. n. 44/2020. Se da un lato, infatti, la Corte ha qualificato, anche da ultimo, il diritto sociale all'abitazione come «diritto attinente alla dignità e alla vita di ogni persona»⁶⁹, dall'altro ha ritenuto legittime alcune disposizioni che richiedono ai cittadini di paesi terzi un maggior radicamento territoriale ai fini dell'accesso alle prestazioni in questione, purché il radicamento sia contenuto entro limiti non arbitrari e irragionevoli. E ciò anche quando la prova di tale radicamento viene, invece, esclusa per l'accesso a prestazioni concernenti il diritto allo studio⁷⁰, o da ultimo, o agli asili nido⁷¹, per fruire dei quali la disponibilità di un alloggio si pone, in tutta evidenza, come precedente logico. Riteniamo, dunque, necessario «un bilanciamento più equilibrato di quello svolto dal giudice costituzionale, poiché è di certo eccessivo configurare l'accesso [all'alloggio] come una sorta di singolare premio per chi è già *del tutto* integrato e stabile»⁷².

68. Così C. Panzera, *Immigrazione e diritti*, cit., p. 169.

69. Da ultimo, Corte cost., sent. n. 106/2018, punto 3.4 *cons. dir.*

70. Così, Corte cost., sent. n. 2/2013.

71. Corte cost., sent. n. 107/2018, nella quale è statuita l'estraneità del «radicamento territoriale» rispetto alla funzione educativa degli asili nido; per un commento, v. F. Biondi Dal Monte, *Radicalamento territoriale e accesso dei minori agli asili nido*, in «Studium iuris», 4, 2019, p. 441 ss., e A. Rauti, *L'accesso dei minori stranieri agli asili nido fra riparto di competenze e principio di eguaglianza. Profili definiti e nuovi spunti dalla giurisprudenza costituzionale*, in «Osservatorio AIC», 3, 2018.

72. A. Rauti, *op. cit.*, p. 18.



Inoltre pare importante considerare lo sviluppo delle politiche urbanistiche e delle forme di esclusione sociale che da esse possono derivare⁷³. Come è stato efficacemente osservato, infatti, il «riposizionamento dell'urbanistica nel discorso sulle migrazioni»⁷⁴ è indispensabile per evitare sacche di marginalità e di segregazione all'interno dei contesti territoriali. La conflittualità sociale che si può produrre non ponendo attenzione anche al profilo della qualità dell'abitare, mostra tutti i limiti dell'affrontare il problema in discorso soltanto da una prospettiva quantitativa. La logica della disponibilità di un alloggio, purché sia, non contribuisce, infatti, a fare della casa il punto di partenza intorno al quale sviluppare quella rete di relazioni sociali e culturali che accompagnano la crescita della persona e la sua piena partecipazione nella società⁷⁵. In questa prospettiva ci preme evidenziare come, per affrontare adeguatamente la questione abitativa del migrante, sia opportuno allargare il dibattito politico e la riflessione scientifica anche la prospettiva proveniente dalla valorizzazione della sussidiarietà orizzontale. Il sostegno alle risposte che si attivano in maniera spontanea ed autonoma consente di rafforzare un modello in cui le persone accolte si fanno parte attiva di una comunità che li accoglie, in un processo di aiuto reciproco che conferisce, come efficacemente messo in luce, «nuove e originali sfumature 'locali'» alle «molteplici declinazioni dei principi costituzionali di solidarietà ed eguaglianza»⁷⁶.

73. Sul punto: E. Olivito, *Il diritto costituzionale all'abitare*, cit., p. 264.

74. G. Marconi, M. Marzaduro, *L'abitare urbano al plurale: immigrazione e questione casa*, in «Arch. st. urb. reg.», 2015, p. 22.

75. M. Meo, *Il diritto all'abitazione degli stranieri quale presupposto per un'effettiva integrazione*, in *Immigrazione e integrazione. Dalla prospettiva globale alle realtà locali*, I, F. Rimoli (a cura di), Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, p. 411 ss.

76. R. Caridà, V. Pupo, *Modelli di accoglienza diffusa*, cit., p. 14.

L'INGRESSO E IL SOGGIORNO DEI CITTADINI STRANIERI IN ITALIA

Giuseppe Delle Vergini

1. Premessa

L'ingresso del cittadino straniero nel territorio dello Stato non è libero ma sottoposto a limitazioni e controlli soprattutto di pubblica sicurezza. Come chiarito dalla Corte costituzionale¹, la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione, e tale ponderazione «spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli»². Eccezion fatta per l'ingresso per motivi di asilo³, «lo straniero non ha, di regola, un diritto acquisito di ingresso e di soggiorno in altri Stati; può entrarvi e soggiornarvi solo conseguendo determinate autorizzazioni, e per lo più, per un periodo determinato, sottostando a quegli obblighi che l'ordinamento giuridico dello Stato ospitante gli impone al fine di un corretto svolgimento della vita civile»⁴.

1. Si veda, *ex multis*, Corte cost., sent. nn. 148/2008; 224 e 206/2006 e ord. n. 361/2007.

2. Al riguardo cfr. Corte cost., sent. nn. 104/1969, 144/1970 e 244/1974.

3. Su cui si rinvia ai contributi di E. Rossi e N. Morandi in questo Volume.

4. Cfr. Corte cost., sent. n. 244/1974, § 4 *Cons. in dir.*



In questo quadro, l'ingresso per motivo di lavoro subordinato e autonomo così come l'ingresso per motivi di familiari sono disciplinati dal testo unico in materia di immigrazione (d.lgs. 286/1998, T.U. Imm.), il quale stabilisce una serie di condizioni e adempimenti necessari per il rilascio dei corrispondenti permessi di soggiorno.

Lo stesso T.U. Imm. prevede inoltre che l'ingresso per motivo di lavoro subordinato, autonomo, come pure la conversione dei permessi di soggiorno per studio o formazione e per lavoro stagionale in permessi di soggiorno per lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato sono consentiti solo nei limiti numerici, quantitativi e qualitativi, fissati dalle quote di ingresso stabilite dai decreti annuali per la determinazione dei flussi migratori, fatti salvi alcuni casi particolari. Nello specifico, se un cittadino straniero intende stabilirsi in Italia per motivi di lavoro e prevede di restarvi per diverso tempo, lo può fare solo nel rispetto del c.d. "decreto flussi", emanato dal Presidente del Consiglio in base all'art. 3, comma 4, del T.U. Imm., decreto che può essere pubblicato anche più volte all'anno qualora se ne ravvisi la necessità.

Il decreto flussi stabilisce, infatti, le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato, anche stagionale, e per lavoro autonomo, tenuto conto dei ricongiungimenti familiari e delle misure di protezione temporanea eventualmente già disposte. È lo strumento concreto di attuazione delle politiche migratorie anche se negli ultimi anni, a causa dell'aumento degli ingressi soprattutto via mare di richiedenti la protezione internazionale, ci si è limitati ad emanare quasi esclusivamente decreti flussi per ingressi per lavoro stagionale, tanto che l'ingresso per motivi di lavoro è diventato residuale rispetto a quello per famiglia, asilo e motivi umanitari⁵.

5. Secondo quanto evidenziato nel *IX Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, a cura della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, luglio 2019, disponibile su www.lavoro.gov.it, dopo il calo registrato nei due anni precedenti, sono tornati a salire nel 2017 (ultimo dato disponibile) i nuovi rilasci di permessi di soggiorno a cittadini non comunitari. A tal proposito le motivazioni preponderanti per i nuovi rilasci sono famiglia (43,2%) e asilo e motivi umanitari (38,5%), mentre risulta residuale il lavoro (4,6%), che si colloca dietro lo studio (7%) e altri motivi (6,7%).

Nel presente contributo si procederà all'analisi dei casi di ingresso del cittadino straniero sul territorio nazionale per lavoro e per motivi familiari e dei permessi di soggiorno che ne conseguono, illustrandone la relativa disciplina. Una particolare attenzione sarà dedicata al permesso CE per soggiornanti di lungo periodo.

2. Il permesso di soggiorno

Prima di entrare nel merito delle singole tipologie di permesso di soggiorno⁶, occorre chiarire che il permesso di soggiorno è un atto amministrativo che autorizza i cittadini di paesi terzi, cioè non appartenenti all'Unione europea⁷, a soggiornare legittimamente in Italia⁸. È rilasciato dalla Questura competente del luogo di dimora/residenza dello straniero come atto finale di un procedimento amministrativo ad istanza di parte.

Il rilascio del permesso di soggiorno autorizza la permanenza del titolare sul territorio dello Stato per la sua durata e permette di svolgere le attività consentite dal motivo per il quale è stato rilasciato e le altre

6. Nel 2018 le principali tipologie di permessi di soggiorno a termine erano le seguenti: 46,9% famiglia; 29,7% lavoro; 16,9% asilo/motivi umanitari; 6,6% altri motivi. Sempre nel 2018, su 3.717.406 soggiornanti non comunitari il 60,1% era titolare di un permesso di soggiorno di lungo periodo (cfr. Ministero dell'Interno in schede di sintesi; Dossier statistico immigrazione 2019 su <https://www.dossierimmigrazione.it>).

7. Per quanto riguarda la condizione giuridica dei cittadini UE e dei loro familiari – anche stranieri – si veda il d.lgs. n. 30/2007. A tal proposito, per il cittadino dell'UE e per quelli equiparati UE, vige il principio di libera circolazione e di stabilimento per sé e per i propri familiari anche se stranieri. In forza di tale principio possono circolare e soggiornare sui territori degli Stati membri senza particolari limitazioni. Per soggiorni di breve durata, non superiori cioè ai tre mesi, per il cittadino UE è sufficiente il possesso di un documento di identità valido. Per soggiorni di lunga durata, superiori cioè ai tre mesi, il cittadino UE chiedere l'iscrizione anagrafica e deve svolgere un'attività lavorativa, o essere un familiare a carico di altro cittadino UE, oppure disporre di risorse economiche sufficienti – pari all'importo annuo dell'assegno sociale – per non diventare un onere per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante. Tali norme si applicano anche, a seguito di trattati, ai cittadini degli Stati membri dello Spazio economico europeo, della Svizzera e di San Marino (c.d. cittadini equiparati UE).

8. Per un approfondimento della disciplina in tema di ingresso e soggiorno, cfr. G. Savio, *Il diritto amministrativo dell'ingresso e del soggiorno*, in *Immigrazione, asilo e cittadinanza. Discipline e orientamenti giurisprudenziali*, P. Morozzo della Rocca (a cura di), Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2019, p. 15 ss.



permesse dalla legge. Ha una natura giuridica che può definirsi mista. Se infatti da una parte è un atto certificativo dell'identità del titolare e della sua legittima presenza nel territorio dello Stato, dall'altro può essere ricondotto ad una autorizzazione di polizia, con caratteristiche e funzioni di controllo di pubblica sicurezza del suo titolare, che si esplica in fase di rilascio, rinnovo e revoca del permesso stesso⁹. Il permesso di soggiorno però viene considerato dagli organi di P.S. solo un documento di riconoscimento, come previsto dall'art.1, lett. c) del d.P.R. n. 445/2000. Di conseguenza il cittadino straniero per essere correttamente identificato deve esibire anche il passaporto o altro documento identificativo (es. carta d'identità, patente...).

La disciplina di riferimento in tema di permesso di soggiorno è contenuta nel T.U. Imm., oggetto di numerose modifiche nel corso del tempo, tra le quali si segnala da ultimo il d.l. n. 113/2018 convertito dalla l. n. 132/2018, e nel relativo regolamento di attuazione, d.P.R. n. 394/1999.

L'art. 5 T.U. Imm. stabilisce, al comma 1, che possono soggiornare nel territorio dello Stato gli stranieri entrati regolarmente ai sensi dell'articolo 4, che siano muniti di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno rilasciati, e in corso di validità, a norma del testo unico o che siano in possesso di permesso di soggiorno o titolo equipollente rilasciato dalla competente autorità di uno Stato appartenente all'Unione europea, nei limiti ed alle condizioni previsti da specifici accordi.

Il permesso di soggiorno deve essere richiesto entro otto giorni lavorativi dal primo ingresso del cittadino straniero nel territorio dello Stato italiano al Questore della Provincia in cui lo straniero si trova o dove intende soggiornare¹⁰. Il termine è da considerarsi perentorio e se

9. Per un approfondimento, cfr. P. Bonetti, *Ingresso, soggiorno e allontanamento. Profili generali e costituzionali*, in *Il diritto degli stranieri*, B. Nascimbene (a cura di), Padova, Cedam, 2004, p. 327.

10. A seguito della convenzione stipulata tra il Ministero dell'Interno e Poste italiane S.p.a. (ai sensi dell'art. 39, comma 4-bis della l. n. 3/2003), le istanze sono presentate per il tramite di Uffici postali abilitati nel caso di: affidamento, adozione, motivi religiosi, residenza elettiva, studio (periodi superiori a tre mesi), missione, asilo politico (rinnovo), tirocinio formazione professionale, attesa riacquisto cittadinanza, attesa occupazione,

non rispettato o non giustificato da gravi e comprovati motivi, può determinare il rifiuto del rilascio del permesso. È rilasciato per le attività previste dal visto d'ingresso o dalle disposizioni vigenti. Lo straniero che richiede il permesso di soggiorno è sottoposto a rilievi fotodattiloscopici. La prima istanza di rilascio va chiesta allo Sportello Unico per l'Immigrazione, che ha rilasciato il nulla osta, in caso di ingresso per motivi familiari (ricongiungimento) e per lavoro subordinato.

La durata del permesso di soggiorno è stabilita in via generale dell'art. 5, comma 3, T.U. Imm. In particolare, il permesso di soggiorno per motivi di lavoro è rilasciato a seguito della stipula del contratto di soggiorno per lavoro previsto dall'art. 5-bis T.U. Imm. per un periodo: non superiore a nove mesi in relazione ad uno o più contratti di lavoro stagionale¹¹; non superiore ad un anno in relazione ad un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato; non superiore a due anni in relazione ad un contratto di lavoro autonomo, di lavoro subordinato a tempo indeterminato e per ricongiungimento familiare. La durata del permesso di soggiorno diverso da quello per motivi di lavoro è quella prevista dal visto di ingresso¹², nei limiti stabiliti dal testo unico stesso,

permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, lavoro autonomo, lavoro subordinato, lavoro sub-stagionale, famiglia, soggiorno per lavoro *ex art. 27, status* apolide (rinnovo), conversione del soggiorno da altra tipologia a lavoro subordinato, autonomo, famiglia, studio, residenza elettiva, duplicato del permesso, aggiornamento del permesso (es. inserimento figli). Il richiedente utilizzerà apposito kit compilandone i moduli. È possibile ottenere il kit e compilare la domanda di rilascio o di rinnovo anche presso i Patronati e i Comuni in cui il servizio è presente.

11. L'art. 5, comma 3-ter T.U. Imm., stabilisce che allo straniero che dimostri di essere venuto in Italia almeno una volta nei cinque anni precedenti per prestare lavoro stagionale è rilasciato, qualora si tratti di impieghi ripetitivi, un permesso pluriennale, a tale titolo, fino a tre annualità, con indicazione del periodo di validità per ciascun anno. Il predetto permesso di soggiorno è revocato se lo straniero non si presenta all'ufficio di frontiera esterna al termine della validità annuale e alla data prevista dal visto di ingresso per il rientro nel territorio nazionale.

12. Il cittadino straniero, che intende fare il primo ingresso in Italia, deve essere in possesso del visto, salvo provenga da un Paese per il quale non è necessario ottenerlo. Il visto di ingresso va richiesto alla rappresentanza diplomatica-consolare italiana nello Stato di origine o di residenza dello straniero. Il visto è un'autorizzazione amministrativa, provvedimento finale di un procedimento amministrativo ad istanza di parte, che consente allo straniero di fare ingresso nel territorio dello Stato. Apposto sul passaporto (vignetta adesiva - sticker) è vidimato alla frontiera dalle autorità di polizia o controllato elettronicamente. Per fare



o in attuazione degli accordi e delle convenzioni internazionali in vigore. Tale durata non può comunque essere: superiore a tre mesi se è rilasciato per visite, affari e turismo; inferiore al periodo di frequenza, anche pluriennale, di un corso di studio di istituzioni scolastiche, istituti tecnici superiori, universitari e di alta formazione artistica, musicale o coreutica, fatta salva la verifica annuale di profitto¹³ e con la possibilità di prolungarlo di altri dodici mesi una volta compiuto il percorso formativo per la ricerca di lavoro¹⁴; superiore alle necessità specificamente documentate negli altri casi previsti dal testo unico.

Il rinnovo del permesso di soggiorno deve essere richiesto al Questore della Provincia in cui lo straniero dimora almeno sessanta giorni prima della scadenza ed è sottoposto alla verifica delle condizioni previste per il rilascio e di quelle ulteriori contemplate nel T.U. Imm.¹⁵. Fatti salvi diversi termini previsti dalla legge, è rinnovato per una durata non superiore a quella stabilita con rilascio iniziale.

ingresso in Italia per soggiorni di breve durata fino a tre mesi, lo straniero deve presentare richiesta di visto, salvo non appartenga ad uno Stato che è esente da tale obbligo. I visti di breve durata (tipo C) più comuni sono: turismo, invito, affari, cure mediche, studio (i visti per cure mediche e studio possono essere anche di lunga durata). In caso di ingresso da altro Stato Schengen è tenuto ad effettuare in Questura la c.d. "dichiarazione di presenza" che prevede una procedura semplificata. Alla scadenza del visto di breve durata, il cittadino straniero, come regola generale, è tenuto a lasciare il territorio dello Stato. Per l'ingresso in Italia per soggiorni di lunga durata, cioè superiori ai tre mesi, il cittadino straniero deve inoltrare alla rappresentanza diplomatica-consolare italiana del Paese d'origine o provenienza la richiesta di visto. Le più rilevanti tipologie di visto di lunga durata (tipo D) corrispondenti ai motivi d'ingresso, sono: lavoro subordinato, motivi familiari (o famiglia), lavoro autonomo, studio. Per richiedere un visto di lunga durata lo straniero deve essere in possesso, in genere, di un preventivo nulla osta (es. per ricongiungimento familiare, per lavoro subordinato o per lavoro autonomo), o di altra preventiva autorizzazione (es. l'accoglimento della richiesta di preiscrizione da parte dell'università per l'ingresso per motivi di studio).

13. Cfr. art. 46 del d.P.R. n. 394/1999.

14. Cfr. art. 39-bis, comma 1, T.U. Imm.

15. Il Consiglio di Stato nella sentenza del 30 dicembre 2015, n. 5880, ha ribadito che quando è accertato che lo straniero al fine di ottenere un permesso di soggiorno ha prodotto in sede procedimentale documentazione falsa attestante il possesso di uno dei requisiti richiesti dalla legge per il rilascio del titolo richiesto, la P.A. può negare il rilascio del titolo e revocare quello eventualmente già rilasciato, anche se il giudizio penale relativo al reato di falso non si sia ancora concluso e, pertanto, non sia abbia certezza su chi abbia materialmente commesso la falsificazione.

In via generale, il permesso di soggiorno è rilasciato, rinnovato o convertito entro sessanta giorni¹⁶ dalla data in cui è stata presentata la domanda, se sussistono i requisiti e le condizioni previsti dal T.U. Imm. e dal regolamento di attuazione per il permesso di soggiorno richiesto ovvero, in mancanza di questo, per altro tipo di permesso che è possibile rilasciare in applicazione sempre del T.U. Imm.¹⁷. Questa previsione di chiusura tende ad evitare una situazione di irregolarità laddove possibile, prevedendo il rilascio comunque di un titolo di soggiorno anche diverso da quello richiesto in presenza dei requisiti. In attesa del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno, anche se non è rispettato il termine di sessanta giorni a carico della P.A. – perché ritenuto termine ordinatorio – il lavoratore straniero può legittimamente soggiornare nel territorio dello Stato e svolgere temporaneamente l'attività lavorativa fino ad eventuale comunicazione dell'Autorità di pubblica sicurezza, da notificare anche al datore di lavoro, dell'esistenza dei motivi che impediscono il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno.

16. Secondo quanto chiarito in giurisprudenza, «Il termine fissato dall'art. 5, comma 4, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, per la presentazione da parte dello straniero della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno è un termine ordinatorio e sollecitatorio e non perentorio, al fine di consentire il tempestivo disbrigo della relativa procedura ed evitare che lo straniero si possa trovare in situazione di irregolarità; pertanto la mera circostanza del ritardo nella presentazione della richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno non costituisce ragione sufficiente per il rifiuto del rinnovo richiesto» (Cons. St., Sezione Terza, n.2230/2016; conf. Cons. St., III, 22.2.2019, n. 1228, nonché Cons. St., VI, 4 marzo 2008 n. 1219; 22 maggio 2007, n. 2594; 11 settembre 2006, n. 5240; 7 giugno 2005, n. 2654; Sez. IV, 14 dicembre 2004, n. 8063; cfr. anche TAR Lazio, Roma, II Sez. II, 1° marzo 2011, n. 1872; TAR Toscana, Sez. I, 19 gennaio 2006, n. 156; TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 7 giugno 2006, n. 1326).

17. Cfr. art. 5, comma 9, T.U. Imm. Il termine è ordinatorio e nella prassi sono ben poche le Questure che riescono a rispettarlo. La richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno è sottoposta al versamento di un contributo, che varia da euro 70,46 a euro 130,46. Non è richiesto il contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno per asilo, per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per cure mediche nonché dei permessi di soggiorno di cui agli articoli 18 (soggiorno per motivi di protezione sociale), 18-bis (permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica), 20-bis (permesso di soggiorno per calamità), 22, comma 12-quater (permesso per casi speciali: casi di particolare sfruttamento lavorativo), e 42-bis (permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile), e del permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, (permesso di soggiorno per protezione speciale).



Così come avviene per il rilascio, alcune tipologie di richieste di rinnovo sono presentate tramite gli uffici postali¹⁸. In tutti gli altri casi la richiesta è inoltrata alla Questura territorialmente competente. Una volta inoltrata l'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno al cittadino straniero è rilasciata una ricevuta il cui possesso attribuisce gli stessi diritti del documento stesso.

Il permesso di soggiorno o il suo rinnovo possono comunque essere rifiutati e, se è stato rilasciato, viene revocato quando mancano o vengono a mancare i requisiti richiesti per l'ingresso e il soggiorno in Italia e sempre che non siano sopraggiunti nuovi elementi che ne consentano il rilascio e non si tratti di irregolarità amministrative sanabili. Nell'adottare il provvedimento di rifiuto del rilascio, di revoca o di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare o del familiare ricongiunto si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese d'origine, e per lo straniero già presente sul territorio nazionale, anche della durata del suo soggiorno nel medesimo territorio nazionale. Quest'ultima previsione, grazie anche all'interpretazione della giurisprudenza delle corti prima e infine della Corte costituzionale¹⁹, ha posto rimedio a situazioni nelle quali è opportuno e necessario tenere conto del radicamento del cittadino straniero ricongiunto e anche della sua famiglia in Italia, per evitare che il venire meno del titolo di soggiorno, con conseguente allontanamento, determini conseguenze sproporzionate per l'interessato e per i suoi familiari.

18. In particolare per i seguenti motivi: affidamento, adozione, motivi religiosi, residenza elettiva, studio (per periodi superiori a tre mesi), missione, asilo politico (rinnovo), tirocinio formazione professionale, attesa riacquisto cittadinanza, attesa occupazione, permesso di soggiorno ce per soggiornanti di lungo periodo, lavoro autonomo, lavoro subordinato, lavoro sub-stagionale, famiglia, famiglia minore con minori di 14-18 anni, soggiorno lavoro art. 27, *status* apolide (rinnovo), conversione soggiorno da altra tipologia a lavoro subordinato, autonomo, famiglia, studio, residenza elettiva, duplicato permesso, aggiornamento permesso (es. inserimento nascita figli).

19. A tal proposito, la Corte costituzionale, con la sent. n. 202/2013, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del T.U. Imm., nella parte in cui prevede che la valutazione discrezionale in esso stabilita si applichi solo allo straniero che «ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare» o al «familiare ricongiunto», e non anche allo straniero «che abbia legami familiari nel territorio dello Stato».

I cittadini di Stati membri dell'Unione europea non devono richiedere il permesso di soggiorno. Infatti per soggiorni inferiori a tre mesi non è più richiesta alcuna formalità mentre se il soggiorno ha durata superiore a tre mesi, trascorso il primo trimestre dall'ingresso in Italia, dovranno iscriversi all'anagrafe del comune di residenza²⁰.

3. Il permesso di soggiorno per lavoro subordinato e il contratto di soggiorno

Come anticipato, l'ingresso regolare del lavoratore straniero nel territorio dello Stato in linea di principio non è libero ma è subordinato all'approvazione del decreto flussi che fissa le quote di ingresso per lavoro. L'ingresso nel territorio dello Stato per motivi di lavoro subordinato, anche stagionale, e di lavoro autonomo, avviene dunque nell'ambito delle predette quote (art. 21, comma 1 del T.U. Imm.).

Per semplificare la procedura di ingresso per lavoro in ogni Provincia è stato istituito dal 2005 presso la Prefettura uno Sportello unico per l'immigrazione (SUI), responsabile dell'intero procedimento relativo all'assunzione di lavoratori subordinati stranieri a tempo determinato ed indeterminato. In particolare, il datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia che intende instaurare in Italia un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato con un cittadino straniero residente all'estero deve presentare domanda di nulla osta al SUI della Provincia di residenza ovvero di quella in cui ha sede legale l'impresa, ovvero di quella ove avrà luogo la prestazione lavorativa. A tal proposito sarà necessaria una previa verifica, presso il centro per l'impiego competente, della indisponibilità documentata per quel lavoro di un lavoratore presente sul territorio nazionale.

Tale domanda deve contenere²¹: la richiesta nominativa di nulla osta al lavoro; idonea documentazione sulla modalità alloggiativa per

20. Cfr. *supra*, nota 6.

21. La richiesta di nulla osta va inoltrata con procedura online compilando la relativa modulistica e va spedita solo con inoltro telematico (cfr. circolare del Ministero dell'Interno n. 23 del 8 novembre 2007 "Nuova procedura di inoltro delle domande e di gestione dei procedimenti di competenza dello Sportello Unico per l'Immigrazione"). Si accede tramite



il lavoratore straniero; la proposta di contratto di soggiorno e le relative condizioni, comprensiva dell'impegno al pagamento da parte dello stesso datore di lavoro delle spese di ritorno dello straniero nel Paese di provenienza; la dichiarazione di impegno a comunicare ogni variazione concernente il rapporto di lavoro.

Il SUI, entro sessanta giorni dalla presentazione della richiesta, se vi sono le condizioni e le prescrizioni del relativo contratto collettivo di lavoro, rilascia, in ogni caso, sentito il Questore, il nulla osta nel rispetto dei limiti numerici, quantitativi e qualitativi determinati a norma del decreto flussi e dell'articolo 21 T.U. Imm., e, a richiesta del datore di lavoro, trasmette la documentazione, ivi compreso il codice fiscale, agli uffici consolari del Paese di residenza o di origine dello straniero²², i quali fatti i dovuti accertamenti, provvedono a rilasciare il visto di ingresso con indicazione del codice fiscale, comunicato dal SUI.

Entro otto giorni dall'ingresso, regola generale che vale sempre per ogni primo ingresso in Italia, lo straniero si reca presso il SUI che ha rilasciato il nulla osta per la firma del contratto di soggiorno che è trasmesso in copia all'autorità consolare ed al centro per l'impiego competente. A tal proposito si evidenzia che la stipula del contratto di soggiorno per lavoro subordinato fra il datore di lavoro e il lavoratore straniero costituisce un requisito essenziale per il rilascio del relativo permesso di soggiorno e incide sulla condizione giuridica e amministrativa del cittadino straniero²³. Esso contiene la garanzia da parte del

un'identità SPID, come previsto dalla Circolare del Ministero dell'Interno n. 3738 del 4 dicembre 2018. Ai sensi dell'art. 22, comma 3, del T.U. Imm., qualora il datore di lavoro non abbia una conoscenza diretta dello straniero, questi può richiedere, presentando la documentazione relativa all'alloggio e la proposta di contratto di soggiorno, il nulla osta al lavoro di una o più persone iscritte in liste previste da accordi o intese bilaterali con altri Paesi. Queste liste di lavoratori sono disponibili presso le Rappresentanze diplomatiche e consolari italiane del Paese di origine degli stranieri e vengono comunicate periodicamente al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per diffonderle attraverso l'inserimento nel sistema informativo delle Direzioni Territoriali del Lavoro (DTL).

22. Il nulla osta al lavoro subordinato ha validità per un periodo non superiore a sei mesi dalla data del rilascio. Per i casi di rifiuto o revoca del nullaosta, cfr. art. 22, commi 5-bis e 5-ter, T.U. Imm.

23. In tema di contratto di soggiorno, cfr. L. Neri, *Il lavoro, in Immigrazione, asilo e cittadinanza. Discipline e orientamenti giurisprudenziali*, cit., p. 125 ss.

datore di lavoro della disponibilità di un alloggio per il lavoratore che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, nonché l'impegno al pagamento da parte del datore di lavoro delle spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel Paese di provenienza. Successivamente, effettuati i dovuti controlli, viene rilasciato il permesso di soggiorno per lavoro subordinato²⁴.

La perdita del posto di lavoro non è motivo di revoca del permesso di soggiorno al lavoratore straniero ed ai suoi familiari legalmente soggiornanti. In tali casi il lavoratore può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno, e comunque, salvo che si tratti di permesso di soggiorno per lavoro stagionale, per un periodo non inferiore ad un anno ovvero per tutto il periodo di durata della prestazione di sostegno al reddito percepita dal lavoratore straniero, qualora superiore.

Occorre evidenziare che il datore di lavoro che occupi alle proprie dipendenze lavoratori stranieri senza permesso di soggiorno, o con permesso scaduto e del quale non sia stato chiesto nei termini di legge il rinnovo, revocato o annullato, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa di 5000 euro per ogni lavoratore impiegato²⁵. Peraltro, nelle ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo, lo straniero che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale nei

24. L'art. 14 del d.P.R. n. 394/1999 precisa che il permesso di soggiorno rilasciato per motivi di lavoro subordinato o di lavoro autonomo e per motivi familiari può essere utilizzato anche per le altre attività consentite allo straniero, anche senza conversione o rettifica del documento, per il periodo di validità dello stesso. A tal fine chiarisce che il permesso di soggiorno per lavoro subordinato non stagionale permette ad esempio l'esercizio di lavoro autonomo, previa la sussistenza del titolo abilitativo o autorizzatorio prescritto e dei requisiti e condizioni previsti dalla legge, nonché di attività in veste di socio lavoratore di cooperative. Il permesso per lavoro autonomo consente invece anche l'esercizio di lavoro subordinato, previo inserimento nell'elenco anagrafico o, se il rapporto lavorativo è in corso, previa comunicazione, a carico del datore, alla DTL.

25. Sui profili penalistici, cfr. art. 22, commi 12, *12-bis*, *12-ter*, T.U. Imm. Le pene sono aumentate da un terzo alla metà: a) se i lavoratori occupati sono in numero superiore a tre; b) se i lavoratori occupati sono minori in età non lavorativa; c) se i lavoratori occupati sono sottoposti alle altre condizioni lavorative di particolare sfruttamento di cui al terzo comma dell'articolo 603-*bis* del codice penale. Con la sentenza di condanna il giudice applica la sanzione amministrativa accessoria del pagamento del costo medio di rimpatrio del lavoratore straniero assunto illegalmente.



confronti del datore di lavoro può ottenere un permesso di soggiorno della durata di sei mesi, rinnovabile per un anno o per il maggior periodo occorrente alla definizione del procedimento penale²⁶.

Infine, si deve chiarire che è possibile fare ingresso sul territorio nazionale anche al di fuori della logica delle quote. In particolare, l'art. 27 del T.U. Imm.²⁷ detta una disciplina speciale, sottratta alla logica delle quote, per l'ingresso e il soggiorno di alcune particolari categorie di lavoratori stranieri in possesso di specifiche qualifiche professionali, per la variabilità dell'espletamento dell'incarico o perché collegati con strutture universitarie. Inoltre la disciplina delle quote annuali non si applica per alcune categorie di lavoratori la cui prestazione lavorativa è, per sua stessa natura, limitata nel tempo, quali i lavoratori alle dipendenze di organizzazioni o imprese operanti nel territorio italiano (ammessi temporaneamente per adempiere a funzioni e compiti specifici o di formazione), i lavoratori dipendenti di imprese straniere temporaneamente trasferiti in Italia per effettuare prestazioni lavorative in esecuzione di contratti di appalto stipulati dal datore di lavoro estero, i lavoratori dello spettacolo e gli infermieri professionali assunti da strutture sanitarie pubbliche e private.

4. Il permesso di soggiorno per lavoro autonomo

Una seconda ipotesi di ingresso per motivi di lavoro concerne l'esercizio di un'attività non occasionale di lavoro autonomo. A tal proposito lo straniero deve dimostrare di disporre di idonea sistemazione alloggiativa e di un reddito annuo, proveniente da fonti lecite, di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria.

26. Si veda *infra*, § 8.

27. L'art. 27 T.U. Imm. disciplina l'ingresso per lavoro in casi particolari che riguardano: dirigenti o personale altamente specializzato; lettori e professori universitari; interpreti e traduttori; collaboratori familiari; tirocinio e addestramento formativo; distacco; lavoratori marittimi e lavoratori temporaneamente trasferiti per appalto; artisti e circensi; sportivi professionisti, giornalisti, scambio di giovani e lavoro "alla pari"; infermieri professionali; attività di volontariato; attività di ricerca scientifica; lavoratori altamente qualificati - Carta Blu UE.

Se il lavoratore intende esercitare in Italia un'attività industriale, professionale, artigianale o commerciale, ovvero costituire società di capitali o di persone o accedere a cariche societarie, deve anche dimostrare di disporre di risorse adeguate per l'esercizio di tale dell'attività, di essere in possesso dei requisiti previsti dalla legge italiana per l'esercizio della singola attività, compresi, ove richiesti, i requisiti per l'iscrizione in albi e registri, di essere in possesso di una attestazione dell'autorità competente in data non anteriore a tre mesi che dichiari l'assenza di motivi ostativi al rilascio dell'autorizzazione o della licenza prevista per l'esercizio dell'attività medesima. In via generale, l'attività lavorativa non deve essere riservata dalla legge ai cittadini italiani o a cittadini UE.

La rappresentanza diplomatica o consolare, accertato il possesso dei requisiti ed acquisiti i nulla osta in relazione all'attività che lo straniero intende svolgere in Italia, rilascia il visto di ingresso per lavoro autonomo nei limiti numerici stabiliti dal decreto flussi, con l'espressa indicazione dell'attività cui il visto si riferisce.

Il visto di ingresso per lavoro autonomo deve essere rilasciato o negato entro centoventi giorni dalla data di presentazione della domanda e della relativa documentazione e deve essere utilizzato entro centotanta giorni dalla data del rilascio.

La condanna con provvedimento irrevocabile per alcuno dei reati relativi alla tutela del diritto di autore, e dagli articoli 473 e 474 del codice penale comporta la revoca del permesso di soggiorno rilasciato allo straniero e l'espulsione del medesimo con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica. Questa previsione è stata introdotta per contrastare la vendita e l'importazione di merci con marchi contraffatti, soprattutto nel campo della moda e dei suoi accessori.

5. Il ricongiungimento familiare

La Costituzione italiana riconosce i diritti fondamentali della famiglia in quanto società naturale fondata sul matrimonio (art. 29, comma 1, Cost.). Il diritto a formare una famiglia, il suo rispetto e la conseguente tutela dell'unità familiare appartengono alla categoria dei diritti



umani fondamentali²⁸. E come tali sono stati disciplinati dal T.U. Imm. e soprattutto riaffermati dalla giurisprudenza ogni qual volta il legislatore o la prassi amministrativa hanno cercato di indebolirne la tutela effettiva.

Il T.U. Imm. nel Titolo IV (artt. 28 e seguenti) prevede norme dirette a garantire e disciplinare l'unità familiare dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia. Il diritto a mantenere o a riacquistare l'unità familiare nei confronti dei familiari stranieri è riconosciuto agli stranieri con permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno rilasciato per motivi di lavoro subordinato o autonomo, per asilo, per studio, per motivi religiosi o per motivi familiari (art. 28, comma 1, T.U. Imm.). Si tratta di un diritto soggettivo riconosciuto al cittadino straniero pur se limitato alle sole ipotesi previste e disciplinate dal legislatore. È possibile perciò esercitarlo solo per alcune categorie di familiari e qualora lo straniero possiede determinati requisiti ritenuti necessari per garantire dignitose condizioni di vita e di soggiorno alla famiglia che si ricongiunge. I requisiti essenziali, oltre al rapporto di parentela o coniugio previsti per legge, riguardano la capacità economica e il possesso di un alloggio idoneo in base al numero di persone conviventi²⁹. Si prevede inoltre che in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali in

28. L'art. 12 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 afferma che «nessun individuo potrà essere sottoposto ad interferenze arbitrarie nella sua vita privata e nella sua famiglia. Ogni individuo ha diritto ad essere tutelato dalla legge contro tali interferenze o lesioni». L'art. 8 della CEDU sul diritto al rispetto della vita privata e familiare stabilisce al comma 1 che ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. Per il comma 2, non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del Paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Per un'analisi della normativa sovranazionale di riferimento, cfr. S. Marinai, *L'unità familiare e il ricongiungimento*, in *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, A.M. Calamia, M. Di Filippo, M. Gestri (a cura di), Padova, Cedam, 2012, p. 493.

29. Per un approfondimento, cfr. P. Morozzo della Rocca, *Le discipline del ricongiungimento familiare con il cittadino straniero e della coesione familiare con il cittadino italiano*, in *Immigrazione, asilo e cittadinanza. Discipline e orientamenti giurisprudenziali*, cit., p. 125 ss.

materia di diritto all'unità familiare e riguardanti i minori, deve essere sempre preso in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del fanciullo, come previsto dall'articolo 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989.

Tra i familiari che possono essere ricongiunti, ai sensi dell'art. 29, comma 1, del T.U. Imm., figurano:

- il coniuge non legalmente separato e di età non inferiore ai diciotto anni, se non risulti già coniugato con un altro cittadino straniero regolarmente soggiornante nel territorio nazionale (divieto di bigamia). Al coniuge è equiparato il partner dello stesso sesso unito civilmente, purché maggiorenne e non legalmente separato³⁰;

- i figli minori, anche del coniuge, o nati fuori dal matrimonio, non coniugati a condizione che l'altro genitore, qualora sia esistente, abbia dato il suo consenso. Si considerano minori i figli di età inferiore ai 18 anni e sono equiparati ai figli i minori adottati, o affidati, o sottoposti a tutela. La minore età deve sussistere al momento della presentazione dell'istanza di ricongiungimento familiare;

- i figli maggiorenni a carico se non possono provvedere per ragioni oggettive alle proprie indispensabili esigenze di vita a causa dello stato di salute che comporta un'invalidità totale;

- i genitori a carico, qualora non abbiano altri figli nel Paese d'origine o di provenienza, ovvero genitori ultrasessantacinquenni se gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per gravi e documentati motivi di salute.

Un'ipotesi specifica è poi quella del ricongiungimento del genitore naturale del minore già regolarmente soggiornante in Italia con l'altro genitore (art. 29, comma 5, T.U. Imm.) e del genitore del minore non accompagnato a cui è stato riconosciuto lo *status* di rifugiato (art. 29-bis T.U. Imm.).

Si deve evidenziare che, qualora la minore età, la condizione di invalidità ovvero la condizione dei genitori ultrasessantacinquenni non

30. L'equiparazione è stata fatta a seguito dell'entrata in vigore dalla l. n. 76/2016, in tema di regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze. Cfr. circolare del Ministero dell'Interno 5 agosto 2016, n. 3511.



possano essere documentati in modo certo mediante certificati o attestazioni rilasciati da competenti autorità straniere, in ragione della mancanza di un'autorità riconosciuta, o comunque quando sussistono fondati dubbi sull'autenticità della predetta documentazione, le rappresentanze diplomatiche o consolari, provvedono al rilascio di certificazioni ai sensi sulla base dell'esame del DNA (acido desossiribonucleico), effettuato a spese degli interessati, e delle verifiche e controlli ritenuti necessari³¹.

Come sopra anticipato, salvo che si tratti di rifugiato, lo straniero che richiede il ricongiungimento deve dimostrare la disponibilità: a) di un alloggio che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ovvero, nel caso di un figlio di età inferiore agli anni 14 al seguito di uno dei genitori, del consenso del titolare dell'alloggio nel quale il minore effettivamente dimorerà; b) di un reddito annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale, aumentato in relazione al numero dei familiari da ricongiungere³²; c) di una assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo, a garantire la copertura di tutti i rischi nel territorio nazionale a favore dell'ascendente ultrasessantacinquenne ovvero della sua iscrizione al Servizio sanitario nazionale, previo pagamento di un contributo determinato.

La domanda di nulla osta al ricongiungimento familiare, è inviata, telematicamente, al SUI presso la Prefettura competente per il luogo di dimora del richiedente, che ne rilascia ricevuta. Verificata l'esistenza dei requisiti viene emesso ovvero negato il relativo nulla osta. Il rilascio quindi del visto nei confronti del familiare da ricongiungere, indicato nel relativo nulla osta, è subordinato all'effettivo accertamento dell'autenticità, da parte dell'autorità consolare italiana, della documentazione comprovante i presupposti di parentela, coniugio, minore età o stato

31. Cfr. art. 29, comma 1-*bis*, T.U. Imm. Tali accertamenti sono disposti ai sensi di quanto previsto dall'art. 2, comma 2-*bis* del d.P.R. n. 394/1999.

32. Ai fini della determinazione del reddito si tiene conto anche del reddito annuo complessivo dei familiari conviventi con il richiedente: questo per favorire il ricongiungimento familiare anche nei casi in cui il singolo richiedente da solo non abbia un reddito sufficiente per richiederlo.

di salute. Il nulla osta al ricongiungimento familiare è rilasciato entro novanta giorni dalla richiesta.

La richiesta di ricongiungimento familiare è respinta se è accertato che il matrimonio o l'adozione hanno avuto luogo allo scopo esclusivo di consentire all'interessato di entrare o soggiornare nel territorio dello Stato.

6. Il permesso di soggiorno per motivi di famiglia

Al fine di garantire l'unità familiare dello straniero può essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari, disciplinato all'art. 30 del T.U. Imm., sia agli stranieri che fanno ingresso in Italia con visto di ingresso per ricongiungimento familiare o con visto di ingresso al seguito del proprio familiare oppure agli stranieri già regolarmente soggiornanti in Italia in determinati casi tipizzati dal testo unico. Si fa in particolare riferimento agli stranieri regolarmente soggiornanti ad altro titolo da almeno un anno che abbiano contratto matrimonio nel territorio dello Stato con cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea, ovvero con cittadini stranieri regolarmente soggiornanti³³ e al familiare straniero regolarmente soggiornante, in possesso dei requisiti per il ricongiungimento con il cittadino italiano o di uno Stato membro dell'UE residenti in Italia o con straniero regolarmente soggiornante in Italia. In tale ultimo caso il permesso del familiare è convertito in permesso di soggiorno per motivi familiari. La conversione può essere richiesta entro un anno dalla data di scadenza del titolo di soggiorno originariamente posseduto dal familiare. È questo il caso della coesione familiare, cioè di un ricongiungimento chiesto direttamente in Italia, che si attua per evitare al cittadino straniero già entrato ad

33. Nei casi di matrimonio con cittadino italiano o UE o straniero regolarmente soggiornante il permesso di soggiorno è immediatamente revocato se al matrimonio non è seguita l'effettiva convivenza salvo che dal matrimonio sia nata prole. Con particolare riferimento al cittadino straniero, coniuge, ascendente o discendente (tenuto conto delle limitazioni ex art. 2, d.lgs. n. 30/2007) che si ricongiunge con il cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea, si prevede il rilascio sia della carta di soggiorno quinquennale per familiare di cittadino dell'UE, in presenza di adeguate risorse economiche. Si evidenzia inoltre che al cittadino straniero coniuge o familiare entro il secondo grado di cittadino italiano e con questi convivente, anche in assenza di risorse sufficienti per il mantenimento del nucleo familiare, è rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di famiglia ex art. 19, comma 2, lettera c), T.U. Imm.



altro titolo e con permesso scaduto, di uscire dal territorio nazionale per richiedere il nulla osta, il visto e farvi poi nuovamente ingresso. Si tratta di una deroga dettata sia da motivi di tutela del nucleo familiare che da esigenze di economicità di prassi amministrativa. Qualora detto cittadino sia un rifugiato si prescinde dal possesso di un valido permesso di soggiorno da parte del familiare³⁴. Il testo unico contempla infine un'ultima ipotesi, con riferimento al genitore straniero, anche naturale, di minore italiano residente in Italia. In tal caso il permesso di soggiorno per motivi familiari è rilasciato anche a prescindere dal possesso di un valido titolo di soggiorno, a condizione che il genitore richiedente non sia stato privato della responsabilità genitoriale secondo la legge italiana³⁵.

Il permesso di soggiorno per motivi familiari consente l'accesso ai servizi assistenziali, l'iscrizione a corsi di studio o di formazione professionale, l'iscrizione nelle liste di collocamento, lo svolgimento di lavoro subordinato o autonomo, fermi i requisiti minimi di età per lo svolgimento di attività di lavoro. Tale permesso ha la stessa durata del permesso di soggiorno del familiare straniero che ha effettuato il ricongiungimento ed è rinnovabile insieme con quest'ultimo. In caso di morte del familiare in possesso dei requisiti per il ricongiungimento e in caso di separazione legale o di scioglimento del matrimonio o, per il figlio che non possa ottenere il permesso soggiorno UE lungo soggiornante, al compimento del diciottesimo anno di età, il permesso di soggiorno può essere convertito in permesso per lavoro subordinato, per lavoro autonomo o per studio, fermi i requisiti minimi di età per lo svolgimento di attività di lavoro.

34. Cfr. art. 22, d.lgs. n. 251/2007.

35. Con l'ordinanza del 17.12.2019, n. 33362, la Cassazione ha dato importanti indicazioni agli stranieri che chiedono di essere autorizzati a permanere in Italia, in forza dell'art. 31, comma 3, T.U. Imm. Secondo i giudici di legittimità, non può essere condivisa la tesi secondo cui «il distacco da un genitore» costituirebbe «di per sé un grave motivo che ai sensi dell'art. 31, comma 3, d.lgs. 286/1998, giustifica il rilascio del permesso temporaneo ivi previsto». Il ricorrente, al fine di dimostrare la sussistenza dei «gravi motivi», non può limitarsi a far riferimento alla massima di esperienza secondo cui ogni minore subisce un pregiudizio dal fatto di non crescere con il genitore, ma è chiamato a circostanziare i fatti relativi alla specifica situazione, in primo luogo, dimostrando la sussistenza di un rapporto significativo tra genitore e figlio. Per approfondimenti si vedano le decisioni raccolte in www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it, Sez. Rassegna giurisprudenza-italiana, "Famiglia e minori".

Contro il diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari, e contro gli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare, l'interessato potrà agire davanti all'autorità giudiziaria ordinaria. L'opposizione è disciplinata dall'articolo 20 del d.lgs. n. 150/2011. Il legislatore ha giustamente voluto attribuire al giudice ordinario e non a quello amministrativo la competenza a decidere in materia di famiglia, data la delicatezza delle questioni e la complessità delle stesse e visti i possibili effetti negativi sul diritto soggettivo all'unità familiare del cittadino straniero in caso di rifiuto o revoca del permesso in questione.

7. Il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo

Il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, già denominato carta di soggiorno, è un titolo dal carattere "rafforzato" perché attesta una significativa integrazione da parte del cittadino straniero e lo autorizza di fatto a permanere in Italia a tempo indeterminato (salvo revoca). Si pone a metà strada tra il permesso di soggiorno ordinario e la possibilità di chiedere la cittadinanza italiana per naturalizzazione. Tale titolo è disciplinato dall'art. 9 del T.U. Imm. e può richiederlo il cittadino straniero, per sé e per i propri familiari, in presenza dei seguenti requisiti:

- possesso, da almeno cinque anni³⁶, di un permesso di soggiorno in corso di validità;

36. Nel calcolare i cinque anni non di tiene conto dei soggiorni c.d. di breve durata (turismo, affari, studio...) e di quelli relativi a missioni speciali di natura diplomatica. Le assenze del cittadino straniero dal territorio italiano non interrompono la durata del periodo quando sono inferiori a sei mesi consecutivi e non superano complessivamente dieci mesi nel quinquennio, salvo che l'interruzione non sia dipesa da gravi e documentati motivi quali obblighi militari, problemi di salute, gravi e comprovati motivi (cfr. art. 9, comma 6 T.U. Imm.) Il calcolo del periodo di soggiorno dei cinque anni parte dalla data del rilascio del primo permesso, eccetto per i titolari di protezione internazionale, per i quali la durata quinquennale del soggiorno viene calcolata dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale (art. 9, comma 5-bis, T.U. Imm.). Il requisito della permanenza quinquennale nel territorio nazionale si applica anche al coniuge e ai figli minori conviventi del richiedente il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (Cfr. circolare Ministero Interno n. 122106 del 6 settembre 2019).



- reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri per il ricongiungimento familiare come indicati nell'articolo 29, comma 3, lettera b);
- possesso di un alloggio idoneo³⁷;
- conoscenza della lingua italiana non inferiore al livello A2³⁸.

Tale titolo può essere rilasciato anche allo straniero titolare di protezione internazionale, con alcune previsioni di favore³⁹.

Il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo è a tempo indeterminato ed è rilasciato entro novanta giorni dalla richiesta. Non deve essere rinnovato ma solo aggiornato (es. per variazione di residenza di città) ed è valido come documento di identificazione personale per 5 anni.

Non possono richiedere il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo i titolari di un permesso di soggiorno rilascio per i seguenti motivi: studio o formazione professionale; protezione temporanea, cure mediche o casi speciali o eccezionali⁴⁰; richiesta protezione

37. Con riferimento all'alloggio idoneo si prevede che esso rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'azienda unità sanitaria locale competente per territorio. Sulla rilevanza dell'abitazione per l'ingresso e il soggiorno dello straniero sul territorio si rinvia in questo Volume al contributo di E. Vivaldi.

38. La conoscenza della lingua italiana livello A2 può essere dimostrata tramite certificazione rilasciata da un ente riconosciuto (CTP, Università degli studi di Roma Tre, Università per stranieri di Perugia, Università per stranieri di Siena, Società Dante Alighieri), tramite copia conforme all'originale del diploma di scuola secondaria di primo o secondo grado, o laurea oppure iscrizione universitaria (corso di laurea, dottorato, master) oppure, se non in possesso di tali attestati o documenti, tramite il superamento di apposito test di conoscenza di lingua italiana disciplinato dal decreto del Ministro dell'Interno del 4 giugno 2010. Lo straniero affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o disabilità dovrà allegare, alla documentazione richiesta, la certificazione rilasciata da medico legale della apposita struttura sanitaria pubblica e non dovrà effettuare il test.

39. Si prevede ad esempio che il titolare di protezione internazionale non debba dimostrare il possesso di un livello di conoscenza della lingua italiana non inferiore al livello A2. Per gli stranieri titolari di protezione internazionale, che si trovano nelle condizioni di vulnerabilità di cui all'art. 8, comma 1, d.lgs. n. 140/2005, si prevede che concorra alla determinazione del reddito la disponibilità di un alloggio concesso gratuitamente a fini assistenziali, ma solo nella misura del 15% dell'importo previsto. Inoltre non è richiesta la documentazione relativa all'idoneità dell'alloggio.

40. Si fa riferimento ai titolari dei permessi di soggiorno disciplinati dal T.U. Imm. agli articoli: 18 protezione sociale, 18-bis per vittime di violenza domestica, 20-bis calamità naturali,

internazionale se in attesa di una decisione definitiva; soggiorni di breve durata per motivi di carattere temporaneo (es. lavoro stagionale, distacco, lavoro alla pari...); coloro che godono di uno *status* giuridico previsto dalla convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche, dalla convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari, dalla convenzione del 1969 sulle missioni speciali o dalla convenzione di Vienna del 1975 sulla rappresentanza degli Stati nelle loro relazioni con organizzazioni internazionali di carattere universale. Anche la pericolosità per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato impedisce il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo può comunque essere revocato nei seguenti casi: se è stato acquisito fraudolentemente; in caso di provvedimento di espulsione nei limitati casi in cui può essere disposta⁴¹; se è in corso un procedimento penale o è stata pronunciata una sentenza di condanna, anche non definitiva, in seguito a gravi reati; quando mancano o vengono a mancare le condizioni per il rilascio e lo straniero diventi pericoloso per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato; in caso di assenza dal territorio dell'Unione per un periodo di dodici mesi consecutivi; in caso di conferimento di permesso di soggiorno di lungo periodo da parte di altro Stato membro dell'Unione europea, previa comunicazione da parte di quest'ultimo, e comunque in caso di assenza dal territorio dello Stato per un periodo superiore ai sei anni.

22, comma 12-*quater* particolare sfruttamento lavorativo, e 42-*bis*, nonché del permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'articolo 32, comma 3, del d.lgs. n. 25/2008 o che hanno chiesto il permesso di soggiorno a tale titolo e sono in attesa di una decisione su tale richiesta.

41. L'espulsione può essere disposta per gravi motivi di ordine pubblico o sicurezza dello Stato; nei casi di soggetti dediti ad attività terroristiche, anche internazionali (articolo 3, comma 1, del decreto legge 27 luglio 2005, n.144, convertito in legge 31 luglio 2005, n. 155); nel caso di soggetti dediti a traffici illeciti, sfruttamento della prostituzione e traffico di stupefacenti (categorie indicate all'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423), ovvero soggetti appartenenti ad associazioni di tipo mafioso (articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575). Qualora si debba procedere all'espulsione del titolare di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, si tiene conto anche dell'età dell'interessato, della durata del soggiorno sul territorio nazionale, delle conseguenze dell'espulsione per l'interessato e i suoi familiari, dell'esistenza di legami familiari e sociali nel territorio nazionale e dell'assenza di tali vincoli con il Paese di origine.



Allo straniero, cui sia stato revocato il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo che non debba essere espulso è rilasciato un permesso di soggiorno per altro tipo in applicazione del T.U. Imm.

Il titolare del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo gode di tutti i diritti del cittadino straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato, e inoltre può fare ingresso nel territorio nazionale in esenzione di visto e circolare liberamente sul territorio nazionale e svolgere nel territorio dello Stato ogni attività lavorativa subordinata o autonoma salvo quelle che la legge espressamente riserva al cittadino o vieta allo straniero⁴². Lo straniero può inoltre usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale, di quelle relative all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, compreso l'accesso alla procedura per l'ottenimento di alloggi di edilizia residenziale pubblica, salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale. Tale previsione risulta particolarmente rilevante ai fini dell'accesso al sistema di welfare a livello nazionale e locale. Si prevede inoltre che il titolare di tale permesso di soggiorno partecipi alla vita pubblica locale, con le forme e nei limiti previsti dalla vigente normativa. Per tale ragione è sempre opportuno per il cittadino straniero richiedere il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo al maturarne dei requisiti. Si ricorda inoltre, come sopra chiarito, che tale documento garantisce una maggiore stabilità per il soggiorno, evitando la dimostrazione annuale o biennale dell'esistenza degli elementi necessari al rinnovo del titolo ordinario di soggiorno, in particolare il reddito e l'alloggio idoneo⁴³.

42. Per lo svolgimento di attività di lavoro subordinato non è richiesta la stipula del contratto di soggiorno. Si fa inoltre presente che la legge n. 97/2013 (c.d. Legge comunitaria 2013), ha modificato il d.lgs. n. 165/2001 (Testo unico sul Pubblico Impiego), estendendo l'accesso al settore pubblico anche ad alcuni cittadini stranieri regolarmente soggiornanti, tra questi i titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. L'accesso al pubblico impiego è consentito solo per le mansioni che non implicino esercizio di pubblici poteri, ovvero non riguardino la tutela dell'interesse nazionale.

43. Contro il rifiuto del rilascio o la revoca del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo può essere proposto un ricorso al TAR entro 60 giorni dal provvedimento di diniego o revoca.

8. Alcune particolari tipologie di permessi di soggiorno

Si devono infine richiamare alcuni particolari permessi di soggiorno che possono essere rilasciati allo straniero in presenza di particolari presupposti connessi a necessità di protezione.

A tal proposito l'art. 18 T.U. Imm. prevede la possibilità di rilasciare allo straniero il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, quando nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per i delitti di cui all'art. 3 della legge 75/1958 o di quelli previsti dall'art. 380 c.p.p., o anche nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali sono accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti dello straniero ed emergono pericoli concreti per la sua incolumità. Il permesso, rilasciato dal Questore, è finalizzato a consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale. Tale permesso ha durata di sei mesi, rinnovabile per un anno o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia e consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, nonché l'iscrizione nelle liste di collocamento e lo svolgimento di lavoro subordinato, fatti salvi i requisiti minimi di età. Qualora, alla scadenza del permesso di soggiorno, l'interessato risulti avere in corso un rapporto di lavoro, il permesso può essere ulteriormente prorogato o rinnovato per la durata del rapporto medesimo o, se questo è a tempo indeterminato, con le modalità stabilite per tale motivo di soggiorno. Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo può essere altresì convertito in permesso di soggiorno per motivi di studio qualora il titolare sia iscritto ad un corso regolare di studi. Il permesso è revocato in caso di interruzione del programma o di condotta incompatibile con le finalità dello stesso, segnalate dal Procuratore della Repubblica o, per quanto di competenza, dal servizio sociale dell'ente locale o comunque accertate dal Questore, oppure quando vengono meno le altre condizioni che ne hanno giustificato il rilascio.

Sempre con la finalità di proteggere la persona straniera, l'art. 18-bis del T.U. Imm. contempla il permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica. Anch'esso è rilasciato dal Questore, previo pa-



rere favorevole dell'autorità giudiziaria precedente o su proposta di quest'ultima, quando nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per gravi delitti commessi sul territorio nazionale in ambito di violenza domestica sono accertate situazioni di violenza o abuso nei confronti dello straniero ed emerge un pericolo concreto ed attuale per la sua incolumità, conseguente alla scelta di sottrarsi alla violenza o per effetto delle dichiarazioni rese nel corso di indagini preliminari o di un giudizio. Ha la durata di un anno ed ha lo scopo di sottrarre la vittima alla situazione di violenza, consentendole l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, l'iscrizione nelle liste di collocamento e lo svolgimento di lavoro subordinato e autonomo, fatti salvi i requisiti minimi di età.

Infine, può essere ricondotto a finalità di protezione anche il permesso di soggiorno rilasciabile allo straniero vittima di sfruttamento lavorativo. A tal proposito l'art. 22 T.U. Imm. prevede che tale permesso sia rilasciato dal Questore, su proposta o con il parere favorevole del procuratore della Repubblica, allo straniero che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro. Tale permesso di soggiorno ha la durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno o per il maggior periodo occorrente alla definizione del procedimento penale. Il permesso di soggiorno è revocato in caso di condotta incompatibile con le finalità dello stesso, segnalata dal procuratore della Repubblica o accertata dal Questore, ovvero qualora vengano meno le condizioni che ne hanno giustificato il rilascio. Anche tale permesso di soggiorno consente lo svolgimento di attività lavorativa e può essere convertito, alla scadenza, in permesso di soggiorno per lavoro subordinato o autonomo.

A seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, convertito dalla l. n. 132/2018, i tre permessi di soggiorno sopra indicati recano la dicitura "casi speciali"⁴⁴.

44. Accanto a tali permessi, così ridenominati, il d.l. n. 113/2018 ha introdotto anche alcuni nuovi permessi di soggiorno per "casi speciali", sui quali si rinvia al contributo di N. Morandi in questo Volume.

9. Rilievi conclusivi

L'analisi condotta restituisce un quadro assai composito di procedure e casi nei quali il cittadino straniero può fare ingresso e soggiornare sul territorio nazionale. Si tratta di una normativa assai tecnica nell'ambito della quale, accanto alle previsioni legislative, sono assai numerose le prassi amministrative e variabili i tempi di attesa dello straniero.

In via generale, si può dire che la vita dello straniero sul territorio nazionale risulta scandita dal rilascio di un permesso di soggiorno e dal suo rinnovo: unica condizione di permanenza regolare sul territorio. In questa direzione l'ottenimento del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo costituisce certamente una tappa decisiva verso la stabilizzazione della presenza dello straniero sul territorio nazionale.

In assenza di un tale titolo, o in attesa di maturare i requisiti per chiederlo, si deve comunque evidenziare la possibilità un cittadino straniero, già residente o autorizzato a soggiornare nel territorio italiano, di chiedere il rilascio di un titolo di soggiorno per un motivo diverso da quello originario. Si tratta della procedura di "conversione" del permesso di soggiorno: procedimento amministrativo mediante il quale lo straniero può continuare a permanere sul territorio nazionale per motivi differenti da quelli che hanno determinato il suo ingresso. Si fa ad esempio riferimento allo straniero entrato per motivi di studio/formazione che può restare sul territorio convertendo il proprio permesso di soggiorno in motivi di lavoro subordinato o autonomo⁴⁵ ovvero allo straniero che ha fatto ingresso per lavoro stagionale autorizzato a permanere sul territorio convertendo il proprio permesso di soggiorno in lavoro subordinato. Infine, anche gli stranieri che possiedono un permesso di soggiorno per lavoro subordinato, autonomo e per motivi di famiglia possono convertire il proprio permesso in "residenza elettiva" avendone i requisiti.

45. La conversione avviene chiedendo prima il nulla osta al SUI e poi la conversione alla Questura. Condizione necessaria ai fini della conversione è che vi siano quote di ingresso previste dal decreto flussi e che il permesso di soggiorno posseduto sia in corso di validità.

I "POTERI DI CONFINE" E I LORO LIMITI. PER UNA GENEALOGIA DEL DIRITTO ITALIANO DELL'IMMIGRAZIONE

Federico Oliveri

1. Il diritto dell'immigrazione come campo di battaglia

In regime di democrazia costituzionale le leggi sono valide se garantiscono i diritti fondamentali e cessano di vigere se non superano i controlli di legittimità¹. Questo paradigma ha trasformato radicalmente la nostra cultura giuridica: il diritto ha smesso di essere lo strumento che assicura il dominio economico-politico delle *élites*, sottoposto al rispetto di vincoli tutt'al più formali, per iniziare ad essere usato come veicolo di emancipazione dal bisogno, dallo sfruttamento, dall'oppressione. Una risorsa a disposizione dei gruppi subalterni, i più interessati a rimuovere gli ostacoli posti all'uguaglianza sostanziale ed a creare le condizioni materiali affinché tutte e tutti potessero decidere in autonomia come vivere².

L'uso emancipativo del diritto ha avuto sempre fieri avversari, soprattutto nelle forze sociali della conservazione e negli apparati burocratici interessati a mantenere il proprio potere ampiamente discrezionale. Da almeno tre decenni, però, tale uso è entrato in una profonda crisi per la fine del "compromesso tra capitalismo e democrazia"³ che si era affermato in Europa occidentale, nel contesto della guerra fredda, grazie alle lotte sociali e sindacali.

1. Per la ricostruzione del paradigma costituzionale in termini di costituzionalismo dei principi, si veda L. Ferrajoli, *La democrazia attraverso i diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2013.

2. Una lucida analisi di questa svolta del paradigma giuridico è proposta da S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

3. Sulla fine del compromesso tra capitalismo e democrazia, dalle crisi degli anni Settanta a quelle attuali, si veda W. Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013.



La crisi del diritto come veicolo di emancipazione si manifesta su due fronti, strettamente collegati tra loro. Da un lato, le istituzioni democratiche hanno subordinato se stesse agli imperativi di un sistema economico-finanziario sempre più deregolato e globalizzato: la competitività, la redditività e le altre “leggi del mercato” tendono a imporsi come parametri ultimi della politica, della legislazione e dell’intera vita associata, a discapito dei diritti e delle loro garanzie⁴. Dall’altro lato, i governi di vario orientamento politico sono sempre meno attrezzati (e interessati) ad agire contro la crescente insicurezza sociale e, per mantenere il consenso elettorale, puntano a reinterpretare la sicurezza perduta in termini di ordine pubblico: controllo del territorio, dei confini e della popolazione, lotta al crimine e al “degrado” urbano, difesa della proprietà privata e dei valori tradizionali tendono a compensare i ceti medio-bassi per la riduzione dei diritti economico-sociali⁵.

Questa transizione verso «uno Stato insieme minimo e forte»⁶ ha generato e genera numerosi conflitti sociali e ideologici. Tra questi, uno dei più rilevanti investe la finalità, la struttura e l’idea stessa del diritto. Tale conflitto, il cui esito è ancora incerto, si gioca su molteplici terreni. In questa sede propongo di studiarlo sul terreno del diritto dell’immigrazione o, come spesso viene ancora chiamato, del “diritto degli stranieri”. Si possono individuare almeno quattro ragioni per considerare cruciale questo terreno se si vuole comprendere il conflitto in corso intorno al diritto e al paradigma costituzionale.

La prima ragione è che il controllo dei confini e della mobilità umana, specialmente quella internazionale, chiama in causa l’idea stessa di uno Stato-nazione identificato con la sovranità territoriale, secondo il

4. Sul neoliberalismo come teoria di uno Stato e di una società posti sotto la sorveglianza del mercato, rimando a M. Foucault, *La Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*, Parigi, Seuil, 2004.

5. Per il passaggio da una politica che governa la paura, riducendo i fattori di rischio sociale, ad una politica che governa attraverso la paura, sfruttando l’insicurezza creata dalle sue stesse “riforme” economiche e sociali, si veda D. Zolo, *Sulla paura: fragilità, aggressività, potere*, Milano, Feltrinelli, 2010.

6. N. Bobbio, *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Torino, Einaudi, 1984, p. 122.

tipico modello della modernità europea che, nonostante tutto, fa tuttora da architrave al «sistema-mondo» e alle sue gerarchie tra «centri» e «periferie»⁷. Se, come ha affermato con insuperata lucidità Abdelmalek Sayad, «lo Stato pensa se stesso pensando l’immigrazione»⁸, allora il diritto migratorio costituisce un osservatorio privilegiato per cogliere tensioni, contraddizioni e trasformazioni nella sovranità statale e nei suoi dispositivi giuridici. Anche perché la categoria stessa di straniero, nelle sue varie articolazioni e stratificazioni di *status*, è essa stessa un prodotto del diritto⁹.

La seconda ragione è che il diritto dell’immigrazione, in quanto diritto *degli stranieri*, ha sempre costituito (e costituisce tuttora) un ambito dell’ordinamento in cui i principi costituzionali democratici, orientati a garantire diritti universali e a limitare i poteri statali, faticano a prevalere su forme e contenuti di un diritto “speciale” a gestione amministrativo-poliziesca¹⁰. In tutto l’Occidente il diritto dell’immigrazione è nato e si è sviluppato tra Ottocento e Novecento attraverso la normalizzazione dei “poteri sovrani” sul territorio e sulla popolazione, assumendo un impianto autoritario suscettibile di escalation in presenza di determinati “stati di emergenza” o di pericoli per la “sicurezza nazionale”. Un diritto programmaticamente centrato sul potere esecutivo più che su quello legislativo, più familiare con il linguaggio degli obblighi che con quello dei diritti, permeato più dalla pratica amministrativa e dalle circolari ministeriali che non dai principi generali e dalle leggi ordinarie¹¹, refrattario

7. I. Wallerstein, *World-Systems Analysis: An Introduction*, Durham-Londra, Duke University Press, 2004.

8. A. Sayad, *L’immigration ou les paradoxes de l’altérité. 1. L’illusion du provisoire* (1991), Parigi, Editions Raisons d’agir, 2006, p. 161 (corsivi miei).

9. E. Rigo, *Razza clandestina. Il ruolo delle norme giuridiche nella costruzione di soggetti-razza*, in *L’immigrazione. Tra diritti e politica globale*, C.B. Menghi (a cura di), Torino, Giapichelli, 2002.

10. Coglie perfettamente questa tensione tra impianto costituzionale e governo securitario delle migrazioni P. Costa, *Costituzione Italiana Articolo 10*, Roma, Carocci, 2018, p. 74 ss.

11. Sul diritto dell’immigrazione come prodotto delle circolari, finalizzate a sottrarre la gestione del fenomeno al controllo democratico e trattare gli stranieri come «semi-soggetti giuridici», privi della possibilità di influenzare le norme che li riguardano, necessaria la lettura di I. Gjergji, *La socializzazione dell’arbitrio. Alcune note sulla gestione autoritaria dei movimenti*



a limiti e controlli giurisdizionali. Un diritto genealogicamente *altro* rispetto all’impianto democratico del costituzionalismo del dopoguerra, proprio in quanto *diritto degli altri*, degli stranieri: coloro che, non appartenendo allo Stato, non hanno il diritto di entrare e permanere sul suo territorio e, dunque, godono di un diritto ad essere titolari di diritti sempre revocabile e comunque subordinato agli interessi della comunità nazionale.

La terza ragione è che, in virtù di questa sua genealogia e della refrattarietà a una piena democratizzazione, il diritto dell’immigrazione è diventato negli ultimi tre decenni *il campo di battaglia* prediletto di quelle forze politiche che vogliono riaffermare, più in generale, un paradigma autoritario di legislazione e di governo dei fenomeni sociali, funzionale alla gestione delle crisi capitalistiche e degli attuali squilibri geo-politici. Non solo, dunque, il diritto degli stranieri è una spia delle generali difficoltà che il paradigma costituzionale si trova oggi ad affrontare, dopo la fine del compromesso tra democrazia e capitalismo. Esso è il punto d’attacco principale contro l’uso emancipativo del diritto, in nome di un diritto che torna a farsi strumento di dominio, divisione, discriminazione e subordinazione, in questo caso in base all’origine e alla “razza” (oltre che in base alla classe e al genere). Un diritto che pretende di esercitare, a difesa dei confini nazionali minacciati, l’oscuro potere sovrano di far vivere o lasciar morire chi migra senza autorizzazione, sfidando le restrizioni dell’attuale regime globale della mobilità¹².

La quarta ragione è che il diritto dell’immigrazione, nella sua configurazione attuale, costituisce la più evidente espressione della tendenza anti-costituzionale ad assumere le leggi del mercato e le preoccupazioni per una sicurezza ridotta a mero ordine pubblico quali unici parametri della legislazione e della vita sociale, tentando di assegnare ai principi, ai diritti e alle loro garanzie un ruolo residuale. Da questo punto di vista, si può affermare che la battaglia per democratizzare e inserire pienamente

migratori, in P. Basso, *Razzismo di stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, Milano, FrancoAngeli, 2010, pp. 439-466.

12. Z. Bauman, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone* (1999), Roma-Bari, Laterza, 2001.

nella Costituzione il diritto degli stranieri costituisce una battaglia molto più ampia, che investe il futuro stesso del paradigma costituzionale.

Queste quattro ragioni convergono in una lettura realistica, ma non disfattista, dello stato di cose presenti. Occorre essere consapevoli che «la pervasività dei diritti umani nell’odierno discorso pubblico nazionale e internazionale, [così come] l’indebolimento del carattere assoluto ed esclusivo dell’appartenenza alla comunità politica»¹³ non sono affatto una conquista acquisita, ma sono esattamente l’oggetto del conflitto in corso. Se vogliamo riprendere il sentiero interrotto del diritto emancipativo, occorre rimettere al centro della nostra attenzione il conflitto strutturale tra il potere sovrano di istituire e controllare i confini e le soggettività in movimento che li sfidano¹⁴. Tali soggettività, per il solo fatto di esistere, anticipano la «possibilità di un mondo altrimenti concertato, [in quanto rappresentano] la deterritorializzazione, la fluidità del passaggio, l’attraversamento autonomo, l’ibridazione dell’identità»¹⁵. Sono soggettività antagoniste rispetto all’ordine stato-centrico vigente e sollevano rivendicazioni che non possiamo ignorare, perché parlano il linguaggio dei diritti fondamentali e dei doveri di solidarietà iscritti nelle nostre costituzioni democratiche: quei diritti e quei doveri da riconoscere a chiunque, per il solo fatto di co-abitare lo stesso pianeta.

Nello spazio necessariamente limitato di queste pagine, mi propongo di contribuire in due modi alla discussione: attraverso una concettualizzazione sistematica del diritto dell’immigrazione centrata sui “poteri di confine” e sui loro limiti; attraverso una genealogia critica di cinque tra

13. P. Costa, *Costituzione Italiana Articolo 10*, cit., p. 96.

14. Sulle politiche migratorie come ambito conflittuale, segnalo M. Ambrosini, *Chiusure gridate, aperture implicite, diritti in bilico: le politiche migratorie come campo di battaglia*, in *Migrazioni e confini. Politiche, diritti e nuove forme di partecipazione*, M. D’Agostino, A. Corrado, F. Caruso (a cura di), Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 11-23. Sulle lotte dei migranti per la libertà di movimento e, più in generale, per il diritto ad avere diritti, mi permetto di rinviare a F. Oliveri, *Struggles at the boundaries of neoliberal citizenship: Theorizing immigrant-led movements in contemporary Europe*, in *Migration and Social Transformation in Europe: An International Handbook*, A. Amelina, K. Horvath, B. Meeus (a cura di), Berlin-New York, Springer, 2016, pp. 263-279.

15. D. Di Cesare, *Stranieri residenti. Una filosofia della migrazione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2017.



questi poteri di confine nell'ordinamento italiano, dalla nascita del Regno d'Italia e oggi. In entrambi i casi, mi lascio guidare da una specifica visione dei compiti che spettano alla teoria del diritto:

la scienza giuridica non è più, se mai lo è stata, semplice descrizione, ma è anche *critica e progettazione* del suo stesso oggetto: critica del diritto invalido pur se vigente perché in contrasto con la costituzione; reinterpretazione alla luce dei principi in questa stabiliti dell'intero sistema normativo; analisi delle antinomie e delle lacune; elaborazione e progettazione delle garanzie mancanti o inadeguate e tuttavia imposte dalle norme costituzionali¹⁶.

Coerentemente con questa visione, cercherò di presentare nelle conclusioni alcune possibili linee-guida per la riforma del diritto dell'immigrazione vigente, con l'obiettivo di far fronte alle principali criticità messe in luce dalla ricostruzione genealogica.

La scelta di abbozzare una genealogia del diritto italiano dell'immigrazione, sia pure limitandomi per ragioni di spazio a soli cinque poteri di confine, è funzionale all'obiettivo critico che mi sono posto. La genealogia consente di focalizzare l'attenzione sui momenti di svolta e su alcuni punti particolarmente rilevanti e problematici, dal punto di vista teorico, rispetto alla legittimazione e alla codifica dei poteri di confine, ma anche rispetto all'evidente scollamento tra obiettivi ufficiali ed effetti concreti delle politiche migratorie¹⁷. La prospettiva storica è necessaria e insostituibile: evita di astrarre dalle concrete dinamiche economiche, sociali e politiche, sia interne che internazionali, senza le quali è impossibile comprendere il senso delle trasformazioni che hanno via via segnato il governo dell'immigrazione in Italia¹⁸.

16. L. Ferrajoli, *I fondamenti dei diritti fondamentali*, in Id., *Diritti fondamentali*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 36 (corsivi miei).

17. Sulla discrepanza tra obiettivi dichiarati, finalità implicite e risultati effettivi delle politiche migratorie esiste un articolato dibattito internazionale. Si vedano almeno S. Castles, *Why migration policies fail*, in «Ethnic and Racial Studies», 27, 2004, pp. 205-227 e W.A. Cornelius, T. Tsuda, Ph. L. Martin, J. F. Hollifield, *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford, Stanford University Press, 2004.

18. Per l'evoluzione delle politiche italiane dell'immigrazione, rimando a L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2007, e M. Colucci,

Nel caso italiano, la genealogia del diritto dell'immigrazione risulta particolarmente istruttiva. Essa consente, innanzitutto, di individuare alcune costanti di fondo che si consolidano nel passaggio dai governi liberali al regime fascista e continuano ad esercitare il loro peso anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, facendo sentire la propria influenza fino a oggi¹⁹. Tali costanti delineano un paradigma bi-polare, securitario e utilitaristico, di governo delle migrazioni, di volta in volta al servizio di obiettivi politici ed economici diversi, persino contraddittori. Oggi questo paradigma è evidentemente all'opera nelle politiche che vorrebbero gestire i flussi come problema di sicurezza e/o di reclutamento di manodopera iper-flessibile per determinati settori produttivi a basso valore aggiunto, dove le condizioni di lavoro sono peggiori.

In secondo luogo, la genealogia mette l'accento su alcuni passaggi epocali come la prima guerra mondiale, quando i controlli di frontiera iniziano a diventare sistematici e permanenti, o come la trasformazione dell'Italia da Paese di emigrazione in Paese di immigrazione in una fase storica, come gli anni Settanta, già caratterizzata da un regime globale altamente selettivo dei confini, orientato a rispondere alle esigenze di un mercato del lavoro sempre meno regolato, e alle istanze di una politica sempre più focalizzata sull'ordine pubblico.

In terzo luogo, la genealogia può fare emergere la funzione cruciale svolta dal diritto internazionale e dalla europeizzazione delle politiche migratorie, evidenziandone tutto il portato ambivalente: da una parte maggiori controlli sulle frontiere esterne dell'Unione europea, dall'altra parte maggiore attenzione ai diritti fondamentali degli stranieri o, almeno, di alcune categorie come i cittadini europei o i richiedenti protezione internazionale.

Per una storia del governo dell'immigrazione straniera in Italia: dagli anni sessanta alla crisi delle politiche, in «Meridiana», 91, 2018, pp. 9-36.

19. G. Sirianni, *La polizia degli stranieri*, Torino, Giappichelli, 1999. In particolare, A. Caputo, *Immigrazione, diritto penale e sicurezza*, in «Questione Giustizia», 2-3, 2004, p. 360 insiste sulla politicità del diritto dell'immigrazione per spiegare la sua tradizionale «pertinenza al potere esecutivo» che, a sua volta, si traduce nella «centralità del ruolo dell'autorità di polizia».



2. Il diritto dell'immigrazione come diritto dei confini

Per ricostruire la genealogia del diritto dell'immigrazione in Italia è necessario chiarire in via preliminare, dal punto di vista teorico, *che cos'è* questo diritto ossia ciò di cui esso si occupa. Essendo un campo relativamente giovane dell'ordinamento, questa domanda non è così retorica come potrebbe sembrare.

Scorrendo gli indici dei principali manuali italiani dedicati all'argomento, emergono alcuni canoni condivisi quanto alle norme ed agli istituti che rientrano nel campo. Tutti i testi contengono le disposizioni sulla condizione giuridica, l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri²⁰. Comune alla maggior parte dei testi è l'analisi dei diritti e doveri degli stranieri, in generale e nei principali ambiti della vita sociale (lavoro, salute, welfare, alloggio, istruzione, culto), in alcuni casi con specifica attenzione alle politiche europee e regionali²¹ o all'accesso degli stranieri alla giustizia²². Alcuni testi affrontano anche le norme in materia di nazionalità e di discriminazioni etnico-razziali. Altri, invece, sono dedicati interamente al "diritto penale dell'immigrazione" sia sostanziale che procedurale, ovvero alle sanzioni che coprono le violazioni in materia di ingresso, soggiorno, allontanamento e lavoro degli stranieri, e alle tutele attivabili in sede giurisdizionale²³. Circoscritta è, in generale, la trattazione della detenzione amministrativa, dei meccanismi di regolarizzazione dello *status* migratorio, dei dispositivi di esternalizzazione delle frontiere, ad esempio attraverso gli accordi di cooperazione

20. P. Morozzo della Rocca (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza. Discipline e orientamenti giurisprudenziali*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017.

21. E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, il Mulino, 2013. A.M. Calamia, M. Di Filippo et al., *Immigrazione, diritto e diritti. Profili internazionalistici ed europei*, Padova, Cedam, 2012.

22. F.G. Del Rosso, A.D. De Santis, *Diritto processuale dell'immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2019.

23. A. Caputo, *Diritto e procedura penale dell'immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2006. L. Cordì, *L'espulsione dello straniero. Diritto e procedura penale dell'immigrazione*, Milano, Giuffrè, 2011. C. Morselli, *Trattato di diritto e procedura penale dell'immigrazione*, Roma, Aracne, 2017.

con i Paesi d'origine e di transito²⁴. Non risultano, infine, manuali che affrontino due altri aspetti storicamente e concettualmente legati al diritto dell'immigrazione, ovvero le politiche di controllo delle migrazioni interne e dell'emigrazione²⁵.

Le ricostruzioni manualistiche delle norme, destinate a professionisti e operatori del diritto, mettono in luce la tensione tra norme e pratiche del diritto dell'immigrazione e la Costituzione, ma trascurano generalmente tre ulteriori problemi, di natura teorica, su cui invece è essenziale riflettere per affrontare le criticità delle politiche attuali, con l'obiettivo di avanzare alternative praticabili.

Il primo problema riguarda l'essenza del campo normativo identificato unitariamente come “diritto dell'immigrazione”. *Che cos'è* questo diritto? Qual è, in ultima analisi, la materia comune delle norme che provano a governare i processi migratori? In questa sede avanzo la proposta di considerare l'oggetto del diritto dell'immigrazione nei *poteri di confine* e nei loro limiti. Con l'espressione “poteri di confine” intendo *l'insieme delle potestà con cui le istituzioni pubbliche istituiscono e controllano i confini (materiali e immateriali, esterni e interni, ecc.) che definiscono il territorio e la popolazione su cui quelle istituzioni esercitano la sovranità*. I “limiti” dei poteri di confine consistono in quei contro-poteri giuridici che i soggetti in movimento possono azionare per “democratizzarne” l'esercizio, in termini di diritti fondamentali e interessi legittimi, in analogia con quanto avvenuto storicamente per altri poteri sovrani divenuti controversi, come il diritto di uccidere o il diritto di muovere guerra.

24. S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea. Controllo delle frontiere, protezione internazionale, immigrazione regolare, rimpatri, relazioni esterne*, Torino, Giappichelli, 2019.

25. Sulla necessità di includere nella riflessione sul diritto dell'immigrazione anche le politiche in materia di emigrazione si veda N.L. Green, *The Politics of Exit: Reversing the Immigration Paradigm*, in «The Journal of Modern History», 2, 2005. Sulla continuità tra politiche di controllo interno ed esterno della mobilità umana si veda, per l'Inghilterra moderna, B. Anderson, *Us and Them? The Dangerous Politics of Immigration Control*, Oxford, Oxford University Press, 2013. Sul controllo delle migrazioni interne, e sulla relativa legislazione, rimando per il caso italiano a S. Gallo, *Senza attraversare le frontiere. Le migrazioni interne dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2012. Per una panoramica delle politiche italiane di controllo dell'emigrazione, si veda M. Vitiello, *Le politiche di emigrazione e la costruzione dello Stato unitario italiano*, in «Percorsi Storici», 1, 2013.



In senso proprio, dunque, il diritto dell'immigrazione non ha per oggetto né i processi migratori, né gli stranieri: gli uni e gli altri sono, piuttosto, il prodotto del diritto che codifica i poteri di confine. Se non ci fossero i confini, infatti, non ci sarebbero neanche gli Stati e perderebbe senso la stessa distinzione tra cittadini e stranieri, tracciata in base all'appartenenza o meno a un certo Stato. Di conseguenza, non si darebbe in senso stretto neanche l'immigrazione, intesa come *movimento attraverso confini inter-statali da parte di soggetti che non sono cittadini dello Stato di transito o di arrivo*. Sarebbe più corretto, dunque, parlare di *diritto dei confini* più che di diritto dell'immigrazione o degli stranieri.

In dettaglio, ritengo che l'ambito normativo in questione possa essere descritto e articolato in modo adeguato da otto fondamentali poteri di confine: poteri di cittadinanza; poteri di autorizzazione all'ingresso e al soggiorno; poteri di regolarizzazione; poteri di espulsione; poteri di differenziazione degli statuti personali; poteri di prevenzione della partenza e dell'arrivo; poteri di punizione e criminalizzazione; poteri di confinamento.

Ciascuno di questi poteri è conferito ad una o più autorità specializzate, che lo esercitano attraverso specifici dispositivi giuridicamente codificati e secondo prassi consolidate, cooperando o entrando in conflitto tra loro. Il diritto dei confini è, al tempo stesso, il diritto organizzativo degli apparati burocratici senza i quali non potrebbe esserci nessun controllo dei confini²⁶.

Il secondo problema riguarda il fondamento normativo dei poteri di confine e la giustificazione delle norme che li codificano. Cosa conferisce alle autorità pubbliche la titolarità dei poteri di confine? Le norme in materia sono pienamente democratiche, visto che i destinatari sono esclusi dalla possibilità di partecipare alla loro definizione essendo, in quanto stranieri, di fatto se non di diritto privi di diritti politici²⁷? Quali

26. A titolo di esempio, per lo studio della genesi dell'Agenzia europea della guardia di frontiera si veda G. Campesi, *Polizia della frontiera. Frontex e la produzione dello spazio europeo*, Roma, Derive Approdi, 2015.

27. Il difetto di giustificazione democratica delle politiche migratorie è stato rigorosamente messo in luce da A. Abizadeh, *Democratic theory and border coercion. No right to unilaterally control your own borders*, in «Political Theory», 36, 1, 2008, pp. 37-65.

principi giustificano l'esercizio dei poteri di confine in un determinato modo, favorendo la mobilità o l'inclusione di alcuni soggetti e promuovendo l'immobilità o la marginalizzazione di altri? Come assegnare limiti efficaci a tali poteri? La dottrina giuridica tende a eludere simili domande: i poteri degli Stati di controllare i confini sono considerati tanto naturali che non viene chiesto loro di giustificarli. Al massimo, si cerca di bilanciarli con altri interessi in gioco.

Il terzo problema riguarda l'efficacia delle norme e dei dispositivi giuridici attraverso cui i poteri di confine vengono esercitati. La questione dell'efficacia può essere affrontata da due punti di vista, quello dell'adeguatezza delle norme al fenomeno migratorio e quello della loro applicabilità. L'applicabilità spesso è funzione dell'adeguatezza: norme che non corrispondono alla realtà e alle sue dinamiche, anche perché incorporano una rappresentazione errata o falsata del fenomeno che intendono normare, sono scarsamente applicabili e poco applicate. Nonostante sia evidente lo scarto tra le politiche dichiarate e quelle praticate, come evidente è la proliferazione di norme con cui si tenta invano di inseguire le continue trasformazioni del fenomeno migratorio, manca una riflessione sistematica dei giuristi sulle ragioni profonde di tali criticità: si tratta di effetti perversi imprevisi o dell'esito di scelte politiche inconfessate e inconfessabili²⁸.

3. Poteri di cittadinanza

I poteri di cittadinanza sono quelli che consentono agli Stati di istituire e riprodurre il proprio "popolo", ossia la base giuridico-politica della loro sovranità²⁹. Tali poteri si esplicano, innanzitutto, nella definizione di criteri e procedure secondo cui le persone acquisiscono la naziona-

28. Sulle migrazioni irregolari come prodotto delle politiche proibizioniste, funzionali a un modello socio-economico che chiede manodopera iper-vulnerabile da sfruttare, si vedano per tutti E. Santoro, *La regolamentazione dell'immigrazione come questione sociale: dalla cittadinanza inclusiva al neoschiavismo*, in *Diritto come questione sociale*, E. Santoro (a cura di), Torino, Giappichelli, 2010 e L. Milazzo, *Convivere senza coesistere. Sulle politiche dell'integrazione*, in «postfilosofie», 9, 2016, pp. 43-55.

29. G. Bonaiuti, *Corpo sovrano. Studi sul concetto di popolo*, Roma, Meltemi, 2006.



lità di un determinato Paese, alla nascita o successivamente³⁰. Gli stessi poteri si esplicano anche nella definizione delle circostanze che conducono alla perdita o alla privazione della nazionalità³¹. Lo studio di questi meccanismi, specie in prospettiva comparata, fa emergere i vari modelli di “comunità politica” promossi dagli Stati, nonché il loro atteggiamento nei confronti degli altri Paesi e verso le migrazioni. Queste ultime, infatti, pongono gli Stati nazionali di fronte alla scelta di come e quanto estendere la cittadinanza agli stranieri residenti e ai loro discendenti, nati nel Paese o arrivati durante la minore età³².

In questa sede, il potere di cittadinanza rileva soprattutto in quanto fa da premessa per l’esercizio degli altri poteri di confine. Questi poteri, infatti, si esercitano soltanto sugli stranieri, definiti specularmente per negazione nel momento in cui si definiscono i cittadini. Lo *status civitatis*, infatti, si caratterizza in modo eminente per la titolarità esclusiva di alcuni diritti di non lesione rispetto ai poteri di confine esercitati dal proprio Stato. Così, secondo la Corte costituzionale italiana, «l’essere il cittadino parte essenziale del popolo o, più precisamente, ‘il rappresentare, con gli altri cittadini, un elemento costitutivo dello Stato’ comporta in capo allo stesso ‘il diritto di risiedere nel territorio del proprio Stato senza limiti di tempo’ e il diritto di non poterne essere allontanato per alcun motivo»³³. Il «legame ontologico con la comunità nazionale» garantisce al cittadino sia il diritto a non essere espulso, che il diritto di poter uscire dal territorio della Repubblica e di potervi rientrare liberamente, salvo gli obblighi

30. Y. Soysal, *Limits of Citizenship*, Chicago, University of Chicago Press, 1994. Per una ricognizione degli aspetti teorico-giuridici dei poteri di cittadinanza a partire dalle norme italiane in materia di naturalizzazione, mi permetto di rinviare a F. Oliveri, *Cittadini mancati. La concessione della cittadinanza italiana come dispositivo governamentale*, in «Studi sulla questione criminale», 1-2, pp. 99-120.

31. Sull’apolidia quale negazione del diritto di avere diritti, restano insuperate le riflessioni di H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*, [1951], Roma, Edizioni di Comunità, 1999.

32. Su implicazioni e limiti dei poteri di cittadinanza dal punto di vista della teoria democratica, si veda R. Bauböck (a cura di), *Democratic inclusion: Rainer Bauböck in dialogue*, Manchester, Manchester University Press, 2017.

33. Corte cost., sent. n. 62/1994, che a sua volta riprende la sentenza n. 244/1974 nel testo virgolettato. Sul diritto tipico del cittadino a non essere allontanato per nessun motivo dal territorio dello Stato, la Corte si era già espressa nella sent. n. 104/1969.

di legge (art. 16 Cost.). Al contrario, la mancanza nello straniero di tale legame originario e giuridicamente costitutivo con lo Stato «conduce a negare allo stesso una posizione di libertà in ordine all'ingresso e alla permanenza nel territorio» nazionale, cosicché «egli può 'entrarvi e soggiornarvi solo conseguendo determinate autorizzazioni (revocabili in ogni momento) e, per lo più, per un periodo determinato'»³⁴.

Alla condizione di deportabilità, che segna gli stranieri, è associata la possibilità da parte dello Stato di accordare loro una titolarità e un godimento dei diritti "uguali ma differenziati" rispetto ai cittadini. Da una parte, secondo la Corte costituzionale, «se è vero che l'articolo 3 [della Costituzione] si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il *principio d'eguaglianza* vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare quei *diritti fondamentali*»³⁵. L'interpretazione e l'applicazione dell'articolo 2, in tema di pari dignità sociale, uguaglianza davanti la legge e rimozione degli ostacoli al pieno sviluppo della persona umana, non possono essere disgiunte dall'articolo 2 («La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo») e dall'articolo 10 («La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali»). Ciò non implica però che le differenziazioni di trattamento tra cittadini e stranieri siano necessariamente illegittime: così, «la riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, fra soggetti uguali *differenze di fatto* che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento»³⁶.

34. Il diritto di residenza perpetua, da cui deriva la non espellibilità del cittadino e la sua libertà di uscita e reingresso, è definito in dottrina "diritto di incolato". Si veda S. Forlati, *La cittadinanza nel diritto internazionale*, in *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, L. Zagato (a cura di), Venezia, Cafoscarina, 2007, p. 67 ss. Sul diritto a non essere espulso quale nucleo caratteristico dello *status civitatis*, ben più dei diritti politici da cui gli stranieri non sono per principio esclusi, condivido la posizione di G.U. Rescigno, *Note sulla cittadinanza*, in «Diritto pubblico», 3, 2000, p. 765 ss.

35. Corte cost., sent. n. 120/1967 (corsivi miei).

36. Corte cost., sent. n. 62/1994 (corsivi miei).



4. Poteri di autorizzazione all'ingresso e al soggiorno

In dottrina e in giurisprudenza è pacifico che gli Stati dispongano del potere di istituire e controllare le proprie frontiere esterne. Si tratta di un potere originario, tutt'uno con l'idea moderna di Stato territorialmente e demograficamente definito: un'irrinunciabile manifestazione della sovranità o, come si esprimono i giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), «un diritto appartenente alla *domestic jurisdiction* dello Stato»³⁷. Da questo potere deriva quello di regolare l'immigrazione, ossia di controllare l'ingresso e il soggiorno nel territorio nazionale di coloro che non sono cittadini, così come il diritto di respingere, espellere o estradare gli stranieri, salvo i limiti derivanti dagli accordi internazionali contratti dallo Stato.

In questo senso si è espressa più volte anche la Corte costituzionale italiana: «È incontestabile [...] che il potere di disciplinare l'immigrazione rappresenti un *profilo essenziale della sovranità* dello Stato, in quanto espressione del controllo del territorio»³⁸. Per questa ragione «il legislatore fruisce [...] di *ampia discrezionalità* nel porre limiti all'accesso degli stranieri nel territorio dello Stato», discrezionalità contestabile solo nel caso in cui le scelte operate si rivelino «*manifestamente irragionevoli*». La ragionevolezza della legislazione in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri è collegata alla «ponderazione di una pluralità di interessi pubblici», tra cui la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale in materia di diritti umani, ma anche alla necessità di valutare la «*sostenibilità socio-economica del fenomeno*».

Ciò che oggi appare del tutto naturale è il risultato di un processo storico rapido ma relativamente recente attraverso cui, negli ultimi 150 anni, si è affermato su scala globale un regime di controlli sistematici alle frontiere. Nel corso di questo processo gli Stati hanno assunto il «monopolio dei mezzi legittimi di movimento»³⁹, soprattutto attraverso due

37. CEDU, *Abdulaziz, Cabales and Balkandali c. United Kingdom*, sent. 28 maggio 1985.

38. Corte cost., sent. n. 250/2010 (corsivi miei).

39. J. Torpey, *The invention of the passport. Surveillance, citizenship, and the state*, Cambridge-New York, Cambridge University Press, 2000.

dispositivi: il controllo generalizzato dei passaporti e l'obbligo del visto d'ingresso.

Col rilascio del visto lo Stato autorizza lo straniero a fare ingresso e risiedere nel proprio territorio, per un certo periodo di tempo e per determinati motivi considerati validi, prescrivendo a tale scopo vari requisiti sia in positivo (ad es. la disponibilità di un lavoro o di sufficienti risorse economiche), che in negativo (ad es. l'assenza di precedenti penali o di violazioni delle norme sull'immigrazione). Il potere di autorizzazione, scarsamente trasparente e ampiamente discrezionale, viene esercitato da un'apposita burocrazia sempre più extra-territoriale (nel caso dei consolati all'estero), cui gli abitanti dei Paesi sottoposti all'obbligo del visto devono rivolgersi. Gli Stati possono esentare i cittadini di determinati Paesi dall'obbligo del visto o dal controllo sistematico dei documenti alla frontiera, in base ad appositi accordi bilaterali o internazionali, così come possono allentare le condizioni d'ingresso per determinate categorie di persone. Il risultato è che oggi i cittadini di alcuni Paesi (concentrati nel Nord del mondo) possono viaggiare con relativa facilità in quasi tutti gli Stati, mentre i cittadini di altri Paesi (concentrati nel Sud del mondo) vedono la propria libertà globale di movimento drasticamente circoscritta⁴⁰.

Attualmente, in base al Testo unico sull'immigrazione (d.lgs. n. 286/1998, di seguito T.U. Imm.), «l'ingresso nel territorio dello Stato è consentito allo straniero in possesso di passaporto valido o documento equipollente e del visto d'ingresso, salvi i casi di esenzione» (art. 4, comma 1). Invece quando, nel 1861, nasce il Regno d'Italia non esistono controlli sistematici alle frontiere. La dottrina prevalente riconosce solo ai cittadini il diritto di incolato e, dunque, assegna allo Stato il potere di controllare mobilità e residenza degli stranieri⁴¹.

40. Lo *Henley Passport Index* aggiorna ogni anno la gerarchia globale della mobilità, pubblicando un *ranking* dei Paesi del mondo sulla base del numero di destinazioni cui i propri cittadini hanno accesso senza obbligo di visto. I dati sono forniti dalla IATA (*International Air Transport Association*). Attualmente il primo posto della classifica globale è occupato dal Giappone, i cui cittadini possono raggiungere senza visto 191 Paesi; l'ultimo posto è occupato dall'Afghanistan, i cui cittadini possono raggiungere senza visto soltanto 26 Paesi.

41. P. Fiore, *Diritto internazionale privato, o Principii per risolvere i conflitti tra legislazioni diverse in materia di diritto civile e commerciale*, Firenze, Le Monnier, 1869, p. 288.



Un sistema vero e proprio di controlli ai confini si instaura soltanto nel contesto della prima guerra mondiale. Il Regio Decreto (r.d.) 2 maggio 1915, n. 634, per la prima volta, stabilisce che nessuno straniero può entrare in Italia se non munito di passaporto e di visto d'ingresso (art. 1). Il decreto prescrive l'obbligo per gli stranieri, anche di passaggio, di presentarsi all'autorità di polizia entro 24 ore dall'ingresso, allo scopo di rilasciare «in iscritto» (art. 4) una «dichiarazione di soggiorno» contenente: le generalità complete, il luogo di provenienza, il tempo già trascorso nel Regno, i *motivi dell'ingresso* e il periodo che intende trascorrere nel Paese, il luogo di domicilio, le proprietà possedute nel Regno e le *condizioni economiche generali*, l'adempimento degli obblighi di servizio militare presso lo Stato di provenienza (art. 2, corsivi miei). In caso di dubbi circa le generalità fornite, lo straniero è obbligato a sottoporsi a rilievi fotografici, dattiloscopici e antropometrici (art. 15). Viene introdotto anche l'obbligo di presentarsi all'autorità di polizia per ogni successivo spostamento di domicilio (art. 3) e di denunciare agli uffici di pubblica sicurezza ogni rapporto di tipo lavorativo e commerciale tra italiani e stranieri (artt. 10 e 14).

Il decreto del 1915 viene reiterato più volte fino al 1922 e, in seguito, viene adottato stabilmente dal legislatore fascista con il r.d. 25 gennaio 1923, n. 6421, che però cancella l'obbligo del passaporto e del visto di ingresso, e aumenta da 24 ore a 3 giorni il limite di tempo entro cui lo straniero deve presentarsi alle autorità. Tali norme vengono poi trasferite nel Testo unico delle leggi di Pubblica Sicurezza (r.d. 18 giugno 1931, n. 773) e nel connesso regolamento di attuazione (r.d. 6 maggio 1940, n. 635). Quest'ultimo, alla vigilia della seconda guerra mondiale, introduce due modifiche significative: trasforma la dichiarazione di soggiorno dello straniero in un «nulla osta», conferendo un potere autorizzativo agli uffici di pubblica sicurezza; oltre a includere la religione e «la razza» tra le informazioni obbligatorie da dichiarare, fa della «ricevuta» rilasciata allo straniero un documento analogo a un permesso di soggiorno, richiesto nei controlli d'identità.

Questa legislazione fascista resta in vigore sostanzialmente fino al 1986, portando con sé il segno (indelebile?) di un inquadramento dell'immigrazione nel diritto di pubblica sicurezza e nei regolamenti di polizia,

sotto la competenza del Ministero dell'Interno. Su questo impianto, fin dai primi anni Sessanta, si inserisce in maniera asistemica una nuova disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri per motivi di lavoro, per rispondere alla progressiva trasformazione dell'Italia in Paese di immigrazione⁴².

Da una parte, la l. 18 febbraio 1961, n. 5, con cui viene abrogata la legislazione fascista sulle migrazioni interne e contro l'urbanesimo, modifica le norme sul collocamento pubblico obbligando per la prima volta gli stranieri a esibire un «permesso di soggiorno per motivi di lavoro o [un] documento equipollente previsto da Accordi internazionali» al fine di accedere all'occupazione. Dall'altra parte, il 4 dicembre 1963 il Ministero del Lavoro vara la prima di una serie di circolari destinate ad avere un impatto duraturo sulle politiche dell'immigrazione: viene introdotto per la prima volta l'istituto dell'«autorizzazione al lavoro». Rilasciato dagli Uffici provinciali del lavoro, tale atto autorizzativo è necessario per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro da parte delle questure.

La procedura disegnata da questa circolare impone allo straniero, quando questi si trova ancora all'estero, di stipulare un contratto di assunzione con un datore di lavoro. La proposta di contratto, presentata dal datore di lavoro, è sottoposta al vaglio delle questure e degli Uffici provinciali del lavoro: le questure verificano l'esistenza di eventuali precedenti penali a carico dello straniero e rilasciano un nulla osta all'ingresso; gli Uffici provinciali rilasciano l'autorizzazione al lavoro, dopo aver accertato l'indisponibilità di manodopera italiana mediante la pubblicazione della domanda sul bollettino del Ministero. Ottenuti il nulla osta e l'autorizzazione, il datore di lavoro può chiamare dall'estero lo straniero, che entra in Italia con il visto per lavoro e, previo rilascio del permesso di soggiorno, può venire assunto.

Si tratta, *in nuce*, del meccanismo di chiamata dall'estero che costituisce tuttora l'unico modo con cui uno straniero soggetto all'obbligo del

42. Si veda la precisa ricostruzione di S. Bontempelli, *Il governo dell'immigrazione in Italia: il caso dei «decreti flussi»*, in *Tutela dei diritti dei migranti*, P. Consorti (a cura di), Pisa, Plus, 2009, pp. 115-136.



visto può entrare in Italia legalmente per lavorare. Fin da allora, significativamente, la prassi era tutt'altra: si entrava nel Paese con un visto turistico, o per motivi di studio; si cercava un'occupazione; si faceva richiedere dal datore di lavoro la chiamata dall'estero; infine, si faceva ritorno in patria o in un Paese vicino all'Italia per simulare un primo ingresso con regolare visto⁴³. L'aggiramento delle norme è ben noto alle autorità: nel 1979 un primo studio Censis sui lavoratori stranieri in Italia avverte che la stima delle presenze è complicata dal fatto che l'ingresso in Italia e nel mercato del lavoro avviene «nella stragrande maggioranza dei casi con procedure difformi da quelle previste dalla legge»⁴⁴.

La l. 30 dicembre 1986, n. 943 ("Legge Foschi"), prima norma ordinaria in materia di immigrazione, contenente misure «in materia di collocamento e trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine», si limita a dare stabilità al sistema di ingresso disegnato dalle circolari dei due decenni precedenti. Lo straniero che intende entrare in Italia per essere assunto deve richiedere uno specifico visto, rilasciato dal consolato italiano a seguito di autorizzazione da parte degli Uffici provinciali del lavoro, previa indisponibilità di manodopera italiana, corredata da nulla osta della competente autorità provinciale di pubblica sicurezza. Sono istituite speciali liste di collocamento di lavoratori extracomunitari, cui è possibile iscriversi anche dall'estero: i datori di lavoro interessati a occupare stranieri non ancora in Italia possono presentare apposita «domanda numerica di assunzione», attingendo alle graduatorie degli iscritti nelle liste. L'assunzione è nominativa solo per il lavoro domestico. La perdita del posto non costituisce motivo per privare il lavoratore extracomunitario e i suoi familiari del permesso di soggiorno. Tali disposizioni non si applicano ai cittadini della Comunità economica europea né ai lavoratori extracomunitari per cui sono previste norme più favorevoli, anche in attuazione di accordi internazionali. Si introduce, infine, per la prima volta l'idea

43. Si veda I.M. Hornizel, *La condizione degli immigrati stranieri in Italia. Rapporto al Ministero del Lavoro dell'Istituto per gli studi sui servizi sociali*, Milano, FrancoAngeli, 1986, p. 109 ss.

44. Censis, *La presenza dei lavoratori stranieri in Italia*, Roma, Censis, 1979.

di una programmazione dell'occupazione dei lavoratori stranieri come base per regolare i flussi.

Su questo impianto, che resterà in vigore fino al 1998, si innestano le novità del d.l. 30 dicembre 1989, n. 416, «recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti sul territorio dello Stato». Il decreto viene convertito nella l. 28 febbraio 1990, n. 39 ("Legge Martelli"), in un clima di accesi dibattiti parlamentari con l'opposizione del Partito Repubblicano al governo, l'ostruzionismo del Movimento Sociale Italiano e l'opposizione delle nascenti leghe secessioniste.

La nuova legge stabilisce l'obbligo del visto (art. 3, comma 1), tranne per i Paesi con cui l'Italia ha specifici accordi bilaterali o multilaterali (art. 3, comma 2). Nel quadro di europeizzazione nella politica dei visti e nella gestione delle frontiere esterne, funzionale al superamento dei controlli alle frontiere interne dell'area Schengen, molti Paesi per i quali non era richiesto un visto, come nel caso di quelli del Maghreb, iniziano a essere sottoposti al relativo obbligo. I visti sono concessi per motivi di turismo, studio, lavoro subordinato e autonomo, cura, familiari e di culto.

Viene sviluppato il principio della programmazione dei flussi (art. 2, commi 2-3), che il Governo deve mettere a punto annualmente attraverso apposito decreto, tenendo conto delle «esigenze dell'economia nazionale», delle «disponibilità finanziarie e delle strutture amministrative volte ad assicurare adeguata accoglienza ai cittadini stranieri», della «possibilità di reale integrazione» e delle «richieste di permesso di soggiorno per di lavoro avanzate da cittadini stranieri già presenti sul territorio nazionale con permesso di soggiorno per motivi diversi». Questo principio costituisce la base legale per il contingentamento dei flussi. Solo nel 1995 si fissarono per la prima delle quote annuali: appena 25.000 lavoratori subordinati e 15.000 ricongiungimenti familiari.

Viene infine introdotto per la prima volta l'istituto del cosiddetto "sponsor" quale alternativa all'ingresso tramite chiamata dall'estero. Non è considerato «manifestamente sprovvisto di mezzi, anche se privo di denaro sufficiente», e dunque passibile di respingimento alla frontie-



ra, non solo chi dimostra la disponibilità di beni o di un'occupazione regolare e retribuita, ma anche chi dimostra «l'impegno di un *ente* o di un'associazione, individuati con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro per gli affari sociali, o di un *privato*, che diano idonea garanzia ad assumersi l'onere del suo alloggio e sostentamento, nonché del suo rientro in patria» (art. 3, comma 6, corsivi miei).

A distanza di neanche dieci anni, la nuova l. 6 marzo 1998, n. 40 ("Turco-Napolitano"), contenente «disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», conferma sostanzialmente il sistema di ingresso e soggiorno delineato dalle norme precedenti. La legge prova a rilanciare l'istituto dello "sponsor", inquadrato come «prestazione di garanzia per l'inserimento nel mercato del lavoro»: uno straniero che intenda venire in Italia per svolgere un'occupazione, ma che non abbia un contratto di lavoro prima della partenza, può ottenere il visto di ingresso, a condizione che una persona residente in Italia garantisca il suo mantenimento per il tempo necessario al reperimento di un impiego. Negli altri casi, l'ingresso per lavoro viene subordinato al preventivo rilascio di una autorizzazione, a sua volta condizionato alla stipula di un'assunzione a distanza definita «chiamata nominativa». Viene conservata la possibilità di chiamata numerica, ma viene abolito l'accertamento di indisponibilità di manodopera nazionale. Ogni anno saranno definite dal «decreto flussi» le quote consentite di nuovi ingressi o di conversioni di permessi di soggiorno.

La prudenza del legislatore è il frutto di una nuova campagna securitaria, lanciata dalla stampa quotidiana e dai partiti di destra nel corso del dibattito parlamentare. Oggetto delle preoccupazioni sono gli sbarchi di cittadini albanesi, in fuga dal loro Paese a seguito della crisi economica seguita a una catena di fallimenti di società finanziarie. La prudenza continuerà negli anni successivi: tra il 1999 e il 2002, infatti, saranno previsti nelle quote annuali meno di 40.000 ingressi con sponsor. Il combinato disposto di quote molto al di sotto delle richieste, della prevalenza della chiamata dall'estero tra le vie d'accesso e dalla fine di misure derogatorie, farà riemergere un fenomeno di elusione diffusa delle norme, secondo un meccanismo analogo a quello già osservato nei decenni precedenti: si entra con un visto per turismo o per altre ragioni,

si resta nel Paese oltre la scadenza del visto, si cerca un lavoro e si attende l'opportunità per regolarizzarsi⁴⁵. Il decreto flussi sarà utilizzato, di fatto, come canale di regolarizzazione da parte di chi si trova già nel Paese, ma finge di essere all'estero per poter usufruire della chiamata nominativa. La differenza col passato è che il fenomeno non riguarda più poche migliaia, ma centinaia di migliaia di persone.

Queste criticità di fondo sono aggravate dall'ultima, rilevante modifica al sistema di ingresso prevista dalla l. 30 luglio 2002, n. 189 ("Bossi-Fini"). Fortemente voluta dal nuovo Governo di centro-destra, la legge abolisce lo sponsor, reintroduce il vecchio accertamento di indisponibilità di manodopera nazionale o comunitaria, ma soprattutto precarizza ulteriormente lo *status* migratorio. Il datore di lavoro che presenta domanda di ingresso per uno straniero deve stipulare uno specifico «contratto di soggiorno»: in esso si impegna a rispettare gli standard fissati nei contratti collettivi di lavoro, a garantire al lavoratore un alloggio «idoneo» secondo i parametri minimi previsti per gli alloggi di edilizia popolare, a provvedere al pagamento delle spese per l'eventuale rimpatrio. L'ottenimento e il rinnovo del permesso di soggiorno son sempre più subordinati all'instaurazione e alla conservazione di un rapporto di lavoro: la durata dell'uno è collegata alla durata dell'altro. Inoltre, il permesso di attesa occupazione nel caso di perdita del lavoro è fissato a sei mesi⁴⁶.

In conclusione, il sistema normativo incoraggia «un vero e proprio dominio del datore di lavoro sul lavoratore straniero»⁴⁷, per il quale il ri-

45. *Lo stato della sicurezza in Italia*, pubblicato nel 2005 dal Ministero dell'Interno, afferma che tra il 2002 e il 2004 tra il 75% e il 67% delle presenze irregolari è stata costituita da cosiddetti *overstayers*, cioè da persone entrate legalmente nel territorio italiano e poi tratteneresi oltre la scadenza del loro titolo di soggiorno.

46. La l. n. 92/2012 ha attenuato questa disposizione, stabilendo che al lavoratore straniero senza lavoro deve essere rilasciato un permesso di soggiorno per attesa occupazione della durata minima di un anno, a prescindere dal periodo di residua validità del pregresso permesso alla data di cessazione del lavoro. Anche scaduto l'anno di tempo, l'allontanamento dal territorio non è automatico: la pubblica amministrazione ha l'obbligo di valutare la posizione complessiva del lavoratore, ossia la sua condizione familiare, la durata del suo soggiorno, il livello di integrazione socio-culturale conseguito e le fonti di reddito a cui può accedere. Sul punto si veda la Circolare del Ministero dell'Interno n. 40579 del 3 ottobre 2016.

47. A. Caputo, *La condizione giuridica dei migranti dopo la legge Bossi-Fini*, in «Questione giustizia», 5, 2002, pp. 964-981.



schio di licenziamento equivale al rischio di espulsione: la deportabilità permanente segna un passaggio decisivo verso la «degradazione dello status dello straniero [lavoratore] a vera e propria condizione servile»⁴⁸. Si realizza ciò che Sayad aveva teorizzato diversi decenni prima, guardando al caso della Francia: «un immigrato è essenzialmente forza-lavoro, e una forza-lavoro provvisoria, temporanea, in transito. [...] È il lavoro che fa nascere l'immigrato, che lo fa essere: è sempre il lavoro che, quando cessa, lo fa "morire", pronuncia la sua negazione, lo sospinge nel non essere»⁴⁹.

Il decreto flussi, strumento teoricamente centrale per regolare degli ingressi per lavoro, ha continuato a manifestare negli anni una cronica sfasatura rispetto alle richieste effettive, per poi conoscere dal 2008 un forte declino: prima per effetto dell'allargamento dell'Unione Europea alla Romania (che ha istantaneamente sottratto all'obbligo del permesso di soggiorno i lavoratori e le lavoratrici romene), poi come conseguenza della prolungata crisi economica. In assenza di adeguati canali legali di ingresso per lavoro, è costantemente aumentato il numero dei ricongiungimenti familiari e delle richieste di protezione internazionale⁵⁰. Quest'ultima è diventata, negli ultimi quattro anni, oggetto ossessivo dell'intervento legislativo in chiave securitaria da parte dei governi di tutti gli schieramenti⁵¹.

5. Poteri di regolarizzazione

Nella tradizione europea il sovrano ha sempre disposto del diritto di punire, fino ad infliggere la morte, ma anche del potere di graziare. La facoltà di regolarizzare gli stranieri presenti sul territorio nazionale sen-

48. L. Pepino, *La legge Bossi-Fini. Appunti su immigrazione e democrazia*, in «Diritto, Immigrazione, Cittadinanza», 3, 2002, pp. 9-21.

49. A. Sayad, *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*, cit., p. 50.

50. Per il progressivo calo dei nuovi permessi di soggiorno per lavoro, a fronte dell'aumento dei nuovi permessi per ricongiungimento e per protezione internazionale, si veda il *Dossier Statistico Immigrazione*, con particolare attenzione ai volumi dal 2008 al 2020.

51. D.l. 17 febbraio 2017, n. 13 ("Minniti-Orlando"), d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 ("Salvini"), d.l. 14 giugno 2019, n. 53 ("Salvini").

za documenti validi, ovvero di “sanare” la loro posizione autorizzandoli a certe condizioni a vivere e lavorare legalmente nel Paese, può essere inquadrato come un potere di grazia. La regolarizzazione, infatti, grazia dalla peculiare “pena” costituita dall’espulsione, che minaccia gli stranieri entrati o presenti nel Paese senza le prescritte autorizzazioni. La regolarizzazione grazia gli stranieri irregolari da una condizione di invisibilità, di esclusione sociale e di esposizione allo sfruttamento anche grave, facendoli emergere da una condizione che assomiglia per certi aspetti a una “morte civile”. Proprio come la grazia, la regolarizzazione si esercita in modo ampiamente discrezionale, tenendo conto di molteplici interessi economici e politici e, almeno in parte, della condizione di vulnerabilità dei destinatari, verso cui il sovrano decide di mostrare umanità.

La storia dell’immigrazione in Italia è periodicamente segnata da provvedimenti di questo tipo. Occorse ben otto volte tra il 1982 ed il 2012, quasi sempre in concomitanza con l’approvazione di nuove norme in materia migratoria, le regolarizzazioni costituiscono una caratteristica strutturale del governo italiano delle migrazioni⁵². Incrociando vari dati a disposizione, tra cui i canali e i tempi di ingresso e le modalità di acquisizione del permesso di soggiorno, si desume che circa il 37% degli immigrati non-UE regolarmente residenti in Italia ha ottenuto il primo permesso di soggiorno attraverso una sanatoria⁵³.

Le regolarizzazioni hanno offerto ai governi di tutti gli schieramenti l’occasione per rimediare ai fallimenti delle politiche migratorie ufficiali, ma anche lo strumento ideale per selezionare, tra gli stranieri irregolari presenti a una certa data sul territorio, quelli ritenuti “meritevoli” di permanere dopo un “fisiologico” periodo di irregolarità. Il dispositivo ha una logica selettiva: per rientrare nella “sanatoria” occorre dimostrare di possedere certi requisiti che rispondono ad altrettanti interessi o obiettivi politico-economici del momento. Ai provvedimenti di massa, che

52. M. Barbagli, A. Colombo, G. Sciortino (a cura di), *I sommersi e i sanati: le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, Bologna, il Mulino, 2004.

53. A. Colombo, R. Impicciatore, R. Molinari, *L’inevitabile strategia della sanatoria per regolarizzare gli immigrati*, in «neodemos.info», 20 febbraio 2020. Gli autori hanno analizzato la situazione dei cittadini stranieri nati al di fuori dell’Unione Europea e arrivati in Italia tra il 1989 e il 2012, tra i 18 e i 60 anni d’età.



hanno interessato in alcuni casi anche centinaia di migliaia di persone, si sono aggiunti nel corso del tempo limitati canali di regolarizzazione individuale per stranieri particolarmente vulnerabili, come le vittime di grave o particolare sfruttamento lavorativo (artt. 18 e 21, T.U. Imm.).

Fin dai primi anni Sessanta, il meccanismo d'ingresso per lavoro disegnato dalle circolari ministeriali con la chiamata dall'estero ha dimostrato di non funzionare. Sono state quelle stesse circolari a fornire un limitato rimedio, prevedendo un meccanismo di regolarizzazione per chi operava nell'ambito del lavoro domestico (uno dei primi settori che ha attirato e assorbito in Italia manodopera straniera). Chi si trovava nel Paese prima di una certa data aveva la possibilità di ottenere l'autorizzazione al lavoro e poteva ricevere un permesso di soggiorno. Dal 1962 al 1982, circolare dopo circolare, la data *a quo* per ottenere l'autorizzazione veniva spostata in avanti.

La prima regolarizzazione generalizzata, disposta anche in questo caso da circolari del Ministero del Lavoro (2 marzo e 9 settembre 1982), prevedeva le seguenti condizioni: che gli stranieri fossero entrati in Italia prima della fine del 1981; che dimostrassero di aver svolto, dal momento del loro ingresso, un'attività lavorativa continuata; che contassero su un datore di lavoro disposto ad assumerli; che attestassero di non essersi allontanati dall'Italia, dal momento del loro ingresso, per un periodo superiore a due mesi; che il futuro datore di lavoro depositasse una somma equivalente al prezzo del biglietto aereo per il ritorno nel Paese di provenienza.

Questa prima sanatoria contiene *in nuce* molti dei meccanismi selettivi che ricorreranno anche nelle successive. Si richiede: una certa durata del soggiorno (fissata individuando un termine entro cui dimostrare la propria presenza nel Paese); un certo radicamento sociale (dimostrato, in questo caso, dalla durata quasi ininterrotta del soggiorno); un'occupazione attuale o potenziale (che, in seguito, sarà richiesta in specifici settori dove si segnala carenza di manodopera o in cui l'irregolarità pone problemi sociali, come nel caso del lavoro domestico e di cura); il deposito o il pagamento di una qualche somma (che, in futuro, riguarderà i contributi previdenziali non versati per i lavoratori irregolari). La sanatoria del 1982 consente allo straniero di poter avviare la procedura in autonomia: dal 2002, invece, saranno i datori di lavoro a decidere se

regolarizzare o meno la posizione del proprio dipendente, esercitando così un forte potere nei suoi confronti.

La prima sanatoria prevista da norma ordinaria, la "Legge Foschi", si rivolge ai soli lavoratori dipendenti già occupati o in cerca di lavoro, escludendo i lavoratori autonomi compresi i venditori ambulanti. Entro i tre mesi successivi all'entrata in vigore della legge, i lavoratori extracomunitari che risiedono o dimorano in Italia a qualsiasi titolo, nonché i datori di lavoro che impiegano irregolarmente lavoratori stranieri, sono tenuti a darne comunicazione all'Ufficio provinciale del lavoro. Questo avrebbe provveduto a rilasciare l'autorizzazione al lavoro ai lavoratori irregolarmente occupati e ad iscrivere i lavoratori disoccupati nelle liste di collocamento. Contro eventuale diniego è ammesso ricorso alla magistratura amministrativa.

La "Legge Martelli" prevede anch'essa una sanatoria per chi può attestare la presenza in Italia prima del 31 dicembre 1989. Più ampia nei requisiti della precedente, si rivolge ai lavoratori dipendenti (circa 10% dei beneficiari), ai lavoratori autonomi (4% dei beneficiari) e a chi è in cerca di occupazione (circa 85% dei beneficiari) con la possibilità di iscriversi alle liste di collocamento e ricevere il permesso di soggiorno con la "riserva" di trovare un impiego entro due anni.

La regolarizzazione contenuta nel d.l. 18 novembre 1995, n. 489, c.d. decreto "Dini", confermata dalla l. 9 dicembre 1996, n. 617, in seguito alla mancata conversione del decreto, consente di sanare la propria posizione in tre casi: lavoro subordinato in corso (73% dei beneficiari); ricerca lavoro (21% dei beneficiari); per la prima volta anche ricongiungimento familiare (6% dei beneficiari).

La regolarizzazione seguita all'adozione del T.U. Imm., contenuta nel D.P.C.M. 16 ottobre 1998, non prevede più la ricerca di lavoro tra i motivi ammessi per sanare la propria posizione. Ci si può regolarizzare per lavoro subordinato, anche a carattere stagionale o a carattere atipico, per lavoro autonomo e per ricongiungimento familiare. Per le prime due opzioni viene richiesta idonea documentazione sulla sistemazione alloggiativa. Per il lavoro autonomo, con l'eccezione del commercio ambulante, si deve dimostrare il possesso delle risorse occorrenti per l'attività da intraprendere.



La Legge “Bossi-Fini” prevede anch’essa una nuova regolarizzazione, inizialmente riservata ai lavoratori impiegati irregolarmente in «attività di assistenza a componenti della famiglia affetti da patologie o handicap che ne limitano l’autosufficienza» o per «lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare». In un secondo momento, con il d.l. 9 settembre 2002 n. 195, convertito con modifiche dalla l. n. 222/2002, la sanatoria è allargata a tutti i lavoratori dipendenti. A poter avviare il procedimento, secondo una modalità che da questo momento in poi diventa prassi, sono i datori di lavoro e non direttamente i lavoratori. I datori di lavoro sono tenuti al «pagamento di un contributo forfettario pari a 700 euro per ciascun lavoratore» (che spesso, nella prassi, vengono fatti pagare al lavoratore). Nel caso del lavoratore domestico, l’emersione è limitata ad una unità per nucleo familiare. Sono previsti per la prima volta dei motivi ostativi alla regolarizzazione, tra cui il fatto di essere destinatari di un provvedimento di espulsione per motivi diversi dal mancato rinnovo del permesso di soggiorno, o di essere stati denunciati per un reato che prevede l’arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza.

La sanatoria varata con la l. 3 agosto 2009, n. 102 nell’ambito di provvedimenti anticrisi, consente ai datori di lavoro di regolarizzare “colf e badanti” attraverso una «dichiarazione di emersione», accompagnata dal pagamento forfettario di 500 euro per lavoratore. Il provvedimento riguarda formalmente anche lavoratori italiani o cittadini di uno Stato membro dell’Unione europea, non solo lavoratori extracomunitari, comunque presenti nel territorio nazionale. Per l’emersione del lavoro domestico occorre dimostrare un reddito minimo di 20.000 euro l’anno. L’esclusione dall’emersione di tutti gli altri settori spinge migliaia di lavoratori a farsi sanare fingendo un rapporto di lavoro domestico o di cura, favorendo così le truffe: centinaia di persone hanno pagato ai finti “datori di lavoro” cifre ben superiori alla quota forfettaria richiesta, per poi non vedersi presentata o accolta la domanda. Il rigetto è stato spesso motivato dalla presenza di una condanna per mancato rispetto dell’ordine d’allontanamento impartito dal Questore, inserito tra i motivi ostativi all’emersione⁵⁴.

54. La cosiddetta “sanatoria truffa” ha alimentato, per tutto il 2010, un importante ciclo di lotte sociali in molte città d’Italia, con Brescia come epicentro, finalizzate a ottenere una

L'ultima sanatoria fin qui effettuata è contenuta nel d.lgs. 16 luglio 2012, n. 109, con cui veniva recepita la direttiva 2009/52/CE contenente sanzioni contro l'assunzione e lo sfruttamento di stranieri irregolari. Anche in questo caso, si tratta di una regolarizzazione mascherata da emersione di lavoro irregolare. Significativamente, la prima circolare del Ministero dell'Interno che regola lo svolgimento della sanatoria fa riferimento soltanto a stranieri irregolari, mentre la procedura di emersione riguarda tutti gli stranieri assunti in modo irregolare. Ha accesso all'emersione solo chi ha impiegato a tempo pieno i lavoratori stranieri, a meno che non si tratti di lavoratori domestici. È richiesto, anche questa volta, un reddito minimo di 20.000 euro per chi regolarizza un lavoratore domestico.

L'ultima regolarizzazione, resa urgente dalla pandemia da Covid-19, si inserisce perfettamente nella linea dei provvedimenti succedutisi dagli anni Sessanta a oggi. Se, da una parte, associazioni e movimenti sociali chiedono una sanatoria generalizzata, per motivi di giustizia e di salute pubblica, il Governo ha adottato un provvedimento circoscritto ai lavoratori "utili", in quanto impiegati in alcuni settori come l'agricoltura, che stanno registrando difficoltà a reperire la manodopera necessaria⁵⁵. La logica selettiva e utilitaristica del potere di regolarizzazione non potrebbe essere più evidente di così.

6. Poteri di espulsione

Il potere di espulsione consente agli Stati di allontanare coercitivamente dal proprio territorio gli stranieri considerati, a vario titolo, "indesiderati". Come per gli altri poteri di confine, il suo fondamento è

sanatoria generalizzata. Sul tema, mi permetto di rinviare a F. Oliveri, *Subverting neoliberal citizenship. Migrant struggles for legalization in contemporary Italy*, in «ACME - International E-Journal for Critical Geographies», 14, 2, 2015, pp. 492-503.

55. La regolarizzazione promossa dal governo Conte è contenuta nell'art. 103 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19». Per una prima analisi critica delle ragioni e dei meccanismi selettivi della suddetta procedura di «emersione dei rapporti di lavoro», mi permetto di rinviare a F. Oliveri, *Mercato, giustizia o salute pubblica: cosa guida la regolarizzazione dei/delle migranti al tempo del Covid-19?*, in «Scienza & Pace Magazine», 21 maggio 2020.



individuato nella sovranità: da questa deriva la facoltà di controllare la popolazione residente, soprattutto a fronte di stati di eccezione come la guerra, di situazioni di emergenza o pericolo per la sicurezza dello Stato, di minacce per l'ordine pubblico⁵⁶. Non disponendo gli stranieri di un legame organico con il territorio, essi sono per definizione assoggettati al potere di espulsione, che costituisce così il più originario tra i poteri di confine attribuiti al sovrano, antecedente agli stessi controlli di frontiera. Che gli stranieri siano i soggetti tipici dei poteri di espulsione è dimostrato anche dal fatto che, per poter espellere su base razziale i propri cittadini, le autorità pubbliche nei regimi totalitari del Novecento abbiano avvertito la necessità di privarli preliminarmente della cittadinanza⁵⁷.

In regime di democrazia costituzionale i poteri di espulsione non vengono revocati, ma si tenta di renderli compatibili con un impianto garantista⁵⁸. Così, l'allontanamento dello straniero va soggetto all'obbligo di motivazione e al controllo giurisdizionale; la discrezionalità dell'atto va circoscritta con previsioni dettagliate sui profili delle persone passibili di espulsione o protette da divieti espulsivi; vanno previste vie efficaci di ricorso; vanno vietate le espulsioni collettive.

56. In età moderna i poteri di espulsione hanno trovato varie giustificazioni. I sovrani assoluti li hanno esercitati contro chi era ritenuto professare culti non ammessi, a difesa dell'integrità religiosa e "razziale" dello Stato: si pensi alle espulsioni di ebrei o musulmani, anche convertiti, dal regno di Spagna tra il XV e il XVI secolo. Esercitati su cittadini di altri Stati, i poteri di espulsione sono stati legittimati come "diritto di rappresaglia", un diritto che il sovrano esercitava contro le persone e i beni degli "stranieri nemici" per colpire i loro sovrani: per il caso dei francesi espulsi dal Regno d'Inghilterra negli anni della Rivoluzione francese e delle guerre napoleoniche, si veda J. R. Dinwiddy, *The Use of the Crown's Power of Deportation Under the Aliens Act, 1793-1826*, in «Historical Research», 41, 104, 1968, pp. 193-211. Durante la Rivoluzione francese i poteri di espulsione sono stati esercitati per motivi di "salute pubblica", sia contro stranieri che contro cittadini accusati di attività contro-rivoluzionarie. Si veda, per la condizione degli stranieri, M. Rapport, *Nationality and Citizenship in Revolutionary France: The Treatment of Foreigners 1789-1799*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

57. Per un inquadramento storico-giuridico della privazione della cittadinanza di tedeschi e italiani di "razza ebraica", e della sua funzionalità ai fini della loro deportazione, si vedano rispettivamente E. Nathans, *The Politics of Citizenship in Germany. Ethnicity, Utility and Nationalism*, Oxford, Berg, 2004 e G. Fubini, *La condizione giuridica dell'ebraismo italiano: dal periodo napoleonico alla Repubblica*, Torino, La nuova Italia, 1998.

58. P. Costa, *Costituzione Italiana Articolo 10*, cit., pp. 76-77. L'autore opportunamente ricorda che la seconda sentenza pronunciata dalla Corte costituzionale italiana, il 23 giugno 1956, ha riguardato proprio le norme in materia di rimpatrio obbligatorio dello straniero.

L'attuale T.U. Imm. contiene una articolata normativa in materia di poteri di espulsione, che qui possiamo richiamare solo brevemente, prima di ricostruirne la genealogia. Le espulsioni si distinguono in amministrative e giudiziarie. Le espulsioni amministrative sono disposte dal Ministro dell'Interno nei confronti di stranieri ritenuti pericolosi per l'ordine pubblico o per la sicurezza dello Stato (art. 13, comma 1), ovvero dal Prefetto nei confronti di stranieri in posizione di soggiorno irregolare (art. 13, comma 2). Le espulsioni giudiziarie sono disposte dalla magistratura in conseguenza di procedimenti penali. Esse si giustificano a vario titolo: come *misura di sicurezza* (art. 15) nei confronti dello straniero condannato per uno dei delitti per cui è previsto l'arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza, e ritenuto "socialmente pericoloso"; come *misura alternativa alla detenzione* (art. 16, comma 5) nei confronti del detenuto straniero in situazione di soggiorno irregolare, in fase di espiazione di una condanna definitiva per reati non gravissimi o negli ultimi due anni di esecuzione della pena; come *sanzione sostitutiva alla detenzione* (art. 16, comma 1) nei confronti dello straniero irregolare, che deve essere condannato per un reato non colposo, punito con una pena detentiva inferiore a due anni o per il reato di ingresso e soggiorno illegale (art. 10-*bis*) per il quale non è possibile una sospensione condizionale; infine, a titolo di *sanzione alternativa* della pena pecuniaria applicabile dal giudice di pace in caso di condanna per ingresso e soggiorno illegale o inottemperanza, anche reiterata, all'ordine di allontanamento del Questore (art. 13, comma 3-*septies*). In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero può essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione (art. 19, comma 1), o possa essere sottoposto a tortura, anche a motivo di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani. Altre categorie particolari godono di protezione dall'espulsione (art. 19, comma 2), salvo che questa non sia disposta per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato.

Già il Codice Penale sabauda, poi esteso al Regno d'Italia, attribuisce all'autorità giudiziaria il potere di espellere gli stranieri, ma solo quelli



condannati per vagabondaggio e mendacità (artt. 439 e 446), e previa autorizzazione del Ministro dell'Interno. Non gli stranieri senza autorizzazione, dunque, sono stati i primi bersagli dei poteri di espulsione ma determinate categorie di stranieri "indesiderati" per evidenti ragioni di classe. La Legge di Pubblica Sicurezza del 20 marzo 1865, n. 2248 attribuisce invece un potere di espulsione all'autorità amministrativa, applicato agli stranieri che hanno scontato la pena per quei medesimi reati (allegato B, art. 73).

Il Codice Penale Zanardelli (1889) cancella le norme in materia di espulsione affidate all'autorità giudiziaria, ma il nuovo Testo Unico di Pubblica Sicurezza (legge 30 giugno 1889, n. 6144) e il relativo Regolamento di esecuzione estendono i poteri di espulsione dell'autorità amministrativa. L'espulsione può riguardare in primo luogo «gli stranieri condannati per delitto [...] dopo liberati dal carcere» (art. 90): la mera condanna carceraria costituisce, dunque, nel caso di stranieri base sufficiente per determinarne la pericolosità e giustificarne l'allontanamento in via preventiva. L'espulsione può riguardare, in secondo luogo, qualsiasi «straniero di passaggio o residente nel regno» considerato dal Ministero dell'Interno un pericolo per l'ordine pubblico. In casi d'urgenza e riferendone al Ministero, le espulsioni per motivi d'ordine pubblico possono essere decise anche dai prefetti delle «province di confine» (art. 92). Lo straniero espulso non può rientrare senza una speciale autorizzazione del Ministro.

Nonostante la natura "liberale" del regime, la discrezionalità del potere esecutivo in materia di espulsioni non sembra avere limiti. La normativa non esplicita le vie di ricorso disponibili allo straniero ingiustamente colpito da espulsione. La dottrina maggioritaria riteneva che la permanenza dello straniero configurasse un mero interesse legittimo, non meritevole di particolare tutela. Per le espulsioni prefettizie si ammetteva la possibilità di ricorrere al Ministro dell'Interno. Per le espulsioni ministeriali si prospettava un intervento di revisione, attraverso l'agente diplomatico o console dello Stato di appartenenza⁵⁹.

59. F.P. Contuzzi, *Espulsione di stranieri*, in «Digesto Italiano», 11, 1895-1898. G. Guidi, *Espulsione, repulsione, internamento degli stranieri*, in «Enciclopedia Giuridica», 1911, p. 379.

Come per l'autorizzazione all'ingresso e al soggiorno, la prima guerra mondiale costituisce un punto di svolta anche per le espulsioni. Il già menzionato r.d. n. 634/1915 estende ulteriormente i poteri dei prefetti di confine di espellere gli stranieri, compresi coloro che venivano semplicemente denunciati per la violazione di contravvenzioni. Il Codice penale "Rocco" (r.d. 19 ottobre 1930, n. 1398) reintroduce la disciplina dell'espulsione come misura di sicurezza di carattere non detentivo ma obbligatorio, ossia sottratta alla valutazione del giudice, in due casi: quando «lo straniero sia condannato alla reclusione per un tempo non inferiore a dieci anni» (art. 235), o quando sia condannato a una pena restrittiva della libertà personale per uno dei numerosi delitti contro la personalità dello Stato (art. 312)⁶⁰.

Negli anni Settanta vengono introdotte ulteriori norme penali in materia di espulsione degli stranieri, sempre più assimilati a una classe di soggetti di per sé pericolosi. La l. 22 maggio 1975, n. 152, "Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico", prevede che «salvo i limiti derivanti da convenzioni internazionali, gli stranieri che non dimostrano, a richiesta dell'autorità di pubblica sicurezza, la sufficienza e la liceità delle fonti del loro sostentamento in Italia, *possono* essere espulsi dallo Stato» (art. 25, abrogato dalla l. 6 marzo 1998, n. 40). La l. 22 dicembre 1975, n. 685, "Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope" prevede invece che

lo straniero condannato per [produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti, uso personale, agevolazione dell'uso di sostanze stupefacenti, istigazione, proselitismo e induzione al reato di persona minore in forma aggravata] *deve* essere espulso dallo stato. Lo stesso provvedimento di espulsione dallo Stato *può* essere adottato nei confronti dello straniero condannato per uno degli altri delitti previsti dalla [medesima] legge (art. 81)⁶¹.

60. Entrambi gli articoli del Codice Rocco sono in vigore, con alcune modifiche. Introdotte dalla l. 24 luglio 2008, n. 125 ("Pacchetto sicurezza"), le modifiche sono state di segno ulteriormente punitivo: hanno incluso i cittadini europei tra i destinatari di questi provvedimenti; hanno abbassato da dieci a due gli anni di reclusione previsti per poter applicare l'espulsione come misura di sicurezza.

61. La Corte costituzionale, con sent. n. 58/1995, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui obbliga il giudice a emettere l'ordine di espulsione, senza l'accertamento della sussistenza in concreto della pericolosità sociale dello straniero condannato per uno dei reati previsti dalla l. n. 685/1975.



Nel 1990 la “Legge Martelli” amplia lo spettro dei poteri di espulsione, ma pone anche limiti al suo esercizio. Oltre a quanto previsto dalle norme penali ricordate, la legge prevede l’espulsione nel caso di stranieri condannati per falsa dichiarazione o attestazione nella procedura di regolarizzazione allora in corso, o per uno dei delitti per cui è previsto l’arresto in flagranza (art. 7, comma 1). Possono essere espulsi anche gli stranieri «che si siano resi responsabili, direttamente o per interposta persona, in Italia o all’estero, di violazioni delle norme sulla tutela del patrimonio artistico, o in materia di intermediazione di manodopera, nonché di sfruttamento della prostituzione o del reato di violenza carnale e comunque dei delitti contro la libertà sessuale» (art. 7, comma 2). Ma, soprattutto, per la prima volta è possibile espellere gli stranieri che hanno semplicemente violato «le disposizioni in materia di ingresso e soggiorno» (art. 7, comma 2). Nell’ottica di attuare il principio di *non refoulement*, codificato dalla Convenzione sullo statuto dei rifugiati, la legge introduce per la prima volta un limite assoluto al potere di espulsione verso uno Stato in cui lo straniero rischia la persecuzione per motivi di razza sesso, lingua, cittadinanza, religione, opinioni politiche, condizioni personali o sociali, ovvero rischia di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione (art. 7, comma 10). Introduce, infine, per la prima volta un chiaro percorso di tutela giurisdizionale contro i provvedimenti di espulsione, presso il tribunale amministrativo regionale del luogo del domicilio eletto dallo straniero (art. 5, comma 3).

Dopo il fallito tentativo di sistematizzare la materia operato dal decreto “Dini”, la “Legge Turco-Napolitano” disegna il potere di espulsione secondo le linee tuttora vigenti. Tra le nuove disposizioni introdotte, merita sottolineare un elemento tipico dei poteri di espulsione legati alla sfera penale e alla valutazione di “pericolosità” degli stranieri. Le stesse condizioni idonee ad applicare le misure di prevenzione previste nei confronti di «persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità» (l. n. 1423/1956, art. 1), se riferentesi a stranieri sono idonee a giustificare l’adozione di un provvedimento espulsivo. Con una differenza sostanziale: mentre la normale applicazione delle misure di prevenzione segue un procedimento avanti il tribunale, nel rispetto del diritto di di-

fesa, l'espulsione è disposta dall'autorità amministrativa *inaudita altera parte*, mentre il contraddittorio ed il controllo giurisdizionale sono solo eventuali, in caso di ricorso. Allo stesso modo la l. n. 575/1965 modificata nel 1982, che prevede disposizioni contro la mafia, nel caso di indiziati stranieri si traduce in espulsione⁶².

7. Poteri di differenziazione degli statuti personali

I poteri di cittadinanza istituiscono la differenza di *status* tra cittadini e stranieri, proteggendo i primi dai poteri di confine e assoggettandovi i secondi. I poteri di differenziazione degli statuti personali, invece, istituiscono distinzioni gerarchiche tra gli stranieri, collegando a ciascuno *status* specifici diritti, con diverse condizioni di accesso e possibilità di revoca⁶³.

La principale differenziazione tra gli stranieri riguarda il possesso o meno delle dovute autorizzazioni all'ingresso e al soggiorno. Gli Stati distinguono infatti, sempre più nettamente, la condizione degli stranieri regolari da quella degli stranieri irregolari. Differenziazioni ulteriori interessano i soli stranieri regolari ed operano sulla base dei motivi della presenza (lavoro, ricongiungimento familiare, protezione internazionale, ecc.) e del loro grado di "integrazione" rispetto alla società nazionale (desumibile da una permanenza duratura e ininterrotta nel Paese e/o dal godimento di un certo livello di reddito, che esonera lo Stato da interventi di sostegno).

La gerarchia tra i diversi statuti personali degli stranieri emerge nella diversa quantità e qualità dei diritti a cui ciascuno statuto dà accesso. La *quantità* si riferisce al tipo di diritti (civili, sociali, politici) di cui si ha titolarità formale. La *qualità* si riferisce all'intensità del godimento effettivamente garantito: i diritti possono essere riconosciuti in forma

62. Secondo una logica analoga il decreto-legge "Pisanu", convertito dalla l. 31 luglio 2005, n. 155, dispone l'espulsione dello straniero sospetto di alcune attività terroristiche ai sensi dell'art. 18 della l. 22 maggio 1975, n. 152 ("Legge Reale"), o la cui permanenza nel territorio si ritiene finalizzata ad agevolare organizzazioni o attività terroristiche internazionali.

63. Si tratta di un meccanismo di stratificazione comune nelle legislazioni dei principali Paesi di immigrazione. Per una riflessione teorico-politica, si veda S. Benhabib, *The rights of others: aliens, residents and citizens*, Cambridge Cambridge University Press, 2004.



piena o minima, completa o essenziale; essi possono essere permanenti o revocabili, così come possono essere accessibili solo formalmente ma non di fatto. In linea generale, alla regolarità e al maggiore radicamento sociale corrispondono diritti crescenti per quantità e qualità. Inversamente, alla irregolarità e al minore radicamento sociale corrispondono diritti decrescenti per quantità e qualità.

Anche questi poteri di confine si giustificano come espressioni della sovranità: differenziare gli statuti personali degli stranieri è il corrispettivo “immateriale” della materiale potestà statale di controllare i confini e la mobilità dei non cittadini. In regime di democrazia costituzionale, tali poteri di differenziazione trovano un limite nel principio di uguaglianza formale e sostanziale rispetto alla titolarità e al godimento di diritti che sono considerati “fondamentali”, nel senso che si tratta di diritti il cui riconoscimento è dovuto a tutte e tutti indipendentemente da ogni altra considerazione, compresa la nazionalità e lo *status* migratorio. Il legislatore, fermo restando l’obbligo di rispettare un criterio di ragionevolezza nel prevedere disparità di trattamento tra gli stranieri o tra stranieri regolari e irregolari, gode comunque di ampia discrezionalità: discrezionalità che caratterizza l’intera legislazione migratoria⁶⁴.

La differenziazione degli statuti personali degli stranieri viene codificata per la prima volta dalla “Legge Turco-Napolitano” e, da qui, entra nel T.U. Imm. Da una parte, «lo straniero regolarmente soggiornante» gode dei medesimi diritti civili attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l’Italia e la legge non dispongano diversamente (art. 2, comma 2). In attuazione della Convenzione dell’OIL n. 143 del 24 giugno 1975, a «tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti» e alle loro famiglie è garantita «parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani» (art. 2, comma 3). Inoltre, «lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale» (art. 2, comma 4). Dall’altra parte, «allo *straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato* sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme

64. Su questi aspetti, si vedano almeno le sentenze n. 78/2007 e n. 172/2012 della Corte costituzionale.

di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti» (art. 2, comma 1, corsivi miei). Allo straniero, dunque indipendentemente dallo *status* migratorio, «è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge» (art. 2, comma 5).

Per ciascun diritto riconosciuto, in teoria, agli stranieri occorre verificare se e in che misura esso sia garantito ugualmente a tutti dalla legislazione e dalla prassi amministrativa. Da questo punto di vista, i diritti a servizi e prestazioni sociali sono forse i più controversi. La loro titolarità, da parte delle diverse categorie di stranieri, è stata oggetto di aspri conflitti nel corso degli ultimi venti anni: autorità nazionali, regionali o locali hanno, infatti, esercitato i propri poteri di differenziazione escludendo alcune categorie di stranieri in base alla durata della residenza, al tipo di permesso di soggiorno, alla condizione regolare o meno. Questi conflitti hanno spesso investito la giustizia ordinaria, amministrativa, costituzionale ed europea: le corti, ai rispettivi livelli, sono state così chiamate a verificare (e molto spesso a censurare) l'esistenza di discriminazioni istituzionali⁶⁵. Anche le norme del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, finalizzate a impedire l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, vanno interpretate come un tentativo di esercitare il potere di differenziazione: oltre che un diritto soggettivo in sé, infatti, la residenza è il requisito per accedere ai servizi sociali, sanitari e assistenziali erogati sul territorio⁶⁶.

65. Si vedano almeno F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2013 e M. Barbera, A. Guariso, *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Torino, Giappichelli, 2019. Si segnala il recente decreto del Tribunale di Roma (21 aprile 2020, n. 12835), secondo cui il buono spesa alimentare distribuito dai Comuni per soddisfare i bisogni primari dei soggetti più vulnerabili nell'emergenza da Covid-19, attiene al diritto all'alimentazione. Questo rientra nel *nucleo insopprimibile* di diritti spettanti necessariamente a tutte le persone in quanto tali e non può, dunque, essere negato allo straniero senza permesso di soggiorno.

66. Numerose pronunce giudiziarie, a partire da quella del Tribunale di Firenze (ordinanza del 18 marzo 2019), riconoscono ormai il diritto del richiedente asilo all'iscrizione anagrafica. Oltre a fornire un'interpretazione corretta delle norme sulla residenza, tali pronunce hanno spesso sottolineato l'effetto discriminatorio che la mancata iscrizione anagrafica comporta per il godimento di diritti fondamentali.



8. Democratizzare i poteri di confine, democratizzare il modello socio-economico

La genealogia del diritto italiano dell'immigrazione mette in luce le numerose e persistenti criticità che affliggono l'esercizio dei poteri di confine sui non cittadini, in costante tensione con il sistema delle garanzie proprio di una democrazia costituzionale. Gli interventi della Corte costituzionale, per quanto orientati programmaticamente a un ragionevole bilanciamento tra sovranità e diritti, risultano comunque inseriti all'interno di un (inevitabile?) "pensiero di Stato", che non riesce a mettere in discussione né i poteri di confine, né la discrezionalità con cui vengono esercitati. Eppure, partendo dal paradigma costituzionale, è possibile pensare a un futuro diverso per il diritto dell'immigrazione: un diritto capace di apprendere dai propri fallimenti per avviare una radicale democratizzazione. Ma cosa significa, in concreto, *democratizzare i poteri di confine*?

Significa, ad esempio, promuovere una legge sulla cittadinanza che riduca e renda certi i tempi per l'acquisto della nazionalità in base alla residenza e al radicamento sociale, e che faciliti il riconoscimento della nazionalità a chi nasce nel Paese o vi arriva durante la minore età, a prescindere dalle condizioni personali dei genitori. Si tratta di misure che possono favorire la coesione sociale, superando l'idea della cittadinanza come concessione-premio per l'avvenuta assimilazione alla "comunità nazionale" intesa in modo essenzialistico.

Significa prevedere vie di accesso legali e sicure per ricerca lavoro e richiesta asilo, attraverso procedure facilitate e trasparenti di visto. Misure di questo genere possono porre fine sia alla sistematica elusione di norme irrealistiche (come quella che lega il visto d'ingresso per lavoro alla chiamata nominativa dall'estero), sia ai traffici di esseri umani ed alle morti ai confini alimentate dall'attuale ortodossia restrittiva⁶⁷. La libera circolazione sperimentata con successo all'interno dell'Unione europea può offrire un buon modello per superare l'attuale gerarchia globale della mobilità e riconosce-

67. T. Last, P. Cuttitta, *Border Deaths: Causes, Dynamics and Consequences of Migration-related Mortality*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2019.

re la libertà di movimento come un diritto di tutte e tutti, da bilanciare con ragionevoli esigenze di sicurezza e di controlli di identità.

Significa superare il concetto stesso di “permesso di soggiorno”, soprattutto se collegato all’esistenza di un contratto di lavoro. Simili dispositivi, riducendo la persona alla sua capacità di stare sul mercato del lavoro, sono il veicolo per la precarizzazione e la svalorizzazione della forza-lavoro straniera costretta, a causa della sua vulnerabilità, ad accettare condizioni ben al di sotto degli standard minimi di diritti e tutele fissate dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Lungi dal difendere i lavoratori italiani, queste misure concorrono a produrre una competizione al ribasso sul mercato del lavoro, che abbassa salari e tutele per tutti, dividendo la classe lavoratrice lungo immaginarie linee etnico-razziali.

Significa istituire meccanismi ordinari e non più straordinari, generali e non più selettivi di regolarizzazione degli stranieri senza permesso di soggiorno. Tali meccanismi devono consentire alle persone di uscire autonomamente dalla condizione di “clandestinità”, senza subordinare la loro emersione all’arbitrio dei datori di lavoro. Devono semplicemente certificare la presenza stabile della persona, come singolo e come gruppo familiare, nella società di destinazione, senza irragionevoli clausole ostative e senza costi eccessivi.

Significa sottoporre a stringenti controlli giurisdizionali le espulsioni, autorizzandole per comprovati motivi di sicurezza nazionale, e prevenendo il ricorso all’allontanamento attraverso politiche di rientro o espatrio volontario verso il Paese di origine o di propria scelta.

Significa abrogare le norme che criminalizzano la condizione migrante punendo, con norme di diritto penale, le violazioni in materia di ingresso, soggiorno, allontanamento. Chiudere i centri di detenzione amministrativa e gli *hotspot*, in quanto luoghi di violazione della libertà e della dignità personali. Revocare gli accordi di “cooperazione” con Paesi di partenza e transito volti a delocalizzare i controlli di frontiera, fino ad avallare la tortura e la riduzione in schiavitù di migliaia di persone⁶⁸, negando il diritto di asilo nonché il diritto di uscita dal Paese in cui ci si trova.

68. M. Veglio (a cura di), *L'attualità del male. La Libia dei Lager è verità processuale*, Torino, Edizioni SEB27, 2018.



Significa, in conclusione, attenuare significativamente il nesso fra l'appartenenza nazionale e l'attribuzione dei diritti e dei doveri di solidarietà, assimilando sostanzialmente la condizione dei cittadini a quella degli stranieri residenti in tutti i campi della vita associata, incluso l'accesso ai diritti sociali e l'esercizio dei diritti politici, a partire dalla partecipazione alla vita politica locale.

Al tempo stesso, sarebbe irrealistico pensare che questa democratizzazione dei poteri di confine possa realizzarsi al di fuori di una generale democratizzazione dei rapporti economico-sociali oggi dominanti e delle istituzioni europee. La fine del compromesso tra capitalismo e democrazia, evocata in apertura, pesa come un macigno su ogni prospettiva di attuazione della Costituzione, al cui interno si colloca la democratizzazione dei poteri di confine.

È improbabile che nell'attuale società italiana, per di più alle prese con gli effetti della crisi economica e sociale causata dal Covid-19, si trovi il consenso necessario per un diverso diritto dell'immigrazione, pienamente inserito nella Costituzione, se non si porterà avanti in parallelo un vasto programma di riforme strutturali in materia di lavoro, economia e finanza. Tali riforme sono necessarie ora più che mai per invertire la tendenza rispetto alle politiche neo-liberali – di precarizzazione occupazionale, compressione dei salari, tagli al welfare e alla spesa sociale, riduzione della progressività fiscale, libera circolazione dei capitali, rinuncia a politiche monetarie espansive – che hanno aumentato le diseguaglianze e le insicurezze sociali e convinto tante e tanti che, togliendo diritti agli stranieri, li avrebbero riguadagnati i cittadini.

ASILO E ALTRE FORME DI PROTEZIONE

PARTE SECONDA



IL DIRITTO DI ASILO TRA COSTITUZIONE E NORMATIVA DI ATTUAZIONE: I RECENTI SVILUPPI DEL TEMA

Emanuele Rossi

1. L'art. 10, comma terzo, Cost. come norma immediatamente precettiva

Come si sa, il diritto di asilo è sancito nella nostra Costituzione nell'art. 10, comma tre, in una disposizione inserita all'interno dei Principi fondamentali. La formulazione della disposizione («Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge») fu oggetto di un intenso dibattito in Assemblea costituente, in particolare in sede assembleare.

Un primo aspetto da considerare riguarda la natura del disposto costituzionale: ovvero, in altri termini, se la disposizione debba essere considerata immediatamente precettiva o esclusivamente programmatica. Sebbene, su questo punto, la giurisprudenza, soprattutto quella amministrativa più risalente¹, fosse chiaramente e ripetutamente orientata nel secondo senso, in ragione della vaghezza del disposto costituzionale – tanto da ritenere che questi esprimesse un mero principio ovvero una mera aspirazione al risultato, realizzabile soltanto nei modi stabiliti dalla legge ordinaria –, la dottrina fortemente (e autorevolmente)

1. Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 27 febbraio 1952, n. 208, in *Foro it.*, 1952, III, p. 180 ss.; Cons. Stato, Sez. IV, 2 maggio 1958, n. 374, in «*Riv. dir. intern.*», 1959, p. 652 ss. Tale giurisprudenza è stata confermata fino agli inizi degli anni Duemila, come segnalato da M. Benvenuti, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, Cedam, 2007, p. 40, nota 19.



maggioritaria², accolta dalla giurisprudenza di merito e infine da quella di legittimità, ha condotto alla sicura affermazione della natura direttamente precettiva della disposizione costituzionale. E ciò in quanto, come affermò Carlo Esposito, la disposizione contiene «una disciplina completa di alcune parti dell'istituto ed una precisa delimitazione dei poteri della legge»³. I lavori preparatori della disposizione confermano tale conclusione: sarebbe davvero contrario alla volontà e allo spirito dei costituenti il ritenere che quella riserva di legge, approvata – in ultima battuta e senza alcuna discussione – con l'intento di definire modalità di realizzazione di un diritto che si intendeva chiaramente già adeguatamente garantito dalla previsione stessa, fosse ritenuta – al contrario – condizionante l'esigibilità di quello stesso diritto.

Come conseguenza della natura immediatamente precettiva, sta il riconoscimento della natura di diritto costituzionalmente garantito della situazione giuridica dei richiedenti asilo e quindi di «concreta e materiale esigibilità in via giurisdizionale»⁴ del relativo diritto soggettivo: un diritto ritenuto perfetto «in quanto il suo fondamento necessario e sufficiente, nonché la sua causa di giustificazione risiedono entrambi nella sola Costituzione»⁵.

Anche la giurisprudenza si è assestata su tali conclusioni, almeno a partire dalla sentenza delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione 26 maggio 1997, n. 4674, che ha accolto la tesi della natura direttamente precettiva e ha riconosciuto la giurisdizione del giudice ordinario: in essa si legge infatti che la disposizione costituzionale «attribuisce direttamente allo straniero il quale si trovi nella situazione descritta da

2. Si vedano, tra i molti, C. Esposito, *Asilo (diritto di). Diritto costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1958, p. 222 ss.; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II vol., Padova, Cedam, 1976, p. 1156; F. Pierandrei, *Sui rapporti tra ordinamento statale e il diritto internazionale*, in «Giur. it.», 1949, II, p. 281; A. Cassese, sub art. 10, in *Commentario della Costituzione italiana*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, p. 532; G. Nascimbene (a cura di), *Lo straniero del diritto italiano*, Padova, Cedam, 1988, p. 111 ss.; P. Bonetti, *La condizione giuridica del cittadino extracomunitario*, II ed., Rimini, Maggioli, 1994, p. 377 ss.

3. C. Esposito, *op. cit.*, p. 224.

4. M. Benvenuti, *op. cit.*, p. 37.

5. M. Benvenuti, *op. cit.*, p. 38.

tale norma un vero e proprio diritto soggettivo all'ottenimento dell'asilo, anche in mancanza di una legge che, del diritto stesso, specifichi le condizioni di esercizio e le modalità di godimento», in quanto «il carattere precettivo e la conseguente immediata operatività della disposizione costituzionale sono da ricondurre al fatto che essa delinea con sufficiente chiarezza e precisione la fattispecie che fa sorgere in capo allo straniero il diritto d'asilo». Di conseguenza, come ha affermato una successiva pronuncia della Suprema Corte, «tutti i provvedimenti, assunti dagli organi competenti in materia, hanno natura meramente dichiarativa e non costitutiva»⁶. In forza di tale principio, recentemente ribadito da tre analoghe decisioni delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione del 2019⁷, il giudice dovrà pertanto limitarsi a verificare la sussistenza della causa di giustificazione contenuta nell'enunciato costituzionale⁸.

Tale condizione differenzia lo straniero che si trovi nella condizione di cui alla disposizione costituzionale in esame rispetto agli stranieri che richiedano tutela all'ordinamento italiano sulla base di diverso titolo giustificativo: questi ultimi, infatti, possono vantare soltanto un interesse legittimo all'ingresso e al soggiorno in Italia.

Il tema che quanto sin qui detto richiede a questo punto di essere esaminato attiene al *contenuto* del diritto in questione: ovvero, potremmo dire, alla condizione giuridica che deve essere garantita in attuazione del riconoscimento del diritto di asilo.

Questo tema è rimasto sostanzialmente sottotraccia nei lavori costituenti, in essi dando per scontata l'esistenza di un *idem sentire* sul concetto utilizzato (sebbene alcuni interventi relativi agli ambiti applicativi dello stesso facessero emergere un non coincidenza di riferimenti). A questo riguardo occorre ricordare come non esista una definizione universalmente accettata di "asilo", e neppure di quella sottospecie

6. Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, sent. 8 ottobre 1999, n. 907.

7. Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, sent. 13 novembre 2019, nn. 29459, 29460 e 29461, su cui v. F. Biondi Dal Monte, *Quanto siamo umani(tari)? Le Sezioni Unite sul decreto sicurezza*, in «Quaderni costituzionali», 1, 2020, p. 151 ss.

8. Così ancora M. Benvenuti, *op. cit.*, p. 42.



– cui è riferita la nostra previsione costituzionale – di “asilo territoriale”. Storicamente, tale espressione è infatti riferita ad alcuni fenomeni diversi, unificati dall’idea fondamentale di *inviolabilità* o *immunità*⁹: la sua origine è legata ad una dimensione religiosa, «per cui l’individuo o la cosa che venga in contatto con un luogo sacro partecipa in qualche modo della protezione che la divinità ha assicurato a tale luogo col porvi la propria sede»¹⁰. L’idea di *protezione* è propria anche dell’uso che il termine ha assunto nella pratica internazionale¹¹: protezione della persona in relazione ad un Paese dove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate. Un qualche tentativo definitorio può trarsi dai documenti internazionali adottati successivamente all’approvazione della Costituzione: essi non possono ritenersi condizionanti la volontà dei costituenti sebbene riflettano contenuti non nuovi e probabilmente condivisi nella comunità internazionale anche prima della loro formalizzazione.

Così, l’art. 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo del 1948 stabilisce che «ogni individuo ha diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni», senza tuttavia indicare né in che cosa si sostanzi l’*asilo* né quali possano essere le *persecuzioni* dalle quali sfuggire. Anche la Dichiarazione sull’asilo territoriale, adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1967, non aggiunge granché alla previsione appena richiamata, limitandosi a riconoscere il carattere “pacifico ed umanitario” dell’atto di concessione dell’asilo, e quindi non conflittuale nei riguardi degli altri Paesi.

Allorché fu convocata, su iniziativa delle Nazioni Unite nel 1977, una Conferenza dei Plenipotenziari al fine di adottare una Convenzione sull’asilo territoriale, essa non ha prodotto risultati «proprio per la difficoltà degli Stati di determinare con esattezza la natura ed i limiti di

9. G. Crifò, *Asilo (diritto di)*, in *Enc. dir.*, III, Milano, Giuffrè, 1958, p. 191. Per una rilettura in chiave storica dell’espressione “asilo” e di altre ad essa collegate v., da ultimo, E. Rigo, *Le parole dell’ospitalità nel lessico culturale dei giuristi*, in «Riv. trim. dir. pubblico», 2, 2019, p. 409 ss.

10. G. Crifò, *ibid.*

11. Cfr. M. Giuliano, *Asilo (diritto di)*, *Diritto internazionale*, in *Enc. dir.*, II, Milano, Giuffrè, 1958, p. 204 ss.

tale forma di asilo (a fronte dell'altra forma di asilo, l'asilo diplomatico, cioè accordato da uno Stato fuori dal proprio territorio)»¹².

Come risulta chiaramente, una corretta ricostruzione della nozione costituzionale richiede di analizzare due piani del tema: in primo luogo, una dimensione che potremmo definire *oggettiva*, ovvero quali diritti devono essere garantiti ai soggetti cui è concesso asilo. In secondo luogo, una dimensione *sogettiva*: a quali soggetti questa protezione può e deve essere accordata. L'insieme di tali dimensioni contribuisce a comprendere il senso e l'importanza della previsione costituzionale, e ad esse dobbiamo pertanto ora rivolgere la nostra attenzione.

2. La dimensione oggettiva del diritto di asilo: quali diritti per il suo titolare?

Dobbiamo in primo luogo considerare che la domanda su quale tutela apprestare al soggetto titolare del diritto d'asilo trova una risposta soltanto parziale da parte dell'ordinamento internazionale, il quale può – al massimo – condizionare gli Stati a proteggere un individuo, ma non può determinare quale debba essere il livello di protezione ottimale, da riservare invece all'autonomia statale. È infatti evidente che uno Stato potrà concedere un livello di protezione che sia compatibile con il proprio standard di garanzia e tutela dei diritti: non si può pretendere, in altri termini, che uno Stato garantisca un livello di tutela dei diritti superiore a quello che esso è in grado (o vuole) assicurare ai propri cittadini. Anzi, qualora ciò avvenisse, si produrrebbe una violazione del principio di eguaglianza (in prospettiva rovesciata a quella tradizionalmente riferita al rapporto tra cittadini e stranieri)¹³.

Nel tentare di rispondere all'interrogativo posto, con riguardo all'ordinamento del nostro Paese (ma in parte ciò dovrebbe valere in termini generali), un primo contenuto necessario concerne il diritto di ingresso nel territorio dello Stato, che ha un'evidente priorità

12. G. Ferrari, *L'asilo nel diritto internazionale*, in <https://www.unhcr.it>, 2005, p. 9.

13. M. Luciani, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in «Riv. critica dir. priv.», 1992, p. 216.



logica rispetto agli altri diritti: come giustamente è stato osservato, infatti, «è proprio la pretesa di essere ammessi sul territorio della Repubblica il contenuto essenziale della situazione giuridica soggettiva» dell'asilo¹⁴.

Ciò comporta, intanto, che per garantire adeguatamente tale diritto occorre che esso sia riconosciuto indipendentemente dalla presenza dell'interessato sul territorio nazionale (come già affermato dalla celebre sentenza del Tribunale di Roma dell'ottobre 1999 sul caso Ocalan¹⁵ e confermato dalle Sezioni Unite della Cassazione nella richiamata sentenza n. 907/1999): il che «antepone il diritto a un momento antecedente l'ingresso sul territorio nazionale, ovverosia per esplicitare la domanda d'asilo»¹⁶. Mi pare che tale conclusione sia del tutto evidente ed anzi tautologica: se il diritto di ingresso non consentisse di entrare a chi sta fuori, non sarebbe tale (e, quindi, non sarebbe nulla). Ciò significa, come è stato ampiamente rilevato, di ritenere contrarie a Costituzione quelle forme di respingimento adottate senza prima aver verificato se il soggetto che intende entrare nel territorio dello Stato possieda o meno i requisiti per l'asilo¹⁷: come avviene ad esempio nei casi di "respingimento in mare", allorché dalla forza pubblica di uno Stato viene impedito l'arrivo nel territorio nazionale di imbarcazioni contenenti stranieri, respingendoli collettivamente ancor prima di qualsiasi verifica sulla loro provenienza e sulla relativa condizione giuridica. Situazione che si è verificata in talune circostanze nel nostro Paese, e da ultimo con il caso della nave

14. E. Cannizzaro, A. Caligiuri, sub *art. 10*, in *Commentario alla Costituzione*, R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), vol. I, Torino, Utet, 2006, p. 254.

15. Tribunale di Roma, II Sezione civile, sent. 1 ottobre 1999, in *Guida dir.*, 42, 1992, p. 40.

16. N. Zorzella, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 1, 2018, p. 4.

17. Si veda, fra gli altri, A. Pugiotto, *"Purchè se ne vadano". La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, in AA.VV., *Annuario 2009. Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale AIC (Cagliari, 16-17 ottobre 2009)*, Napoli, Jovene, 2010, p. 355 ss. Per una rassegna della Corte europea dei diritti dell'uomo sul tema v. F.L. Gatta, *Le espulsioni collettive di stranieri alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Il diritto in migrazione*, F. Cortese, G. Pelacani (a cura di), Napoli, Editoriale scientifica, 2017, p. 219 ss.

Sea watch 3, che ha dato luogo anche ad un contenzioso in sede giurisdizionale¹⁸.

Però è altrettanto evidente che l'asilo non possa limitarsi a questo (come invece sembra affermare la richiamata sentenza della Cassazione n. 4674/1997, con il ritenere che all'asilante «null'altro viene garantito se non l'ingresso nello Stato»)¹⁹: se così fosse, infatti, sarebbe un asilo anche potenzialmente peggiore della situazione da cui si è fuggiti. E la contraddizione in termini, ancora una volta, sarebbe inevitabile. Quindi, occorre che all'ingresso sul territorio nazionale consegua la garanzia di altri diritti: quali?

Procedendo per gradi, un ulteriore diritto che deve essere riconosciuto in ogni caso è quello di soggiorno²⁰, del cui astratto riconoscimento non si può discutere in quanto logicamente (e strettamente) connesso al diritto di ingresso. Piuttosto occorre interrogarsi sulle sue ricadute concrete.

In primo luogo, seguendo quanto affermato anche dalla Corte costituzionale²¹, la ragione giustificativa posta a fondamento dell'art. 10, comma terzo, Cost. «preclude l'espulsione o il respingimento dello straniero»: in tal senso appare riduttiva la previsione contenuta nell'art. 19 del Testo unico sull'immigrazione (da ora in avanti: T.U. Imm.) che vieta l'espulsione o il respingimento «verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione», ovvero

18. Si fa riferimento al procedimento n. 3169/2019 della Procura di Agrigento e all'ordinanza *ex art.* 391 c.p.p. emessa in data 2 luglio 2019 dal G.i.p. del Tribunale di Agrigento, su cui v. S. Calabria, *I respingimenti in mare dopo il cd. decreto sicurezza-bis (ed in particolare alla luce del comma 1-ter dell'art. 11 del d.lgs. n. 286/1998)*, in www.questionegiustizia.it, 29 luglio 2019.

19. Critica tale passaggio della motivazione, tra gli altri, G. Nascimbene, *Asilo e statuto di rifugiato*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 322, per il quale al diritto di ingresso «si accompagnano sicuramente quei diritti che derivano da strumenti di diritto umanitario e che riguardano la vita, la dignità, il trattamento della persona, essendo comunemente vietato qualunque trattamento disumano o degradante verso la tortura».

20. A. Cassese, *op. cit.*, p. 532.

21. Corte cost., sent. n. 5/2004.



«verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che esso rischi di essere sottoposto a tortura». Si tratta infatti di fattispecie che risultano comunque riduttive rispetto alla formulazione più ampia di cui all'art. 10, comma terzo, Cost.; quest'ultimo non richiede, come si è visto, l'eventualità di una persecuzione (né, tantomeno, di una tortura), e neppure pone limiti ai motivi per cui uno straniero sia privato delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana.

In secondo luogo, il permesso di soggiorno da garantire allo straniero che si trovi nelle condizioni per ottenere asilo non dovrebbe essere sottoposto a termine, se non quello del momento del venir meno, nel Paese di provenienza, della causa giustificatrice del riconoscimento del diritto²²: sì che, come è stato detto, il diritto di soggiorno dovrà valere «a titolo provvisorio nelle more dell'accertamento circa la sussistenza delle condizioni richieste dal disposto costituzionale e a tempo indeterminato una volta intervenuto l'esito positivo di tale accertamento»²³. In sostanza, non dovrebbe essere giustificato un permesso di soggiorno temporaneo: a meno che, come detto, tale temporaneità non sia legata al venire meno delle condizioni giustificatrici.

Se dunque i due diritti indicati (ingresso e soggiorno) sono logicamente intrinseci al diritto di asilo quali «diritti derivati, che devono poter spettare *de plano* a tutti gli stranieri che si trovino nella condizione costituzionalmente prospettata di un impedimento dell'esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana»²⁴, si pone a questo punto l'interrogativo di quali altri diritti devono essere garantiti: ancora una volta, in base ad una semplice prospettiva logica, si dovrebbe escludere che uno straniero che esce dal proprio Paese possa non essere garantito nel proprio diritto alla

22. Oppure nell'ipotesi, sottolineata da G. D'Orazio, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1992, p. 56, della rinuncia volontaria del titolare del diritto, magari nella circostanza in cui egli intenda stabilirsi in altro Paese in cui godere del medesimo diritto.

23. E. Bernardi, *Asilo politico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. I, Torino, Utet, 1987, p. 427. Nello stesso senso E. Cannizzaro, A. Caligiuri, *op. cit.*, p. 255.

24. M. Benvenuti, *op. cit.*, p. 174.

vita o nelle libertà per le quali è fuggito. Che “asilo”²⁵ sarebbe, in caso contrario?

Qui si apre, tuttavia, uno scenario difficilmente definibile nei suoi confini.

La Corte costituzionale, in una non recente decisione (Corte cost. n. 11 del 1968), affermò che il diritto di asilo esige la tutela di «tutti quei fondamentali diritti democratici che non siano strettamente inerenti allo *status civitatis*»: ma quali devono intendersi, intanto, i diritti “democratici”? Domanda cui non è facile offrire risposta: sicuramente in tale categoria rientra la libertà di manifestazione del pensiero, oggetto della specifica questione sottoposta alla Corte nella richiamata sentenza. Ma, per fare un esempio, il diritto alla salute è un diritto *democratico*? E il diritto al lavoro, alla casa, all’assistenza, ecc.: in altri termini (e tralasciando altre categorie di diritti), i diritti sociali ineriscono a tale categoria generale? Come appare evidente anche in prima battuta, è questo un interrogativo che ci porterebbe molto lontano: e che quindi qui possiamo soltanto indicare.

3. La dimensione soggettiva del diritto di asilo: l’interpretazione del lemma “libertà democratiche”

Se il tema affrontato nel paragrafo precedente è stato oggetto di un’attenzione sostanzialmente limitata da parte della dottrina, al contrario quello dell’esatta qualificazione delle condizioni che rendono tutelabile la posizione dello straniero in base all’art. 10, comma terzo, Cost., ha ricevuto ampia e approfondita analisi.

A tale riguardo, non merita particolarmente soffermarsi sul problema se il diritto in questione debba essere riconosciuto anche agli apolidi, oltre che ai cittadini di uno Stato straniero. Che la formulazione della disposizione costituzionale – in coerenza con i suoi lavori preparatori – non ne consenta una lettura riduttiva con riguardo agli apolidi

25. Come sottolinea G. Nascimbene, *Asilo e statuto di rifugiato*, cit., p. 262, già nel diritto greco si distingueva l’asilo inteso come luogo in cui assicurare l’inviolabilità dall’*asilia*, intendendo con tale termine i privilegi personali da garantire agli stranieri.



è del tutto scontato, sia in base ad una interpretazione letterale (la disposizione fa riferimento al “suo Paese” e non al “Paese di cui è cittadino”)²⁶, sia con riguardo – più in generale – alla *ratio* della disposizione: non vi è alcun argomento apprezzabile sul piano della ragionevolezza per negare a un apolide quanto riconosciuto a uno straniero²⁷.

Altrettanto di relativamente facile soluzione, alla luce soprattutto dei lavori preparatori, è il problema relativo alla condizione di una concreta *persecuzione* (o meno) del richiedente asilo nel proprio Paese di appartenenza. Stando al dibattito in Assemblea costituente, gli emendamenti che presentavano un chiaro riferimento alla persecuzione (quello comunista, quello socialista ed anche quello della destra) furono respinti prima in Commissione dei 75 e successivamente in Assemblea, con la motivazione che quel diritto dovesse essere garantito ogni volta che vi fosse il pericolo concreto di una violazione anche (solo) potenziale dei diritti previsti dalla Costituzione italiana: senza quindi la necessità di verificare se quella violazione fosse passata dalla potenza all’atto. Alla luce di ciò, la persecuzione, che «si sostanzia in un *aliquid facere* da parte dell’ordinamento di origine dello straniero» deve essere considerata come «un elemento senz’altro più grave e invasivo rispetto all’impedimento richiesto per il riconoscimento del diritto di asilo costituzionale»²⁸: possiamo quindi ritenere che l’esistenza di una persecuzione (in potenza o in atto) costituisca un motivo di accertamento della condizione richiesta dalla disposizione costituzionale, ma che quest’ultima possa verificarsi (e provarsi) anche in assenza di situazioni persecutorie.

Molto più delicato, anche con riguardo all’attuazione della disposizione costituzionale, è il problema di quali (e quanti) diritti (o, meglio

26. A. Cassese, *op. cit.*, p. 535.

27. Va peraltro ricordato che gli apolidi sono parificati ai cittadini extracomunitari in relazione al riconoscimento della qualifica di beneficiario di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2004/83/CE, recepita nel nostro Paese con il d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251. Sulla condizione degli apolidi nel nostro ordinamento v. M.C. Scrufari, *Lo status degli apolidi tra luci ed ombre: da invisibili senza identità a titolari di diritti fondamentali*, in *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro (a cura di), Napoli, Editoriale scientifica, 2016, p. 433 ss.

28. M. Benvenuti, *op. cit.*, p. 88.

libertà) debbano essere negati allo straniero affinché a questi possa essere riconosciuto il diritto di asilo.

L'espressione utilizzata dal costituente è "libertà democratiche", che fu variamente intesa nel dibattito costituente. Certamente, da quanto si deduce da quest'ultimo, l'idea che animava i membri dell'Assemblea era riferita a quei diritti che avevano, in certa misura, riferimento o connessione con le *idee politiche*: i numerosi riferimenti agli "esuli", specie con riguardo a quanti erano stati costretti ad abbandonare l'Italia a causa del regime fascista, vanno certamente in questa direzione. Si che, come è stato osservato, il concetto di asilo elaborato dai costituenti «aveva un carattere esclusivamente individuale, a tutela del combattente solitario della libertà, così come suggerivano le esperienze storiche italiane, passate e recenti»²⁹. Quindi non vi è dubbio, intanto, che la titolarità del diritto di asilo debba essere garantita a coloro che nel Paese di provenienza non possano esprimere pubblicamente le proprie opinioni, ovvero a cui non sia riconosciuto il diritto di voto per ragioni politiche, oppure ancora che sempre a causa di motivi politici vengano discriminati nel lavoro, nelle professioni e così via (si pensi agli effetti delle leggi razziali durante il regime fascista). Pur nella difficoltà di definire l'esatta portata della categoria delle *libertà politiche*, possiamo tuttavia ritenere che la violazione di queste soddisfino certamente le condizioni richieste dall'art. 10, comma terzo, Cost.

Ma certamente siffatto riferimento non può ritenersi esaustivo: si pensi, per portare un solo esempio, al caso di una persona (magari di genere femminile) che sia gravemente discriminata nel proprio Paese a causa del genere cui appartiene³⁰. Si potrebbe ritenere che, in questo

29. G. D'Orazio, *op. cit.*, p. 19.

30. In tema, v. I. Boiano, *Il riconoscimento dello status di rifugiato e le persecuzioni sulla base del genere*, in *Diritto di asilo e protezione internazionale*, F. Biondi Dal Monte, M. Melillo (a cura di), Pisa, Pisa University Press, 2014, p. 137 ss. In giurisprudenza cfr. Corte di Cassazione, Sez. I, 24 novembre 2017, n. 28152, commentata da D. Genovese, *Violenza di genere e protezione internazionale. Note a margine di un recente orientamento della Corte di cassazione*, in www.questionegiustizia.it, 5 febbraio 2018, relativamente al riconoscimento dello status di rifugiato a favore di una donna di religione cristiana che si era rifiutata di attenersi alle consuetudini del proprio villaggio in ordine alla scelta della persona con cui sposarsi.



caso, il diritto di asilo non debba essere riconosciuto perché si tratta di discriminazione non connessa all'idea politica? Mi pare evidente che la risposta debba essere negativa. Ed in effetti già Carlo Esposito indicava come causa generativa del diritto, accanto alla violazione delle libertà politiche, anche quella delle libertà *civili*³¹. Anche questa espressione richiederebbe un'analisi puntuale di cosa essa significhi e di quali diritti essa contenga (o non contenga)³²: analisi che non è possibile qui condurre, ma che in generale induce a ritenere che l'espressione "libertà democratiche" debba intendersi con riguardo alla dimensione *sostanziale* – e quindi non meramente *procedurale* – della democrazia (con tutto ciò che tale scelta comporta). Il che però apre a prospettive difficilmente definibili: si pensi, ad esempio, a possibili restrizioni (o addirittura eliminazioni) della proprietà privata (che nessuno può contestare rientri nell'ambito delle libertà civili), o della libertà di riunione e di associazione, e così via.

Anche su tali aspetti basti, in questa circostanza, avere indicato i profili di cui occorre tenere conto.

Proseguendo con l'analisi del dato costituzionale, con riguardo all'espressione "libertà democratiche" si è già accennato che la verifica della tutela (o della negazione) di esse va operata in concreto: il che significa che il diritto di asilo debba essere riconosciuto anche se un ordinamento garantisca nelle sue norme dette libertà ma le neghi (sistematicamente o meno) nella loro applicazione. Ciò che dunque viene richiesto (all'amministrazione prima e al giudice poi) è di compiere «una congrua valutazione complessiva di natura anche non giuridico-formale o, comunque, non documentale o scritta». Sul punto si è già detto e non vi è molto di aggiungere, se non sottolineare la difficoltà di una tale valutazione e il suo carattere potenzialmente assai discrezionale.

Un altro punto che la formulazione costituzionale richiede di affrontare riguarda la questione se sia sufficiente che venga violata *una sola libertà* o sia richiesta invece la violazione di più – o anche di tut-

31. C. Esposito, *Asilo*, cit., p. 222.

32. Si ricordi che ai "diritti civili" (come a quelli "sociali") fa riferimento l'art. 117, comma secondo, lett. m), della Costituzione.

te – tra esse. Escluderei intanto l'ultima opzione (la violazione di tutte le libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana) per una serie di ragioni facilmente intuibili (la difficoltà di formulare un catalogo completo delle libertà costituzionali italiane, anche in relazione al carattere aperto di molte disposizioni, dell'incidenza delle carte internazionali che integrano il catalogo interno; la concreta impossibilità di compiere un'indagine a tappeto sulla situazione dello Stato di provenienza dello straniero; l'irragionevole incongruità di escludere il diritto di asilo in presenza di una sola libertà che venga garantita da tale Stato, a raffronto delle altre, anche molte, che vengano negate, e così via). L'alternativa dunque resta tra una sola o più.

Sul punto, la dottrina esclude la seconda prospettiva, per la semplice e sufficiente ragione che «non può escludersi *a priori* che il mancato godimento anche di una sola delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana possa effettivamente determinare per un certo individuo straniero una di quelle «condizioni di 'invivibilità' democratica nel Paese di origine a cui la Costituzione ha inteso fornire un esplicito rimedio con l'art. 10, comma 3, Cost.»³³. Mi pare sia una considerazione senz'altro da condividere, e sulla quale non vi è pertanto bisogno di aggiungere altro.

Alla luce di ciò, merita considerare quanto previsto in una circolare del Ministro dell'Interno (del 4 luglio 2018) – e sulla quale si tornerà –, nella quale si legge che «nessuna circostanza può di per sé, in via esclusiva, costituire il presupposto per l'attribuzione del beneficio»: tralasciando ogni commento della qualifica di "beneficio" per indicare il provvedimento di riconoscimento di un diritto soggettivo perfetto, vi è da dire che l'interpretazione ministeriale, ancorché fosse accolta in via generale, non potrebbe valere in assoluto, in quanto occorrerebbe verificare – alla luce di quanto detto – *quale* libertà venga violata, in una logica complessiva di bilanciamento ragionevole.

33. Così, ancora, M. Benvenuti, *op. cit.*, p. 68, che riprende P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, il Mulino, 1984, p. 34. Analogamente P. Bonetti, *I profili costituzionali*, cit., p. 46.



4. Ambito e natura della riserva di legge

Un altro aspetto che la formulazione dell'art. 10, comma 3, Cost. impone di considerare attiene al contenuto necessario della legge cui essa rinvia.

Siccome, alla luce di quanto sin qui detto, la disposizione costituzionale è di immediata applicazione e fonda un diritto soggettivo, deve ritenersi che non sia rimessa alla legge la disciplina del contenuto di tale diritto né l'individuazione dei potenziali beneficiari. Ad essa è riservata, invece, la disciplina delle modalità e delle procedure mediante le quali le richieste dovranno essere esaminate, da un lato, e delle condizioni e dei modi del godimento del diritto, dall'altro. In sostanza, per il primo profilo, spetta alla legge definire le modalità per l'accertamento delle condizioni oggettive, l'individuazione degli organi cui è attribuito il compito di valutarle, la definizione delle procedure per il suo accertamento, e così via. Sul secondo punto, la legge dovrà indicare gli oneri e gli obblighi cui è sottoposto lo straniero in situazione di asilo³⁴: pur entro i limiti indicati relativi alla tutela, per tale soggetto, dei diritti fondamentali da garantire ad ogni straniero nell'ordinamento italiano³⁵.

Per utilizzare la distinzione tra applicazione e attuazione proposta da Massimo Luciani, possiamo ritenere che la disposizione costituzionale non richieda *attuazione* per essere applicata, in quanto l'art. 10 comma 3 non richiede "qualcosa di più della semplice applicazione", come avviene invece quando la Costituzione introduce "istituti nuovi, per la cui operatività è richiesto l'intervento del legislatore" ovvero in tutte le ipotesi in cui «l'eccedenza progettuale sottesa alle previsioni costituzionali impedisce che ci si accontenti della semplice applicazione e si metta in campo la capacità progettuale della politica»³⁶.

34. C. Esposito, *op. cit.*, pp. 224-225.

35. Anche secondo la richiamata sentenza della Corte di Cassazione n. 4674 del 1997 alla legge di attuazione dell'art. 10 spetta specificare "le condizioni di esercizio e le modalità di godimento" del diritto di ingresso nel territorio statale.

36. Così M. Luciani, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, p. 785, ripreso da M. Benvenuti, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in «Questione giustizia», 2, 2018, p. 15.

Che, poi, tale riserva di legge abbia natura assoluta e non relativa è assodato in dottrina: soltanto un atto avente forza di legge può specificare quanto sopra indicato. E ciò anche in quanto la previsione della riserva di legge in questione è strettamente connessa alla (e si potrebbe dire *riflessa* della) riserva di legge di cui al comma 2 dell'art. 10, da cui quindi subisce anche il relativo rafforzamento (con riguardo alla "conformità delle norme e dei trattati internazionali").

Va a tale riguardo considerato quanto la Corte costituzionale ha affermato in alcune pronunce, e tra queste nella sentenza n. 202/2013: «al legislatore è riconosciuta un'ampia discrezionalità nella regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, in considerazione della pluralità degli interessi che tale regolazione riguarda». Affermazione da cui potrebbe trarsi la prospettiva di un ampio margine di intervento riservato al legislatore, anche con riguardo alla situazione del titolare del diritto di asilo.

Tale conseguenza merita tuttavia di essere rimeditata e approfondita, in forza di due argomenti.

In primo luogo, considerando la fattispecie particolare cui quella pronuncia era riferita: ovvero al caso di una disposizione la quale prevedeva che nell'adottare il provvedimento di rifiuto, revoca o diniego di rinnovo del permesso di soggiorno «dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare, ovvero del familiare ricongiunto» si dovesse tenere conto anche della natura e dell'effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese di origine, nonché della durata del suo soggiorno nel territorio italiano. Dunque, trattavasi di un'ipotesi specifica e ben distante dal caso del soggetto titolare del diritto di asilo.

In secondo luogo, la stessa pronuncia ha segnato i confini della discrezionalità del legislatore, anche con riguardo allo specifico tema considerato, con il ritenere «che tale discrezionalità legislativa non è assoluta, dovendo rispecchiare un ragionevole e proporzionato bilanciamento di tutti i diritti e gli interessi coinvolti, soprattutto quando la disciplina dell'immigrazione sia suscettibile di incidere sui diritti fondamentali, che la Costituzione protegge egualmente nei confronti del



cittadino e del non cittadino»³⁷. E ciò vale, si potrebbe dire a maggior ragione, nell'ipotesi in cui (come nel diritto d'asilo) tale diritto è riconosciuto proprio in ragione della tutela dei diritti fondamentali.

Tant'è che quando in successive pronunce la Corte ha ribadito la discrezionalità da riconoscere al legislatore in materia, essa ha delimitato la stessa con riferimento alla «fissazione dei requisiti necessari per le autorizzazioni che consentono ai cittadini extracomunitari di trattenerli e lavorare nel territorio della Repubblica» (sentenza n. 149 del 2019, che richiama le sentenze n. 277 del 2014 e n. 172 del 2012).

Dunque possiamo ritenere che la discrezionalità di cui gode il legislatore nel dare attuazione all'art. 10, comma terzo, Cost. sia – anziché ampia – *ampiamente delimitata* dal contenuto della disposizione costituzionale.

Tuttavia, come ben noto, la legge in questione non è mai stata approvata³⁸: così che a fronte dell'inattuazione (“espressa”) dell'art. 10, comma terzo, si è seguita la via della sua attuazione mediante strade diverse.

5. L'attuazione dell'art. 10, comma terzo, Cost.

Dapprima è intervenuta la Convenzione delle Nazioni Unite sullo *status* dei rifugiati firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 (Convenzione di Ginevra), ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 24 luglio 1954, n. 722. Detta Convenzione è stata successivamente integrata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, cui è stata data attuazione nel nostro Paese con la legge 14 febbraio 1970, n. 95. A ciò si è aggiunto l'Accordo tra il Governo italiano e l'ACNUR, reso esecutivo nell'ordinamento italiano con legge 15 dicembre 1954, n. 1271.

37. Sottolinea V. Onida, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in AAVV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 17, che nella specifica materia «la ponderazione dei diversi interessi [...] incontra anche limiti derivanti dalla gerarchia costituzionale degli interessi medesimi».

38. Le ragioni della mancata approvazione, in occasione dei lavori che dettero luogo alla legge n. 40/1998, del parallelo disegno di legge governativo sul diritto di asilo sono illustrate da P. Bonetti, *I profili generali della normativa italiana sugli stranieri dal 1998*, in *Diritto degli stranieri*, cit., p. 19 s., per il quale «la tattica parlamentare di disgiungere in due distinti disegni di legge la disciplina di norme sulla condizione giuridica si conferma fallimentare dal punto di vista strategico».

Tale normativa contiene una definizione di *rifugiato* particolarmente delimitata, e riferita a chi sia stato considerato tale in applicazione di accordi precedenti ovvero a chi, «per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dallo Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato».

La disciplina di fonte internazionale è stata ripetutamente richiamata – come da ultimo riconosciuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 194 del 2019 – da direttive dell'Unione europea, che l'hanno definita quale «pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati»³⁹.

È evidente che tale normativa, ancorché da taluni ritenuta pienamente attuativa dell'art. 10, comma terzo, Cost., non possa ritenersi tale⁴⁰: la qualità di rifugiato non è assimilabile a quella di soggetto titolare del diritto di asilo, in quanto la prima può essere attribuita (soltanto) a chi abbia il giustificato timore di essere perseguitato (peraltro, in base a condizioni più delimitate rispetto a quelle poste dalla disposizione costituzionale)⁴¹, mentre questa prospettiva fu chiaramente respinta in Assemblea costituente, e deve essere esclusa dal tenore del principio costituzionale. E infatti correttamente la Corte di Cassazione ha riconosciuto che «la categoria dei rifugiati politici è meno ampia di quella degli aventi diritto all'asilo, in quanto la Convenzione di Ginevra prevede quale fattore determinante per la individuazione del rifugiato, se non la persecuzione in concreto, un *fondato timore di essere perseguitato*, cioè un requisito che non è considerato necessario dall'art. 10, comma 3, Cost.»⁴².

39. Direttiva del Consiglio dell'Unione europea 29 aprile 2004 n. 2004/83/CE, successivamente abrogata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 n. 2011/95/UE.

40. Così, per tutti, E. Cannizzaro, A. Caligiuri, *op. cit.*, p. 256.

41. Secondo Corte di Cassazione, Sez. VI civ., sent. 11 luglio 2016, n. 14157, presupposto per il riconoscimento dello *status* di rifugiato è il fondato timore di persecuzione "personale e diretta" nel Paese d'origine.

42. Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, sent. n. 4674/1997, cit.



Accanto alla richiamata disciplina sui rifugiati, una seconda prospettiva è stata aperta dalla normativa comunitaria⁴³, ed in particolare dalla direttiva 2004/83/CE sull'attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, attuata in Italia con d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251⁴⁴: si tratta della c.d. "protezione sussidiaria". Essa viene accordata a chi non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi per ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, correrebbe "un rischio effettivo di subire un grave danno": con questo intendendosi la condanna a morte, la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante, ovvero la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale⁴⁵.

Anche tale disciplina, come è evidente, può considerarsi "interna" al diritto di asilo come configurato dalla disposizione costituzionale italiana (stando almeno alla lettura "ampia" che si è proposta sopra)⁴⁶: ma al contempo se ne deve rilevare la non esaustività, per le ragioni indicate con riguardo ai rifugiati e su cui non è il caso di approfondire.

Infine, sempre in forza di una direttiva europea (in particolare, l'art. 6, par. 4, della direttiva 115/2008/UE), è stata prevista la possibilità per gli Stati membri di estendere l'ambito delle forme di protezione tipiche (rifugio e protezione sussidiaria), facendovi ricomprendere an-

43. Sull'evoluzione della normativa comunitaria in materia di diritto di asilo v., per tutti, P. Bonetti, *I diritti dei non cittadini nelle politiche dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, in *Metamorfosi della cittadinanza*, cit., p. 143 ss.; C. Favilli, *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in «*Questione giustizia*», 2, 2018, p. 28 ss. In precedenza sullo stesso tema, ed anche sull'evoluzione della normativa internazionale, v. G. Nascimbene, *Asilo e statuto di rifugiato*, cit., p. 288 ss.

44. Tale direttiva è stata modificata dalla successiva 2011/95/UE, attuata nel nostro Paese mediante d.lgs. n. 18/2014.

45. Secondo Corte di Cassazione, Sez. VI civ., ordinanza 7 luglio 2017, n. 23604, il rischio effettivo di subire un grave danno ricorre anche allorché lo Stato non sia in grado di offrire una protezione effettiva e non temporanea.

46. Diversamente, invece, se si ritenesse che l'asilo dovesse essere riferito soltanto alle ipotesi di violazione dei diritti politici e di quelli ad essi strettamente connessi.

che «motivi umanitari, caritatevoli o di altra natura»⁴⁷. Questo tipo di protezione era già stato previsto dalla normativa italiana: dapprima con l'art. 14, comma 3, della legge 30 settembre 1993, n. 388 (contenente la ratifica e l'esecuzione di numerosi Protocolli ed Accordi, tra i quali quello di Schengen), come ipotesi di deroga al rigetto della domanda di permesso di soggiorno, in presenza di «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano»; e successivamente mediante l'art. 5, comma 6, del T.U. Imm., che ha attribuito la competenza al rilascio al Questore⁴⁸.

Tale permesso di soggiorno (*“per motivi umanitari”*) – nella previsione legislativa precedente alla riforma del 2018 e di cui si dirà – poteva essere rilasciato dal Questore anche su richiesta delle competenti Commissioni territoriali competenti al rilascio del permesso di soggiorno per rifugiato o per beneficiario di protezione sussidiaria, in presenza di «gravi motivi di carattere umanitario» (art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, anche questo contenente attuazione di una direttiva comunitaria)⁴⁹. Secondo la giurisprudenza di legittimità, il Questore in tal caso avrebbe dovuto limitarsi a verificare la sussistenza dei requisiti richiesti per il riconoscimento: in caso di diniego, il provvedimento poteva essere impugnato davanti

47. Va ricordato, al riguardo, che tale protezione è prevista in 20 dei 28 – ora 19 su 27, dopo l'uscita della Gran Bretagna – Paesi dell'Unione europea, pur sulla base di presupposti diversi da Paese a Paese.

48. In ordine ai primi provvedimenti con cui furono introdotte nell'ordinamento italiano alcune figure di asilo umanitario, mediante specifiche ordinanze di necessità, v. P. Bonetti, *Profili costituzionali*, cit., p. 57. L'art. 32 della legge n. 189/2002 (c.d. “Legge Bossi-Fini”), introducendo nel d.l. n. 486/1989, conv. dalla l. n. 39/1990, l'art. 1-*quater*, istituì le Commissioni territoriali per la protezione internazionale, e collegò il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari al diritto di asilo. La disposizione è stata attuata dal regolamento emanato con d.P.R. n. 394/1999, il cui art. 11, lett. *c-ter*, ha specificato che i motivi della richiesta devono essere relativi «ad oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale». Nel senso che il permesso umanitario costituisca una delle forme di attuazione dell'asilo costituzionale cfr., per tutti, P. Bonetti, *Il diritto di asilo nella Costituzione italiana*, in *Procedure e Garanzie del Diritto di Asilo*, C. Favilli (a cura di), Padova, Cedam, 2011, p. 55 ss.

49. Si usa distinguere, al riguardo, tra una protezione per motivi umanitari “esterna” alla procedura di asilo (quella di cui all'articolo 5, comma 6 del T.U. Imm.) e una protezione per motivi umanitari “interna” alla stessa (quella *ex* art. 32, comma 3 del d.lgs. n. 25/2008).



al giudice ordinario attesa la natura di diritto soggettivo della condizione in questione⁵⁰.

Come ha riconosciuto anche la Corte costituzionale, quest'ultima forma di protezione non dipende da vincoli internazionali o comunitari, ma «è rimessa in larga misura alla discrezionalità dei singoli Stati, per rispondere a esigenze umanitarie, caritatevoli o di altra natura»⁵¹. Anche la Corte di giustizia dell'Ue ha riconosciuto che i c.d. visti umanitari «rientrano nell'ambito di applicazione unicamente del diritto nazionale»⁵².

Dunque, a fronte dell'inattuazione in via legislativa generale dell'art. 10, comma terzo, Cost., la materia è risultata “coperta” da tre modalità di tutela di stranieri *in qualche modo ricollegabili* alla previsione costituzionale: lo *status* di *rifugiato*, il titolare di *protezione sussidiaria*, il permesso di soggiorno per *motivi umanitari*⁵³.

Ciò ha provocato sovrapposizioni, confusione tra istituti e discipline⁵⁴ e finanche equivoci, di cui non è qui possibile dar conto: ciò che invece

50. Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, ordinanza 19 maggio 2009, n. 11535; Id., ordinanza 9 settembre 2009, n. 19393.

51. Corte cost., sent. n. 194/2019.

52. CGUE, C-638/16 PPU, 7 marzo 2017, X e X. Secondo M. Benvenuti, *La forma dell'acqua*, cit., pp. 24-25, da ciò deve dedursi l'obbligo di dare all'istituto un'applicazione costituzionalmente conforme o adeguatrice, così compiendosi una saldatura tra l'art. 10, comma terzo, Cost. e i visti umanitari.

53. Per avere un quadro anche di carattere numerico (e quindi di consistenza quantitativa) delle diverse forme di protezione, si tenga presente che, sulla base dei dati raccolti dal Ministero dell'Interno, nell'ultimo anno utile per una valutazione (il 2018), le decisioni positive su richieste di asilo in Italia sono state 7096 per i rifugiati, 4319 per la protezione sussidiaria, e 20.014 per la protezione umanitaria. La proporzione tra i vari tipi di permessi era sostanzialmente la stessa anche negli anni precedenti. Le “categorie” indicate sono considerate quali categorie omogenee, ma non si deve dimenticare che possono esistere “sotto-categorie” con proprie specificità, anche in ordine alla tutela: ad esempio quella dei minori stranieri non accompagnati (su cui v. P. Pannia, *I minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo*, in *Diritto di asilo e protezione internazionale*, cit., p. 155 ss.).

54. Come rileva G. Nascimbene, *Asilo e statuto di rifugiato*, cit., p. 318, la “confusione” che si è creata riguarda sia la distinzione tra diritto di chiedere ed ottenere lo *status* di rifugiato, ma anche tra asilo e *status* di rifugiato. Secondo F. Biondi Dal Monte, *Protezione internazionale e “sistema europeo comune di asilo”*, in *Diritto di asilo e protezione internazionale*, cit., p. 35, il fatto che la normativa sia stata riferita indistintamente alla categorie dei richiedenti lo *status* di rifugiato e a quella dei richiedenti asilo, come fossero condizioni analoghe, ha influenzato la stessa giurisprudenza, nel senso di «una sostanziale declinazione della protezione di cui all'art. 10, comma terzo, Cost., sulla base del quadro normativo relativo alla condizione di rifugiato».

interessa dire è che secondo la giurisprudenza di legittimità, cui ha fatto riferimento anche la giurisprudenza costituzionale, il diritto di asilo costituzionale è «oggi interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti di protezione» (*status* di rifugiato, protezione sussidiaria, protezione umanitaria)⁵⁵. Quindi «non vi è più alcun margine di residuale diretta applicazione del disposto di cui all'art. 10, comma 3, Cost.» e nemmeno per il diretto e immediato riconoscimento del diritto di asilo costituzionale *tout court*⁵⁶.

In base a tale giurisprudenza, la Corte costituzionale ha ritenuto che «ogni intervento legislativo che, indipendentemente dal suo contenuto, incida [...] sull'uno o sull'altro dei tre istituti che danno vita nel loro complesso alla disciplina dell'asilo costituzionale deve per ciò stesso essere ascritto alla materia denominata «diritto di asilo», di esclusiva competenza dello Stato, in base all'art. 117, comma secondo, lettera a), Cost.» (sentenza n. 194/2019).

Dunque, in forza di quest'ultima pronuncia del giudice costituzionale, può ritenersi che il principio sopra espresso sia assunto quale «diritto vivente»: ma anche questa conclusione richiede una precisazione. Come infatti è evidente dal contesto in cui la sentenza costituzionale è pronunciata (trattandosi, come meglio si dirà, di una pronuncia resa su ricorso regionale in un procedimento di legittimità costituzionale in via principale), tale principio è considerato «diritto vivente» per ritenere l'ascrivibilità della relativa disciplina alla materia «diritto di asilo» (rilevante ai fini della pronuncia sulla competenza legislativa in discus-

55. In tal senso anche P. Bonetti, *Il diritto d'asilo in Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche sugli status di rifugiato e di protezione sussidiaria*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 1, 2008, p. 14. Secondo Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, ordinanza n. 19393/2009, cit., il fatto che la protezione umanitaria sia ancorata alla tutela dell'art. 2 Cost. realizza «un'identità di natura giuridica del diritto alla protezione umanitaria, del diritto allo *status* di rifugiato e del diritto di asilo costituzionale, in quanto situazioni tutte riconducibili alla categoria dei diritti umani fondamentali».

56. Corte di Cassazione, Sez. VI civ., ordinanza 26 giugno 2012, n. 10686, confermata dalla giurisprudenza successiva (tra cui Corte di Cassazione, Sez. VI civ., ordinanza 4 agosto 2016, n. 16362; Sez. I civ., ordinanza 15 maggio 2019, n. 13082; Sez. VI civ., ordinanza 19 aprile 2019, n. 11110; Sez. I civ., sent. 30 agosto 2019, n. 21891, n. 21894 e n. 21895; Sez. I civ., 25 marzo 2020, n. 7517). Per la giurisprudenza di merito v. Trib. Roma 6 novembre 2019.



sione), non invece in riferimento alla portata dispositiva dell'art. 10, comma terzo, Cost. (profilo che non costituiva oggetto di esame). Si può pertanto ritenere che detta affermazione lasci impregiudicato il tema sostanziale: se cioè sia corretto ritenere che la disposizione costituzionale abbia avuto "intera e completa attuazione" mediante i tre istituti descritti. In altri termini: questo è ciò che ritiene la Corte di Cassazione; la Corte costituzionale sul punto non si è pronunciata, sebbene da alcuni passaggi della decisione possano trarsi alcune indicazioni che contribuiscono a definire il "volto" del diritto di asilo, come si dirà.

6. Il "volto" del diritto di asilo quale si ricava dalla giurisprudenza (anche costituzionale)

Pur con tali precisazioni, l'affermazione della Corte contenuta nella sentenza n. 194 del 2019 esprime una valutazione che richiede di essere puntualmente verificata.

In base ad essa, infatti, i "tre istituti" (rifugio, protezione sussidiaria, protezione umanitaria) «danno vita nel loro complesso alla disciplina dell'asilo costituzionale»: *ergo*, ciascuno di essi è coerente, secondo la Corte, con la previsione e la disciplina dell'asilo di cui all'art. 10, comma terzo, Cost. Ed infatti, prosegue la Consulta, «ogni intervento legislativo che, indipendentemente dal suo contenuto, incida [...] sull'uno o sull'altro dei tre istituti [...] deve per ciò stesso essere ascritto alla materia denominata "diritto di asilo"». Come ulteriore conseguenza, attraverso queste tipologie considerate in sistema può essere definito il "volto" del diritto costituzionale in parola. Analizziamo, dunque, i tre istituti sotto questo angolo visuale.

La protezione per chi è *rifugiato*, in primo luogo. Abbiamo visto che essa è garantita nei confronti di chi abbia il «giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche».

Si può dire, a questo riguardo, che la sua inerenza al diritto di asilo costituzionale sia certa, e da essa si coglie la necessità che tale istituto sia riferito, come ben chiarito in Assemblea costituente, non soltanto alla persecuzione causata dalle opinioni politiche della persona, ma anche di quelle religiose ovvero connesse alle sue diverse possibili ap-

partenenze. In ogni caso, deve essere chiaro che quello protetto dalla normativa sui rifugiati non è soltanto un asilo *politico*, ma un asilo *tout court* (ovvero un asilo religioso, etnico, sociale, ecc.). Quanto poi alla richiesta che vi sia una (*recte*: un giustificato timore di) persecuzione, possiamo ritenere essa compatibile con il diritto di asilo costituzionale nel senso che nel più sta il meno: ovvero che sebbene per l'art. 10, comma terzo, Cost., non sia richiesta né la concreta persecuzione e nemmeno il fondato timore di essere perseguitato, tali previsioni sono certamente ricomprese nella più ampia categoria delle potenziali negazioni delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana.

Anche la disciplina della *protezione sussidiaria* (che si applica, lo si ricorda, nei casi in cui lo straniero corra un rischio effettivo di subire un grave danno, quali la pena di morte, la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante, ecc.), come si è già detto, risulta coerente con la disciplina costituzionale dell'asilo: sempre intendendo che questo protegga i diritti civili (diritto alla vita, alla libertà personale, e così via, e in generale il diritto al rispetto della dignità umana). Qualora invece si ritenesse che questi diritti non siano protetti dalla disposizione costituzionale in quanto "condizioni delle libertà democratiche" e non "libertà democratiche" stesse, risulterebbe difficile giustificare l'affermazione della Corte costituzionale (e della Corte di Cassazione prima): l'istituto della protezione sussidiaria (come anche quello della tutela dei rifugiati), infatti, sarebbe espressione di principi sicuramente di rilievo costituzionale (la tutela dei diritti inviolabili della persona), ma non del diritto di asilo. Ed allora, il riconoscimento operato dalla Corte costituzionale con la sentenza richiamata induce a ricostruire, come si è detto, il "volto" del diritto di asilo costituzionale: l'espressione "libertà democratiche" può, e forse deve, intendersi riferita anche ai diritti civili e a quelli sociali.

Infine, la "*protezione umanitaria*", ovvero il permesso di soggiorno previsto in presenza di «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano». Cosa ci dice questa previsione, se considerata come attuazione del diritto di asilo costituzionale? Ritengo in primo luogo che si debba escludere il riferimento agli "obblighi internazionali" dello Stato: questi infatti



esulano chiaramente dal diritto di asilo come stabilito dalla nostra Carta costituzionale. Per essere più chiari: a quel tipo di obblighi il nostro ordinamento è soggetto in forza del principio generale ora sancito dall'art. 117, comma primo, Cost. (a tacer d'altro), e quindi l'eventuale presenza di obblighi internazionali in materia ci costringerebbe a darne esecuzione indipendentemente dalla previsione dell'art. 10, comma terzo, Cost.

Anche la previsione degli "obblighi costituzionali" non mi pare aggiunga molto di significativo, per la stessa ragione appena indicata; a meno che in tali "obblighi" non sia ricompreso anche il diritto d'asilo: ma in questo caso la previsione risulterebbe tautologica.

Rimane dunque la previsione di "seri motivi di carattere umanitario". Tale formulazione è assai ampia e quasi indeterminata: molto dipende dall'interpretazione che ad essa viene data (come vedremo subito). In termini generali possiamo dire che essa risulta coerente con l'idea di asilo costituzionale che avevano i costituenti, o perlomeno la maggioranza di essi: la formulazione della disposizione risulta infatti coerente con la finalità espressa da La Pira di garantire a tutte le persone la propria libertà individuale («il concetto d'asilo è legato a questo concetto del valore sacro degli uomini», come egli affermò)⁵⁷.

L'ulteriore precisazione che la formulazione della previsione ci fornisce è che i motivi devono essere "seri": il che presuppone una valutazione quantitativa e qualitativa tendente ad escludere le ipotesi di minore rilevanza. Ed anche questa sembra coerente con la disciplina costituzionale e la gravità delle circostanze in cui applicare l'istituto.

Al permesso di soggiorno "generale" per protezione umanitaria, il T.U. Imm. affianca(va) tre permessi "*per fattispecie particolari*", consistenti in un permesso per protezione sociale (art. 18); in uno per particolare sfruttamento lavorativo (art. 22, comma 12-*quater*); e in un terzo per le vittime di violenza domestica (art. 18-*bis*).

Quello rilasciato per "protezione sociale" (art. 18 T.U. Imm.) riguardava l'accertamento di «situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero» e di «concreti pericoli per la sua incolu-

57. Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Adunanza Plenaria, seduta del 24 gennaio 1947, *Resoconto*, p. 170.

mità» quali conseguenze «dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita» ad uno dei delitti indicati dalla norma o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio: scopo di tale permesso è di «consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale».

Non è facile dire quanto questo tipo di permesso sia inerente al diritto di asilo, in quanto i pericoli cui fa riferimento la norma sembrano non derivare dalla condizione del Paese di provenienza: e tuttavia la previsione di un permesso di soggiorno, in tale circostanza, giustifica l'ipotesi che un ritorno nel proprio Paese possa risultare pregiudizievole per lo straniero. Alla luce di ciò, la tutela da forme di violenza e da atti pregiudizievoli per l'incolumità sono senz'altro da ascrivere all'ambito della previsione costituzionale.

Il permesso per "sfruttamento lavorativo" è stato introdotto nel T.U. Imm. dal d.lgs. 16 luglio 2012 n. 109, e viene rilasciato in presenza di alcune ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo previste dalla medesima disposizione; mentre quello "per violenza domestica", introdotto come art. 18-*bis* del T.U. Imm. dal d.l. 14 agosto 2013, n. 93, convertito con modificazioni dalla l. 15 ottobre 2013, n. 119, viene rilasciato «quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti previsti» dalla stessa disposizione, «commessi sul territorio nazionale in ambito di violenza domestica, siano accertate situazioni di violenza o abuso nei confronti di uno straniero ed emerga un concreto ed attuale pericolo per la sua incolumità, come conseguenza della scelta di sottrarsi alla medesima violenza o per effetto delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio». La medesima disposizione precisa che «si intendono per violenza domestica tutti gli atti, non episodici, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o persone legate da relazione affettiva in corso o pregressa, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivide o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima».

Entrambi questi permessi possono considerarsi funzionali a prestare garanzia a situazioni che vanno oltre il diritto di asilo (analogamente



a quello per “protezione sociale” di cui si è detto) e che almeno in parte sono estranee ad esso, come è evidente: essi possono tuttavia considerarsi almeno in parte ricollegabili al diritto di asilo qualora riferiti a circostanze in cui le fattispecie in esse previste possano derivare da un ritorno dello straniero nel proprio Paese.

In definitiva, dunque, se dall’affermazione della Corte può trarsi l’indicazione per un’interpretazione dell’art. 10, comma terzo, Cost. che, partendo dalla normativa esistente, contribuisca ad illuminare la portata della disposizione costituzionale, se ne deve trarre la conseguenza che, secondo la Corte, il diritto di asilo deve intendersi in modo ampio, vale a dire quale riferito a diritti di varia natura; che deve adottarsi in presenza di atti, fatti, o comunque rischi di una certa gravità e importanza, potenzialmente incidenti sulla qualità di vita della persona. Esso, inoltre, può essere legittimato non soltanto da comportamenti degli organi costituzionali o comunque del potere pubblico (ancor meno, come si è visto, da norme giuridiche), ma anche da eventi e avvenimenti tali da giustificare la sussistenza di “seri motivi di carattere umanitario”.

Un’ultima considerazione al riguardo. Si è detto sopra che una volta accertata la ricorrenza delle condizioni stabilite dalla disposizione costituzionale dovrebbe essere previsto il rilascio di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato. Ma questo non avviene nella disciplina legislativa (anche quella riferita alla affermazione della Corte costituzionale, quindi precedente all’entrata in vigore del d.l. n. 113/2018): infatti per il permesso di soggiorno per rifugiati e per quello sulla protezione sussidiaria era (ed è) prevista una durata di 5 anni (rinnovabile al permanere delle condizioni), mentre per il permesso per protezione umanitaria e per i tre permessi per fattispecie particolari la durata è variamente definita (come meglio si dirà), e comunque a tempo determinato.

7. Le innovazioni introdotte dal d.l. n. 113/2018

Se dunque, in base alla giurisprudenza di legittimità cui si è riferita anche la Corte costituzionale, l’assetto della normativa precedente al d.l. n. 113/2018 costituiva attuazione del diritto di asilo, occorre a

questo punto valutare le innovazioni introdotte mediante quest'ultima normativa, al fine di comprendere se la previsione costituzionale possa ancora ritenersi – da un lato – come integrale attuazione dell'art. 10, comma terzo, Cost. e se – d'altro canto – essa introduca nuovi elementi identificanti il diritto d'asilo.

Il d.l. n. 113/2018 ha modificato la disciplina riguardante il permesso di soggiorno per motivi umanitari (l'unico, si ricorda, derivante da normativa interamente nazionale), secondo i seguenti criteri.

In primo luogo, è stata abrogata (dall'art. 1, comma primo, lett. b) n. 2) la previsione relativa al rilascio del permesso *per motivi umanitari* (di cui all'art. 5, comma 6, T.U. Imm.): quel permesso, lo si ricorda, che veniva rilasciato nell'ipotesi di «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano»⁵⁸.

Coerentemente con tale scelta, si è modificato (mediante l'art. 1, comma primo, lett. a) anche l'art. 4-*bis*, comma secondo, terzo periodo, T.U. Imm., ove era stabilito che la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero non potessero realizzarsi nell'ipotesi di permesso di soggiorno “per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per motivi umanitari” (oltre che per altri motivi): il d.l. n. 113 elimina queste tre ipotesi, sostituendole con quella del permesso di soggiorno rilasciato «per protezione sussidiaria, per i motivi di cui all'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25».

Anche quest'ultima disposizione è stata tuttavia sostituita: prima della novella, essa stabiliva – come già indicato – che la Commissione territoriale, in tutti i casi in cui non accogliesse la domanda di protezione internazionale ma al contempo ritenesse la sussistenza di “gravi motivi

58. Con riguardo specifico all'eliminazione del riferimento agli “obblighi costituzionali e internazionali dello Stato”, si ricorda che in sede di emanazione del decreto-legge il Presidente della Repubblica ha inviato una missiva al Presidente del Consiglio, in cui si precisava che detti obblighi (*recte*: la necessità di rispettare gli stessi) restano fermi, «pur se non espressamente richiamati nel testo normativo», così come resta fermo «quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia».



di carattere umanitario”, dovesse trasmettere gli atti al Questore per l’eventuale rilascio del permesso di soggiorno (quello abolito). Nella nuova formulazione, invece, la trasmissione degli atti da parte della Commissione territoriale al Questore può avvenire soltanto allorché ricorrano «i presupposti di cui all’articolo 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286»: vale a dire nelle ipotesi in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione (per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali) (punto 1), ovvero qualora esistano fondati motivi di ritenere che esso rischi di essere sottoposto a tortura (punto 1.1.).

In sostanza, dunque, e con riferimento a questa parte, l’effetto della modifica legislativa è consistito nell’eliminazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, sostituendolo con il permesso di soggiorno per protezione speciale⁵⁹, ma limitando ulteriormente quest’ultimo alle sole ipotesi di pericolo di persecuzione o di tortura.

Il d.l. n. 113 ha poi introdotto la previsione di un permesso di soggiorno rilasciabile sulla base di motivi specifici, consistenti in: a) *casì speciali* (che ricomprendono le tre *fattispecie particolari* di cui sopra, «dei quali mantengono sostanzialmente invariata la portata», secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 194/2019); b) *cure mediche* (art. 19, comma 2, lettera d-bis); c) *calamità* (art. 20-bis); d) motivi di particolare *valore civile* (art. 42-bis)⁶⁰.

Chiariamo intanto un punto: quest’ultimo permesso di soggiorno non ha nulla a che vedere con l’asilo, essendo rilasciato allo straniero

59. Secondo Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, sent. n. 29459, 29460 e 29461 del 2019, cit., la protezione speciale è ora configurata come «norma di chiusura, in ideale contrattare all’apertura del catalogo dei seri motivi già contemplati nell’art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286/1998».

60. Su tale intervento normativo v., fra gli altri, M. Benvenuti, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il Decreto Salvini*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 1, 2019; C. Favilli, *Il Re è morto, lunga vita al Re! Brevi note sull’abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari*, in «Rivista di Diritto Internazionale», 1, 2019, p. 164 ss.; M. Balboni, *Abolizione della protezione umanitaria e tipizzazione dei casi di protezione: limiti e conseguenze*, in *Il Decreto Salvini*, F. Curi (cura di), Pisa, Pacini Giuridica, 2019, p. 19 ss. Per un approfondimento si veda anche il contributo di N. Morandi, *Protezione internazionale, protezione speciale e nuove tipologie di permesso di soggiorno introdotte dal d.l. n. 113/2018*, in questo Volume.

che «abbia compiuto atti di particolare valore civile». In particolare, l'art. 42-*bis* introdotto nel T.U. Imm. prevede che il Ministro dell'interno, su proposta del Prefetto competente, possa rilasciare tale permesso a favore dello straniero il quale abbia compiuto atti che, in termini generali, legittimano il riconoscimento di ricompense al valor civile di cui all'articolo 3, della legge 2 gennaio 1958, n. 13. Si tratta, nello specifico, di casi in cui la persona, «scientemente esponendo la propria vita a manifesto pericolo», abbia salvato altri da un imminente e grave pericolo, o abbia collaborato alla riduzione degli effetti negativi di un grave disastro, o abbia ristabilito l'ordine pubblico ovvero abbia contribuito al progresso della scienza o al bene dell'umanità, oppure, infine, abbia «tenuti alti il nome ed il prestigio della Patria» (da intendersi come Italia, si immagina, e non la propria). È del tutto evidente che tale permesso, al di là di ogni valutazione in merito, non possa in alcun modo ascriversi al catalogo degli strumenti finalizzati alla tutela del diritto di asilo: eppure tale previsione è significativa della confusione della attuale situazione normativa, nella quale si mescolano in modo indifferenziato istituti giuridici previsti con finalità diverse e accomunati dal solo riferirsi agli «stranieri».

Quanto agli altri permessi «nuovi», quello «*per cure mediche*»⁶¹ (della durata di un anno e rinnovabile) può essere rilasciato allo straniero che documenti di versare in «condizioni di salute di particolare gravità, accertate mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza; quello «*per calamità*» (della durata di sei mesi e rinnovabile), viene rilasciato e rinnovato allo straniero che non possa rientrare nel Paese di appartenenza in condizioni di sicurezza a causa di una «situazione di contingente ed eccezionale calamità». Appartengono tali permessi all'ambito

61. Questo permesso non deve essere confuso con l'altro, sempre definito «*per cure mediche*», che può essere rilasciato a favore dello straniero che intende ricevere tali cure in Italia (analogo permesso può essere riconosciuto all'eventuale accompagnatore): tale permesso, previsto dall'art. 36 del T.U. Imm., non è stato modificato nella sua disciplina.



applicativo dell'art. 10, comma terzo, Cost.? La risposta può essere positiva considerando il diritto di asilo riferito anche al diritto alla salute (e quindi a un diritto *sociale*) nonché riferito all'insieme dei diritti civili e sociali che potrebbero essere compromessi dall'essere costretti a vivere in una condizione di calamità: mentre è del tutto evidente che se si intendesse il diritto d'asilo limitato esclusivamente alle ipotesi di violazione di diritti politici (o come conseguenza di manifestazione di idee politiche), nulla avrebbe a vedere con esso tale permesso di soggiorno.

8. Le innovazioni introdotte dal d.l. n. 113/2018 producono effetti in ordine alla costituzionalità della disciplina in essere sul diritto di asilo?

Dunque, così definito il quadro delle modifiche introdotte, occorre valutare se – come detto – quel diritto vivente che si era formato, e tale da costituire una “integrale attuazione e regolazione” della previsione costituzionale, possa continuare a ritenersi tale: ovvero se, detto in altri termini, il diritto di asilo come previsto dalla Costituzione possa ritenersi pienamente garantito dal sistema definito in base alla normativa vigente.

Per rispondere a tale interrogativo, occorre operare una comparazione tra la “vecchia” disciplina e quella “nuova”. È evidente, al riguardo, che tale confronto va condotto in primo luogo sul sistema della *protezione umanitaria* (la “terza gamba” sopra indicata): l'unica sulla quale la legislazione interna poteva intervenire senza mettere in discussione accordi internazionali o il rispetto dei vincoli derivanti all'appartenenza all'Unione europea.

Secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 194/2019, con il suo intervento il legislatore del 2018 ha «specificato, in un ventaglio di ipotesi nominate, i ‘seri motivi di carattere umanitario’ prima genericamente enunciati dall'art. 5, comma 6, T.U. Imm.».

È effettivamente così, oppure non si è trattato di una *specificazione* bensì di una *riduzione*⁶²? La risposta a tale domanda è decisiva (*recte*:

62. Prende nettamente posizione a favore della seconda ipotesi M. Benvenuti, *Il dito e la luna*, cit., pp. 18-19, per il quale «l'operazione normativa disposta in *subiecta materia*

può essere decisiva) per determinare la costituzionalità – o meno – della novella legislativa: se infatti si fosse trattato di una riduzione, è probabile che quella “integrale attuazione” di cui si è detto possa ritenersi non più tale (sebbene nello specifico si dovrebbe valutare, anche su un piano qualitativo, il senso e il valore di tale riduzione)⁶³.

Per rispondere a tale domanda, occorre verificare se vi sono situazioni che prima risultavano “coperte” dal permesso *per motivi umanitari* e che oggi possono ritenersi “scoperte” dai nuovi permessi. Una verifica potrebbe essere condotta a partire dalle fattispecie individuate nella circolare del Ministero dell’Interno del 2015⁶⁴, che conteneva un’elencazione delle “fattispecie di riconoscimento della protezione umanitaria” (peraltro dalla stessa circolare definite “non necessariamente esaustive”). Tra le altre, venivano indicate: a) «la temporanea impossibilità di rimpatrio a causa dell’insicurezza del Paese o della zona di origine non riconducibile alle previsioni dell’art. 14, lett. c), del d.lgs. n. 251/2007» (e cioè «la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale»); b) «gravi calamità naturali o altri gravi fattori locali ostativi ad un rimpatrio in dignità e sicurezza»; c) la situazione familiare del richiedente asilo che deve essere valutata ai sensi di quanto previsto dall’art. 8 della CEDU concernente il rispetto della vita privata e familiare (che non sfoci in atti di violenza).

con il decreto Salvini si risolve non in una tipizzazione e in una predeterminazione, com’è stato erroneamente asserito, ma al più in una specificazione e in un’esemplificazione di fattispecie che erano, sono e saranno sempre ermeneuticamente aperte, perché le virtualità del fondamento costituzionale o internazionale su cui poggiano emergeranno solo e soltanto in sede applicativa, senza alcuna possibilità di cristallizzazione, per così dire, in via legislativa».

63. Anche da un punto di vista logico, infatti, non è detto che una qualunque riduzione possa provocare un’incidenza sulla “piena attuazione” del diritto di asilo, in quanto la disciplina “attuativa” potrebbe anche avere “strabordato” rispetto a quanto necessario per tutelare quel diritto (si pensi, ad esempio, alla tutela di quanti fuggono dal proprio Paese a causa di calamità naturali), sì che una riduzione di tale parte non sarebbe tale da incidere sull’ambito della tutela costituzionale.

64. Ministero dell’Interno – Commissione nazionale per il diritto di asilo, circolare prot. 00003716 del 30 luglio 2015.



Si tratta all'evidenza di un raffronto che difficilmente può essere condotto in astratto⁶⁵ (come rileva la stessa Corte costituzionale, come subito si dirà), in quanto la portata delle nuove fattispecie può essere valutata soltanto in relazione all'interpretazione che verrà data alla disposizione da parte delle amministrazioni e della giurisprudenza⁶⁶, ed in considerazione dei casi della vita che emergeranno in sede applicativa⁶⁷.

Tuttavia, ad un primo riscontro sommario svolto "in astratto", sembra potersi dire «la temporanea impossibilità di rimpatrio a causa dell'insicurezza del Paese o della zona di origine» non sia coperta come causa per il rilascio di un nuovo permesso di soggiorno (nemmeno per quello di "protezione sociale" previsto ora dall'art. 32, comma terzo, del d.lgs. n. 25/2008, in considerazione della indicata riduzione del relativo ambito di applicazione); così come sembra "scoperto" quello relativo alla situazione familiare del richiedente asilo (per cui valgono le

65. Di diverso avviso, tra gli altri, A. Algostino, *Il decreto "Sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza*, in «Costituzionalismo.it», 2, 2018, p. 17, per la quale «la tipizzazione dei permessi di soggiorno, con esclusione dei "motivi umanitari" non ulteriormente specificati, lede la Costituzione».

66. Come giustamente ha rilevato L. Minniti, *Introduzione. La Costituzione italiana come limite alla regressione e spinta al rafforzamento della protezione dello straniero in Europa*, in «Questione giustizia», 2, 2018, p. 8, «anche se il contributo delle Corti, in primo luogo di quelle europee e della Corte di Cassazione, offre una traccia significativa al giudice del merito, questi è sempre costretto a confrontarsi con conflitti, persecuzioni, minacce che si presentano nella realtà con volti sempre nuovi». Sottolinea M. Acierno, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, in «Questione giustizia», 2, 2018, p. 100, che le ragioni umanitarie «sono intrinsecamente non cristallizzabili perché direttamente influenzate dai mutamenti sociopolitici ed economico finanziari che governano i flussi migratori». Analogamente N. Zorzella, *La protezione umanitaria*, cit., p. 8, "i seri motivi umanitari o derivanti da obblighi costituzionali o da obblighi internazionali" non possono essere oggettivamente predeterminati in quanto risulta impossibile «prevedere tutte le ipotesi nelle quali possono sorgere quelle ragioni umanitarie che impongono la deroga alle ordinarie regole in materia di soggiorno».

67. Al di là di tale verifica, si tenga conto dei "freddi numeri" che sono stati diffusi dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo del Ministero dell'Interno, da cui risulta che la percentuale dei dinieghi delle domande d'asilo, pari circa al 60% sia nel 2016 che nel 2017, è salita all'81% nel 2019. E che il numero di permessi attribuiti, pari a circa 33.000 in ciascuno degli stessi anni, nel 2019 è sceso a poco più di 18.000. Per un'attenta analisi di tali dati si v. M. Giovannetti, *Riconosciuti e "diniegate": dietro i numeri le persone*, in «Questione giustizia», 2, 2018, p. 44 ss.

identiche considerazioni appena svolte in relazione al permesso per le vittime di violenza domestica).

Quanto poi alle «gravi calamità naturali o altri gravi fattori locali ostativi ad un rimpatrio in dignità e sicurezza», il d.l. n. 113 ha introdotto un “permesso di soggiorno per calamità”, da riconoscere «quando il Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza»⁶⁸. La differenza nella fattispecie, rispetto alla precedente, è evidente: per la novella normativa, infatti, la calamità deve essere “contingente ed eccezionale”. Ergo, se non è contingente ma duratura, se non è eccezionale ma (purtroppo) normale, il permesso non può essere rilasciato. Nelle ipotesi previste, poi, il permesso può avere durata massima di sei mesi: evidentemente si presume che negli altri Paesi in tale termine sia possibile superare la situazione di calamità.

Oltre che alla prassi amministrativa, occorre gettare uno sguardo anche alla giurisprudenza, la quale – oltre a quanto già richiamato – ha ritenuto che «i “seri motivi” di carattere umanitario oppure risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano» devono considerarsi «tutti accomunati dal fine di tutelare *situazioni di vulnerabilità* attuali o accertate, con giudizio prognostico, come conseguenza discendente dal rimpatrio dello straniero, in presenza di un’esigenza qualificabile come umanitaria, cioè concernente *diritti umani fondamentali protetti a livello costituzionale e internazionale*» (corsivo aggiunto): pertanto, considerando che «la protezione umanitaria costituisce una delle forme di attuazione dell’asilo costituzionale (art. 10, comma 3 Cost.)», la stessa giurisprudenza ha affermato «il *carattere aperto e non integralmente tipizzabile* delle condizioni per il suo riconoscimento, coerentemente con la configurazione ampia del diritto

68. N. Morandi, *Protezione internazionale*, cit., avanza l’ipotesi che tale tipo di permesso sia applicabile anche nel caso di “eventi sanitari come epidemie e pandemie”: il che apre al tema della sua (eventuale) applicabilità alla situazione che si è creata in Italia (come in buona parte del mondo) a seguito della diffusione del Coronavirus. Tema che certamente non può essere qui analizzato, ma che induce a riflettere sulle condizioni e i limiti mediante i quali riconoscere un permesso di soggiorno in tali circostanze.



d'asilo contenuto nella norma costituzionale, espressamente riferita all'impedimento nell'esercizio delle libertà democratiche, ovvero ad una formula dai contorni non agevolmente definiti e tutt'ora oggetto di ampio dibattito»⁶⁹. Dopo il d.l. n. 113, ancora le Sezioni Unite della Cassazione hanno precisato che «gli interessi protetti (dalla protezione umanitaria, *ndr*) non possono essere ingabbiati in regole rigide e parametri severi, che ne limitino la possibilità di adeguamento, mobile ed elastico, ai valori costituzionali e sovranazionali; sicché l'apertura e la residualità della tutela non consentono tipizzazioni»⁷⁰.

In dottrina si è al riguardo sostenuto che i “seri motivi” non possono neppure coincidere con il catalogo dei diritti umanitari riconosciuto in ambito internazionale, atteso che essi sarebbero ricompresi tra gli “obblighi costituzionali e internazionali”, e che pertanto detta categoria dovrebbe costituire «un catalogo aperto di situazioni ritenute meritevoli di considerazione per motivi ritenuti socialmente compassionevoli», quali ad esempio le violenze subite in Libia solo in quanto migranti⁷¹. Seguendo tale impostazione, risulterebbe oggettivamente impossibile ritenere che l'indicazione di fattispecie specifiche (quali quelle alla base dei nuovi permessi) possa considerarsi – anche rimanendo sul piano di un confronto “astratto” – equipollente alla situazione normativa precedente.

Infine, non può risultare oggetto di dubbio la modifica introdotta all'art. 32 del d.lgs. n. 25/2008: che si tratti di una riduzione dell'ambito di applicabilità non è in discussione. Si può discutere, come si vedrà, se la portata normativa della disposizione possa essere ampliata mediante un'interpretazione adeguatrice: ma che si tratti di una *deminutio* è pacifico.

69. Così in particolare, Corte di Cassazione, Sez. I civile, n. 4455/2018; ma in precedenza v. anche Corte di Cassazione, Sez. VI civ., sent. n. 26566 del 2013 e ordinanza 7 aprile 2014, n. 15466 (su cui v. N. Zorzella, *La protezione umanitaria*, cit., p. 22), nonché, successivamente, le decisioni richiamate da M. Benvenuti, *Il dito e la luna*, cit., p. 9.

70. Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, sent. n. 29461/2019, cit.

71. Così N. Zorzella, *La protezione umanitaria*, cit., pp. 14-15 che richiama, con specifico riferimento alle violenze subite in Libia da alcuni richiedenti asilo Trib. Genova 6 dicembre 2017, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 1, 2018, Rassegna di giurisprudenza «Asilo politico e protezione internazionale».

Ma vi è una diversa prospettiva, pur sempre inerente alla eventuale incostituzionalità del d.l. n. 113, che occorre valutare: se cioè oltre al venir meno di alcune ipotesi in cui era prima previsto il rilascio del permesso di soggiorno, siano mutate le condizioni relative al contenuto di tali permessi, sia in ordine alla loro durata che con riguardo a ciò che con essi è consentito fare. È infatti evidente, al riguardo, che non si possa guardare soltanto al *nomen* (permesso di soggiorno) ed alle fattispecie da esso riguardate, ma anche alle garanzie assicurate mediante tale strumento.

Operando tale complessiva comparazione, emerge una riduzione oggettivamente riscontrabile in ordine alla tutela dei possibili titolari dei permessi di soggiorno previsti a livello normativo: il che non significa, di per sé, e come si dirà, una riduzione “netta” della tutela del diritto di asilo, in quanto per come si è visto il permesso di soggiorno non è del tutto sovrapponibile alla tutela del diritto costituzionale. In altri termini, il permesso di soggiorno può essere rilasciato anche in funzione di garanzia di diritti che esulano dal diritto di asilo (si pensi ad esempio all’ipotesi del permesso di soggiorno per violenza domestica): il che richiederà un’ulteriore verifica sul punto specifico.

Considerato ciò, ed indipendentemente da una valutazione in merito alla adeguatezza di tale strumento (il “permesso di soggiorno” temporaneo) a garantire il diritto di asilo, è sufficiente al momento riscontrare come anche sul versante della disciplina giuridica di esso la situazione tra “prima” e “dopo” il d.l. n. 113 sia mutata: i permessi di soggiorno si sono viepiù “precarizzati”, sia in ordine alla loro durata (non è più previsto alcun permesso di durata biennale) che in relazione al loro contenuto garantistico.

In definitiva, e pur con i *caveat* indicati, sembra potersi ritenere che la nuova normativa non sia del tutto sovrapponibile a quella precedente, come peraltro aveva fatto presagire la circolare del Ministero dell’Interno, di tre mesi precedente all’entrata in vigore del d.l. n. 113 (4 luglio 2018), dove si rilevava (in termini ovviamente critici) che «il permesso di soggiorno (per protezione umanitaria, *ndr*) è stato concesso in una varia gamma di situazioni collegate, a titolo esemplificativo, allo stato di salute, alla maternità, alla minore età, al tragico vissuto personale,



alle traversie affrontate nel viaggio verso l'Italia, alla permanenza prolungata in Libia, per arrivare anche ad esse uno strumento premiale dell'integrazione»: avvertendo che tale situazione non poteva essere proseguita. E richiamando di conseguenza «l'attenzione dei Collegi per il riconoscimento delle circostanze di vulnerabilità degne di tutela che, ovviamente, non possono essere riconducibili a mere e generiche condizioni di difficoltà»: ulteriormente precisando, come già ricordato, che «nessuna singola circostanza possa di per sé, in via esclusiva, costituire il presupposto per l'attribuzione del beneficio»⁷².

9. Le indicazioni della sentenza della Corte costituzionale n. 194 del 2019 e le prospettive conseguenti

Merita a questo punto considerare quella parte della pronuncia della Corte costituzionale più volte richiamata (la sentenza n. 194 del 2019) che ha affrontato la questione relativa alla modifica normativa del 2018, sottoposta da alcune Regioni ricorrenti (trattandosi, lo si deve ricordare, di un giudizio in via principale).

Con specifico riguardo alla disposizione del d.l. n. 113/2018 che qui interessa, contenuta nell'art. 1, le Regioni ricorrenti lamentavano che detta sostituzione avrebbe determinato una *restrizione dei titoli di soggiorno*, e la conseguente illegittima esclusione di una quota di persone dal novero della popolazione regolarmente residente sul territorio regionale e beneficiaria delle prestazioni sociali erogate dalle Regioni (e dagli enti locali): pertanto, sarebbero risultati violati, oltre all'art. 7 Cost., gli artt. 3 e 97 Cost. (ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione), l'art. 2 Cost., che garantisce tutela ai diritti fondamentali delle persone; gli artt. 4 e 35 Cost., sul diritto al lavoro; gli artt. 10, 11 e 117, comma primo, Cost. in riferimento al rispetto degli

72. Sottolinea come le affermazioni contenute nella circolare siano idonee «per delineare il contesto generale nel quale irrompe il successivo decreto Salvini e dimostrano che il tentativo di vulnerare la protezione umanitaria si è dispiegato a livello prima amministrativo e solo successivamente normativo» M. Benvenuti, *Il dito e la luna*, cit., p. 12 ss., il quale ritiene (fondatamente) che il decreto-legge costituisca il tentativo di imporre in via legislativa quanto non riuscito in via amministrativa.

obblighi internazionali ed europei, e in relazione a diversi parametri interposti, nonché «con ricadute, sia pure indirette, sulle competenze concorrenti e residuali delle Regioni in materia di assistenza sociale e sanitaria, di formazione e politiche attive del lavoro, di istruzione ed edilizia residenziale pubblica, oltre che sulle funzioni degli enti locali, in violazione degli artt. 117, comma terzo e quarto, 118 e 119 Cost.».

La Corte, mediante un'analitica ricostruzione della normativa e dopo aver classificato la disposizione impugnata tra le materie di competenza esclusiva statale ("immigrazione" e "diritto d'asilo", come si è visto), ritiene che «tutte le censure danno per certo che l'effetto concreto delle disposizioni impuginate sia quello di ridurre il numero dei titolari di un regolare permesso di soggiorno». Tuttavia, prosegue la Corte, «tale motivazione non è sufficiente a dimostrare la ridondanza in concreto sulle competenze regionali, alla luce del dato normativo come sopra illustrato. Gli argomenti addotti dalle ricorrenti si basano sull'assunto indimostrato che il passaggio da un permesso di soggiorno generale e atipico, per 'seri motivi di carattere umanitario', a una serie di 'casi speciali', comporti di per sé una restrizione della protezione complementare contraria a Costituzione». Ciò però, a parere della Corte, non è adeguatamente motivato, in quanto «l'effettiva portata dei nuovi permessi speciali potrà essere valutata solo in fase applicativa, nell'ambito della prassi amministrativa e giurisprudenziale che andrà formandosi, in relazione alle esigenze dei casi concreti e alle singole fattispecie che via via si presenteranno». E poiché tale applicazione «potrebbe rivelare che il paventato effetto restrittivo rispetto alla disciplina previgente sia contenuto entro margini costituzionalmente accettabili», se ne deve dedurre "il carattere ipotetico e meramente eventuale delle questioni" e di conseguenza indimostrato «l'illegittimo condizionamento indiretto delle competenze regionali denunciato nei ricorsi». Quindi, conclude la Corte, «le ragioni addotte dalle ricorrenti a sostegno della 'ridondanza' non consentono di superare il vaglio di ammissibilità».

Come può dunque leggersi, secondo la Corte non è dimostrata la *restrizione della protezione complementare*, che tuttavia la stessa Corte neppure esclude: questa potrà essere valutata soltanto "in fase applicati-



va⁷³. E qualora si verifichi che ciò è avvenuto, e non «sia contenuto entro margini costituzionalmente accettabili», «questa Corte potrà essere adita in via incidentale, restando ovviamente impregiudicata, all'esito della presente pronuncia, ogni ulteriore valutazione di legittimità costituzionale della disposizione in esame»⁷⁴.

Alla luce di tale giurisprudenza, si dovrà in primo luogo valutare – e verificare – se l'applicazione delle disposizioni del d.l. n. 113/2018 faccia emergere che esse producono un effetto restrittivo in ordine alle forme di protezione sostanzianti il diritto di asilo costituzionale. In secondo luogo, e qualora l'esito di cui al punto precedente avesse esito positivo (nel senso della verifica dell'effetto restrittivo), occorrerà valutare se detta *deminutio* rientri – o meno – nel margine di discrezionalità consentito al legislatore. Proseguendo nella ricostruzione della prospettiva indicata dalla Corte, a seguito di una valutazione positiva sia del primo che del secondo punto, si potrà sollevare (ad opera di un giudice nel corso di un giudizio, ovviamente) la relativa questione di costituzionalità.

Anche su questo passaggio una precisazione preliminare. Come si sa, la questione deve essere sottoposta alla Corte quando un giudice la ritenga “non manifestamente infondata”: pur con tutte le oscillazioni

73. Critico su questo passaggio della motivazione è A. Rauti, *Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta. L'importanza (e le incertezze) della sentenza n. 194 del 2019*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 20 febbraio 2020, p. 25, per il quale sarebbero state più opportune altre soluzioni, tra le quali quella di valutare, da parte della Corte, «anche attraverso l'uso di procedure istruttorie, l'esistenza di eventuali dati significativi nell'attività svolta dopo l'entrata in vigore del decreto dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale». Personalmente dubito della bontà di tale soluzione: sia in quanto assai raramente la Corte ricorre a pronunce istruttorie, specie nel giudizio in via principale (salvo il caso da ultimo, della sentenza n. 197 del 2019), e sia in quanto i dati che si sarebbero potuti raccogliere non avrebbero avuto valore probante. E ciò anche in quanto, come opportunamente rileva F. Biondi Dal Monte, *Ridondanza «in concreto» e interpretazione conforme a Costituzione del decreto sicurezza nel giudizio in via principale*, in «Le Regioni», 4, 2019, p. 1145, le Sezioni unite della Corte di Cassazione hanno chiarito che le richieste di asilo proposte prima del 5 ottobre 2018, data di entrata in vigore del decreto sicurezza, dovranno essere esaminate sulla base della normativa antecedente al decreto stesso.

74. Che la decisione della Corte, in particolare per il passaggio della motivazione riportato nel testo, non precluda un possibile esame in sede di giudizio incidentale è sostenuto da Gab. Conti, *Troppo presto per giudicare... ma con qualche premessa interpretativa generale. I ricorsi in via principale di cinque Regioni contro il c.d. "decreto sicurezza e immigrazione"*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 9 agosto 2019.

della giurisprudenza costituzionale nella direzione di richiedere al giudice di operare mediante un'interpretazione costituzionalmente orientata prima di sollevare la questione, resta tuttavia fermo che non può spettare al giudice la valutazione se la disposizione (nell'ipotesi in cui detto effetto restrittivo si sia prodotto) abbia o meno valicato i limiti della discrezionalità del legislatore, in quanto ciò è riservato al giudizio della Corte costituzionale. Il giudice dovrà limitarsi a verificare che quel travalicamento sia possibile: e in tal caso sollevare la relativa questione di costituzionalità.

Fin qui, comunque, la parte "esplicita" della pronuncia: ma ve n'è una implicita che occorre mettere in rilievo.

La Corte, infatti, poteva probabilmente risolvere in altro modo le questioni poste dai ricorsi regionali motivando, oltre che sulla non violazione – da parte della disposizione del d.l. – delle disposizioni costituzionali attributive di competenza (cioè dei parametri contenuti nel Titolo V della Costituzione), anche sull'evidente *carenza di interesse* regionale. La considerazione da parte delle Regioni ricorrenti – in particolare – che, a seguito del decreto-legge Salvini, gli stranieri in attesa di riconoscimento dello *status* di cui all'art. 10 Cost. sarebbero diminuiti, e quindi che, *per tale ragione*, sarebbero state violate le competenze regionali dirette ad assicurare agli stessi assistenza, pare infatti argomentazione che ben altrimenti avrebbe potuto indurre la Corte a respingere i ricorsi senza un esame nel merito. Come può infatti ritenersi che una restrizione della platea dei possibili destinatari di prestazioni da parte delle Regioni, in base a decisioni politico-legislative rimesse alla competenza statale (cioè assunte nell'ambito di competenze costituzionalmente attribuite al legislatore statale), possa ritenersi una violazione delle competenze regionali stesse? A me pare evidente che la Regione ha competenza ad assistere quanti sono sul proprio territorio, mentre non ha un interesse specifico a *quante* persone essa debba assistere (specie se esse sono in numero inferiore rispetto a quelle precedenti).

E invece la Corte non ha voluto chiudere la porta del giudizio adottando una pronuncia di inammissibilità per questa ragione, ma si è dilungata in una puntuale ricostruzione sia del merito delle censure che



dei loro profili di potenziale incostituzionalità, quasi “suggerendo” ai giudici di sollevare le questioni qualora in sede applicativa sorgessero degli ambiti di minor tutela. Per questo, come si è detto in altra occasione, la decisione di inammissibilità per non adeguata motivazione in merito alla ridondanza appare, in tale circostanza, come una sorta di espediente, un “dire e non dire”, come talvolta avviene nelle decisioni del giudice costituzionale: o, forse, un dire una cosa per farne intendere un'altra⁷⁵.

In definitiva, dunque, la Corte ha lasciato aperta, anzi ha spalancato, la via a un ricorso in via incidentale: nel quale, potendo essa affrontare la questione direttamente e non attraverso il difficile filtro della “ridondanza”, le sarà possibile verificare se, alla luce dell'applicazione amministrativa e giurisprudenziale, la portata dei nuovi permessi speciali sarà adeguata – o meno – a garantire la piena attuazione del disposto costituzionale.

Restiamo dunque in attesa di un'ordinanza di rimessione che, in ogni caso, non potrà che intervenire in relazione a situazioni emerse dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, attese le pronunce della Corte di Cassazione sull'effetto non retroattivo delle misure in esso contenute. Qualora la Corte fosse investita della questione, potrebbe essere l'occasione per “fare il punto” in termini complessivi sul diritto di asilo previsto dalla Costituzione, alla luce non soltanto delle altre disposizioni costituzionali, ma anche delle norme di diritto internazionale nonché dell'evoluzione che ha interessato il relativo fenomeno nel contesto storico e sociale globale.

75. E. Rossi, *La ridondanza, sai, è come il vento... Considerazioni sui ricorsi regionali nei confronti di atti normativi statali nel giudizio in via principale*, in «Consultaonline», 24 marzo 2020. Analogamente, mi pare, F. Mangano, *L'interpretazione dei giudici nella disciplina dei permessi di soggiorno per motivi umanitari*, in www.questionegiustizia.it, 19 dicembre 2019, per la quale «lo scopo prefisso dal legislatore del 2018, con la proclamata eliminazione di una 'norma dai contorni incerti' è stato quindi mancato, e la pronuncia della Corte costituzionale ne dà atto, rimettendone la verifica all'applicazione concreta delle nuove norme».

PROTEZIONE INTERNAZIONALE, PROTEZIONE SPECIALE E NUOVE TIPOLOGIE DI PERMESSO DI SOGGIORNO INTRODOTTE DAL D.L. N. 113/2018

Noris Morandi

1. Premessa

La Convenzione sullo statuto dei rifugiati, conclusa a Ginevra il 28 luglio 1951¹, costituisce la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati, definisce la condizione di rifugiato, i diritti e gli obblighi ad essa conseguenti, ma non contiene alcuna disposizione di carattere procedurale volta a regolare le modalità di accertamento della relativa condizione giuridica. Lo strumento convenzionale nasce nell'immediato secondo dopo guerra, nel clima di contrapposizione politica, ideologica e militare della c.d. "Guerra Fredda" e risponde alla prioritaria esigenza di garantire una condizione giuridica certa a sfollati e fuggitivi che temevano di incorrere in persecuzioni rientrando in patria. Successive integrazioni² ed interpretazioni sempre più estensive della nozione di rifugiato hanno tuttavia consentito di superare l'originaria definizione che si è via via adattata all'evolversi del fenomeno in tempi più recenti.

La riflessione in ambito europeo circa la necessità di garantire una forma di tutela a situazioni concrete che, seppur meritevoli di protezione da parte degli Stati, non potevano essere ricondotte nell'alveo

1. Entrata in vigore il 22 aprile 1954, e ratificata e resa esecutiva dall'Italia con legge 24 luglio 1954, n. 722.

2. Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, entrato in vigore il 4 ottobre 1967 e reso esecutivo in Italia con legge 14 febbraio 1970, n. 95.



della condizione di rifugiato, ha portato all'elaborazione del concetto giuridico di protezione internazionale, introdotto nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea con la direttiva 2004/83/CE³, che fa propria la definizione di rifugiato contenuta nella Convenzione di Ginevra, tipizzando una nuova forma di protezione, complementare allo *status* di rifugiato, e denominata protezione sussidiaria. Un passo ulteriore verso una maggiore armonizzazione delle normative dei singoli Stati membri è stato compiuto con l'adozione della direttiva 2011/95/UE⁴, che rifonda e modifica la direttiva 2004/83/CE ribadendone i principi ispiratori, ma introducendo livelli di tutela più elevati per garantire criteri comuni di identificazione delle persone bisognose di protezione internazionale ed un livello minimo comune di prestazioni disponibili in tutti gli Stati membri.

La normativa dell'Unione europea è stata recepita nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo n. 251/2007⁵, modificato in sede di recepimento della direttiva 2011/95/UE⁶, e che costituisce oggi il testo normativo italiano di riferimento per l'identificazione degli *status* di protezione internazionale, così come del contenuto dei diritti e degli obblighi da essi conseguenti.

3. Direttiva 2004/83/CE, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, adottata a Lussemburgo il 29 aprile 2004, pubblicata in G.U. L 304 del 30 settembre 2004.

4. Direttiva 2011/95/UE, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), pubblicata in G.U. L 337 del 20 dicembre 2011.

5. Il d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251, attua la direttiva 2004/83/CE, recante norme minime sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, ed è stato pubblicato in G.U. n. 3 del 4 gennaio 2008.

6. Il d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 18, attua la direttiva 2011/95/UE, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, è stato pubblicato in G.U. L n. 55 del 7 marzo 2014.

Il nuovo sistema normativo delle misure di protezione internazionale si è così integrato nella cornice giuridica italiana con l'asilo costituzionale previsto dall'art. 10, comma 3, della Cost.⁷ e con la disciplina del permesso di soggiorno per motivi umanitari (all'epoca) prevista dall'art. 5, comma 6, d.lgs. n. 286/1998 (testo unico in materia di immigrazione, T.U. Imm.), andando a definire un sistema di tutela giurisdizionale tendenzialmente completo, come chiarito dalla Corte di Cassazione:

Il diritto di asilo è interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti costituiti dallo *status* di rifugiato, dalla protezione sussidiaria e dal diritto al rilascio di un permesso umanitario, ad opera della esaustiva normativa di cui al d.lgs. n. 251/2007 e di cui all'art. 5, comma 6, d.lgs. n. 286/98. Al di fuori di questi tre istituti oggi non vi è più alcun margine di residuale diretta applicazione dell'art. 10, terzo comma, Cost., in chiave processuale o strumentale, a tutela di chi abbia diritto all'esame della sua domanda di asilo alla stregua delle venti norme sulla protezione⁸.

Tuttavia, con il d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla l. 1 dicembre 2018, n. 132, il legislatore ha inciso profondamente sul sistema di tutele sopra individuato, sopprimendo l'istituto della protezione umanitaria ed introducendo singole ipotesi tipizzate per legge di «permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario», che tuttavia, come vedremo nei successivi paragrafi, non ricomprendono tutte quelle fattispecie concrete in precedenza astrattamente riconducibili all'interno della cornice giuridica dell'art. 5, com-

7. La nozione di asilo costituzionale non coincide con quella di rifugiato perché quest'ultima è meno ampia di quella degli aventi diritto all'asilo, ponendo come indefettibile condizione l'accertamento del fondato *fumus persecutionis*. Per un approfondimento, si veda: M. Acierno, *La protezione internazionale nella giurisprudenza della Corte di Cassazione*, relazione tenuta all'incontro di studi *Tutela dei nomadi, rifugiati, migranti*, organizzato dal Consiglio Superiore della Magistratura, Roma, 27-29 settembre 2010, disponibile al seguente link: <https://www.judicium.it/wp-content/uploads/saggi/115/Acierno.pdf>.

8. Cfr. Cass. ordinanza n. 10686 del 2012. Per un approfondimento si veda: M. Acierno, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, in «Questione Giustizia», 2, 2018.



ma 6, T.U. Imm., e che nel contenuto manifestano una riduzione delle garanzie di tutela dei diritti del cittadino straniero.

La novella legislativa, pertanto, realizza un generale arretramento della tutela dei diritti fondamentali del cittadino straniero nell'ordinamento italiano, lasciando prive di copertura giuridica situazioni intrinsecamente diverse nel contenuto rispetto alla protezione internazionale ed alle nuove tipologie di permessi di soggiorno, ma ugualmente caratterizzate da un'esigenza di tutela qualificabile alla luce di obblighi costituzionali ed internazionali, consentendo di poter ipotizzare l'apertura di una nuova prospettiva per l'azionabilità diretta della tutela costituzionale prevista dall'art. 10, comma 3, Cost.

2. Lo status di rifugiato: nozione e requisiti di eleggibilità

La Convenzione di Ginevra del 1951 definisce rifugiato colui che *«temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova al di fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese, ovvero che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori dal Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra»*⁹, definizione che è stata letteralmente ripresa dal legislatore comunitario e da quello italiano all'art. 2, comma 1, lett. e), del d.lgs. n. 251/2007.

La "clausola d'inclusione" della nozione di rifugiato contiene gli elementi essenziali per il riconoscimento del relativo status, ovvero il *timore fondato* di subire una *persecuzione*, per motivi di *razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche* in una condizione di *impossibilità o non volontà di avvalersi della protezione dello Stato di cittadinanza e/o di residenza trovandosi fuori dal Paese di cittadinanza o di residenza abituale*.

Il primo elemento costitutivo della definizione di rifugiato è identificato dall'espressione "temendo a ragione" che individua due distinte

9. Art. 1, lett. a), comma 2, Convenzione di Ginevra.

componenti: quella soggettiva, ovvero il *timore*, che è dato dalla condizione mentale del richiedente, e quella oggettiva, che qualifica il timore come *fondato*, ovvero ragionevole, e che deve essere dato dagli elementi esterni all'individuo¹⁰. L'indagine dell'autorità preposta all'esame della domanda di protezione internazionale, pertanto, deve avere ad oggetto lo stato d'animo del soggetto, tenuto conto di svariati indici tra cui l'età, altre caratteristiche legate all'identità e alla condizione sociale, e la sua situazione individuale in considerazione degli elementi oggettivi riscontrabili nella situazione del Paese di origine.

Il fatto che il richiedente abbia già subito persecuzione, o minacce dirette di persecuzione, costituisce un serio indizio della fondatezza del suo timore, ma non esiste una definizione universalmente accettata che ci indichi cosa debba essere considerata persecuzione, così consentendoci di non ancorare il concetto ad un determinato periodo storico, ma di interpretarlo in maniera flessibile ed evolutiva¹¹. In ogni caso, l'art. 7 del d.lgs. n. 251/2007 indica che devono essere considerati atti di persecuzione quelli sufficientemente gravi, per natura e frequenza, da costituire una violazione grave dei diritti umani fondamentali, nonché quelli costituiti dalla somma di diverse misure, che possono produrre un analogo effetto sulla persona¹², indicando al comma 2 un'elencazione meramente esemplificativa, e dunque non esaustiva, di quegli atti che possono assumere la forma di persecuzione¹³.

10. A tal proposito, la Suprema Corte ha, ad esempio, escluso che malefici e sortilegi magici asseritamente subiti dal richiedente (cittadino nigeriano) configurino l'esposizione a pericolo rilevante per la richiesta di protezione, laddove il giudice abbia vagliato i riferiti fatti di stregoneria come semplice superstizione (sent. Cass., Sez. 1, n. 13088/2019, rel. Scotti).

11. Ancora alla fine degli anni '80 lo stupro veniva considerato come una forma di violenza privata, anche se perpetrato per ragioni politiche.

12. Se è generalmente ritenuto che la mera discriminazione non può, di norma, costituire persecuzione di per sé, un modello di discriminazione o di trattamento meno favorevole potrebbe, su base cumulativa, risultare persecuzione e giustificare la protezione internazionale. Costituiscono persecuzione, pertanto, le misure discriminatorie che conducono a conseguenze di natura sostanzialmente pregiudizievole per la persona interessata, come ad esempio gravi restrizioni del diritto al sostentamento, del diritto di praticare la propria religione o dell'accesso a strutture educative.

13. Nell'apprezzamento della natura persecutoria di un determinato atto, è necessario fare riferimento, oltre che alle caratteristiche dell'atto in sé, a tutte le condizioni fisiche, psi-



La sussistenza di un atto di persecuzione, o del rischio di subirlo, è elemento fondamentale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, tuttavia, per poter essere rilevante deve essere causalmente determinato da *motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche*¹⁴. Il c.d. nesso causale può realizzarsi sia qualora il richiedente possieda effettivamente le caratteristiche razziali, etniche, nazionali, politiche o di appartenenza ad un determinato gruppo sociale che provocano la persecuzione, sia allorquando è l'agente persecutore che attribuisce al richiedente quelle determinate caratteristiche. La mancanza di un legame tra il comportamento persecutorio ed uno dei cinque motivi sopra indicati costituisce, dunque, l'elemento distintivo rispetto a violazioni dei diritti umani che, pur non consistendo in persecuzioni ai sensi della Convenzione di Ginevra, possono comunque essere meritevoli per il riconoscimento di una diversa forma di protezione.

L'elencazione dei motivi indicati nella Convenzione di Ginevra deve essere considerata esaustiva, ma l'interpretazione estensiva dei singoli motivi ha portato nel tempo ad applicazioni più ampie della nozione di rifugiato. In tal senso, pertanto, laddove si parla di persecuzioni per motivi di razza devono ricomprendersi tutti quegli atti causalmente orientati dal colore della pelle, dalla discendenza, oppure anche dall'appartenenza di un individuo ad un determinato gruppo etnico, inteso come comunità che possiede caratteristiche comuni come lingua, religione, luogo di residenza, ecc.

Del pari, quando si esamina una richiesta fondata sulla persecuzione posta in essere per motivi di religione, devono essere prese in considerazione sia la pratica che il rifiuto di tenere determinati comportamenti

chiche, personali, economiche e sociali della vittima, e quindi, ad esempio, sebbene uomini e donne possono essere soggetti alle stesse forme di atti persecutori, è altrettanto vero che essi possono anche subire forme di persecuzione specifiche del loro sesso.

14. Nell'ipotesi in cui il richiedente asilo denunci la lesione di diritti umani dovuta a persecuzione penale l'autorità decidente non deve limitarsi a verificare se tale lesione avvenga in forma diretta e brutale, ma deve accertare se la contestata violazione di norme di legge nel Paese di provenienza sia opera degli organi costituzionalmente ed istituzionalmente preposti a quel controllo, e se abbia avuto ad oggetto la legittima reazione dell'ordinamento all'infrazione commessa o, invece, costituisca una forma di persecuzione razziale, di genere o politico o religiosa verso il denunziante (Cass., Sez. 6-1, n. 2863/2018).

collegati ad un credo religioso (compresi riti ed atti religiosi), oppure tutte le convinzioni teiste, non teiste agnostiche o atee¹⁵.

La persecuzione per motivi di nazionalità non deve essere sovrapposta al concetto di cittadinanza, ma deve essere intesa nel senso più ampio, ricomprendendovi l'appartenenza, o non appartenenza, ad un determinato gruppo caratterizzato da identità culturale, etnica o linguistica, oppure da comuni origini geografiche e politiche, o da affinità con la popolazione di un altro Stato, e può occasionalmente sovrapporsi al concetto di razza. Eventuali comportamenti riconducibili all'art. 7 d.lgs. n. 251/2007 e motivati dalla condizione di apolidia di un individuo devono essere ricondotti nell'ambito di tale motivo.

L'art. 8, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 251/2007 chiarisce il contenuto della persecuzione per motivi di opinioni politiche affermando che si riferisce «alla professione di un'opinione, un pensiero o una convinzione su una questione inerente potenziali persecutori di cui all'articolo 5 e alle loro politiche o ai loro metodi, indipendentemente dal fatto che il richiedente abbia tradotto tale opinione, pensiero o convinzione in atti concreti». Il richiamo all'art. 5 del d.lgs. n. 251/2007 consente dunque di ritenere che le opinioni politiche possono essere motivo di persecuzione sia da parte dello Stato, come nel più tipico caso dell'oppositore di un regime dittatoriale, che da parte di soggetti non statuali, laddove non sia assicurata una forma di protezione dell'individuo.

15. Con la sentenza del 5 settembre 2012, resa nelle cause riunite C-71/11 e C-99/11, la Corte di giustizia evidenzia la definizione estensiva di religione sancita dall'art. 10, par. 1, lett. b), della direttiva 2004/83/CE, che ricomprende sia le pratiche che l'individuo percepisce come irrinunciabili sia quelle imposte dalla comunità di appartenenza. Secondo la Corte per valutare se una lesione della libertà religiosa costituisca un atto di persecuzione, le autorità competenti devono verificare se il richiedente, alla luce della sua situazione personale ed a causa dell'esercizio del diritto, corra un effettivo rischio di essere perseguitato da uno dei soggetti di cui all'articolo 6 della direttiva. Al contempo la pronuncia aggiunge che nella valutazione dell'entità del rischio di persecuzione non deve fare ingresso la possibilità di mascheramento totale o parziale dell'appartenenza religiosa, non potendosi chiedere al fedele di rinunciare a quelle pratiche che potrebbero esporlo ad un rischio effettivo di persecuzione senza con ciò altrimenti determinare un affievolimento eccessivo del suo diritto di libertà religiosa. Per un approfondimento sul riconoscimento dello *status* di rifugiato per motivi di persecuzione religiosa, si veda: M. Abu Salem, N. Fiorita, *Protezione internazionale e persecuzione per motivi religiosi: la giurisprudenza più recente*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 37, 2016.



La persecuzione per motivi di appartenenza ad un determinato gruppo sociale è senza dubbio l'ipotesi che ha fatto sorgere i maggiori problemi interpretativi, a seconda del criterio che si intenda adottare per individuare il "gruppo sociale", ma che nella sua elaborazione dottrina e nell'applicazione giurisprudenziale ha consentito un'ampia estensione della nozione di rifugiato.

L'apertura della nozione di rifugiato ad una prospettiva di genere è stata, infatti, frutto dell'elaborazione dottrinale sviluppatasi intorno al concetto di gruppo sociale. Solo nel 2002, con le Linee Guida dell'UNHCR, compare la definizione di genere come categoria socialmente costruita, non perfettamente sovrapponibile rispetto alla differenza sessuale uomo/donna, e le donne vengono esplicitamente menzionate come determinato gruppo sociale¹⁶. Sebbene l'art. 8, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 251/2007 non contenga oggi la previsione di donne come gruppo sociale, prevede espressamente che ai fini della determinazione dell'appartenenza ad un determinato gruppo sociale o dell'individuazione delle caratteristiche proprie di tale gruppo, si deve tenere in debito conto le considerazioni di genere, compresa l'identità di genere¹⁷. L'elaborazione giurisprudenziale ha consentito poi di individuare anche sottoinsiemi sociali di donne, a seconda del contesto, nelle donne single, vedove¹⁸, donne divorziate, donne analfabete, evidenziando come il fat-

16. UNHCR, *Linee Guida in materia di protezione internazionale. Appartenenza ad un determinato gruppo sociale, ai sensi dell'art. 1 (A)2 della Convenzione del 1951 e/o al relativo Protocollo del 1967 sullo status dei rifugiati*, par. 12, Ginevra, 2002: «Ne discende pertanto che il genere può essere propriamente considerato come una categoria che individua un gruppo sociale, essendo le donne un chiaro esempio di un sottoinsieme sociale definito da caratteristiche innate ed immutabili, e venendo spesso trattate in modo diverso dagli uomini».

17. Cfr. E. Rigo, *La protezione internazionale alla prova del genere: elementi di analisi e problematiche aperte*, in «Questione Giustizia», 2, 2018, p. 117 ss.

18. Cfr. Cass., Sez. 1, sent. n. 28152/2017, ove si chiarisce che «in virtù degli artt. 3 e 60 della Convenzione di Istanbul dell'11/05/2011 (resa esecutiva in Italia con l. n. 77/2013) sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, anche gli atti di violenza domestica sono riconducibili all'ambito dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale (Cass. n. 12333 del 17/05/2017) [...] Nel caso di specie la richiedente, professante la religione cristiana, si era rifiutata di rispettare le regole consuetudinarie del proprio villaggio, subendo per tal motivo la persecuzione da parte del cognato (il quale la 'rivendicava' per averla come sposa), l'allontanamento dalla propria abitazione, la privazione di tutte le proprietà e della potestà genitoriale sui fi-

to di appartenere a un simile gruppo sociale potrebbe, a sua volta, essere motivo del timore di subire persecuzione, ad esempio lo sfruttamento sessuale, come vittime di tratta.

L'art. 8, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 251/2007 ha oramai recepito sia il criterio di autodefinizione di gruppo sociale, ovvero quello basato sulla percezione interna, per cui il gruppo condivide una caratteristica comune innata (come il sesso, la casta o l'età), oppure una storia comune imm modificabile (come aver fatto parte di un'associazione o di una classe professionale) o infine una caratteristica fondamentale per la coscienza e l'identità del gruppo (come orientamento sessuale o di genere), sia il criterio del riconoscimento esterno ovvero della percezione sociale, per cui una caratteristica rende il gruppo riconoscibile all'esterno, contraddistinguendolo dal resto della società.

Possono essere considerati gruppi socialmente riconoscibili i membri di una famiglia per legame di sangue, matrimoni o relazioni di parentela (che viene talvolta in rilievo nelle faide tra famiglie o tra clan)¹⁹. Nonostante l'età non sia, in termini stretti, una caratteristica innata o permanente, in quanto cambia continuamente, essere un minore è a tutti gli effetti una caratteristica immutabile in un qualsiasi momento, pertanto, sono stati individuati come determinati gruppi sociali i minori di età che si trovano in determinate situazioni rilevanti nella situazione

gli. Risulta pertanto illogico l'assunto della Corte territoriale secondo cui l'allontanamento della richiedente dal proprio villaggio sarebbe frutto di una scelta volontaria, giacché le autorità tribali cui si è rivolta le hanno consentito di sottrarsi al rispetto delle consuetudini locali più brutali, ma a condizione di allontanarsi dai figli e perdere i propri beni [...]. Non c'è dubbio, per quanto sopra esposto, che l'odierna ricorrente sia stata vittima di una persecuzione personale e diretta per l'appartenenza a un gruppo sociale (ovvero in quanto donna), nella forma di 'atti specificatamente diretti contro un genere sessuale' (art. 7, comma secondo, lett. f, d.lgs. n. 251/2007). Invero, ai sensi dell'art. 5, lett. c, d.lgs. n. 251/2007, responsabili della persecuzione possono anche essere 'soggetti non statua/i' se le autorità statali o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio 'non possono o non vogliono fornire protezione' adeguata ai sensi dell'art. 6, comma 2 (Cass. n. 25873 del 18/11/2013). Diversamente, con l'ordinanza n. 12333/2017 la Corte ha ritenuto che gli atti di violenza domestica sono riconducibili all'ambito dei trattamenti inumani e degradanti.

19. Cfr. UNHCR, *Posizione UNHCR sulla richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato motivata da un timore di persecuzione per ragioni legate all'appartenenza dell'individuo ad una famiglia o ad un clan coinvolti nella faida*, Ginevra, 2006.



concreta di alcuni Stati, come i bambini di strada o i bambini malati di HIV o i c.d. “bambini soldato”²⁰.

Più recentemente la giurisprudenza si è trovata a giudicare domande di protezione internazionale formulate da richiedenti in fuga da comportamenti persecutori posti in essere da gangs o gruppi criminali (es Maras, nel centro America, società segrete o sette o culti in Nigeria), individuando come vittime delle gangs gruppi sociali individuati da coloro che pongono in essere attività di lotta e/o resistenza contro le attività del gruppo, ex-membri o membri delle gangs, familiari degli appartenenti alle gangs, ecc.

Proprio le domande di protezione internazionale basate sul motivo dell'appartenenza ad un determinato gruppo sociale richiamano un più rigoroso approfondimento di un ulteriore elemento di eleggibilità per lo *status* di rifugiato, ovvero quello dell'impossibilità o della non volontà del richiedente di avvalersi della protezione del Paese di origine.

L'assenza di protezione da parte del Paese di origine, infatti, può derivare sia da ragioni oggettive derivanti dall'impossibilità dello Stato di garantire protezione²¹, scaturenti cioè da situazioni contingenti del Paese, come potrebbe essere lo stato di guerra o l'effettivo rifiuto di protezione da parte dello Stato, sia da ragioni soggettive del richiedente, presumibilmente riconducibili al fatto che le autorità dello Stato sono i soggetti responsabili o complici della persecuzione stessa. A questo proposito, è opportuno rilevare che il d.l. n. 113/2018, convertito in legge, ha modificato il d.lgs. n. 25/2008 introducendo nell'ordinamento italiano il concetto di *internal flight alternative*²². Tale criterio, che non compare nella Convenzione di Ginevra, essendo frutto di elaborazione

20. Cfr. UNHCR, *Linee Guida sulla protezione internazionale. Richieste di asilo di minori ai sensi degli articoli 1(A) 2 e 1(F) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativo allo status di rifugiato*, Ginevra, 2009.

21. In relazione all'appartenenza ad un particolare gruppo sociale, al fine di escludere il diritto alla protezione internazionale da parte dello straniero che si dichiara omosessuale, non è sufficiente verificare che nello Stato di provenienza l'omosessualità non sia considerata alla stregua di un reato, dovendo altresì accertare la sussistenza, in tale Paese, di un'adeguata protezione da parte dello Stato, a fronte di gravissime minacce provenienti da soggetti privati (Cass., Sez. 1, n. 11176/2019).

22. Art. 32, comma 1, lett. b-ter), d.lgs. n. 25/2008.

giurisprudenziale, è stato previsto dall'ordinamento dell'UE in termini di mera facoltà di attuazione per gli Stati membri, e mira ad escludere lo *status* di rifugiato (ma anche la protezione sussidiaria) qualora sia possibile per il richiedente ottenere protezione dal paese di origine in una diversa parte del suo territorio, dove lo stesso non abbia fondati motivi di temere di essere perseguitato (o di subire un grave danno), e ove il richiedente potrebbe ragionevolmente spostarsi e vivere in sicurezza. Sul punto, nonostante la sola recente introduzione del criterio nell'ordinamento italiano, la Corte di Cassazione ha già avuto modo di pronunciarsi incidentalmente, escludendo in via generale il diritto al riconoscimento della protezione internazionale nel caso in cui nella parte del territorio da cui proviene il richiedente non sia riscontrabile il pericolo di persecuzione, pur presente in altra zona del Paese (Cass. Sez. 1, n. 28433/2018; Sez. 1, n. 13088/2019).

Infine, per il riconoscimento dello *status* di rifugiato (similmente alla protezione sussidiaria) è del tutto indifferente che il richiedente si trovi fuori dal Paese di origine in ragione del timore, ovvero che già vi si trovasse prima del sorgere dello stesso. In questo ultimo caso, infatti, si è soliti usare l'espressione di "*rifugiato sur-place*", per indicare appunto che il timore è sorto in un secondo momento rispetto a quello dell'uscita dal Paese di origine, solitamente in ragione di mutamenti delle circostanze avvenuti nel frattempo nel Paese, oppure in ragione di attività e comportamenti posti in essere dal richiedente una volta allontanatosi.

La verifica della ricorrenza di tutti gli elementi sopra esaminati, che può che conseguire all'esito di un esame individuale, obiettivo e concreto della domanda del richiedente, consente, pertanto, l'accertamento della condizione giuridica di rifugiato che, avendo natura dichiarativa, fa conseguire in capo allo Stato ospitante un obbligo di protezione *extunc*, e non dall'adozione del provvedimento meramente ricognitivo della sussistenza dei requisiti²³. Solo nell'ipotesi in cui, pur ricorrendo

23. UNHCR, *Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato*, Ginevra, 1979: «*Recognition of his refugee status does not therefore make him a refugee but declares him to be one. He does not become a refugee because of recognition, but is recognized because he is a refugee*». La natura dichiarativa dello *status* di rifugiato è stata univocamente chiarita dalla sentenza 17 dicembre 1999, n. 907 delle Sezioni unite della Corte Suprema di Cassazione.



tutti i requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato sussista una clausola di esclusione prevista dall'art. 10 del d.lgs. n. 251/2007, il richiedente non potrà vedere accertato lo *status* di rifugiato²⁴, ma la diversa forma di protezione speciale²⁵ sussistendo comunque nei suoi confronti un divieto di respingimento ai sensi dell'art. 19, comma 1, T.U. Imm.

3. Lo *status* di beneficiario di protezione sussidiaria: le ipotesi tipiche di grave danno

La protezione internazionale è un istituto unitario nel sistema di asilo europeo ed italiano, pertanto, la protezione sussidiaria non è secondaria rispetto alla protezione garantita ai rifugiati, bensì è una forma di protezione complementare e supplementare, da ricondursi a situazioni diverse sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo, ed essendo la domanda di protezione internazionale unica, l'accertamento di quella sussidiaria presuppone un'indagine negativa sull'esistenza dei requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

La definizione di persona ammissibile alla protezione sussidiaria è stata elaborata dal legislatore dell'Unione europea²⁶ e trasposta letteralmente dal legislatore italiano all'art. 2, comma 1, lett. g), del d.lgs. n. 251/2007, per cui è ammissibile alla protezione sussidiaria il «cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito dal presente decreto e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese».

Lo *status* di beneficiario della protezione sussidiaria è dunque riconosciuto al cittadino di Paese terzo, o apolide, quando sussistano

24. Per approfondimento: G. Sciascia, *Diniego dello status di rifugiato per motivi di ordine pubblico, espulsione e legami familiari: quale equilibrio?*, in «Diritto Immigrazione e Cittadinanza», 3, 2018.

25. Su cui *infra*, § 4.

26. Art. 2, lett. e), direttiva 2004/83/CE e art. 2, lett. f), direttiva 2011/95/UE.

“fondati motivi” per ritenere che se ritornasse nel Paese di origine, o di dimora abituale, «correrebbe un rischio effettivo di subire un danno grave».

È irrilevante che la situazione di pericolo sia sorta prima o dopo l'uscita dal Paese di origine, tuttavia, non ogni danno astrattamente qualificabile come *grave* può determinare il riconoscimento dello *status* di beneficiario della protezione sussidiaria, ma soltanto le fattispecie tipiche individuate dall'art. 14 d.lgs. n. 251/2007: a) condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte; b) tortura o altra forma di pena o trattamento inumano e degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine (o di dimora abituale); c) minaccia grave ed individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazione di conflitto armato interno ed internazionale.

Inoltre, il rischio lamentato dal richiedente per poter essere considerato rilevante deve potersi qualificare come effettivo, ovvero basato su una condizione oggettiva e concreta, riscontrabile nella situazione esistente nel Paese di origine, e presentare un certo livello di personalizzazione con l'individuo, che tuttavia non deve avere il carattere più rigoroso del *fumus persecutionis*.

Le ipotesi di *danno grave* indicate dall'art. 14 d.lgs. n. 251/2007, che saranno di seguito esaminate, pur costituendo certamente una elencazione esaustiva, devono essere interpretate in maniera estensiva e, in tal senso, la giurisprudenza di Strasburgo, quella di Lussemburgo e quella delle varie Corti nazionali ha consentito di definire meglio gli ambiti di applicazione delle ipotesi tipizzate dalla norma.

3.1. Art. 14, lett. a), d.lgs. n. 251/2007: condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte

La pena di morte è considerata di per sé ed in ogni circostanza un danno grave, ma il rischio effettivo di subire una condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte richiama un elemento di forte personalizzazione del danno che, proprio per tale motivo, può dare luogo a non irrilevanti problemi di soddisfacimento dell'onere della prova, che pure nella materia *de quo* è attenuato.



Il dato letterale della norma consente pacificamente di individuare nel suo ambito di applicazione sia l'ipotesi in cui il richiedente sia già destinatario di un provvedimento giurisdizionale, ovvero di un atto o di un provvedimento ad esso equivalente, che può essere definitivo o meno, sia l'ipotesi in cui il richiedente si trovi nella condizione di poter essere astrattamente destinatario di una sentenza di condanna alla pena capitale, ad esempio perché sottoposto a procedimento giudiziario.

L'utilizzo del termine *esecuzione*, inoltre, deve consentire di ricomprendere nell'ambito di applicazione della norma anche le esecuzioni extragiudiziali ovvero l'uccisione intenzionale di una persona da parte di soggetti non statuali che esercitano un qualche tipo di autorità, purché sussista un elemento di pena formalizzata e intenzionale.

In ogni caso, posto che la pena di morte potrebbe essere stata comminata a seguito di un grave crimine commesso dal richiedente o di altri atti inclusi fra i motivi di esclusione previsti dall'art. 17 direttiva 2011/95/UE e dall'art. 17 d.lgs. n. 251/2007, laddove l'individuo sia ammissibile alla protezione sussidiaria, ma ricorra una clausola di esclusione, non potrà essere riconosciuto il relativo *status*, bensì quello di protezione speciale²⁷.

3.2. Art. 14, lett. b), d.lgs. n. 251/2007: tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante

Tale ipotesi sostanzialmente corrisponde alla tutela garantita dall'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), pertanto, proprio la giurisprudenza della CEDU fornisce utili chiarimenti per stabilire se un determinato comportamento possa essere ricondotto in uno dei tre concetti indicati dalla norma: tortura, forme di trattamento inumano e degradante, o forme di pene inumane e degradanti.

27. Su cui *infra*, § 4.

Gli strumenti internazionali²⁸ e la giurisprudenza non forniscono una chiara distinzione dei tre concetti, ma la tortura sicuramente costituisce una forma aggravata e deliberata di trattamento crudele, inumano e degradante, laddove il termine *inumano* si riferisce ad un trattamento o ad una punizione che causi deliberatamente un'intensa sofferenza fisica o mentale, e *degradante* ad un trattamento o ad una punizione che fa sorgere nella vittima sentimenti di paura, angoscia ed inferiorità.

In tal senso, la Corte di Cassazione ha identificato la costrizione ad un matrimonio non voluto come grave violazione della dignità e, dunque, un trattamento degradante che integra un danno grave (Cass., Sez. 6, n. 25463/2016), mentre con la sentenza del 24 aprile 2018, Causa 353/16, la Grande sezione della Corte di giustizia dell'Ue (CGUE) ha affermato che l'indisponibilità di adeguate cure mediche nel Paese di origine, suppur derimente nel contesto del principio di non respingimento di cui all'art. 3 della CEDU, non ricade nell'ambito dei trattamenti inumani e degradanti ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria, a meno che il richiedente sia privato intenzionalmente delle cure mediche²⁹.

Affinché una pena o un trattamento possano essere qualificati come inumani e degradanti è necessario che superino una soglia minima di gravità che, evidentemente, è frutto di un giudizio relativo che deve tenere conto della situazione generale esistente nel Paese di origine e della situazione personale dell'individuo. In ogni caso, è del tutto irrilevante

28. L'art. 1 della Convenzione ONU contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti, conclusa a New York il 10 dicembre 1984, e ratificata dall'Italia con legge 3 novembre 1988, n. 498, definisce la tortura come «qualsiasi atto con il quale sono inflitti a una persona dolore o sofferenze acute, fisiche o psichiche, segnatamente al fine di ottenere da questa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che ella o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, di intimidirla od esercitare pressioni su di lei o di intimidire od esercitare pressioni su una terza persona, o per qualunque altro motivo basato su una qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o tali sofferenze siano inflitti da un funzionario pubblico o da qualsiasi altra persona che agisca a titolo ufficiale».

29. Per un approfondimento si veda: S. Albano, *La protezione sussidiaria tra minaccia individuale e pericolo generalizzato*, in «Questione Giustizia», 2, 2018.



chi ponga in essere le predette azioni, essendo ricomprese nell'ambito di applicazione della norma sia le ipotesi in cui siano coinvolti soggetti istituzionali sia quelle in cui siano coinvolti soggetti privati, allorché le autorità pubbliche o le organizzazioni che controllano lo Stato o una sua parte consistente non possano o non vogliano fornire protezione adeguata.

3.3. Art. 14, lett. c), d.lgs. n. 251/2007: minaccia grave ed individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazione di conflitto armato interno o internazionale

L'applicazione dell'ipotesi prevista dall'art. 14, lett. c), d.lgs. n. 251/2007 richiede un'inferiore personalizzazione del danno rispetto alle ipotesi precedenti, ed inoltre, dipende in misura significativa dall'indagine sulla situazione esistente nel Paese di origine.

Gli elementi che vengono in rilievo nell'esame della predetta fattispecie afferiscono a cosa debba intendersi per «minaccia grave ed individuale alla vita o alla persona», quale sia il livello di violenza tale per ritenersi integrata una situazione di «violenza indiscriminata», come possa qualificarsi un conflitto come «conflitto armato interno o internazionale».

Con la sentenza del 17 febbraio 2009, resa nella causa C-465/07, la CGUE ha delimitato il contenuto e l'estensione della nozione di «minaccia grave ed individuale alla vita o alla persona», affermando che il termine *individuale* deve essere interpretato nel senso che esso riguarda danni contro civili a prescindere dalla loro identità, e che la minaccia può essere considerata provata qualora il grado di violenza indiscriminata raggiunga un tale livello per cui la sola presenza del richiedente nel Paese, o in quella determinata regione, lo esporrebbe ad un rischio effettivo. Sempre secondo la Corte il termine *indiscriminata* implica che la violenza «possa estendersi ad alcune persone a prescindere dalla loro situazione personale», pertanto, il termine *indiscriminata* deve essere riferito alla natura della violenza, e non al suo livello d'intensità.

In ogni caso, tanto più il richiedente è in grado di dimostrare di essere colpito in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale, tanto meno elevato sarà il grado di violenza indiscriminata richiesto affinché egli possa beneficiare della protezione sussidiaria.

Nell'ambito della protezione sussidiaria non trova applicazione la definizione di "conflitto armato" sancita dal diritto umanitario internazionale, pertanto, al fine di accertare se un "conflitto armato" (interno o internazionale) sia in atto, è sufficiente che sussista uno scontro tra due o più gruppi armati, indipendentemente dal fatto che siano coinvolte le forze armate statali (CGUE, Grande Sezione, sentenza del 30 gennaio 2014, C-285/12, Aboubacar Diakité).

Il principio suddetto è stato ripreso dalla prevalente giurisprudenza della Corte di Cassazione, che ha avuto modo di sottolineare come la violenza indiscriminata possa essere conseguenza di scontri tra soggetti e/o gruppi privati (conflitti interetnici, religiosi, tra comunità, bande criminali ecc.) che non vengano di fatto controllati dall'autorità statale (Cass., ord. n. 8281/2013, e sent. n. 6503/2014) e che «è sufficiente tratteggiare una situazione nella quale alla violenza diffusa ed indiscriminata non sia contrapposto alcun anticorpo concreto dalle autorità statuali», per cui il giudice dovrà verificare in ossequio al dovere di cooperazione istruttoria di cui all'art. 8, comma 3, d.lgs. n. 25/2008 «la capacità di fronteggiare la violenza diffusa individuale e collettiva da parte delle autorità» (Cass., ord. n. 15466/2014)³⁰.

4. La protezione speciale

L'art. 1, comma 2, lett. a), del d.l. n. 113/2018 introduce una nuova tipologia di permesso di soggiorno denominato "protezione speciale", e rilasciabile in presenza dei presupposti individuati dall'art. 19, commi 1 e 1.1 del T.U. Imm.

La competenza, ai sensi del nuovo comma 3 dell'art. 32 d.lgs. n. 25/2008, è attribuita alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale che, nell'ambito dell'esame della domanda, laddove non sussistano i requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria, ma ricorrano i requisiti riconducibili alle ipo-

30. Nello stesso senso: Cass., Sez. 6-1, n. 18130/2017; Cass., Sez. 6-1, n. 9090/2019; Cass., Sez. 1, n. 11103/2019.



tesi dell'art. 19 commi 1 e 1.1 del T.U. Imm. devono trasmettere gli atti al Questore per il rilascio del relativo titolo di soggiorno³¹.

In sostanza, la protezione speciale è la nuova forma di tutela accordabile dalla Commissione territoriale in luogo della protezione umanitaria, tuttavia, il suo ambito di applicazione, da ricondursi a ipotesi in cui sussiste una condizione di inespellibilità, è gravemente più limitato, e rimesso esclusivamente ad una valutazione compiuta nell'ambito della domanda di protezione internazionale³².

L'art. 19, comma 1, del T.U. Imm. recita «in nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione».

La norma citata recepisce il divieto di *non refoulement* previsto dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra, ma opera sia in presenza del rischio di rinvio verso il Paese di origine, sia verso uno Stato terzo in cui il richiedente abbia motivo di temere minacce per la propria vita o libertà per uno o più dei motivi contemplati dalla norma, ed infine verso uno Stato dal quale rischi di essere ulteriormente rinvio verso simili pericoli.

Inoltre, l'art. 19, comma 1, T.U. Imm. ha un ambito di applicazione più ampio rispetto alla nozione di rifugiato, prevedendo un esplicito riferimento alle persecuzioni basate sul sesso o sulla lingua, ed introducendo il concetto di "condizioni personali o sociali", più ampio rispetto a quello di "appartenenza a un particolare gruppo sociale".

31. Il permesso di soggiorno per protezione speciale ha durata di un anno, è rinnovabile previo parere positivo della Commissione territoriale che ne ha disposto l'originario rilascio, consente lo svolgimento di attività lavorativa, l'iscrizione anagrafica ed al servizio sanitario nazionale, l'accesso ai corsi di istruzione tecnica superiore o di formazione superiore, ma non è convertibile in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

32. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari, a differenza di quello per protezione speciale, poteva essere rilasciato all'esito dell'esame della domanda di protezione internazionale, su raccomandazione in tal senso della Commissione territoriale, ovvero a seguito di domanda di rilascio, debitamente documentata, presentata direttamente al Questore (art. 11, comma 1, lett. c-ter, d.P.R. n. 394/99).

L'art. 19, comma 1.1, T.U. Imm. dispone invece che «non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani».

La norma contiene la previsione del divieto assoluto di esposizione del cittadino straniero al rischio di tortura, una disposizione di carattere perentorio e assoluto, insuscettibile di conoscere deroghe neppure per ragioni di ordine pubblico o altri motivi imperativi.

La norma richiama la fattispecie normativa individuata dall'art. 14, lett. b), d.lgs. n. 251/2007, ma ne differisce perché opera rispetto allo Stato di cittadinanza del richiedente, a quello di residenza ed allo Stato terzo ove il richiedente potrebbe essere rinvio. Inoltre, la fattispecie tipizzata presenta una ridotta individualizzazione del rischio di tortura rispetto a quello richiesto per la protezione sussidiaria, non essendo specificato quale sia la causa determinante il rischio e non richiedendo altresì che il danno sia qualificabile come "grave".

Ciò nonostante, l'ambito di applicazione della nuova forma di protezione riconoscibile dalla Commissione territoriale appare oggi fortemente limitato, non essendovi ricomprese tutta una serie di situazioni precedentemente ricondotte alla protezione umanitaria, e si espone al rischio di un'attuazione restrittiva da parte delle Commissioni territoriali, che potrebbe determinarne la concreta applicazione alle sole ipotesi in cui l'esistenza di una clausola di esclusione impedisca il riconoscimento di uno degli *status* della protezione internazionale.

5. Permessi di soggiorno temporaneo per esigenze di protezione umanitaria

Il d.l. n. 113/2018, abrogando il secondo periodo dell'art. 5, comma 6, T.U. Imm., elimina dalla cornice giuridica italiana la previsione che consentiva il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari in presenza di «seri motivi, in particolare di carattere umanitario» ed in applicazione di «obblighi costituzionali ed internazionali», introducendo delle fattispecie chiuse e tipiche di permessi di soggiorno diretti a



tutelare situazioni di rilievo umanitario che giustificano la permanenza temporanea dello straniero sul territorio italiano.

Tali sono, dunque, il permesso di soggiorno per cure mediche, previsto all'art. 19, comma 2, lett. *d-bis*), T.U. Imm., il permesso di soggiorno per calamità, previsto all'art. 20-*bis*, T.U. Imm. e il permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile, introdotto all'art. 42-*bis*, T.U. Imm.

L'analisi delle novelle normative, tuttavia, evidenzia come le nuove ipotesi di soggiorno determinano un'elevata riduzione, in termini qualitativi ed effettivi, dei livelli di protezione garantiti in precedenza.

Da un lato, infatti, le nuove tipologie di soggiorno lasciano escluse da qualsiasi protezione numerose fattispecie concrete rilevanti sotto il profilo della tutela dei diritti umani fondamentali che non possono essere ricondotte ad alcuna delle nuove tipologie di soggiorno, ma che al contrario potevano essere ricomprese nella clausola aperta della protezione umanitaria.

Si pensi ad esempio a situazioni concrete ad elevata vulnerabilità, quali quella dei minori non accompagnati, o dei nuclei familiari monoparentali, o ancora di persone affette da gravi disabilità fisiche o psichiche (laddove non consentano il riconoscimento di una protezione maggiore), ovvero quelle situazioni caratterizzate da un elevato livello d'integrazione sociale e lavorativa sul territorio italiano, e per le quali la giurisprudenza ha sottolineato come pur non essendo il profilo d'integrazione rilevante autonomamente, lo possa diventare attraverso una valutazione comparativa della situazione di effettiva compromissione dei diritti umani fondamentali nel paese di origine.

Dall'altro lato, il contenuto dei nuovi permessi di soggiorno non garantisce, fatta eccezione per il permesso rilasciato a seguito del compimento di un atto di particolare valore civile, una tutela piena ed effettiva, sia in ragione della caratteristica della temporaneità, sia perché non è consentita la loro conversione in un titolo di soggiorno per motivi di lavoro.

Con l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, il d.l. n. 113/2018 ha rinominato il titolo rilasciabile in presenza di ipotesi già normate e che prevedevano appunto il rilascio di un permesso per motivi umanitari, ovvero i casi di: soggiorno per prote-

zione sociale (art. 18, T.U. Imm.), soggiorno per le vittime di violenza domestica (art. 18-*bis*, T.U. Imm.) e soggiorno per particolare sfruttamento lavorativo (art. 22, T.U. Imm.). In tali casi, dunque, il nuovo titolo di soggiorno da doversi rilasciare è denominato “casi speciali”, ma i requisiti delle diverse fattispecie ed il contenuto del titolo rimangono invariati.

Il legislatore ha infine disciplinato il trattamento transitorio delle procedure amministrative di protezione internazionale pendenti al momento dell’entrata in vigore della novella legislativa, prevedendo il rilascio di un permesso di soggiorno per casi speciali nei soli casi in cui, a fronte del riconoscimento della protezione umanitaria, non si fosse ancora provveduto alla notifica della decisione adottata (art. 1, comma 9, d.l. n. 113/2018).

A tale riguardo, tuttavia, con sentenza n. 29470, del 24 settembre 2019, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno stabilito che l’abrogazione del permesso di natura umanitaria non si applica alle domande di protezione internazionale proposte prima dell’entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, continuando in queste ipotesi a doversi adottare il paradigma normativo contenuto nell’art. 5, comma 6, T.U. Imm., e stabilendo altresì che, in tali ipotesi, l’accertamento della sussistenza dei presupposti per il riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari comporta il rilascio di un permesso di soggiorno per casi speciali, di contenuto equivalente al permesso di soggiorno per motivi umanitari, ovvero di durata biennale, che consente lo svolgimento di attività lavorativa e convertibile in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

5.1. Art. 19, comma 2, lett. d-bis), d.lgs. n. 286/1998: il permesso di soggiorno per cure mediche

L’art. 1, comma 1, lett. g), d.l. n. 113/2018, ha introdotto una nuova ipotesi di permesso di soggiorno per cure mediche, da tenersi distinta rispetto a quello già previsto all’art. 36, T.U. Imm., rilasciato dal Questore a seguito di ingresso sul territorio italiano in forza di un visto d’ingresso per cure mediche.

La nuova tipologia di permesso di soggiorno è sistematicamente inserita tra i divieti di espulsione di cui all’art. 19, T.U. Imm., cui è aggiun-



ta la lett. *d-bis*, che prevede appunto il rilascio di un permesso per cure mediche agli «stranieri che versano in condizioni di salute di particolare gravità, accertate mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il servizio sanitario nazionale, tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel paese di origine o di provenienza».

La novella riguarda sostanzialmente la situazione di cittadini stranieri non regolarmente presenti sul territorio che, in ragione della propria condizione sanitaria, subirebbero un *rilevante pregiudizio* in caso di allontanamento dal territorio italiano. Se da un lato la certificazione è ancorata dal legislatore a quella rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato, il rilevante pregiudizio deve necessariamente individuarsi in una qualsiasi limitazione o lesione dell'esercizio e del godimento del diritto alla salute dell'individuo nel Paese di origine. In tal senso, pertanto, sarà rilevante sia la mancanza di un sistema sanitario adeguato per il trattamento della patologia, sia una limitazione nell'accesso alle cure o alle medicine, che può essere sia di carattere generale che conseguenza delle condizioni economiche o sociali dell'individuo, sia infine il fatto stesso che l'operazione di rientro dell'individuo nel Paese lo potrebbe esporre ad un rischio o ad un pericolo per la sua stessa vita³³.

La competenza per il rilascio del nuovo titolo di soggiorno è attribuita al Questore competente per il luogo di dimora del cittadino straniero, tuttavia, si rileva una prassi per cui le stesse Commissioni territoriali, nell'ambito dell'esame della domanda di protezione internazionale, ravvisando la sussistenza di una situazione astrattamente ascrivibile al dettato normativo, segnalano alla Questura la necessità di rilascio del titolo di soggiorno, senza tuttavia costituire un vincolo in

33. Con la circolare 400/A/2019/12.214.18.2 il Ministero dell'Interno ha dato indicazioni circa l'applicazione della norma demandando alle amministrazioni il compito di valutare con le competenti rappresentanze diplomatiche italiane e/o estere, la mancanza della possibilità per il richiedente di fruire di cure mediche nel Paese di origine, oppure qualora tali cure possano essere fornite, di richiedere una certificazione sanitaria attestante il rilevante pregiudizio che comporterebbe il viaggio di rientro.

capo al Questore, cui è demandato l'esercizio di un potere discrezionale al riguardo.

Il permesso di soggiorno per cure mediche è rilasciato per il tempo attestato dalla certificazione sanitaria, ma è rinnovabile finché perdurano le esigenze sanitarie.

La norma non chiarisce se il titolo di soggiorno in commento consenta o meno lo svolgimento di attività lavorativa, ma presupponendo che laddove il legislatore ha inteso negarla lo ha espressamente previsto, si deve ritenere che essa sia consentita. D'altra parte, se così non fosse, dovrebbe ammettersi che lo Stato consenta la permanenza regolare del cittadino straniero privandolo però della possibilità di provvedere autonomamente al proprio sostentamento.

5.2. Il permesso di soggiorno per calamità

L'art. 20-*bis*, T.U. Imm., introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. h), del d.l. n. 113/2018, introduce il permesso di soggiorno per calamità, da rilasciarsi quando «il Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza».

La formulazione della norma, in assenza della predeterminazione uniforme di criteri di valutazione del concetto di “contingente ed eccezionale calamità”, lascia residuare in capo all'Amministrazione un ampio potere discrezionale nel valutare sia l'esistenza della calamità, sia l'eccezionalità di tale calamità, creando l'evidente rischio di dare luogo a trattamenti difformi di casi analoghi.

Il concetto di “contingente ed eccezionale calamità” è infatti suscettibile di disparate interpretazioni, e proprio per tale motivo dovrà in ogni caso essere privilegiata quella più estensiva possibile. Se da un lato il termine contingente porta ad attribuire un carattere di temporaneità alla situazione venutasi a creare nel paese di origine del cittadino straniero, l'aggettivo eccezionale è qualificabile nel senso che deve trattarsi di un evento isolato e non prevedibile, che può comunque coinvolgere l'intero territorio del Paese di origine oppure soltanto una parte di esso. Il termine calamità, essendo privo di qualificazioni, ha portata generale, pertanto, può ricomprendere sia eventi geologici, climatici o sanitari, ma più



in generale un evento di carattere negativo che si abbatte su un'intera comunità.

A parere di chi scrive l'applicazione della nuova tipologia di soggiorno riguarderà per lo più eventi naturali e metereologici cosiddetti a rapida insorgenza, come cicloni, tempeste tropicali, inondazioni, terremoti ecc., eventi sanitari come epidemie e pandemie, consentendo ai cittadini stranieri irregolarmente presenti sul territorio di ottenere un titolo temporaneo di soggiorno a fronte di una situazione oggettiva di impossibilità di un loro rimpatrio in condizioni sicure e dignitose, mentre è difficilmente applicabile ad eventi c.d. a lenta insorgenza, come la siccità, la desertificazione, lo scioglimento dei ghiacci e l'innalzamento del livello delle acque che, invece, hanno un impatto maggiormente significativo sui movimenti migratori e che, da anni, coinvolge il dibattito intorno al concetto di migrante/rifugiato ambientale³⁴.

Il permesso di soggiorno per calamità ha durata semestrale ed è rinnovabile per ulteriori sei mesi, ma più in generale deve ritenersi rinnovabile fintanto che nel Paese di origine non sia ripristinata una situazione di sicurezza e, pur consentendo lo svolgimento di attività lavorativa, non consente la conversione in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

5.3. Il permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile

Il permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile è stato introdotto all'art. 42-*bis*, T.U. Imm. La norma stabilisce che, qualora uno straniero abbia compiuto atti di particolare valore civile il Ministro dell'Interno, su proposta del Prefetto, autorizza il rilascio di un permesso di soggiorno, sempre che il beneficiario non sia pericoloso per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato. Tale titolo di soggiorno è rilasciato dal Questore ed è di durata biennale, consente l'accesso allo studio e al lavoro, è rinnovabile e convertibile in permesso per motivi di lavoro.

34. Per un approfondimento: A. Brambilla, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale?*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 2, 2017.

Trattasi di un procedimento a formazione complessa che presuppone la proposta del Prefetto e l'autorizzazione del Ministro dell'Interno, il ch  lo riconduce all'ambito dei procedimenti amministrativi ad elevata discrezionalità con forte connotazione politica. Gli atti di particolare valore civile che ne consentono il rilascio sono quelli individuati all'art. 3 della legge 2 gennaio 1958, n. 13, che ne evidenziano la limitatezza nella possibilità di effettiva applicazione. Trattasi, in ogni caso, di un permesso di soggiorno "a carattere premiale", consentendo appunto ad un cittadino straniero irregolarmente presente sul territorio di regolarizzarsi, in via straordinaria, in ragione del compimento di un comportamento meritevole e, tra quelli introdotti dal d.l. n. 113/2018, rappresenta senza dubbio quello dal contenuto pi  tutelante, essendone consentita la conversione in un titolo di soggiorno per motivi di lavoro.

DIRITTO ALLA SALUTE, DIVIETO DI RESPINGIMENTO E FORME DI PROTEZIONE

*Anna Brambilla, Michela Castiglione**

1. Il diritto alla salute e la sua tutela in ambito internazionale, europeo e nazionale

La salute, oltre ad essere un bene essenziale, è un diritto umano inalienabile indispensabile per condurre una vita dignitosa e per l'esercizio di molti altri diritti umani¹. All'interno dell'espressione diritto alla salute è possibile rintracciare una «pluralità di situazioni soggettive assai differenziate tra loro»² in quanto, come vedremo meglio più avanti, a seconda delle circostanze e della gravità dello stato di salute in cui versa l'individuo altri diritti possono risultare presupposti o consequenziali rispetto ad esso³, quale il diritto alla vita e alla dignità umana, il divieto di trattamenti inumani o degradanti, il diritto alla libertà privata e il diritto all'alimentazione, per citarne alcuni.

A livello internazionale e regionale possiamo incontrare varie definizioni del concetto di salute.

* Il lavoro è frutto della riflessione congiunta tra le due autrici sebbene la stesura dei paragrafi 1 e 2 sia da attribuirsi a Michela Castiglione e la stesura dei paragrafi 3.3 e 3.4 ad Anna Brambilla. I paragrafi 3, 3.1 e 3.2 sono stati scritti congiuntamente.

1. M.T. Bordogna, P. Rossi (a cura di), *Salute e inclusione sociale degli immigrati. La sfida dell'accesso ai servizi sanitari*, Milano, FrancoAngeli, 2016, p. 1.

2. M. Luciani, *Salute. Diritto alla Salute – Diritto Costituzionale*, in «Enciclopedia Giuridica Treccani», XXVII, Roma, 1991, p. 5 ss.

3. A. Oddenino, *Profili internazionali ed europei del diritto alla salute*, in *Trattato di Biodiritto. Salute e sanità*, R. Ferrara, C. Sartoretti (a cura di), Milano, Giuffrè Editore, 2010, p. 87.



Il Preambolo della costituzione dell'Organizzazione mondiale della sanità, ad esempio, offre una lettura ampia del concetto di salute definendola «uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non consiste soltanto in un'assenza di malattia o d'infermità»⁴.

Sempre sul piano internazionale, il diritto alla salute trova esplicito riferimento nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 all'art. 25 secondo cui, in particolare, «ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari»⁵. Tale disposizione è stata poi successivamente codificata e tradotta in termini di efficacia giuridica agli artt. 11⁶ e 12⁷ del Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 così come interpretati dai commenti generali pertinenti⁸.

Infine, le implicazioni della salute sul godimento del diritto alla vita sono state recentemente prese in considerazione nel processo di modifica al commento generale all'art. 6 relativo al diritto alla vita del Patto Onu sui diritti civili e politici del 1966. Il nuovo commento generale n. 36⁹, in particolare, riconosce, in primo luogo, che malattie come AIDS, tubercolosi o malaria, malnutrizione ed estrema povertà sono condizioni generali della società che possono dar luogo a minacce dirette alla vita

4. *Constitution of the World Health Organization*, New York, 22 luglio 1946.

5. UNGA, *Universal Declaration of Human Rights*, res. 217A (III), Doc. A/810, 1948.

6. Art. 11, par. 1 «Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso».

7. Art. 12, par. 1. «Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale che sia in grado di conseguire».

8. CESCR, *General Comment No. 4, art. 11 co. 1: The Right to Adequate Housing*, 13 December 1991, E/1992/23; CESCR, *General Comment No. 14, art. 12: The Right to the Highest Attainable Standard of Health*, 11 August 2000, E/C.12/2000/4; CESCR, *General Comment No. 15, arts. 11, 12 of the Covenant*, 20 January 2003, E/C.12/2002/11.

9. HR Committee, *General Comment No. 36, Article 6: Right to Life*, CCPR/C/GR/R.36, 30 October 2018 (che ha sostituito il *General Comment No. 6, Article 6: Right to Life*, 30 April 1982).

o impedire alle persone di godere del proprio diritto alla vita in maniera dignitosa. In secondo luogo, chiarisce che gli Stati hanno il dovere di proteggere la vita prendendo le misure appropriate intese a garantire, senza indugio, l'accesso dei beni essenziali e servizi come cibo, acqua, alloggio, assistenza sanitaria, elettricità e servizi igienico-sanitari¹⁰.

Sul piano "regionale" europeo il diritto alla salute è tutelato in maniera espressa dall'art. 11 della Carta Sociale europea¹¹ secondo cui «ogni individuo ha il diritto di beneficiare di tutti i mezzi che gli permettano di godere del migliore stato di salute che possa raggiungere» e dall'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in seguito Carta UE) in base al quale «ogni persona ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana»¹².

Diversamente, in assenza di una tutela espressa, il diritto alla salute all'interno del Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) ha acquisito rilevanza per tramite della ricostruzione giurisprudenziale effettuata nel corso del tempo dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU). I giudici di Strasburgo, adottando il c.d. *integrated approach* nella interpretazione dei diritti umani, hanno infatti ancorato la tutela del diritto alla salute (diritto sociale) alle disposizioni di cui agli artt. 2, 3 e 8 CEDU concernenti, rispettivamente, il diritto alla vita, il divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti e il diritto al rispetto della vita privata e familiare (diritti civili). Pur non potendo in questa sede offrire una ricostruzione completa di questo *excursus* giurisprudenziale¹³, è possibile evidenziare come nel corso degli anni l'art. 8 CEDU, sia

10. Id., § 26.

11. Adottata dal Consiglio d'Europa nel 1961 e rivisitata nel 1996 e ratificata dall'Italia con l. 9 febbraio 1999, n. 30.

12. Per approfondimenti, v: A. Albanese, *La tutela della salute dei migranti nel diritto europeo*, in «Rivista AIC», 4, 2017, p. 11 ss.

13. Per approfondimenti, v: European Court of Human Rights, *Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights. Right to respect for private and family life, home and correspondence*, Council of Europe, 31 August 2019.



diventato il principale strumento per proteggere il diritto alla salute. Ad esempio, con la sentenza resa in *Bensaid c. UK*¹⁴, la Corte EDU non ha escluso che un trattamento, pur non rivestendo la gravità dei trattamenti vietati ai sensi dell'art. 3 CEDU, possa compromettere l'integrità fisica e morale (ex art. 8 CEDU)¹⁵.

Infine, a livello nazionale, il diritto alla salute è sancito all'art. 32 della Costituzione italiana secondo cui «la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge». Il riferimento all'«individuo» fa sì che la tutela non sia riservata solo ai cittadini italiani ma a chiunque si trovi all'interno della repubblica senza distinzione alcuna¹⁶.

Ricostruito, senza pretese di esaustività, il quadro normativo di riferimento del diritto alla salute e chiarito come lo stesso sia più ampio del semplice benessere fisico, è ora possibile affrontare quando la condizione di salute di uno straniero può far sorgere obblighi di protezione e di rilascio di un permesso di soggiorno¹⁷.

2. Condizioni di salute e obbligo di *non-refoulement*

Ai sensi del diritto internazionale ciascun Stato sovrano ha diritto di controllare l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri¹⁸. Nonostante questa prerogativa legittima, «gli Stati devono riconoscere

14. Corte EDU, sentenza del 6 maggio 2001, *Bensaid c. The United Kingdom*, ric. n. 44599/1998.

15. Id., §§ 46-48.

16. G. Masullo, *La salute dello straniero tra culture, disuguaglianze e linee di intervento*, Napoli, Iniziative editoriali, 2014, p. 76.

17. Il tema dell'accesso dello straniero al servizio nazionale sanitario italiano, invece, esula dallo scopo del presente lavoro per il quale si vedano F. Biondi Dal Monte, *Dizionario dei diritti degli stranieri*, C. Panzera, A. Rauti (a cura di), Napoli, Editoriale scientifica, 2020 (in fase di pubblicazione); C. Corsi, *Il diritto alla salute alla prova delle migrazioni*, in «Istituzioni del Federalismo», 1, 2019, p. 45 ss.

18. A. Cassese, *Diritto internazionale*, P. Gaeta (a cura di), Bologna, il Mulino, 2013, pp. 68-69; B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, Ed. Scientifica, 2014, p. 200; J. Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 9th ed., Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 191.

e garantire a tutti gli individui sottoposti alla loro giurisdizione – vale a dire, presenti sul proprio territorio o su altro territorio controllato dallo Stato, oppure sottoposti al potere, *de iure* o *de facto* degli organi dello Stato – i diritti fondamentali riconosciuti dal diritto internazionale»¹⁹.

Per quel che concerne il nostro ambito di indagine, le limitazioni alla discrezionalità dello Stato in tema di ammissione e allontanamento dello straniero può essere ricondotto al brocardo *pacta sunt servanda* secondo cui tutti gli Stati parte di una regolamentazione pattizia l'obbligo di ottemperare alle norme in essa contenute²⁰.

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo che, come abbiamo visto, nell'interpretazione della Corte EDU, tutela anche il diritto alla salute è il frutto della sintesi della tradizione democratica e dello stato di diritto valevole all'interno degli Stati parte che si sono impegnati al rispetto di essi. Per tale motivo, non può essere richiesto a uno Stato contraente di non espellere uno straniero verso uno Stato che non garantisce lo stesso livello di tutela di diritti e libertà garantite dalla Convenzione²¹. Tuttavia, in casi eccezionali, gli Stati contraenti hanno obblighi verso chi proviene da altre giurisdizioni, obblighi che sono imposti *anche* ai sensi della Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati per offrire protezione a coloro che avanzano una richiesta motivata perché sono a rischio di persecuzioni o a rischio reale di morte o maltrattamenti gravi²² (enfasi aggiunta).

Il principio di *non-refoulement* non è espressamente previsto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo ma è stato il frutto di una interpretazione evolutiva della Corte EDU²³ che, enfatizzando la natura assoluta

19. I. Papanicolopulu, G. Baj, *Controllo delle frontiere statali e respingimenti nel Diritto internazionale e nel diritto del mare*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza» 1, 20, p. 31.

20. Il principio di *non-refoulement* può declinarsi in tre aree principali: il diritto dei rifugiati, la normativa sui diritti umani e il diritto consuetudinario internazionale. Per approfondimenti sul dibattito dottrinale: v. A. Daffy, *Expulsion to Face Torture? Non-refoulement in International Law*, in «International Journal of Refugee Law», 3, 20, 2008, pp. 373-390.

21. Corte EDU, sentenza del 28 febbraio 2006, *Z and T c. United Kingdom*, ric. n. 27034/05.

22. *Id.*, cit., p. 6.

23. Corte EDU, sentenza del 7 luglio 1989, *Soering c. the United Kingdom*, ric. n. 14038/88; Corte EDU, sentenza del 28 febbraio 2008, *Saadi c Italy*, ric. n. 37201/06.



del divieto di tortura e di trattamento inumano o degradante (art. 3 CEDU), ha ricavato il divieto di violazione indiretta di tale diritto da parte di ciascun Stato parte. In altre parole, qualora uno Stato contraente allontani un soggetto verso un Paese dove vi sia il rischio serio che si verifichino fatti che violino tale divieto essi sarebbero ritenuti responsabili anche se i fatti da cui essi sono scaturiti o potrebbero scaturire siano avvenuti o potrebbero verificarsi sul territorio di uno Stato terzo. Tale principio, maturato dapprima in tema di tutela dell'art. 3 CEDU, è stato poi esteso ad altri diritti quali il diritto alla vita (art. 2 CEDU)²⁴ e in circostanze eccezionali al diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU)²⁵.

Di seguito andremo ad analizzare come tale giurisprudenza è stata impiegata come limite all'allontanamento dello straniero per tutelarne il diritto alla salute.

2.1. Condizioni di salute, divieto di trattamenti inumani o degradanti e principio di non-refoulement

La Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia dell'Ue (di seguito, rispettivamente Corte EDU e Corte GUE) hanno stabilito con più pronunce in quali situazioni il ritorno nel Paese di origine di un individuo che versa in una determinata condizione di salute lo esporrebbe a un trattamento inumano o degradante (art. 3 CEDU e art. 4 Carta UE)²⁶, facendo così sorgere l'obbligo negativo in capo al Paese ospitante di non disporre il suo allontanamento.

Prima ancora di analizzare questa evoluzione giurisprudenziale è necessario chiarire in via preliminare il concetto giuridico di "trattamento". La prima considerazione da tenere in mente è che il termine richiede comunque il verificarsi di una condotta (attiva od omissiva) che possa essere

24. Corte EDU, sentenza del 8 novembre 2005, *Bader and Kanbor c. Sweden*, ric. n. 13284/04.

25. Corte EDU, sentenza del 11 dicembre 2009, *Muminov c. Russia*, ric. n. 42502/06; Corte EDU, sentenza del 17 gennaio 2012, *Othman (Abu Qatada) c. The United Kingdom*, ric. n. 8139/09.

26. Corte EDU, sentenza del 28 giugno 2011, *Sufi and Elmi c. The United Kingdom*, ric. n. 8319,11449/07; Corte EDU, sentenza del 27 maggio 2008, *N. c. The United Kingdom*, ric. n. 26565/05.

attribuita almeno ad un individuo²⁷. A tal riguardo, per quanto attiene all'elemento psicologico della condotta, è possibile delineare due situazioni tipiche in cui il trattamento si può configurare. Come vedremo appena sotto, l'elemento psicologico nel trattamento riverbera i propri effetti sul tipo di protezione che si può accordare allo straniero. La prima si riferisce all'inflizione deliberata di danni contro individui²⁸. La stessa considerazione vale anche nei casi in cui tali fatti vengano posti in essere da parte di privati e gli agenti statali, essendone a conoscenza, non hanno posto in essere misure necessarie ad evitarlo²⁹. Parimenti, deve considerarsi trattamento inumano quello che provoca intenzionalmente danni fisici concreti o sofferenze mentali o fisiche di particolare intensità³⁰. L'inflizione deliberata di un danno è il più chiaro esempio di trattamento ma non ne è, tuttavia, prerequisite essenziale. La giurisprudenza che ci apprestiamo ad analizzare ha infatti ricostruito un'altra circostanza nella quale si può sostanziare, ossia quando lo Stato si mostra inadempiente nel rispetto di determinati obblighi positivi di tutela.

Chiarito ciò, pare ora necessario analizzare in quali circostanze la condizione di salute di un individuo può raggiungere la soglia di lesione prevista per la configurazione di trattamenti inumani o degradanti³¹.

La prima sentenza che merita essere evidenziata è stata resa dalla Corte EDU nel caso *N. c. United Kingdom*³², relativa al caso di una

27. Corte EDU (Grande Camera), sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgium and Greece*, ric. n. 30696/09 § 329.

28. Corte EDU, sentenza del 24 aprile 1998, *Selçuk and Asker v Turkey*, ric. n. 23184/94, §§77-79; Corte EDU, sentenza del 30 gennaio 2001, *Dulas c. Turkey*, ric. n. 25801/94, § 54.

29. CAT (Committee Against Torture), sentenza del 2 dicembre 2002, *Hajrizi Dzemajl et al. c. Yugoslavia*, CAT/C/29/D/1612000, § 9.2, relativo all'art. 16, comma 1, della Convenzione contro la tortura che, in maniera analoga all'art. 3 CEDU, prevede il divieto di trattamenti inumani o degradanti.

30. Corte EDU, sentenza del 24 gennaio 2008, *Riad e Idiab c. Belgio*, ric. n. 29787/03, 29810/03.

31. Per una disamina più approfondita si veda: C. Corsi, *op. cit.*, pp. 60-62; M. Castiglione, *Dimensione socio-economica nel divieto di trattamenti inumani o degradanti*, in *La Problematica ricostruzione di un regime di protezione internazionale per i migranti ambientali*, Tesi di dottorato, Università di Pisa, 2018, pp. 271-286.

32. Corte EDU, sentenza del 27 maggio 2008, *N. c. United Kingdom*, ric. n. 26565/05 che fa proprio l'orientamento della Corte reso nella sentenza del 2 maggio 1997, *D. c. United Kingdom*, ric. n. 30240/96.



signora di origine ugandese malata di AIDS allo stadio avanzato con una speranza di vita inferiore all'anno. Per tale ragione si era opposta alla decisione di espulsione delle autorità britanniche sostenendo che nel Paese d'origine non avrebbe avuto accesso ai trattamenti sanitari già iniziati nel Regno Unito e che ciò avrebbe ridotto drasticamente la sua, già minima, aspettativa di vita. La Corte EDU chiarisce che nonostante i diritti ivi riconosciuti abbiano riverberazioni di ordine economico o sociale, la CEDU persegue essenzialmente l'obiettivo di proteggere i diritti civili e politici³³. In tal senso, la circostanza secondo la quale un soggetto straniero si vedrebbe ridurre anche in maniera significativa le proprie aspettative di vita non è di per sé sufficiente per determinare una violazione ai sensi dell'art. 3 CEDU, né reca con sé un diritto a ricevere trattamenti sanitari in altri luoghi non possibili nella stessa misura in cui verrebbero garantiti nello Stato parte. Tuttavia, data l'importanza fondamentale dell'art. 3 CEDU, continua la Corte, può sorgere la necessità di dover dotare tale diritto di un certo grado di flessibilità stabilendo che in casi veramente eccezionali la sussistenza di condizioni umanitarie comporterebbe una violazione di cui all'art. 3 CEDU per cui uno Stato contraente dovrebbe evitare casi di espulsione³⁴. L'eccezionalità del caso, ossia la *compelling condition*, dovrebbe riscontrarsi nella prossimità della morte del ricorrente, nel fatto che, in caso di ritorno, non sarebbe garantita alcuna assistenza infermieristica o medica e che non avrebbe alcun legame familiare nel Paese di origine per un sostegno sociale³⁵. Nonostante il caso faccia riferimento a situazioni eccezionali relative allo stato di salute del soggetto, la Corte non esclude che tali circostanze possano emergere in altri contesti³⁶.

Successivamente, e sulla scia di questa pronuncia, la Corte EDU in *Paposhvili c. Belgium* torna ad esprimersi sui casi eccezionali di salute che possono sollevare una questione di cui all'articolo 3 CEDU. Second-

33. Corte EDU, *N. c. The United Kingdom*, cit., § 44.

34. *Id.*, § 42.

35. *Ibid.*

36. *Ibid.*

do la Corte le *compelling conditions* dovrebbero essere intese come riferite a situazioni che comportano la rimozione di un malato grave in cui sono fondati i motivi di credere che lui o lei, *anche se non a rischio imminente di morte* (enfasi aggiunta), correrebbero un rischio reale, a causa dell'assenza di un trattamento adeguato nel Paese di destinazione o la mancanza di accesso a tale trattamento, di essere esposti ad un declino serio, rapido e irreversibile nel suo stato di salute, con conseguente intensa sofferenza o ad una significativa riduzione della speranza di vita³⁷. Deve ricordarsi che, come condizione preliminare alla decisione di espulsione dello straniero, lo Stato di rinvio dovrà accertare se l'individuo in questione avrà accesso effettivo ai trattamenti medici adeguati al suo stato di salute in modo tale da evitare che la persona si trovi in una situazione contraria all'articolo 3 CEDU³⁸.

In base a questo orientamento, la soglia di gravità richiesta per rilevare ai sensi dell'art. 3 CEDU deve essere estremamente alta in quanto, in questi casi, il pregiudizio futuro allegato non proverrebbe da atti o omissioni intenzionali da parte delle autorità pubbliche o organi indipendenti dello Stato ma da situazioni (in quel caso la malattia) verificatisi per cause naturali ed esacerbate dalla mancanza di risorse sufficienti per farvi fronte nel Paese di origine³⁹.

Più recentemente la Corte GUE, con la sentenza resa nel caso C-578/16⁴⁰, ritiene che la sofferenza dovuta ad una malattia naturalmente sopravvenuta, fisica o mentale, può ricadere nella portata dell'articolo 3 della CEDU se è o rischia di essere esacerbata da un trattamento risultante da condizioni di detenzione, da un'espulsione o da altri provvedimenti, per il quale le autorità possono essere ritenute competenti, purché le sofferenze che ne conseguono raggiungano il minimo di gravità richiesto dall'art. 3 della CEDU. Ciò premesso, la Corte GUE ritiene che «in circostanze nelle quali il trasferimento di un richiedente asilo, che presenti un disturbo mentale o fisico particolarmente grave,

37. Corte EDU, sentenza del 13 dicembre 2016, *Paposhvili c. Belgium*, ric. n. 41738/10, § 183.

38. Id., §§ 189 ss.

39. Id., §43.

40. CGUE, sentenza del 16 febbraio, 2017, causa C-578/16.



comporterebbe il rischio reale e acclarato di un deterioramento significativo e irrimediabile del suo stato di salute, questo trasferimento costituirebbe un trattamento inumano e degradante»⁴¹.

Infine, sempre la CEDU, nella sentenza della Grande Sezione resa nella causa C-353/16⁴², in tema di divieto di espulsione, disturbi mentali o fisici e trattamento inumano o degradante, afferma che gli artt. 4 e 19, par. 2, della Carta UE, come interpretati alla luce dell'art. 3 della CEDU, ostano a che uno Stato membro espella un cittadino di un Paese terzo qualora tale espulsione comporti, in sostanza, un aumento, in modo significativo e irrimediabile, del disturbo mentale di cui soffre, in particolare qualora tale deterioramento metta in pericolo la sua stessa sopravvivenza⁴³. Inoltre, la Corte GUE chiarisce che in tali situazioni eccezionali, l'allontanamento di un cittadino di un Paese terzo affetto da una malattia grave verso un luogo nel quale non esistono trattamenti adeguati, potrebbe costituire una violazione del principio di *non-refoulement* e, di conseguenza, una violazione dell'art. 5 della direttiva 2008/115/CE (direttiva rimpatri), interpretato alla luce dell'articolo 19 della Carta UE⁴⁴.

2.2. Condizioni di salute, diritto al rispetto della vita privata e familiare e principio di non-refoulement

Come anticipato sopra, l'art. 8 CEDU che tutela il rispetto alla vita privata e familiare pare essere diventato una delle norme cardine per la tutela del diritto alla salute. La Corte EDU in *Bensaid c. United Kingdom* ha ammesso che in casi eccezionali anche le possibili violazioni di tale diritto possano far sorgere il divieto di violazione indiretta e fornire così la base di un meccanismo di tutela.

Il caso concerne un cittadino algerino che soffriva di un serio problema mentale (schizofrenia) e che si opponeva al rimpatrio del Paese

41. Id., §74.

42. CGUE, sentenza del 24 aprile 2018, *MP*, C-353/16.

43. Id., §43.

44. CGUE, sentenza del 18 dicembre 2014, *Abdida*, C-562/13, §48.

di origine, lamentando che in caso di ritorno non avrebbe riceverebbe le cure necessarie violando l'art. 3 CEDU e in subordine l'art. 8 CEDU.

La Corte sostiene che non è da escludere che un trattamento, pur non rivestendo la gravità dei trattamenti vietati ai sensi dell'art. 3 CEDU, possa compromettere l'integrità fisica e morale tale da violare l'art. 8 CEDU. Tuttavia, considerando la natura non assoluta di tale diritto, non ogni sua ipotetica violazione si traduce in termini di divieto di respingimento. Affinché tale diritto possa generare effetti espansivi è necessario stabilire che il suo diritto all'integrità psichica e morale sarebbe «*substantially affected to a degree falling within the scope of article 8*»⁴⁵.

2.3. Condizioni di salute e limiti all'espulsione nella giurisprudenza italiana

Volgendo, infine, lo sguardo alla giurisprudenza interna, la Corte costituzionale riconosce un «nucleo irriducibile» del diritto alla salute (art. 32 Cost.) che deve essere riconosciuto anche allo straniero, qualunque sia la sua posizione rispetto alla normativa sull'ingresso e soggiorno⁴⁶. In tal senso, questa garanzia impedisce l'espulsione del cittadino straniero qualora lo stesso «potrebbe subire, per via dell'immediata esecuzione del provvedimento, un irreparabile pregiudizio di tale diritto»⁴⁷. Questo nucleo irriducibile del diritto alla salute non fa riferimento solo alle prestazioni di pronto soccorso e di medicina d'urgenza, «ma anche [a] tutte le altre prestazioni essenziali per la vita»⁴⁸.

Per comprendere la portata di queste pronunce è necessario chiarire cosa si intenda per cure urgenti o essenziali volte alla tutela del diritto

45. Id., §18. Per approfondimenti: v. M. Scott, *Natural Disasters, Climate Change and Non-Refoulement: What Scope for Resisting Expulsion under Articles 3 and 8 of the European Convention on Human Rights?*, in «International Journal of Refugee Law», 3, 26, 2014, p. 419.

46. Corte cost., sent. n. 252/2001, §2, *Cons. in dir.*

47. Corte cost., sent. n. 252/2001, §5; F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 168.

48. Cass., Sez. Un., 10 giugno 2013, n. 14500.



alla salute dello straniero (anche in posizione irregolare) in relazione alla configurazione di un divieto di espulsione.

L'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 268/1998 (Testo unico in materia di immigrazione, in seguito T.U. Imm.) prevede che agli stranieri, non in regola con le norme sull'ingresso e soggiorno, vengano assicurate, nei presidi pubblici e accreditati, le cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia e infortunio e siano estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva. La circolare n. 5/2000 del Ministero della salute (G.U. 1 giugno 2000, n. 126) chiarisce che per «cure urgenti» si intendono le cure che non possono essere deferite senza pericolo per la vita o danno per la salute della persona e per «cure essenziali» quelle prestazioni sanitarie, diagnostiche e terapeutiche, relative a patologie non pericolose nell'immediato e nel breve termine, ma che nel tempo potrebbero determinare maggiore danno alla salute o rischi per la vita⁴⁹. Ciò premesso, l'essenzialità delle cure può far riferimento anche alle «semplici somministrazioni di farmaci quando si tratti di terapie necessarie a eliminare rischi per la vita o il verificarsi di maggiori danni alla salute, in relazione all'indisponibilità dei farmaci nel Paese verso il quale lo straniero dovrebbe essere espulso»⁵⁰. Infine, l'irreparabile pregiudizio a cui potrebbe essere sottoposto lo straniero in caso di espulsione potrebbe dipendere anche dalla necessità di «assicurare le prestazioni terapeutiche o diagnostiche relative ad una patologia o «anche le semplici somministrazioni di farmaci quando si tratti di terapie necessarie che, anche se non pericolosa nell'immediato, potrebbe determinare nel tempo un maggior danno per la salute o rischi per la vita»⁵¹ in relazione all'indisponibilità dei farmaci nel Paese verso il quale lo straniero dovrebbe essere espulso»⁵².

49. C. Corsi, *op. cit.*, p. 52.

50. Cass., Sez. Un., n. 14500/2013.

51. Cass. civ., Sez. I, 6 marzo 2019, n. 6532.

52. Cass., Sez. Un., n. 14500/2013; C. Corsi, *op. cit.*, p. 63.

3. La tutela della salute tra protezione domestica e riconoscimento della protezione internazionale

Chiarito in quali condizioni la tutela del diritto alla salute di uno straniero dovrebbe comportare un divieto di espulsione, occorre ora chiedersi a quale protezione abbia diritto, distinguendo tra le ipotesi di riconoscimento di una forma di protezione internazionale da quelle di concessione di altre forme di tutela.

Stabilito infatti che non sempre le sofferenze derivanti da una malattia, anche quando aggravate da misure quali la detenzione o l'allontanamento, possono rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 3 CEDU e delineato in quali casi, da tali sofferenze, è possibile trarre un diritto di rimanere in uno Stato parte per beneficiare di cure mediche o assistenziali, la giurisprudenza è intervenuta anche per individuare quale tipo di protezione è riconoscibile al cittadino straniero che versa in tali condizioni, differenziando tra i casi in cui è possibile riconoscere la protezione internazionale da quelli in cui è possibile riconoscere solo altri meccanismi di protezione complementare, attraverso il rilascio di altre tipologie di permesso di soggiorno previste dalla normativa nazionale.

Come chiarito dalla stessa Corte di giustizia dell'Ue⁵³, anche nei casi in cui l'art. 3 della CEDU osta a che un cittadino di Paese terzo affetto da una grave malattia sia allontanato verso un Paese in cui non sono disponibili terapie adeguate, non sorge necessariamente il diritto al riconoscimento della protezione internazionale, in particolare della protezione sussidiaria, risultando necessario, come si esaminerà successivamente, la sussistenza di altre condizioni.

3.1. Motivi di salute e riconoscimento della protezione internazionale: lo status di rifugiato

La qualifica di rifugiato è lo *status* giuridico più forte di cui può godere uno straniero o un apolide che accede al diritto d'asilo in Italia.

53. CGUE, 18 dicembre 2014, *M'Bodj*, C-542/13, § 40.



La Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato del 1951⁵⁴ e il Protocollo relativo allo *status* di rifugiato del 1967⁵⁵ definiscono rifugiato colui che

temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova al di fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese, ovvero che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori dal Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra

definizione che è stata letteralmente ripresa dal legislatore europeo all'art. 2, comma 1, lett. c), della direttiva 2011/95/UE (che ha rifiuto la 2004/83/CE c.d. direttiva qualifiche), e da quello italiano nell'art. 2, comma 1, lett. e), del d.lgs. n. 251/2007.

Il legislatore europeo specificando, rispetto alla Convenzione di Ginevra del '51, il concetto di persecuzione sposa il c.d. *Human Rights based approach* secondo cui il termine consiste in violazioni particolarmente gravi di diritti umani di natura politica, civile, ma anche, in determinati casi di natura sociale ed economica⁵⁶. Il d.lgs. n. 251/2007, che traspone nell'ordinamento giuridico italiano la direttiva qualifiche, all'art. 7, comma 1, specifica che gli atti di persecuzione devono alternativamente «a) essere sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, della Conven-

54. UNGA, Convenzione relative allo *status* dei rifugiati, 28 luglio 1951, UNTS, vol. 189, entrata in vigore il 22 aprile 1954, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 24 luglio 1954, n. 722.

55. UNGA, Protocollo Relativo allo *status* di rifugiato, 31 gennaio 1967, UNTS, vol. 606, entrato in vigore il 4 ottobre 1967, e reso esecutivo in Italia con legge 14 febbraio 1970, n. 95.

56. J. Hathaway, M. Foster, *The Law of Refugee Status*, II ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2014, pp. 200-202. Per un approfondimento della disciplina in tema di protezione internazionale, si rinvia in questo Volume al contributo di N. Morandi.

zione sui diritti dell'Uomo; oppure b) costituire la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lettera a)».

Possono quindi costituire atti di persecuzione anche la somma di una pluralità di comportamenti che, presi singolarmente non sono sufficientemente gravi ma che nel complesso possono dare luogo all'effetto dannoso di una grave violazione dei diritti umani fondamentali.

In alcune ipotesi specifiche la situazione di vulnerabilità in cui versa un richiedente asilo a causa delle proprie condizioni di salute potrebbe portare al riconoscimento dello *status* di rifugiato. In tal senso, il richiedente asilo affetto da disabilità mentali o fisiche⁵⁷ potrebbe ottenere tale *status* qualora, in caso di ritorno nel Paese di origine, il rischio serio e fondato di essere discriminato per la sua condizione di salute sia collegato eziologicamente alla sua appartenenza a un particolare gruppo sociale, ossia le persone con disabilità mentale e lo Stato di appartenenza non può o non vuole proteggerlo.

Recentemente il Tribunale di Milano⁵⁸ ha riconosciuto lo *status* di rifugiato a un cittadino affetto da un serio disturbo mentale (schizofrenia) ritenendo integrato il secondo requisito necessario ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato, ossia che gli atti persecutori di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 251/2007 siano collegati eziologicamente a uno dei cinque motivi convenzionali e, in questo caso, all'appartenenza del ricorrente a un particolare gruppo sociale. L'art. 8, lett. d.), del d.lgs. n. 251/2007 definisce, infatti, il gruppo sociale come

quello costituito da membri che condividono una caratteristica innata o una storia comune, che non può essere mutata oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che

57. AG, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities New York*, 13 December 2006 UNTS, vol. 2515, art. 1, comma 2 «le persone con disabilità come coloro che hanno disabilità fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali a lungo termine che, in interazione con varie barriere, possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri».

58. Trib. di Milano, ord. del 3 luglio 2019.



una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi, ovvero quello che possiede un'identità distinta nel Paese di origine, perché vi è percepito come diverso dalla società circostante.

E a tal proposito il giudice ritiene che «il fatto che la società in virtù di credenze culturali in uno con una scarsa diffusione di nozioni scientifiche, associ maniera la malattia mentale alla stregoneria, implica che il malato mentale sia percepito e considerato come appartenente ad un gruppo sociale distinto da quello della restante popolazione».

Seppur il giudice non lo abbia fatto espressamente, questa pronuncia sembra riflettere lo stretto collegamento che il Comitato ONU sui diritti umani, nel Commento generale n. 36, pone tra salute, infermità mentale e diritto alla vita (art. 6 Patto Onu sui diritti civili e politici), con cui ritiene che gli Stati parte dovrebbero inoltre sviluppare piani strategici per promuovere il godimento del diritto alla vita, che può comprendere misure per combattere la stigmatizzazione associata alle disabilità e malattie che ostacolano l'accesso alle cure mediche⁵⁹.

Pare utile evidenziare che, come si vedrà sotto, mentre il danno grave sotto forma di trattamento inumano o degradante, a cui ricollegare il riconoscimento della protezione sussidiaria, deve essersi verificato nel Paese di origine, il riconoscimento dello *status* di rifugiato può essere accordato anche nel caso in cui la patologia si manifesti dopo la partenza dal luogo di abituale residenza, ad esempio a causa del suo vissuto (eventi traumatici collegati al viaggio, alla permanenza in Libia ecc.), così come espressamente previsto dall'art. 4 d.lgs. n. 251/2007 rubricato «bisogno di protezione' internazionale sorto dopo aver lasciato il Paese di origine».

59. HR Committee, *General Comment No. 36, Article 6: Right to Life*, op. cit., §26.

3.2. Motivi di salute e riconoscimento della protezione internazionale: la protezione sussidiaria (ex art. 14 lett. b d.lgs. n. 251/2007)

I presupposti per il riconoscimento della protezione sussidiaria sono stabiliti agli artt. 2 e 14 d.lgs. n. 251/2007, secondo cui è ammesso a tale forma di protezione il richiedente che dimostra fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel proprio Paese di origine, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno. Il danno grave è identificato normativamente in tre ipotesi, ossia in caso di: a) condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte; b) tortura od altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese d'origine; c) minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. Nel prosieguo della presente trattazione ci soffermeremo esclusivamente sul concetto del danno grave nella forma del trattamento inumano o degradante (art. 14, lett. b), d.lgs. n. 251/2017. Merita sin da ora anticipare che la Corte di Cassazione ha ribadito che il diritto alla protezione sussidiaria deve essere riconosciuto anche nel caso in cui a provocare il danno siano soggetti privati e nel Paese d'origine non vi sia un'autorità statale in grado di fornire adeguata ed effettiva tutela⁶⁰.

Nonostante il contenuto del divieto di trattamenti inumani o degradanti espresso nell'art. 3 CEDU e nell'art. 14, lett. b), del d.lgs. n. 251/2017 sia equivalente, le ragioni per cui questa situazione è sorta incidono sul tipo di protezione che lo Stato deve accordare. In altre parole, se ogni riconoscimento della protezione sussidiaria (art. 14, lett. b) protegge dal rischio di subire un trattamento inumano o degradante, non possiamo dire l'inverso: non ogni rischio di subire un trattamento inumano o degradante (3 CEDU) comporta il riconoscimento della protezione sussidiaria.

Il rapporto tra la tutela offerta dall'art. 3 CEDU e dalla protezione sussidiaria viene spiegato succintamente dalla Corte GUE nella sentenza resa nel caso C-542/13⁶¹.

60. Corte Cass., Sez. VI, 15 febbraio 2018, n. 3758.

61. CGUE, sentenza del 18 dicembre 2014, *Mohamed M'Bodj*, EU:C:2014:2452.



Secondo la Corte GUE, nell'interpretazione delle disposizioni sulla protezione sussidiaria, si deve tenere conto degli obiettivi della direttiva qualifiche e dei «determinati elementi propri del contesto in cui si inserisce l'art. 15, lett. b)», della direttiva medesima⁶².

In primo luogo, e diversamente da quanto richiesto per l'art. 3 CEDU, da un punto di vista temporale, il beneficio della protezione sussidiaria è applicabile solo al trattamento inumano o degradante *inflitto* al richiedente nel luogo di origine del richiedente (enfasi aggiunta)⁶³.

In secondo luogo, in base al combinato disposto del consid. 26 e dell'art. 6⁶⁴ della direttiva qualifiche, il danno deve essere costituito dal comportamento di un terzo e il rischio di deterioramento dello stato di salute dello straniero affetto da una grave malattia dovuto all'assenza di terapie adeguate nel suo Paese di origine, senza che sia in discussione una privazione di assistenza sanitaria inflittagli intenzionalmente, non basta per riconoscere a quest'ultimo il beneficio della protezione sussidiaria⁶⁵.

Nel caso in cui, quindi, l'esposizione al trattamento inumano o degradante non sia la conseguenza di una inflizione deliberata (così come evidenziato sopra), il richiedente asilo sarebbe protetto solo dal principio di divieto di *refoulement*. Nell'ordinamento nazionale questo divieto trova collocazione nel T.U. Imm. cui il prossimo paragrafo si appresta ad analizzare.

3.3. La protezione umanitaria e la sua abrogazione dall'ordinamento nazionale

Prima dell'entrata in vigore del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla l. 1 dicembre 2018, n. 132, il cittadino straniero colpito da una grave malattia o che versasse in una delicata condizione psicofisica poteva ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari sia documentando la sussistenza delle oggettive quan-

62. Id., §34.

63. Id., §33.

64. Che dispone l'elenco dei responsabili del danno grave.

65. Id., §§ 35 e 41.

to gravi situazioni personali tali da non consentirne l'allontanamento dal territorio nazionale e presentando istanza al Questore sia a seguito del rigetto della propria domanda di protezione internazionale da parte della Commissione territoriale⁶⁶.

In base a quanto disposto dall'art. 32, comma 3, d.lgs. n. 25/2008, la Commissione, in caso di mancato accoglimento della domanda di protezione internazionale, laddove ritenesse sussistenti gravi motivi di carattere umanitario, trasmetteva gli atti al Questore per il rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 5, comma 6, T.U. Imm.

La giurisprudenza di merito e quella di legittimità sono più volte intervenute per definire i presupposti applicativi dell'art. 5, comma 6, T.U. Imm., interpretati alla luce dei diritti umani fondamentali e della natura della norma tale da escludere la tassatività dei casi in essa rientranti⁶⁷.

In particolare, la Corte di Cassazione con la nota sentenza n. 4455/2018⁶⁸, muovendo da un'interpretazione estensiva dell'art. 5, comma 6, T.U. Imm., ha enunciato importanti criteri ermeneutici ai fini di una corretta applicazione della norma, rilevando la necessità di operare una comparazione tra la situazione esistente in Italia e quella nel Paese d'origine al fine di valutare la sussistenza di «un'effettiva ed incolmabile sproporzione tra i due contesti di vita nel godimento dei diritti fondamentali che costituiscono presupposto indispensabile di una vita dignitosa (art. 2 Cost.)».

La Corte, pronunciandosi inizialmente sulla rilevanza dell'integrazione sociale, estende poi il ragionamento anche ad altre ipotesi di vulnerabilità, affermando che la condizione di vulnerabilità può dipendere anche «dalla mancanza di condizioni minime per condurre un'esistenza nella quale non sia radicalmente compromessa la possibilità di soddisfare i bisogni e le esigenze ineludibili della vita personale, quali quelli strettamente connessi al proprio sostentamento e al raggiungimento degli *standards* minimi per un'esistenza dignitosa» e da « un'esposizione

66. Art. 5, comma 6, d.lgs. n. 286/1998 e art. 11 d.P.R. 394/99.

67. N. Zorzella, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 1, 2018.

68. Cass. civ., I Sez., 23 febbraio 2018, n. 4455.



seria alla lesione del diritto alla salute» così come da «una situazione politico-economica molto grave con effetti di impoverimento radicale riguardante la carenza di beni di prima necessità, di natura anche non strettamente contingente, od anche discendere da una situazione geo-politica che non offre alcuna garanzia di vita all'intero del Paese d'origine (siccity, carestie, situazioni di povertà inemendabili)».

La più recente giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione, chiamata a pronunciarsi proprio su casi di richiedenti protezione internazionale affetti da gravi patologie o in condizioni di particolare vulnerabilità psico-fisica, offre ulteriori spunti di riflessione sia rispetto ai presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria, sia riguardo alla comparazione tra la tutela del diritto alla salute offerta dalla protezione umanitaria e quella offerta da altre tipologie di permesso di soggiorno.

Secondo la Corte di Cassazione

la vulnerabilità del richiedente può anche essere la conseguenza di un'esposizione seria alla lesione del diritto alla salute adeguatamente allegata e dimostrata né tale primario diritto della persona può trovare esclusivamente tutela nell'art. 36 del d.lgs. n. 286/1998 ("Ingresso e soggiorno per cure mediche") in quanto la ratio della protezione umanitaria rimane quella di non esporre i cittadini stranieri al rischio di condizioni di vita non rispettose del nucleo minimo di diritti della persona che ne integrano la dignità, come il fondamentale diritto alla salute laddove ricorrano i suddetti presupposti, e al contempo di essere posti nella condizione di integrarsi nel Paese ospitante anche attraverso lo svolgimento di un'attività lavorativa, mentre il permesso di soggiorno per cure mediche di cui all'art. 36 cit. si può ottenere esclusivamente mediante specifico visto d'ingresso e pagamento delle spese mediche da parte dell'interessato [...]⁶⁹.

In altra pronuncia⁷⁰, la Suprema Corte ricorda come «l'art. 2, comma 11, lettera h-bis) del d.lgs. 25/2008 [come modificato ad opera dall'articolo 25, comma 1, lettera b), numero 1), del d.lgs. 18/8/2015, n. 142] definisce le

69. Cass. civ., I Sez., 4 febbraio 2020, n. 2558.

70. Cass. civ., I Sez., 10 luglio 2019, n. 18541.

persone vulnerabili [...] includendo [...] anche le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali» e (con riferimento ad una patologia mentale) rileva che «si tratta di una situazione di vulnerabilità normativamente tipizzata, rilevante ai fini della protezione di carattere umanitario».

La Corte evidenzia inoltre che

la fattispecie in questione (gravi patologie in atto), sia pur con differenziato regime normativo, è tuttora considerata meritevole di protezione anche ad opera dall'art. 19, comma 2, lettera *d-bis* del d.lgs. 286 del 1998 [come modificato ad opera dall'articolo 1, comma 1, lettera g), del d.l. 4/10/2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1/12/2018, n. 132, entrato in vigore dopo la pronuncia del Tribunale]. [...] In tali ipotesi, anche secondo la nuova disciplina, il Questore rilascia un permesso di soggiorno per cure mediche, per il tempo attestato dalla certificazione sanitaria, comunque non superiore ad un anno, rinnovabile finché persistono le condizioni di salute di particolare gravità debitamente certificate, valido solo nel territorio nazionale. Il Tribunale non si è posto il problema rilevante, ossia la possibilità per il ricorrente di ricevere adeguate cure nel Paese di origine in relazione alla patologia psichica in atto (depressione cronicizzata), con riferimento alla normativa all'epoca esistente del permesso per ragioni umanitarie *ex art. 5*, comma 6, d.lgs. 286/1998, né poteva porsi in relazione al nuovo permesso tipizzato di cui al citato art. 19, introdotto solo successivamente alla pronuncia impugnata, e si è limitato ad argomentare circa la possibilità di ricevere medio tempore le necessarie cure sanitarie dal Servizio Sanitario Nazionale o comunque cure mediche nel regime di cui all'art. 36 d.lgs. 286/1998.

Il riferimento all'art. 19, comma 2, lett. *d-bis*), contenuto nella pronuncia della Suprema Corte appare rilevante al fine di analizzare, nel prossimo paragrafo, quale tutela residuale permane nell'ordinamento a seguito dell'abrogazione della protezione umanitaria.

3.4. Il permesso di soggiorno per cure mediche art. 19, comma 2, lett. d-bis) d.lgs. n. 286/1998

Come anticipato, con il d.l. n. 113/2018, convertito con modificazioni dalla l. n. 132/2018, il legislatore è intervenuto sull'art. 19, T.U. Imm.



ampliando le fattispecie riconducibili al divieto di espulsione già previste e inserendo una tipologia di permesso di soggiorno direttamente riconducibile alla situazione dello straniero che versa in condizioni di salute di eccezionale gravità tali da non consentire di eseguire il provvedimento di espulsione.

Secondo quanto previsto dal comma 2 lettera *d-bis*) dell'art. 19:

Non è consentita l'espulsione, salvo che nei casi previsti dall'articolo 13, comma 1, nei confronti degli stranieri che versano in condizioni di salute di particolare gravità, accertate mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese d'origine o di provenienza.

In tali ipotesi, la norma prevede che il Questore possa procedere al rilascio di un permesso di soggiorno per cure mediche per il tempo attestato dalla certificazione sanitaria, comunque non superiore ad un anno, rinnovabile finché persistono le condizioni di salute di particolare gravità, valido solo nel territorio nazionale.

Il permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'art. 19, comma 2, lett. *d-bis*) T.U. Imm. si differenzia quindi dagli altri permessi di soggiorno per cure mediche già previsti dall'ordinamento nazionale, ed in particolare da quello rilasciato ai sensi della lett. d) del medesimo articolo e da quello previsto dal successivo art. 36, oltre che presupposti e caratteristiche anche per finalità di tutela.

A seguito dell'intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 376/2000, il permesso di soggiorno previsto dall'art. 19, comma 2, lett. d), T.U. Imm. deve infatti essere considerato come uno strumento finalizzato ad offrire una tutela adeguata alla donna in stato di gravidanza e di colei che ha partorito da non oltre sei mesi nonché al neo-padre convivente, nel rispetto del diritto del minore ad essere educato, ove ciò sia possibile, da entrambi i genitori e del principio di «paritetica partecipazione di entrambi i coniugi alla cura e all'educazione della prole, senza distinzione o separazione di ruoli tra uomo e donna, ma con reciproca integrazione di essi».

Il permesso di soggiorno per cure mediche previsto dall'art. 36 T.U. Imm., il cui rilascio è subordinato ad un visto di ingresso per cure mediche, ha invece lo scopo di consentire l'ingresso per cure in Italia di cittadini stranieri provenienti da Paesi nei quali non esistono o non sono facilmente accessibili competenze medico specialistiche per il trattamento di specifiche patologie⁷¹.

Sebbene il nuovo permesso di soggiorno per cure mediche disciplinato dalla lett. d-bis) dell'art. 19, T.U. Imm. appare andare nel senso di offrire una più ampia tutela contro l'espulsione rispetto alle altre tipologie già esistenti nell'ordinamento, le problematiche applicative, derivanti sia dalla formulazione della norma, sia dalle previsioni contenute nella circolare n. 400/A/2019/12.214.18.2 del 18.01.2019 del Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza. Direzione centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere contenente ulteriori indicazioni circa il rilascio di tale tipologia di permesso di soggiorno, rischiano di ridurre in modo significativo l'efficacia della tutela offerta da tale permesso di soggiorno.

Se infatti la norma richiede che le condizioni di salute di particolare gravità siano accertate mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, affidando di fatto a quest'ultimo il delicatissimo ruolo di valutare non solo la gravità delle condizioni di salute ma anche il pregiudizio in caso di rientro nel Paese d'origine, la circolare sopra citata prevede che la verifica della mancanza della possibilità del richiedente di fruire di cure mediche nel Paese di origine o di provenienza ovvero, qualora tali cure possano essere fornite, del pregiudizio alla salute che comporterebbe il viaggio di rientro del cittadino straniero nel proprio Paese, debba essere svolta dalle Questure attraverso documentazione da richiedere alle competenti rappresentanze diplomatiche italiane o estere.

71. La giurisprudenza amministrativa ha tuttavia riconosciuto che in taluni casi eccezionali può configurarsi una procedura atipica che applica il permesso di soggiorno previsto dall'art. 36 al caso di stranieri già presenti in Italia sia pure in modo irregolare (si veda ad es. Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza 13 marzo 2014).



Le previsioni della norma e della circolare, oltre essere oggetto di critica anche da parte degli stessi medici chiamati ad effettuare le valutazioni sopra descritte⁷², hanno portato a prassi applicative molto differenziate, rendendo in alcuni casi necessario l'intervento dei giudici per ottenere un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma utile a chiarire che

ai fini del rilascio del permesso per cure mediche, è richiesto esclusivamente la sussistenza di una patologia di particolare gravità che rende necessario nell'immediato un percorso di cura per la tutela della salute e della vita del cittadino straniero. Deve trattarsi di patologie pericolose nell'immediato o suscettibili di aggravamento in futuro, a cui corrispondono prestazioni sanitarie che non possono essere differite o che sono essenziali per scongiurare aggravamenti che nel tempo potrebbero determinare maggiore danno alla salute o rischi per la vita nell'ipotesi di un rientro nel Paese di origine⁷³.

Un altro profilo di problematicità del nuovo istituto risulta essere quello del suo collegamento con la procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

Come esposto in precedenza, con il d.l. n. 113/2018, il legislatore ha eliminato la possibilità delle Commissioni territoriali di valutare la sussistenza dei "gravi motivi di carattere umanitario" mantenendo tuttavia fermo il potere-dovere delle Commissioni territoriali di valutare l'eventuale sussistenza dei presupposti del principio del *non-refoulement*, alla luce di quanto previsto dall'art. 19, comma 1 e comma 1.1, T.U. Imm.

Secondo il dettato normativo, in tali circostanze la Commissione territoriale trasmette gli atti al Questore per il rilascio di un permesso di soggiorno per "protezione speciale", di durata annuale, che consente di svolgere attività lavorativa ma non è convertibile in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

72. Si veda la lettera della Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri indirizzata al Presidente del Consiglio, al Ministro dell'Interno e al Ministro della Salute, pubblicata su «Quotidiano Sanità» e disponibile al link <http://www.quotidiano-sanita.it/allegati/allegato444328.pdf>.

73. Trib. di Napoli, ord. 14 febbraio 2020.

La norma non sembra invece prevedere la possibilità per le Commissioni di trasmettere gli atti al Questore per il rilascio del permesso per cure mediche, posto l'assenza di un riferimento diretto al comma 2 lett. d-*bis*) dell'art. 19.

Una lettura costituzionalmente orientata delle richiamate disposizioni aprirebbe tuttavia lo spazio alla possibilità che la Commissione prima e (sicuramente) il giudice dopo valutino tutte le ipotesi di non respingimento previste dall'art. 19, ordinando il rilascio di tipologie differenti di permesso di soggiorno a seconda della situazione contingente, anche attraverso l'applicazione dei principi già fissati dalle Corti superiori e un'interpretazione del diritto alla salute tale da garantire la tutela di tutti i diritti ad esso ricollegati.

L'ACCOGLIENZA DI RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI IN ITALIA

Monia Giovannetti, Lucia Iuzzolini

1. Premessa

Il tema relativo alla protezione del perseguitato e l'accoglienza dello straniero, da sempre presente nella tradizione della civiltà mediterranea ed europea, si connota per i fluidi margini di interpretazione che si ampliano o si restringono a seconda delle condizioni politiche e delle pratiche di riconoscimento sociale¹. Sul grado di protezione e sulle modalità di accoglienza previste si misura il concetto stesso di dignità umana elaborato dal punto di vista politico-culturale nonché i diritti fondamentali riconosciuti nei confronti delle persone che si trovano in condizioni di grave pregiudizio se non in pericolo di vita.

Scopo dell'articolo sarà pertanto definire, sulla base dei principi internazionali, europei e nazionali, le categorie dei protetti internazionali per i quali è stato previsto il diritto all'accoglienza e soffermarsi sulla progressione normativa che ha modificato profondamente il sistema di accoglienza nazionale. Si concluderà, infine, richiamando l'evoluzione giurisprudenziale che ha portato a riconoscere il diritto all'accoglienza agli "esclusi" dal d.l. n. 113/2018, convertito dalla l. n. 132/2018, ritenendo inapplicabile la normativa sopravvenuta rispetto a situazioni giuridiche già perfezionate nella previgente normativa.

1. S. Celentano, *Lo status di rifugiato e l'identità politica dell'accoglienza*, in «Questione Giustizia», 2, 2018, p. 67 ss.



2. La legislazione europea in tema di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati

Tutti gli Stati membri dell'Unione Europea a partire dall'adesione alla Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951 (e al protocollo del 1967) avevano sviluppato sistemi nazionali di asilo al fine di assicurarne l'effettiva attuazione, ma solo in virtù del trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel maggio 1999, l'asilo e l'immigrazione sono divenuti un settore di competenza sovranazionale dell'UE.

Con l'articolo 63 del trattato che istituisce la Comunità europea, si richiama il fatto che gli Stati membri dell'UE riconoscono che la convenzione di Ginevra sui rifugiati costituisca la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati, e si fornisce per la prima volta la base giuridica per la creazione del sistema europeo comune di asilo prevedendo da parte del Consiglio l'adozione di specifiche misure in materia di asilo, rifugiati e sfollati.

Di tale sistema si fa esplicito riferimento nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere ove per la prima volta si dichiara di aver convenuto «di lavorare all'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo, basato sull'applicazione integrale e estensiva della convenzione di Ginevra» al fine di disciplinare tutti gli aspetti dell'asilo. Il CEAS (*Common European Asylum System*) nasce dal riconoscimento che, in uno spazio senza frontiere interne, l'asilo richiede una regolamentazione armonizzata a livello dell'UE e dunque, a breve termine, suo compito sarebbe stato quello di determinare con chiarezza e praticità lo Stato competente per l'esame delle domande di asilo; prevedere norme comuni per una procedura di asilo equa ed efficace; prevedere condizioni comuni minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo; prevedere il ravvicinamento delle normative relative al riconoscimento e agli elementi sostanziali dello *status* di rifugiato². Il sistema doveva altresì essere completato da misure che prevedessero forme sussidiarie di protezione che offrissero uno *status* adeguato alle persone che avrebbero avuto

2. Consiglio europeo, conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, SN 200/99, Bruxelles, punto 13.

necessità di tale protezione e le norme comunitarie avrebbero dovuto indirizzarsi verso una procedura comune in materia di asilo e uno *status* uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo, valido in tutta l'Unione. Le conclusioni di Tampere esortavano, infine, il Consiglio a intensificare gli sforzi per giungere ad un accordo sulla questione della protezione temporanea degli sfollati, basato sulla solidarietà tra gli Stati membri³.

In base all'articolo 63, TCE, gli strumenti legislativi adottati nella prima fase del CEAS (2000-2005), hanno riguardato la definizione di norme minime comuni alle quali gli Stati membri dovevano aderire in materia di accoglienza dei richiedenti asilo, per l'attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, e per il contenuto della protezione riconosciuta, e per le procedure di riconoscimento e revoca dello *status* di rifugiato. È stata adottata una legislazione che fissa gli standard minimi per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio e i regolamenti, finalizzati a stabilire i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo e alla istituzione di una banca dati «Eurodac» per l'archiviazione e il confronto dei dati relativi alle impronte digitali.

La seconda fase di sviluppo del CEAS, dove l'attenzione è passata dalla definizione degli standard minimi ad una procedura comune in materia di asilo basata su uno *status* di protezione uniforme, si è conclusa nel 2013 con l'adozione di una legislazione derivata modificata, o "rifusa" (ad eccezione per la direttiva sulla protezione temporanea, che non è stata oggetto di rifusione). Attualmente gli strumenti legislativi UE del CEAS sono pertanto costituiti dal diritto primario [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), trattato sull'Unione europea (TUE) e Carta UE] e da una legislazione derivata (regolamenti e direttive)⁴.

3. Cfr. European Asylum Support Office, *Un'introduzione al Sistema Europeo Comune di Asilo per i giudici*, agosto 2016, disponibile in <https://easo.europa.eu>.

4. Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, G.U. L 212; Regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione, del 2 settembre 2003, recante modalità di applica-



Uno dei pilastri del CEAS, è la direttiva 2013/33/UE (c.d. direttiva accoglienza), che stabilisce norme per l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. La direttiva 2013/33 ha il compito di stabilire norme relative all'accoglienza dei richiedenti negli Stati membri, rispettando i diritti fondamentali e osservando i principi riconosciuti segnatamente dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea assicurando il pieno rispetto della dignità umana. Tali norme mirano a garantire un livello di vita dignitoso per i richiedenti asilo nell'UE e a garantire che siano rispettati i loro diritti umani. La direttiva si applica ai richiedenti protezione internazionale e alle loro famiglie, inclusi il co-

zione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo, G.U. L 222/3. Il regolamento è ancora in vigore con riferimento al regolamento Dublino III, ad eccezione degli articoli 11, paragrafo 1, e 13, 14 e 17; direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), G.U. L 337/9 (recepimento, per la maggior parte delle disposizioni, entro il 21 dicembre 2013); Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 che istituisce l'Eurodac per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (rifusione), G.U. L 180/1 (applicabile a decorrere dal 20 luglio 2015). Infine, Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (rifusione) (Dublino III), G.U. L 180/31 (applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2014); direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, G.U. L 180/96 (recepimento, per alcune disposizioni, entro il 20 luglio 2015; applicabilità degli articoli 13 e 29 a decorrere dal 21 luglio 2015); direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione), G.U. L 180/60 (recepimento, per alcune disposizioni, entro il 20 luglio 2015, per altre entro il 20 luglio 2018; applicabilità degli articoli 47 e 48 a decorrere dal 21 luglio 2015).

niuge del richiedente o il partner non legato da vincoli di matrimonio, i figli minori al di sotto dei 18 anni e gli altri familiari (ad esempio la madre o il padre del richiedente se minore). Tale strumento, oltre a tendere ad armonizzare le condizioni di accoglienza nei Paesi di tutta l'UE (l'accesso all'alloggio, vitto e vestiario, sussidi economici, assistenza medica e psicologica), definisce le esigenze delle persone vulnerabili (minori, disabili o vittime di abusi) sulla base di una valutazione individuale, prevede l'applicazione di norme specifiche per i minori non accompagnati e le vittime di torture e violenze e disegna la tutela dei richiedenti asilo vulnerabili che devono poter accedere all'assistenza psicologica.

Oltre al pilastro dedicato all'accoglienza si vogliono in questa sede annoverare le altre direttive che costituiscono gli altri pilastri dedicati a rendere stabile il sistema di asilo ovvero la direttiva 2001/55/CE (c.d. direttiva sfollati), recante norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e previsioni inerenti la promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi; la direttiva 2011/95/UE (c.d. direttiva qualifiche), recante norme sulla qualifica dei beneficiari di protezione internazionale nonché norme sul contenuto dello *status* riconosciuto, recepita nel nostro Paese con d.lgs. n. 18/2014, che ha modificato il d.lgs. n. 251/2007 (attuativo della prima direttiva qualifiche, dir. 2004/83/CE); la direttiva 2013/32/UE (c.d. direttiva procedure), relativa alla definizione di procedure comuni per la concessione e la revoca della protezione internazionale. Il quadro normativo è arricchito da due ulteriori strumenti necessari per la definizione dei criteri per la determinazione dello Stato competente alla presa in carico della domanda di protezione internazionale del migrante, anche attraverso il confronto delle impronte digitali dei migranti. I regolamenti citati ovvero il regolamento Dublino III n. 604/2013 e il regolamento EURODAC, n. 603/2013, sono stati funzionali a rendere efficaci le misure previste all'interno delle direttive strutturando metodi e percorsi per la determinazione dello stato competente alla presa in carico dei richiedenti protezione internazionale.



3. La disciplina dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia: il d.lgs. n. 142/2015

La prima direttiva europea in tema di accoglienza 2003/9/CE era stata recepita nell'ordinamento interno dal d.lgs. n. 140/2005, poi abrogato dal d.lgs. n. 142/2015 che ne ha sostituito il contenuto, aggiornandolo con le disposizioni della nuova direttiva accoglienza del 2013. Il c.d. decreto accoglienza (d.lgs. n. 142/2015), modificato ed integrato più volte⁵, si è occupato di disciplinare l'intera fase dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, dagli obblighi informativi a carico degli enti che ricevono le domande, alle fasi successive di prima e seconda accoglienza. Ha previsto che l'accesso alle misure di accoglienza e il rilascio del permesso di soggiorno per richiesta protezione internazionale non possano essere subordinati alla sussistenza di requisiti ulteriori rispetto a quelli espressamente richiesti dalla legge⁶ e ha disposto che le misure di accoglienza debbano applicarsi fin dal momento della manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale.

Recependo le direttive europee 2013/32/UE e 2013/33/UE, il d.lgs. n. 142/2015, ha formalizzato e consolidato la disciplina dell'accoglienza tracciando, in sintonia con l'Intesa raggiunta in Conferenza Stato-Regione il 10 luglio 2014⁷, un sistema "plurifasico e multilivello" articolato in:

- una fase preliminare di soccorso, prima assistenza e identificazione, che si svolge in centri governativi in corrispondenza dei luoghi maggiormente interessati da sbarchi massicci (art. 8, d.lgs. n. 142/2015);

5. Il d.lgs. n. 142/2015 è stato modificato ed integrato dal d.l. n. 13/2017, convertito dalla l. n. 46/2017, che ha previsto alcuni interventi urgenti in materia di immigrazione e, successivamente, con la l. n. 47/2017 sui minori stranieri non accompagnati e con il correttivo d.lgs. n. 220/2017. Recentemente, con il d.l. n. 113/2018, convertito dalla l. n. 132/2018 (c.d. decreto sicurezza e immigrazione) è stato riformato l'impianto complessivo del sistema.

6. Cfr. A. Brambilla, *Il diritto all'accoglienza dei richiedenti asilo in Italia: quali sfide dopo la legge 132/2018*, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asilo-accoglienza-dopo-legge-132-2018/>, 14.5.2019.

7. In tale sede viene adottato il Piano Nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati e concordata l'istituzione del Tavolo nazionale di coordinamento.

- una fase di prima accoglienza assicurata in centri governativi di prima accoglienza per richiedenti asilo istituiti con decreto del Ministro dell'Interno, per il tempo necessario all'espletamento delle operazioni di identificazione (ove non completate precedentemente), alla verbalizzazione della domanda e all'avvio della procedura di esame della stessa, nonché all'accertamento delle condizioni di salute del migrante (art. 9, d.lgs. n. 142/2015);
- una fase di seconda accoglienza in una delle strutture operanti nell'ambito del sistema Sprar predisposto dagli enti locali, ove lo straniero permane per tutta la durata del procedimento di esame della domanda di protezione e, in caso di ricorso giurisdizionale, fintanto che è autorizzata la sua permanenza sul territorio italiano (art. 14, d.lgs. n. 142/2015).

Nel decreto si prevede inoltre che, qualora sia temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture di prima o di seconda accoglienza, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, il Prefetto possa apprestare misure straordinarie di accoglienza, in strutture temporanee denominate CAS, «limitatamente al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture di prima o seconda accoglienza» (art. 11, d.lgs. n. 142/2015).

All'art. 17 vengono, inoltre, indicati i servizi che devono essere attivati presso le strutture di prima accoglienza e nello Sprar appositamente dedicati alle persone vulnerabili definite dalla direttiva c.d. qualifiche (minori, disabili, anziani, vittime di torture, stupri o altre forme di grave violenza psicologica, fisica o sessuale, donne in gravidanza, genitori singoli con figli minori, vittime di mutilazioni genitali). In particolare, come già previsto a seguito dell'adozione del d.lgs. n. 140/2005, nell'ambito del sistema di accoglienza territoriale (*ex* art. 14) sono attivati servizi speciali di accoglienza per i richiedenti portatori di esigenze particolari.

Infine, prima l'Intesa del 10 luglio 2014 e il d.lgs. n. 142/2015 poi, hanno previsto per i minori stranieri non accompagnati (sia richiedenti asilo che non) uno specifico percorso di accoglienza in strutture governative ad alta specializzazione in fase di primo rintraccio e poi il successivo trasferimento in strutture di secondo livello di accoglienza nell'ambito dello Sprar (artt. 18 e 19, d.lgs. n. 142/2015).



4. Il nuovo sistema di accoglienza nazionale a seguito delle modifiche apportate dal d.l. n. 113/2018

Il d.l. n. 113/2018, modificando in maniera significativa il d.lgs. n. 142/2015, ha riorganizzato il sistema di accoglienza operando una scissione tra prima e seconda accoglienza, demandando alla seconda i servizi di integrazione sociale. Da un sistema unico e plurifasico si passa ad un sistema *binario* di accoglienza nell'ambito del quale sono previste collocazioni differenziate in termini di tipologia di strutture, servizi erogati nonché per il grado di coinvolgimento e protagonismo degli enti territoriali. L'articolo 12 del d.l. n. 113, modificando il comma 1 dell'art. 1-*sexies* del d.l. 30 dicembre 1989, n. 416 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39) interviene, innanzitutto, *sulla platea dei beneficiari* dei servizi di accoglienza e integrazione prestati dagli enti locali nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) prevedendo, dunque, due circuiti di accoglienza distinti. L'accesso alla rete di accoglienza degli enti locali è riservato ai soli titolari di protezione internazionale, ai minori stranieri non accompagnati e ad altre nuove categorie di soggetti che analizzeremo a breve, mentre vengono esclusi dai medesimi servizi, i richiedenti la protezione internazionale o i titolari di altre forme di protezione come era, invece, fino ad ora previsto.

Il secondo comma dell'art. 12 del d.l. n. 113/2018 ristrutturava l'impianto complessivo del sistema di accoglienza ed in particolare alla lettera f), riscrive l'articolo dedicato alla disciplina del "Sistema di accoglienza territoriale" (14 del d.lgs. n. 142/2015), ora rubricata "Modalità di accesso al sistema di accoglienza", abrogando puntualmente le parti concernenti lo Sprar. Il "Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati" viene pertanto rinominato in "Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati (Siproimi)" (lettera d) e la modifica inerente l'ambito di applicazione soggettivo dei servizi di accoglienza dello Sprar si riverbera, necessariamente, su diverse parti dell'articolo istitutivo del Sistema (lettera b e c sul quarto e quinto comma dell'art. 1-*sexies* del d.l. n. 416/1989) ma anche, come vedremo, su diverse altre disposizioni.

4.1. L'accoglienza nel Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati (Siproimi)

Oltre ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo e non, la nuova formulazione del comma 1 dell'art. 1-*sexies*, prevede che possano accedere al Siproimi i titolari dei nuovi permessi di soggiorno introdotti dall'art. 1 del d.l. n. 113/2018 (per cure mediche, per calamità e per atti di particolare valore civile), nonché i titolari dei permessi di soggiorno rinominati in "casi speciali" ma già previsti dal Testo unico in materia di immigrazione (d.lgs. n. 286/1998, di seguito T.U. Imm.), a patto che non siano già stati accolti in sistemi di protezione specificamente dedicati.

Le modifiche normative riservano, pertanto, l'accesso ai servizi di accoglienza, assistenza e integrazione sociale dell'*ex Sprar* ai titolari di:

- permesso di soggiorno per protezione internazionale riconosciuti ai sensi dell'art. 32 del d.lgs. n. 25/2008;
- permesso di soggiorno per *casi speciali* a condizione che tali soggetti non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati (titolari di un permesso per motivi di protezione sociale *ex art. 18 T.U. Imm.*; permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica *ex art. 18-bis T.U. Imm.*, permesso di soggiorno per vittime di particolare sfruttamento lavorativo *ex art. 22, comma 12-quater T.U. Imm.*);
- permesso di soggiorno per cure mediche *ex art. 19, comma 2, lett. d-bis*, T.U. Imm.;
- permesso di soggiorno per calamità nel Paese di origine *ex art. 20-bis T.U. Imm.*;
- permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile *ex art. 42-bis T.U. Imm.*

A questi vanno aggiunti, come anticipato, i *minori stranieri non accompagnati* per i quali il Siproimi viene confermato quale sistema di accoglienza ed inclusione sia per i richiedenti sia per coloro che non avanzano istanza di protezione internazionale. Come già previsto dal d.lgs. n. 142/2015 (artt. 18, 19, 19-*bis* e 21) e dalla legge n. 47/2017, i minori



sono accolti nelle strutture di prima accoglienza⁸ (strutture governative a loro destinate)⁹ per il tempo strettamente necessario all'identificazione, all'eventuale accertamento dell'età, nonché a ricevere tutte le informazioni sui diritti del minore compreso quello di chiedere la protezione internazionale, mentre la prosecuzione dell'accoglienza deve avvenire in progetti a loro specificatamente dedicati nell'ambito del Sistema di protezione (Siproimi). Solo in caso di temporanea indisponibilità nelle strutture afferenti al Sistema, l'assistenza e l'accoglienza sono provvisoriamente assicurate dall'ente locale dove si trova il minore, fatta salva la possibilità di trasferimento in un altro Comune (secondo gli indirizzi fissati da un Tavolo di coordinamento), tenendo in considerazione prioritariamente il superiore interesse del minore. I Comuni che assicurano l'attività di accoglienza accedono ai contributi disposti dal Ministero dell'Interno a valere sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati¹⁰.

8. Nel d.lgs. n. 142/2015 (artt. 18, 19, 19-bis e 21) vengono ampiamente descritte le fasi dell'accoglienza previste per i minori stranieri non accompagnati e vengono evidenziati nel dettaglio il ruolo dei diversi attori coinvolti. L'assetto, ripreso anche dalla legge n. 47/2017 prevede che i minori vengano dapprima accolti nelle strutture di prima accoglienza (per un massimo di 30 giorni) nell'ambito delle quali svolgere le operazioni di identificazione, che debbano concludersi entro dieci giorni, sulla base di una procedura unica disciplinata dalla legge (art. 19-bis, d.lgs. n. 142/2015). All'interno delle strutture è garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, accompagnato se necessario da un mediatore culturale.

9. Cfr. Decreto Ministeriale, *Istituzione di centri governativi di prima accoglienza dedicati ai minori stranieri non accompagnati*, 1 settembre 2016.

10. I Comuni che assicurano l'attività di accoglienza accedono ai contributi disposti dal Ministero dell'Interno a valere sul Fondo nazionale per i minori non accompagnati. Il Fondo, istituito dalla legge di stabilità 2015 (l. n. 190/2015, art. 1, commi 181-182) nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, è erogato ai Comuni attraverso le Prefetture sulla base delle giornate di accoglienza erogate nel corso dell'anno. A tal proposito è utile evidenziare che la lettera h-bis) dell'art. 12 del d.l. n. 113/2018 aveva modificato l'articolo 19 del d.lgs. n. 142/2015, specificando che i Comuni interessati dall'accoglienza dei minori oltre ad accedere al Fondo dedicato dovessero ritenere sgravati da ogni spesa o onere per l'accoglienza prestata ai minori stranieri non accompagnati. La novella, di indubbio interesse in un'ottica di governante dei flussi migratori volta ad affrontare il tema dell'accoglienza dei minori in un quadro di interventi ordinari e stabili a sostegno dei Comuni coinvolti, è risultata sin dall'inizio oscura sotto il profilo applicativo ma soprattutto è stata oggetto di immediata rettifica. Infatti in sede di Legge di Bilancio per il 2019 (l. 30 dicembre 2018, n. 145), l'articolo 1, comma 769 (accesso dei Comuni al Fondo nazionale

Per quanto attiene l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, seppur l'impianto previsto dalla normativa previgente rimanga invariato, è utile evidenziare che la circolare del Ministero dell'Interno¹¹ nell'impartire indicazioni ai Prefetti in merito alla loro accoglienza (compresi i neo-maggioirenni) all'interno del Siproimi offre spunti interessanti sull'evoluzione futura del sistema di accoglienza dedicato ai minori stranieri non accompagnati. Innanzitutto viene ribadito che all'interno del Siproimi debbono confluire, previa comunicazione ai tutori e alla competente Autorità giudiziaria minorile, tutti i minori stranieri non accompagnati attualmente presenti presso le strutture temporanee attivate dai Prefetti ai sensi dell'art. 19, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 142/2015, quelli accolti nelle strutture di prima accoglienza ad alta specializzazione attivati dal Ministero dell'Interno (c.d. centri FAMI) e coloro che sono ospitati presso le strutture dei Comuni che assicurano l'accoglienza ai sensi dell'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 142/2015. Al contempo, nella circolare, si specifica che al trasferimento dei minori nel Siproimi debba necessariamente conseguire la chiusura delle strutture temporanee da parte dei Prefetti, così come viene prospettato un sostanziale ridimensionamento dei centri di prima accoglienza¹². I c.d. "centri FAMI" e i CAS per minori saranno dunque progressivamente chiusi e «man mano che il sistema Siproimi si adeguerà, anche dimensionalmen-

per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati) ha soppresso la previsione introdotta nell'art. 12, comma 2, lettera h-*bis* della legge di conversione del d.l. n. 113/2018.

11. Cfr. Circolare del Dipartimento Libertà civili e Immigrazione – Ministero dell'Interno, *D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, con la legge 1 dicembre 2018 n. 132 recante* "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata". *Profili applicativi*, 27 dicembre 2018.

12. Nella circolare si specifica che sarà cura del Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione «monitorare l'attività dei Centri FAMI affinché, nel rispetto della normativa che prevede la permanenza dei MSNA in tali centri per il tempo strettamente necessario e comunque non oltre i 30 gg., i minori vengano segnalati al Servizio Centrale del Siproimi secondo modalità operative consolidate. Tale procedura consentirà il graduale trasferimento di tutti i minori ospitati in 19 dei 27 progetti attivi, la cui chiusura è prevista per il 27 marzo 2019. La suddetta procedura continuerà ad essere operativa per i restanti 8 progetti, la cui scadenza è prevista il 9 giugno 2020, fino ad esaurimento delle presenze».



te, alle esigenze di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati» vi confluiranno tutti i minori per i quali oggi sono i Comuni ad assicurare un'ideale collocazione e accoglienza.

In merito alla permanenza all'interno del Siproimi dei neomaggiorenni è importante evidenziare che al compimento della maggiore età possono permanere all'interno del Sistema fino alla definizione della domanda di protezione internazionale (art. 12, comma 5-bis, d.l. n. 113/2018) e nel caso di concessione della protezione internazionale, per il tempo riservato alla permanenza dei beneficiari. In particolare, seppur il Ministero dell'Interno nella circolare non chiarisca se queste indicazioni si applichino anche ai minori che a causa dell'indisponibilità di posti nell'ambito del Siproimi non siano stati inseriti all'interno di tale Sistema durante la minore età, in base a un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 12, comma 5-bis, del d.l. n. 113/2018, si dovrebbe ritenere che possano esservi inseriti qualora diventi disponibile un posto in tale Sistema anche dopo che abbiano compiuto la maggiore età.

Analogo ragionamento dovrebbe valere per i neomaggiorenni in prosieguo amministrativo che non siano stati inseriti nel Siproimi durante la minore età. La circolare del Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione specifica che i neomaggiorenni per i quali è stato disposto l'affidamento ai servizi sociali (c.d. prosieguo amministrativo *ex* art. 13, l. n. 47/2017) potranno proseguire il loro percorso di accoglienza nel Siproimi fino alla conclusione della misura ordinata dal Tribunale per i minorenni (che può durare al massimo fino ai 21 anni), a prescindere dalla tipologia di permesso di soggiorno posseduto¹³.

13. A tal proposito si veda, oltre alla Circolare del Ministero dell'Interno - Dipartimento Libertà civili e Immigrazione del 27 dicembre 2018, anche la scheda per i tutori e gli operatori che seguono minori non accompagnati dal titolo *Quali percorsi per i minori non accompagnati in seguito all'abrogazione del permesso per motivi umanitari?* redatta da ASGI e Intersos del 12 dicembre 2018. In quest'ultima si evidenzia che debbano essere inclusi anche i neomaggiorenni in prosieguo amministrativo che siano titolari di protezione umanitaria o che abbiano chiesto la conversione del permesso di soggiorno per minore età in un permesso per studio, lavoro o attesa occupazione, al compimento dei 18 anni, ai sensi dell'art. 32 T.U. Imm.

4.2. L'accoglienza nei centri governativi di prima accoglienza e nelle strutture straordinarie di accoglienza

Con l'intento di andare verso il superamento di un "diritto di permanenza indistinto" e di segnare una «netta differenziazione tra coloro che hanno un titolo definitivo a permanere» e coloro che «sono in temporanea attesa della definizione del loro *status* giuridico»¹⁴, la nuova normativa, novellando le disposizioni riguardanti il sistema Sprar e riformando il sistema di accoglienza (artt. 8, 9, 14, e 15 d.lgs. n. 142/2015), prevede per i richiedenti protezione internazionale fino alla definizione del loro *status* l'accesso alle misure di accoglienza nelle strutture governative e in quelle straordinarie¹⁵.

I destinatari dell'accoglienza nelle strutture di cui agli artt. 9 e 11 del d.lgs. n. 142/2015 sono i richiedenti protezione internazionale i quali abbiano formalizzato la domanda. Nello specifico si tratta di:

- richiedenti protezione internazionale i quali abbiano formalizzato la domanda e risultino privi di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per il sostentamento proprio e dei propri familiari¹⁶;
- "richiedenti ricorrenti" che hanno fatto ricorso avverso la decisione di rigetto della protezione internazionale;
- titolari di protezione umanitaria, già riconosciuta dalla Commissione territoriale, ma che hanno impugnato la decisione amministrativa richiedendo una forma di protezione maggiore (rifugio o protezione sussidiaria), mantenendo in questo caso la

14. Come esplicitato nella circolare del Ministero dell'Interno - Gabinetto del Ministro del 18 dicembre 2018.

15. A questo conseguono ulteriori modifiche introdotte all'articolo 15 del d.lgs. n. 142/2015 (dal comma 2, lettera g, dell'art. 12), concernente le modalità di accesso al sistema di accoglienza territoriale. Oltre a modificare la rubrica dell'articolo, che va a disciplinare le "modalità di individuazione della struttura di accoglienza", sono abrogati i commi 1 e 2 che fanno riferimento allo Sprar. La disciplina che risulta dall'intervento di modifica prevede (commi 3 e 4, art. 15, decreto accoglienza) che la Prefettura provveda "all'invio del richiedente nella struttura individuata, anche avvalendosi dei mezzi di trasporto messi a disposizione dal gestore".

16. La valutazione dell'insufficienza dei mezzi di sussistenza è effettuata dalla Prefettura - Ufficio territoriale del Governo con riferimento all'importo annuo dell'assegno sociale.



qualifica di richiedenti asilo. A questi si aggiungono anche gli “umanitari ricorrenti” che attualmente si trovano nel Siproimi e nei cui confronti, al termine del periodo transitorio previsto dal comma 6 dell’articolo 12 del d.l. n. 113/2018, non sia intervenuta una decisione sulla definizione dello *status*, i quali potranno – su richiesta – proseguire l’accoglienza nei centri governativi¹⁷;

- richiedenti asilo per i quali è stata attivata la procedura Dublino e sono in attesa dell’eventuale trasferimento nel Paese competente alla trattazione della domanda d’asilo;
- “dublinanti di ritorno” ovvero sia i richiedenti asilo giunti in Europa attraverso la frontiera italiana che hanno presentato domanda di asilo in altro Paese europeo aderente al sistema europeo comune di asilo¹⁸.

Coerentemente con lo spirito riformatore animato «dall’esigenza di segnare una netta differenziazione tra gli investimenti in termini di accoglienza e integrazione da destinare a coloro che hanno titolo definitivo a permanere sul territorio nazionale rispetto ai servizi di prima accoglienza e assistenza da erogare a coloro che sono in temporanea attesa della definizione della loro posizione giuridica»,¹⁹ la nuova architettura del sistema di accoglienza si “ristruttura” e articola in strutture differenziate a seconda dei soggetti ospitati nonché per i servizi e gli standard da garantire. Molto chiaro in tal senso il testo del *Nuovo Schema di Capito-*

17. Si veda la Circolare del Ministero dell’Interno - Dipartimento Libertà civili e Immigrazione del 27 dicembre 2018.

18. Si veda la Circolare del Dipartimento Libertà civili e Immigrazione del 27 dicembre 2018 dove viene esplicitato che nel caso del “dublinante di ritorno”, il quale aveva già presentato domanda di asilo in Italia, al momento del rientro, la Prefettura sede dell’aeroporto di arrivo, su indicazione dell’Unità Dublino Centrale, ne agevolerà il trasferimento presso la Provincia ove era stata presentata la domanda. Nel caso in cui, invece, il “dublinante” non avesse già formalizzato la domanda in Italia prima di lasciare il nostro Paese, l’accoglienza deve essere disposta in uno dei centri della Regione ove ha sede l’aeroporto internazionale di arrivo, secondo i criteri già concordati in sede di tavolo di coordinamento regionale. In tutti i casi occorrerà tener conto dell’esigenza di assicurare l’unità familiare in strutture idonee.

19. Cfr. Circolare del Ministero dell’Interno del 18 dicembre 2018, n. 83774.

*lato di appalto dei servizi di accoglienza*²⁰ nel quale sono contemplati, per le strutture ex artt. 9 e 11, d.lgs. n. 142/2015, servizi base che riguardano il vitto, l'alloggio e la fornitura di beni e servizi essenziali, mentre nessun intervento volto all'integrazione (in primis l'insegnamento della lingua italiana e la formazione atta ad agevolare l'accesso al mondo del lavoro), al sostegno psicologico o quelli relativi all'orientamento sul territorio vengono contemplati.

L'intento di voler separare e differenziare interventi ed opportunità in base allo *status* delle persone risulta poi chiaramente anche dalle previsioni contenute nella lettera l) del comma 2 dell'articolo 12 d.l. n. 113/2018, con il quale si abroga il comma 3 dell'articolo 22 del d.lgs. n. 142/2015, che prevedeva la possibilità per i richiedenti, che usufruivano delle misure di accoglienza nello Sprar, di frequentare corsi di formazione professionale finanziati nell'ambito del sistema²¹. Così come la lettera m) modifica l'articolo 22-*bis* del d.lgs. n. 142/2015, non permettendo più il coinvolgimento dei richiedenti protezione internazionale in attività di utilità sociale a favore delle collettività locali²².

4.3. Gli esclusi dall'accoglienza

L'articolazione del nuovo sistema di accoglienza, come si è cercato di mettere in luce, contempla due circuiti di accoglienza per richiedenti asilo (e ricorrenti) da una parte e dall'altra titolari di protezione

20. Il *Nuovo Schema di Capitolato di appalto dei servizi di accoglienza* è stato presentato il 7 novembre alla stampa dal Ministro dell'interno ed inviato ai Prefetti con Circolare 14810 del 21 novembre 2018. Come contemplato dall'art. 12, comma 1, d.lgs. n. 142/2015 lo schema di capitolato di gara d'appalto per la fornitura dei beni e dei servizi relativi al funzionamento dei centri di cui agli articoli 6, 8, comma 2, 9 e 11 è adottato con decreto del Ministro dell'interno «al fine di assicurare livelli di accoglienza uniformi nel territorio nazionale, in relazione alle peculiarità di ciascuna tipologia di centro». Per prendere visione del testo del nuovo schema di capitolato e relativi allegati si rinvia al sito <http://www.interno.gov.it>.

21. A tal proposito è utile specificare che questo non significa che i richiedenti asilo non possano comunque accedere a corsi di formazione professionale messi a disposizione sul territorio dagli enti locali con fondi diversi.

22. L'art. 22-*bis* del d.lgs. n. 142/2015 relativo alla partecipazione dei richiedenti protezione internazionale, su base volontaria, in attività di utilità sociale in favore delle collettività locali era stato introdotto dall'art. 8 del d.l. n. 13/2017.



internazionale, minori non accompagnati, vittime di violenza o grave sfruttamento, violenza domestica, sfruttamento lavorativo, titolari di permesso di soggiorno per cure mediche, per calamità e per atti di alto valore civile. Non sono inclusi coloro i quali siano destinatari di altre forme di protezione, ovvero titolari di un permesso per *casi speciali* ai sensi dell'art. 1, comma 9 del d.l. n. 113/2018²³ o titolari di un permesso per protezione speciale (*ex art. 19, comma 1, T.U. Imm.*) nonostante versino in situazioni di vulnerabilità e in condizioni, spesso, di fragilità.

5. L'accoglienza nella fase transitoria di applicazione della novella legislativa del 2018

Come si evince, da quanto sin ora descritto, la nuova architettura del sistema di accoglienza ha previsto per il futuro l'esclusione di alcune categorie di persone e anche in via transitoria la questione è stata trattata parzialmente. Infatti, i commi 5, 5-*bis* e 6 dell'articolo 12 del d.l. n. 113/2018 recano tre disposizioni transitorie riferite a coloro (richiedenti asilo, titolari di protezione umanitaria) che risultano già accolti nell'ambito dello Sprar alla data della sua entrata in vigore mentre nulla è stato previsto in merito a coloro che, nelle medesime condizioni soggettive, sono presenti nei centri governativi o nelle strutture straordinarie (CAS). Per i titolari di un permesso di soggiorno per motivi

23. Per gli stranieri nei cui confronti la Commissione territoriale, al momento dell'entrata in vigore del decreto legge, abbia già completato la procedura di esame della domanda di protezione internazionale e abbia adottato la decisione finale, ritenendo sussistenti gravi motivi di carattere umanitario, si prevede il rilascio di un permesso di soggiorno recante la dicitura "casi speciali", con le stesse caratteristiche, in termini di durata e convertibilità, del "vecchio" permesso per motivi umanitari (validità due anni, convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro). Per conseguenza, tutte le istanze giacenti in fase istruttoria e non ancora autorizzate, per le quali la competente Commissione territoriale abbia adottato la decisione finale, ritenendo sussistenti gravi motivi di carattere umanitario, debbono essere portate a compimento con il rilascio del permesso di soggiorno per casi speciali. La medesima novella legislativa ha previsto che alla scadenza del permesso di soggiorno per casi speciali in parola è previsto il rilascio, previo parere della Commissione, di un permesso di soggiorno annuale recante la dicitura "protezione speciale", disciplinato dal nuovo articolo 32, comma 3, del d.lgs. n. 25/2008. Come confermato anche nella recentissima sentenza della Corte di Cassazione 4890/2019 è da intendersi che anche per i procedimenti giudiziari in corso vigano le stesse previsioni.

umanitari presenti nei centri di prima accoglienza (*ex artt.* 9 e 11 del d.lgs. n. 142/2015) come anche indicato nella circolare applicativa del Ministero dell'Interno ai Prefetti, viene esplicitato che al «momento della consegna materiale del permesso di soggiorno dovrà essere avviato il percorso di uscita dalle strutture»²⁴, senza prevedere una possibile prosecuzione nell'ambito del circuito Sprar/Siproimi²⁵.

5.1. Gli espressamente inclusi

Nel caso dei richiedenti asilo presenti nello Sprar è stato previsto che rimanessero fino alla scadenza del progetto di accoglienza in corso, già finanziato, ed è ribadita la continuità dell'accoglienza per i neo maggiorenni titolari del medesimo *status* ed accolti in progetti per minori o in progetti ordinari (se ivi trasferiti). Allo stesso modo, anche per i titolari di protezione umanitaria, è stato previsto che rimanessero all'interno del sistema di accoglienza, precisando che l'accoglienza non potesse, in questi casi, essere protratta oltre la scadenza del periodo previsto dalle disposizioni di attuazione sul funzionamento del Sistema medesimo e comunque non oltre la scadenza del progetto di accoglienza²⁶.

A tal proposito, a fine 2019, al fine di salvaguardare i processi d'integrazione avviati all'interno delle progettualità del Siproimi, il Ministero dell'Interno, su sollecitazione di Anci, ha ritenuto che i titolari di protezione umanitaria ancora presenti nei progetti, potessero proseguire l'accoglienza anche oltre il termine fissato dalla disposizione transitoria, consentendo, in tal modo di completare i percorsi di accompagnamento

24. Cfr. circolare del Dipartimento Libertà civili e Immigrazione del 27 dicembre 2018.

25. Sul punto si veda la precedente circolare del Ministero dell'Interno n. 3994 del 5 maggio 2016 sul "Sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati. Procedure per l'inserimento di richiedenti/titolari di protezione internazionale e dei loro familiari, nonché degli stranieri e dei loro familiari beneficiari di protezione umanitaria nelle strutture dello Sprar".

26. Con una nota operativa diramata dal Servizio Centrale dello Sprar il 25 ottobre 2018, viene specificato che restano in accoglienza i beneficiari trasferiti per il tramite del Servizio Centrale da un progetto a un altro della rete Sprar, anche se richiedenti asilo o titolari di protezione umanitaria; che entrano in accoglienza le persone per le quali è stato disposto l'inserimento entro il 4 ottobre, pur se successivamente rettificato per nuove necessità ed infine che vengono accolti nei progetti Sprar i nuclei familiari dove uno dei membri della coppia sia titolare di protezione internazionale.



già avviati e volti alla autonomia ed inclusione. La possibilità di permanere in accoglienza per i protetti umanitari è stata, così, prorogata per un periodo di ulteriori sei mesi dalla scadenza del progetto²⁷.

Mentre per i richiedenti protezione internazionale/ricorrenti ancora presenti nel circuito di accoglienza alla data del 5 ottobre 2018 – per i quali era stato invece previsto dalla disciplina transitoria un trasferimento graduale nei centri di accoglienza straordinaria (circuito che ora diviene esclusivamente destinato a tali categoria) a conclusione del progetto di accoglienza in corso alla data di entrata in vigore del d.l. n. 113/2018 – il processo di trasferimento è stato inizialmente molto lento e ha subito una repentina accelerazione alla fine del 2019 quando con circolare del Ministero dell'Interno²⁸ è stato disposto il trasferimento dei richiedenti protezione presso le strutture di accoglienza a loro dedicate.

5.2. Interpretazione non discriminatoria del diritto transitorio: il contributo interpretativo della giurisprudenza di merito e l'indirizzo nomofilattico della Suprema Corte

Sul diritto all'accoglienza ridisegnato dal decreto sicurezza sono intervenuti, sin da subito, con indirizzo pressoché unanime numerosi tribunali della penisola (*ex plurimis* Ancona, Bari, Bologna, Brescia, Cata-

27. In particolare, a seguito dell'incontro tecnico tenutosi il 23 dicembre del 2019, Anci ha sollecitato il Ministero dell'Interno all'attivazione di un intervento che consentisse ai titolari di protezione umanitaria già presenti nei Siproimi di proseguire la loro permanenza nelle strutture oltre il 31 dicembre 2019. Al Servizio centrale è stato assegnato il compito di assicurare «il necessario raccordo tra il Ministero dell'Interno ed enti locali coinvolti». L'intervento di prosecuzione dell'accoglienza è stato assicurato attraverso un finanziamento a diretta gestione del Ministero dell'Interno e gli enti locali dei Siproimi ne usufruiscono (con scadenza del triennio al 31 dicembre 2019 e in prosecuzione a partire dal 1 gennaio 2020), al fine di garantire la continuità degli interventi, secondo le modalità di rendicontazione per i servizi previsti dal Servizio Centrale nella circolare n. 1446/2020 del 24 gennaio 2020. A tal proposito si consulti https://www.interno.gov.it/sites/default/files/determina_a_procedere_inclusione_umanitari_.pdf.

28. Cfr. nota prot. n. 24786 del 19 dicembre 2019, trasmessa dal Ministero dell'Interno al Servizio Centrale dei Siproimi e alle Prefetture competenti, con la quale si richiama quanto previsto dall'art. 12, comma 5, del d.l. n. 113/2018, convertito nella l. n. 132/2018, in merito alla permanenza in accoglienza dei richiedenti asilo fino alla scadenza del progetto Sprar/Siproimi finanziato.

nia, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Perugia, Torino, Trento); tale indirizzo è ancorato al disposto dell'art. 11 delle preleggi che regola l'efficacia della legge nel tempo, sancendo il principio secondo cui la legge non *dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo*. Immediato corollario che ne derivava è stato pertanto il riconoscimento al diritto al medesimo trattamento per tutti coloro i quali avessero formalizzato la domanda di protezione internazionale in data anteriore al 5 ottobre 2018, applicandosi il d.l. n. 113/2018 solo alle domande amministrative proposte dopo tale data²⁹.

Sulla stessa scia si è mossa anche la giurisprudenza amministrativa in occasione di pronunzie concernenti la legittimità o meno del mancato accesso all'accoglienza o della revoca delle misure di accoglienza. Così, ad esempio, il Tar per il Veneto³⁰, in merito all'incidenza dello *ius superveniens* sui procedimenti amministrativi instaurati per il riconoscimento della protezione internazionale/umanitaria, ha ritenuto illegittima la disposizione prefettizia con la quale si disponeva la cessazione delle misure di accoglienza sul presupposto dell'asserita abolizione del permesso di soggiorno per motivi umanitari precedentemente rilasciato al ricorrente. Il Tribunale amministrativo evidenzia che, se la disciplina di cui al d.l. n. 113/2018 non trova applicazione, ai sensi dell'irretroattività della norma, ai procedimenti per il riconoscimento del titolo di soggiorno per motivi umanitari che sono già stati avviati (e non ancora

29. Sul punto si veda, tra i vari, Tribunale Brescia, ordinanza 22.10.2018, n. 4311, ove si afferma che «la deroga al principio generale di cui all'art. 11 disp. att. cod. civ. deve essere espressa o desumibile... in assenza di specifica disposizione non è possibile ritenere derogato il principio di irretroattività di cui all' art. 11 delle preleggi. Ciò posto considerando che la pronuncia giudiziaria non ha certo natura costitutiva ma meramente accertativa di uno *status* preesistente il procedimento e considerando che il diritto al riconoscimento della protezione umanitaria può ritenersi un diritto quesito, (cioè acquisito al patrimonio del richiedente prima dell'entrata in vigore della nuova normativa a prescindere dalla data del suo accertamento) nel caso in esame deve necessariamente trovare applicazione la normativa previgente».

30. La giurisprudenza amministrativa sancisce il diritto all'accoglienza nel Siproimi dei titolari di protezione umanitaria, implicando che sia illegittimamente disposta la cessazione delle misure di accoglienza nei confronti dello straniero che abbia ottenuto il riconoscimento della protezione umanitaria prima delle modifiche introdotte dal c.d. decreto sicurezza. Sul punto TAR Veneto, Sez. III, 20 dicembre 2019, n. 1395.



conclusi), essa, *a fortiori*, non potrà avere rilievo con riferimento ad una ipotesi, come quella in cui la protezione umanitaria sia già stata riconosciuta al richiedente, al fine di elidere un beneficio – la prestazione delle misure di accoglienza – collegato a detto riconoscimento.

In precedenza, altri Tribunali amministrativi hanno ritenuto applicabile ai titolari di permesso per motivi umanitari la previgente formulazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 142/2015 e dunque l'inserimento nel sistema di accoglienza Sprar/Siproimi, avendo presentato domanda di protezione internazionale prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018³¹. Si segnala peraltro che il TAR per le Marche³² ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 6, del d.l. n. 113/2018, convertito in l. n. 132/2018, per contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto la disposizione transitoria mantiene temporaneamente il beneficio della permanenza nel sistema Sprar per quegli stranieri che, alla data di entrata in vigore del decreto, vi avevano già avuto accesso in quanto titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari – non considerando la situazione di tutti coloro che, pur già in possesso del titolo di soggiorno per motivi umanitari prima dell'entrata in vigore del decreto, non avevano potuto accedere al sistema per mancanza di posti disponibili.

Il sigillo sull'esatta e uniforme interpretazione della legge è stata assicurata, nell'alveo delle sue prerogative di nomoflachia dalla Suprema Corte di Cassazione; prima attraverso pronunce promulgate da singole sezioni³³ e poi con l'intervento delle Sezioni Unite che, con le note sentenze n. 29459, 29460 e 29461³⁴ del 2019, hanno definitivamente stabili-

31. Si vedano TAR Lombardia sentenza n. 478 del 10 luglio 2019, TAR per la Basilicata, sentenza n. 564 del 1° luglio 2019.

32. Tar Marche sentenza n. 172 del 9 marzo 2020.

33. Cfr. Corte di Cassazione n. 4890/2019, cit., in tema di regime intertemporale della disciplina della l. n. 132/2018 sulla protezione umanitaria.

34. La Corte a sezioni unite ribadisce altresì che il giudizio ha mera funzione ricognitiva (non costitutiva) di un diritto soggettivo; afferma che la "ex protezione umanitaria" è applicabile a tutte le domande di protezione presentate prima del d.l. n. 113/2018 convertito dalla l. n. 132/2018; afferma anche che (e tanto vale, per ciò che riguarda il sistema di accoglienza ex Sprar, che si caratterizza per la realizzazione di percorsi di inclusione individualizzati) l'integrazione del richiedente protezione in Italia ha rilevanza ma che anche è necessaria una

to che l'abrogazione del permesso per protezione umanitaria non si applica alle richieste di protezione presentate prima dell'entrata in vigore dello stesso decreto ossia prima del 5 ottobre 2018.

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno quindi esteso il principio di non retroattività per il mantenimento del diritto all'accoglienza nel sistema Sprar/Sipromi per coloro che, alla data di entrata in vigore del d.l., fossero in possesso di un permesso di soggiorno per motivi umanitari o di una richiesta di asilo in corso di definizione.

6. Conclusione

Abbiamo visto come il diritto all'accoglienza attraverso la normativa nazionale e europea sia frutto di modifiche legislative, amministrative e giurisprudenziali figlie della necessità di adeguarsi all'evoluzione dei tempi in una cornice garantita dal rispetto dei diritti costituzionalmente sanciti. Tali modifiche sono state la risposta altamente reattiva ad un sistema che si muove, a seconda della consistenza del numero degli arrivi e sulla scorta delle leggi, a tutela delle categorie vulnerabili in ragione del proprio *status*, come per esempio è accaduto per i minori. Per costoro l'evoluzione del sistema si è caratterizzata quale strumento di supporto al welfare locale: nel solco tracciato dalle decisioni prese prima in sede di conferenza Stato Regione del 2014 e poi codificate nel testo del d.lgs. n. 142/2015.

Con la conversione del d.l. n. 113/2018 in l. n. 132/2018 si è assistito ad un sostanziale cambiamento all'interno del sistema di accoglienza ed in particolare nello Sprar/Siproimi. Sulla scorta del dettato normativo, ai richiedenti protezione internazionale è stato inibito l'ingresso nel sistema di protezione, confermando il diritto alla loro accoglienza all'interno dei centri di prima accoglienza e all'interno dei centri di accoglienza straordinaria, destrutturando così la vecchia formulazione del d.lgs n. 142/2015. Questa previsione ha destato preoccupazione tra gli addetti ai lavori a partire dal fatto che per i richiedenti protezione

valutazione comparativa della situazione soggettiva nel richiedente nel suo Paese d'origine per verificare se il suo rimpatrio possa comportare la privazione della titolarità dell'esercizio dei diritti umani (cfr. sul punto Cass., sent. 4455/2018).



internazionale vulnerabili non sia più prevista un'accoglienza in progetti dedicati come, invece, contemplava l'art. 17, comma 4, del d.lgs. n. 142/2015 (ora abrogato dalla lettera h). Per i richiedenti portatori di esigenze particolari, nell'ambito dello Sprar, era prevista l'attivazione di servizi speciali di accoglienza che tenessero conto delle misure assistenziali da garantire alla persona in relazione alle sue specifiche esigenze. Le modifiche apportate dall'art. 12 della l. n. 132/2018 non contemplando più l'inserimento dei richiedenti, seppur vulnerabili, all'interno di questo Sistema e risultando assenti servizi adeguati alla valutazione delle esigenze particolari nell'ambito dei centri governativi³⁵, comportano il rischio concreto di non garantire la presa in carico delle vulnerabilità e rendere più difficile l'emersione delle situazioni più complesse e sensibili quali ad esempio le vittime di violenza o di tratta³⁶.

Ai sensi della normativa del 2018 i percorsi di accoglienza integrata sono dedicati ai minori stranieri non accompagnati e a coloro, titolari di protezione internazionale, i quali necessitano di attivare percorsi di integrazione dopo il riconoscimento della protezione internazionale. Al contempo, la stessa normativa che da un lato ha limitato l'accesso ad alcune categorie di vulnerabili all'interno del Siproimi, ne ha esteso il diritto all'accoglienza a nuove, che hanno nella maggioranza dei casi avviato percorsi penali di denuncia o di presa in carico amministrativa.

La soppressione della protezione umanitaria e la riorganizzazione/introduzione di altre forme di protezione da parte dello Stato hanno così

35. L'identificazione immediata delle condizioni di vulnerabilità e la successiva predisposizione di interventi e servizi mirati è determinante per una presa in carico che si consideri sufficientemente adeguata ad evitare prevedibili aggravii, in termini di interventi socio-sanitari, da parte dei servizi territoriali. Nel *Nuovo Schema di Capitolato di appalto dei servizi di accoglienza* non vengono individuati come prerequisiti dell'offerta tecnica dei servizi ma sono invece inclusi nelle "proposte migliorative" nonostante l'art. 17, comma 3 del d.lgs. n. 142/2015 preveda che nei centri di cui all'articolo 9 del d.lgs. n. 142/2015 siano contemplati servizi speciali di accoglienza delle persone vulnerabili portatrici di esigenze particolari.

36. Rispetto a questa scelta, ovvero l'esclusione dal sistema della categoria dei richiedenti e titolari di protezione speciale, rimane sospeso il giudizio ad oggi demandato alla Corte costituzionale chiamata a valutare della legittimità della scelta in rapporto ai principi contenuti nella Carta costituzionale.

riformato le categorie di accoglienza all'interno del Siproimi spostando, di fatto, il baricentro dell'accoglienza dall'esclusività della protezione internazionale a quello della protezione sociale più largamente intesa. Infatti, prevedendo l'accoglienza e presa in carico da parte del sistema Siproimi delle persone vittime di tratta e di sfruttamento lavorativo, vittime di violenza domestica, di persone che godono di un permesso di soggiorno per cure mediche in ragione della propria condizione fisica, si ridefinisce la platea delle persone a cui viene riconosciuta protezione da parte dello Stato garantendo loro un percorso di presa in carico da realizzarsi nella rete Siproimi indipendentemente dalla formalizzazione della domanda di protezione internazionale.

Quale la prospettiva futura? Per rispondere ai multiformi e specifici bisogni, gli interventi da garantire saranno ancor più complessi e il Siproimi sempre di più parte integrante del welfare locale nella presa in carico di specifiche vulnerabilità. All'interno di questo quadro, la figura dell'operatore Siproimi, sarà chiamato ad ampliare ed integrare le competenze tecniche, aprendo la propria interlocuzione professionale sempre di più con il sistema delle leggi a tutela del welfare, oltre che a quelle a protezione dei rifugiati.

Forsan et haec olim meminisse iuvabit

IL RUOLO DEGLI OPERATORI NELL'ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI ASILO

Sergio Bontempelli

1. Un mestiere (quasi) nuovo: l'operatore dell'accoglienza

1.1. La nuova centralità dell'accoglienza nelle politiche migratorie

Nell'ultimo decennio i movimenti migratori in Italia hanno conosciuto profonde trasformazioni. Da un lato, la crisi economica ha ridotto, in molti comparti produttivi del nostro Paese, il fabbisogno di manodopera straniera, producendo una *contrazione* dei flussi complessivi in ingresso¹. Dall'altro lato, le Primavere Arabe e i successivi rivolgimenti politici nella sponda Sud del Mediterraneo hanno innescato nuove migrazioni dirette verso l'Europa in generale, e verso l'Italia in particolare². Questi nuovi flussi, arrivati prevalentemente via

1. Già nel 2014 uno studio dell'OSCE rilevava che i flussi di manodopera straniera stavano diminuendo in tutto il mondo più sviluppato, e che i Paesi dell'Europa meridionale – in particolare l'Italia e la Spagna – erano i più interessati da questo fenomeno (cfr. OSCE, *Is migration really increasing?*, in «Migration Policy Debates», n. 1, maggio 2014, Parigi, OECD, 2014, online in http://bit.ly/oecd_migration, p. 1). L'anno dopo, il Rapporto Idos osservava che tra il 2013 e il 2014 gli stranieri residenti nel nostro Paese erano aumentati di appena 92.000 unità, un numero inferiore (per la prima volta da quasi tre decenni) a quello degli italiani trasferitisi all'estero (cfr. Idos, *Dossier Statistico Immigrazione 2015*, Roma, Idos, 2015, p. 77). Gli ultimi dati disponibili confermano questa tendenza: «In Italia», si legge nel Rapporto Idos 2019, «la popolazione straniera non è in espansione e anche nel 2018 è cresciuta fisiologicamente di appena il 2,2%» (cfr. Idos, *Dossier Statistico Immigrazione 2019*, Roma, Idos, 2019, p. 10).

2. Sul ruolo giocato dalle Primavere Arabe e dalle successive crisi umanitarie nella trasformazione dei flussi migratori si veda M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Roma, Carocci, 2018, pp. 165-187.



mare³, si sono caratterizzati per una rilevante novità: mentre negli anni Novanta e nel primo decennio dei Duemila i lavoratori stranieri avevano utilizzato i canali di ingresso e di soggiorno di natura economica (i decreti flussi, ma anche le periodiche regolarizzazioni per motivi di lavoro)⁴, i migranti che oggi sbarcano in Sicilia presentano domanda di *protezione internazionale*, e ottengono un permesso come richiedenti asilo: nel periodo 2011-2019 le domande di asilo sono quadruplicate rispetto ai nove anni precedenti⁵.

Si sarebbe tentati di concluderne che le tradizionali migrazioni *volontarie*, di natura economica, abbiano ceduto il passo a nuovi flussi di rifugiati, profughi⁶ e migranti *forzati*: si tratta di una conclusione in una

3. Gli approdi sulle coste meridionali hanno registrato un picco nel periodo 2013-2016. Si è passati dalle quasi 43mila persone sbarcate nel 2013, alle 170mila nel 2014, alle più di 150 mila nel 2015 e alle 180mila nel 2016 (per gli anni 2011-2013, i dati sono tratti da Redazionale, *Gli sbarchi in Italia negli ultimi 10 anni*, in «OpenPolis», sito internet, http://bit.ly/open_sbarchi, articolo del 5 febbraio 2018; per gli anni successivi: Centro Studi e Ricerche Idos, *Dossier Statistico Immigrazione 2017*, Roma, Idos, 2017, p. 122). Gli accordi stipulati con la Libia dal Ministro degli Interni Minniti, nel 2017, hanno ridimensionato il volume degli arrivi: così, nel 2017 le persone sbarcate si sono ridotte a 120mila, per diventare poi 23mila nel 2018, e appena 11mila nel 2019 (dati riportati in Ministero dell'Interno, *Cruscotto statistico giornaliero*, in <http://bit.ly/cruscotto2019>, aggiornamento 31 dicembre 2019).

4. Sullo strumento dei «decreti flussi» cfr. S. Bontempelli, *Il governo dell'immigrazione in Italia: il caso dei «decreti flussi»*, in *Tutela dei diritti dei migranti*, P. Consorti (a cura di), Pisa, Plus, 2009, pp. 115-36; sulle regolarizzazioni cfr. M. Barbargli, A. Colombo, G. Sciortino (a cura di), *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, Bologna, il Mulino, 2004.

5. Mia rielaborazione su dati tratti da Ismu, *Nel 2019 calano le richieste di asilo, aumentano i dinieghi. Comunicato stampa 2 marzo 2020*, http://bit.ly/ismu_asilo. Tra il 2002 e il 2010 sono state presentate in Italia 141.871 domande di asilo, a fronte delle 575.318 del periodo 2011-2019.

6. In questo articolo si farà largo uso della parola “profughi”, entrata ormai nell’uso comune per indicare coloro che fuggono da persecuzioni e da conflitti armati. È bene però avvertire che, nel lessico giuridico, questo termine ha sempre indicato i *cittadini italiani* (o gli italiani considerati “*etnici*”) che, fuggiti da situazioni di guerra, venivano riaccolti in Italia: è questo il significato conferito al termine “profughi” da una legge del 1952, l’unico atto normativo ad utilizzare questa parola in senso tecnico (cfr. legge 4 marzo 1952, n. 137, in «Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana», Serie Generale, n. 71 del 24 marzo 1952, pp. 1164-1167, articoli 1 e 2). Con l’arrivo dei rifugiati della ex Jugoslavia, negli anni Novanta, è invalso l’uso di denominare “profughi” tutti coloro che fuggivano dai conflitti armati: il termine è così diventato una sorta di equivalente italiano della parola inglese «*displaced persons*» (cfr. M. Giovannetti, M.S. Olivieri, C. Peri (a cura di), *Crescita, Evoluzione, Sviluppo: i cambiamenti operati dall'accoglienza*, Roma, Cittalia, 2019, <https://bit.ly/cittalia19>, p. 6).

certa misura corretta, anche se la distinzione tra mobilità “forzata” e “volontaria” non è sempre tracciabile con chiarezza, e dipende molto dal lavoro di categorizzazione delle agenzie istituzionali (Questure, Prefetture, uffici del lavoro, Tribunali ecc.)⁷.

In questa sede, ci interessa però un altro punto: i nuovi migranti, in quanto richiedenti asilo, sono oggetto di un trattamento amministrativo diverso da quello applicabile alla generalità degli stranieri. In particolare, secondo le norme europee e italiane, coloro che chiedono protezione internazionale, e che si trovano in condizioni di difficoltà economica, hanno diritto ad essere accolti in strutture appositamente dedicate⁸. Negli ultimi anni, con l'incremento delle domande di protezione presentate sul territorio, l'Italia ha dovuto adeguare il proprio sistema di accoglienza alle nuove esigenze: la capacità ricettiva delle strutture per richiedenti asilo è passata dai circa 3.700 posti-letto disponibili nel 2009 ai 190mila attivi nel 2017⁹. Oltre a potenziare lo Sprar

7. Il tema della *costruzione sociale* delle categorie migratorie (in particolare della distinzione tra “migranti economici” e “rifugiati”) è oggetto di un ampio dibattito internazionale, ed è impossibile in questa sede riportare in modo esaustivo la relativa bibliografia. Si veda almeno: K. Long, *When refugees stopped being migrants: Movement, labour and humanitarian protection*, in «Migration Studies», 1, 1, marzo 2013, pp. 4-26; J. Valluy, *Rejet des exilés. Le grand retournement du droit de l'asile*, Editions du Croquant, Bellecomben-Bauges, 2009; S. Castles, *The migration-asylum nexus and regional approaches*, in *New regionalism and asylum seekers: challenges ahead*, S. Kneebone, F. Rawlings-Sanaei (a cura di), Oxford, Berghahn Books, 2007, pp. 25-42; E. Roman, *Migranti o rifugiati? Crisi di una distinzione e crisi delle politiche*, Torino, FIERI, 2015, sul web in http://bit.ly/fieri_asilo. Sul trattamento amministrativo delle categorie di “migrante” e “rifugiato” nell'Italia degli ultimi anni rimando anche al mio S. Bontempelli, *Da «clandestini» a «falsi profughi». Migrazioni forzate e politiche migratorie italiane dopo le Primavere arabe*, in «Meridiana», 86, 2016, pp. 167-179.

8. Cfr. in particolare direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, in «Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea», serie L, n. 180 del 29 giugno 2013, pp. 96-116, e Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142, in «Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana», n. 214 del 15 settembre 2015, pp. 1-29.

9. Il dato del 2009 è riferito al solo sistema Sprar (l'unica rete di accoglienza esistente in quell'anno), ed è tratto da SPRAR Servizio Centrale, *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2009/2010*, Roma, Sprar, 2010, <http://bit.ly/sprar2009>, p. 7. Il dato del 2017 comprende gli Sprar e i CAS, ed è tratto da Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes e Sprar, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017*, Roma, 2017, pubblicato in <http://bit.ly/asilo2017>, p. 23. Il dato è aggiornato al 15 luglio 2017.



– il sistema di accoglienza “storico”, nato all’inizio del nuovo millennio – i governi hanno istituito inoltre una rete di strutture temporanee, gestite direttamente dalle Prefetture e note con l’acronimo di “CAS” (Centri di Accoglienza Straordinaria). Così, le politiche italiane di accoglienza si sono a lungo caratterizzate per una singolare duplicità, cioè per l’esistenza di due sistemi paralleli, entrambi pubblici e rivolti alle stesse categorie di utenti (i richiedenti asilo e i titolari di protezione)¹⁰.

Grazie a questo rilevante potenziamento della rete di accoglienza, è cresciuto enormemente il numero di migranti ospitati in strutture pubbliche, ed è emersa la centralità di una figura professionale relativamente nuova per l’Italia¹¹: quella dell’*operatore sociale* addetto alla gestione di un centro per richiedenti asilo e/o rifugiati. Secondo una stima, l’intero settore dell’accoglienza è arrivato a dare lavoro a circa 35mila operatori e operatrici¹².

10. Sulle differenze tra Sprar e CAS cfr. S. Bontempelli, G. Faso, *Accogliere rifugiati e richiedenti asilo. Manuale dell’operatore critico*, Firenze, Cevot, 2017, in http://bit.ly/manuale_accoglienza, pp. 23-31 e, degli stessi autori, *La lunga parabola del sistema di accoglienza italiano, in Cronache di ordinario razzismo. Quinto Libro Bianco sul razzismo in Italia*, Lunaria (a cura di), in corso di pubblicazione (a breve disponibile in http://bit.ly/libri_bianchi_razzismo). Con il “Decreto Salvini” del 2018, questa duplicità è stata almeno in parte superata, perché ai due sistemi sono stati assegnati compiti diversi: allo Sprar (ora rinominato “Siproimi”) l’accoglienza dei beneficiari di protezione internazionale, ai CAS l’ospitalità per i richiedenti asilo. Cfr. legge 1 dicembre 2018, n. 132, in «Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana», n. 281 del 3 dicembre 2018, pp. 1-17. A stabilire questa nuova «divisione di compiti» è in particolare l’art. 12, comma 1, lettera b).

11. Definisco questa professione «relativamente nuova» perché lo Sprar era nato già all’inizio degli anni Duemila, ed era a sua volta erede di esperienze precedenti come il Programma Nazionale Asilo o il Programma Azione Comune (cfr. M. Calloni, S. Marras, G. Serughetti, *Chiedo asilo. Essere rifugiato in Italia*, Milano, Università Bocconi Editore, 2012, pp. 107-108). La “Legge Martelli” del 1990 (decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 convertito con la legge 28 febbraio 1990, n. 39, art. 11) aveva previsto inoltre forme di ospitalità pubblica rivolte per lo più ai lavoratori stranieri (quelli che oggi chiamiamo «migranti economici»). Il sistema di accoglienza allestito con i fondi di questa legge, attorno alla metà degli anni Novanta, era arrivato a disporre di circa 17mila posti-letto in tutto il territorio nazionale (cfr. Caritas di Roma, *Dossier Statistico 1998*, Roma, Anterem, 1998, p. 216): gli addetti impiegati nei centri della Legge Martelli possono considerarsi perciò i “parenti prossimi” degli attuali operatori Sprar e CAS.

12. Il dato è proposto in InMigrazione e Oxfam Italia, *Invece si può! Storie di accoglienza diffusa*, Roma, Oxfam, 2019, <http://bit.ly/invecesipuo>, p. 2. Si tratta di una stima da prendere con molta cautela, perché non esistono dati ufficiali sul numero di lavoratori impiegati nel settore.

1.2. Il mestiere dell'operatore

Il “mestiere dell'operatore” non sembra avere alle spalle una solida e consolidata tradizione professionale, almeno in Italia. Per le mansioni che deve normalmente svolgere – organizzare la vita quotidiana di un centro, facilitare le relazioni tra le persone accolte, accompagnare i richiedenti asilo nei percorsi di inserimento sociale – la figura dell'operatore si avvicina alle classiche professioni d'aiuto: il lavoro di comunità svolto con gli ospiti, in particolare, è simile a quello di un educatore professionale¹³. Vi sono però anche delle specificità, perché i richiedenti asilo e i rifugiati sono una categoria di beneficiari/utenti molto diversa da quelle assistite normalmente da un educatore (tossicodipendenti, disabili, anziani, ecc.). Negli ultimi anni, sono stati soprattutto i manuali operativi del sistema Sprar¹⁴ a definire nel dettaglio i protocolli di lavoro di questa specifica categoria di *social workers*. Ci torneremo tra poco.

Se però allarghiamo lo sguardo al contesto internazionale, ci accorgiamo che il mestiere dell'operatore ha una storia assai più lunga e complessa rispetto a quella italiana. Nei Paesi europei, strutture di accoglienza per i richiedenti asilo furono attivate già all'indomani della firma della Convenzione di Ginevra, e conobbero una crescita rilevante negli anni Ottanta, in un periodo di forte incremento dei flussi di rifugiati¹⁵. In altre aree del mondo – in particolare in Africa e nel Medio Oriente – la diffusione dei *campi profughi* ha reso necessario l'impiego di personale specifico, i cui compiti sono, se non analoghi, almeno comparabili con quelli degli operatori italiani. Infine, andando a ritroso nel tempo, nei campi per sfollati allestiti dalle forze alleate nel corso della

13. Il profilo dell'educatore è definito dal Decreto Ministero della Sanità 8 ottobre 1998, n. 520, in «Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana», n. 98 del 28 aprile 1999, pp. 5-7.

14. Lo Sprar dispone ormai da tempo di un proprio manuale per gli operatori, che viene costantemente aggiornato e integrato dal Servizio Centrale (l'organo di coordinamento del sistema). Per l'ultima versione si veda SPRAR Servizio Centrale, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, Roma, Sprar, 2018, http://bit.ly/sprar_manuale.

15. Il tema è assai ampio, e non è questa la sede per affrontarlo in modo esaustivo. Per un primo inquadramento, e per i necessari riferimenti bibliografici, si veda S. Bontempelli, *Un rifugio precario. Breve storia del diritto di asilo in Europa*, Arezzo, Helicon, 2018, pp. 68-103.



Seconda guerra mondiale (i «*displaced persons camps*» o «*DP's camps*») erano già attivi i cosiddetti «*relief workers*», figure professionali di aiuto che si affiancavano ai militari nella gestione delle strutture ricettive e nell'assistenza agli ospiti.

Addetti all'accoglienza dei richiedenti asilo, operatori umanitari nei campi profughi, *relief workers* nella Guerra Mondiale: stiamo parlando naturalmente di soggetti molto diversi, come diversi sono stati i loro beneficiari/utenti. E tuttavia, vi sono importanti linee di continuità, su cui vale la pena soffermarsi.

2. Accoglienza o controllo: i dilemmi dell'operatore

2.1. «Help the People to Help Themselves»

Alla fine della Seconda Guerra Mondiale, gli eserciti angloamericani di stanza in Europa si trovarono a gestire un problema sociale potenzialmente esplosivo. Molti cittadini avevano perso le loro case, e non avevano più un posto di lavoro né un salario con cui potersi mantenere. Decine di migliaia di persone, di tutte le età e condizioni sociali, fuggivano dai *lager* e dai campi di prigionia, senza sapere dove andare, spesso trovandosi in Paesi per loro stranieri: nell'Estate del 1945, nell'Europa centro-occidentale si contavano circa sette milioni di sfollati¹⁶.

L'accoglienza e il re-inserimento delle *displaced persons* – così vennero chiamati i profughi di allora – rappresentarono una delle principali sfide per le autorità anglo-americane: nei Paesi europei più coinvolti dal fenomeno, e in particolare in Germania, venne allestita una rete di cam-

16. Sulla vicenda dei profughi e degli sfollati all'indomani della Seconda guerra mondiale si può leggere lo straordinario resoconto di S. Salvatici, *Senza casa e senza paese. Profughi europei nel secondo dopoguerra*, Bologna, il Mulino, 2008 (da cui è tratta anche la cifra dei sette milioni di sfollati, riportata a p. 14). Si vedano anche: D. Stone, *La liberazione dei campi. La fine della Shoah e le sue eredità*, Torino, Einaudi, 2017; Y. Grodzinsky, *All'Ombra dell'Olocausto. La lotta tra ebrei e sionisti all'indomani della Seconda Guerra Mondiale*, Milano, Il Ponte, 2009; K. Lowe, *Il continente selvaggio. L'Europa alla fine della Seconda Guerra Mondiale*, Bari-Roma, Laterza, 2015; S. Bontempelli, *Un rifugio precario*, op. cit., pp. 50-67. Sui campi profughi in territorio italiano si veda M. Sanfilippo, *L'assistenza ai profughi e rifugiati presenti in Italia nel Secondo Dopoguerra*, in *Le migrazioni forzate nella storia d'Italia del XX secolo*, Luca Gorgolini (a cura di), Bologna, il Mulino, 2017, pp. 137-160.

pi per accogliere coloro che erano rimasti «senza casa e senza Paese», per usare l'efficace espressione della storica Silvia Salvatici.

Mentre la gestione di questi campi venne affidata per lo più alle autorità militari, a prendersi cura delle *displaced persons* furono chiamate diverse organizzazioni umanitarie (Croce Rossa, associazioni ebraiche, enti filantropici cristiani ecc.). Un'agenzia intergovernativa, l'UNRRA (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*) si fece carico del coordinamento del lavoro di assistenza: e fu proprio l'UNRRA ad elaborare per prima le metodologie di intervento dei «*relief workers*», cioè degli operatori umanitari attivi nei campi.

Uno dei principi fondamentali codificati dall'UNRRA era riassunto nello slogan «*Help the People to Help Themselves*», che si potrebbe tradurre con «aiutare le persone ad aiutarsi da sole». I *relief workers* erano cioè chiamati non solo a erogare aiuti materiali e assistenza, ma anche (e soprattutto) a favorire l'autodeterminazione dei profughi, il loro protagonismo, la riconquista della loro libertà. Compito dell'Agenzia era “riabilitare” le vittime della guerra, cioè restituire loro la capacità di provvedere autonomamente a se stesse: la “riabilitazione” (*rehabilitation*), accanto al “soccorso” (*relief*), figurava nella denominazione stessa dell'UNRRA (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, appunto)¹⁷.

L'attività umanitaria nei campi profughi non fu sempre coerente con questi principi, e non di rado l'obiettivo della riabilitazione fu declinato in modo paternalistico. Per molti *relief workers* – ma idee simili trasparivano anche nei documenti ufficiali dell'Agenzia, e nei memoriali dei suoi dirigenti – riabilitare significava *rieducare*, moralizzare individui percepiti come devianti e oziosi; la riabilitazione era vista come un processo di *rigenerazione dei costumi*, secondo un modello disciplinare e autoritario abbastanza diffuso nei movimenti filantropici otto-novecenteschi¹⁸.

17. Sui principi ispiratori dell'UNRRA, e sui suoi protocolli operativi, si veda S. Salvatici, “*Help the People to Help Themselves*”: *UNRRA Relief Workers and European Displaced Persons*, in «*Journal of Refugee Studies*», 25, 3, pp. 428-451, e Id., *Nel nome degli altri. Storia dell'umanitarismo internazionale*, Bologna, il Mulino, 2015, pp. 177-215.

18. Cfr. Silvia Salvatici, *Il secondo dopoguerra e la “riabilitazione” delle displaced persons*, in «*Rivista di Psicologia Clinica*», 2, 2014, pp. 39-47.



Resta comunque il fatto che, almeno in linea di principio, i protocolli di intervento UNRRA erano finalizzati a garantire ai profughi percorsi di inserimento sociale e di riconquista della libertà individuale: nel concetto di “*rehabilitation*”, pur con tutte le sue ambiguità, faceva capolino l’idea dell’“autonomia dei beneficiari”, oggi al cuore della metodologia Sprar (e di gran parte del lavoro sociale).

2.2. L’«*apatia del profugo*»

I *relief workers* si accorsero presto che il prolungato soggiorno nei campi produceva nei profughi una forte sofferenza psicologica, capace di modificare in profondità tanto i comportamenti individuali quanto le relazioni sociali. Il fenomeno più osservato era quello dell’*apatia*: gli ospiti dei campi sprofondavano nell’inerzia, incapaci di sottrarsi a una vita quotidiana fatta di ozio e di inattività. Questa “pigrizia” si accompagnava ad atteggiamenti rivendicativi e petulanti nei confronti degli operatori, e sfociava non di rado in esplosioni incontrollabili di aggressività¹⁹. Tali fenomeni, ben noti a tutti gli operatori, furono poi descritti in una ricerca condotta dallo psicologo Eduard Bakis per conto dell’Unesco. Vale la pena riportare per intero un passaggio di questo studio:

Le temps passa sans laisser entrevoir la fin de cette vie de camp. Les réfugiés, qui croyaient avoir passé en 1945 leur dernier Noël dans le camp, s’y trouvaient encore à la Noël de 1946, sans la moindre perspective de pouvoir émigrer ou rentrer dans leur pays libéré [...]. Rien d’étonnant donc à ce qu’après l’été de 1947, soit après deux années de vie dans les camps, des symptômes plus inquiétants aient commencé à se manifester. Chacune des personnes présentes, pratiquement, avait, à un moment quelconque, un comportement qu’il fallait bien qualifier de psychopathique. [...] Les absences au travail devenaient plus fréquentes et l’on voyait disparaître tout intérêt pour les affaires propres du camp, telles que les élections. Le nombre des réfugiés participant aux activités culturelles diminuait tellement que même des artistes de renommée internationale ne parvenaient plus à rem-

19. Cfr. *ibid.*

plir une salle. [...] La vie au camp faisait songer à un film au ralenti, parfois aussi à un cauchemar [...]. Un homme très actif raconta à l'auteur qu'il lui avait fallu plusieurs semaines pour répondre à une lettre d'importance primordiale lui offrant d'émigrer aux États-Unis. On avait le sentiment que la personnalité de chacun allait se désintégrer. Entre les symptômes très variés qui se manifestaient, allant de la violence à l'apathie, le plus marqué et le plus commun semblait être l'apathie.

[Il tempo passava senza che si intravedesse la fine della vita nei campi. I rifugiati, che nel 1945 credevano di aver trascorso il loro ultimo Natale nel campo, erano ancora lì a Natale nel 1946, senza la minima prospettiva di poter emigrare o tornare nei loro Paesi liberati [...]. Non sorprende quindi che nell'estate del 1947, dopo due anni di vita nei campi, iniziassero ad apparire sintomi inquietanti. Ciascuna delle persone presenti aveva sviluppato, ad un certo punto, un comportamento che non poteva non essere descritto come psicopatico. [...] Le assenze dal lavoro diventavano sempre più frequenti e l'interesse per gli affari collettivi del campo, ad esempio per le elezioni, era scomparso. Il numero di rifugiati che partecipavano ad attività culturali diminuiva, al punto che persino artisti di fama internazionale non riuscivano più a riempire una sala. [...] La vita nel campo sembrava un film al rallentatore, a volte anche un incubo [...]. Un uomo molto attivo disse a chi scrive che gli ci erano volute diverse settimane per rispondere a una lettera di fondamentale importanza, che gli offriva la possibilità di emigrare negli Stati Uniti. Si aveva la sensazione che la personalità degli ospiti si stesse disintegrando. Tra i sintomi molto vari che si manifestavano, che andavano dalla violenza all'apatia, il più marcato e il più comune sembrava essere proprio l'apatia]²⁰.

La descrizione di questa sindrome psicopatologica, che Bakis definì «apatia dei profughi» (*apathie des personnes déplacées* o *displaced persons' apathy*) richiama da vicino i comportamenti spesso attribuiti agli ospiti

20. E. Bakis, *L'apathie des personnes déplacées*, in *Personnes déplacées: recueil d'études sur la psychologie des réfugiés, leur santé mentale et les problèmes de leur réinstallation*, H.B. Meggett Murphy (a cura di), Parigi, Unesco, 1955, pp. 83-96. La citazione è alle pp. 83-84.



dei centri di accoglienza in Italia, che un tenace pregiudizio (condiviso tanto tra gli “addetti ai lavori” quanto nell’opinione pubblica più ampia) descrive volentieri come pigri, fannulloni e prepotenti. Nel sapere aneddotico di molti operatori, in particolare, questi comportamenti («non hanno voglia di far nulla», «passano le giornate a dormire e a mangiare», «sono aggressivi» ecc.) vengono di solito attribuiti alla nazionalità e alla «cultura di origine» dei migranti: negli ultimi anni, per esempio, sembra essersi diffuso tra gli operatori lo stereotipo del nigeriano deviante e problematico²¹. La singolare vicenda della *displaced persons’ apathy* dimostra quanto siano fallaci queste spiegazioni “culturaliste” del disagio psichico vissuto dai migranti: che è da attribuire semmai alle condizioni di *internamento* in cui molti di loro sono costretti a vivere. Ci torneremo tra un attimo.

2.3. *Il campo profughi come luogo di sofferenza*

In un primo momento, gli studiosi che descrissero l’*apatia del profugo* attribuirono questa sindrome all’esperienza stessa del *displacement*, cioè alla perdita della casa, degli affetti, delle sicurezze di una vita “normale”: gli sfollati, disse ad esempio Louise W. Holborn, «hanno perduto il ruolo che avevano in passato all’interno di una società organizzata, e dunque vegetano»²². Secondo questa spiegazione, le cause della sofferenza psichica erano da rintracciarsi nelle vicende traumatiche vissute *prima* dell’ingresso nei campi profughi.

Era però difficilmente aggirabile il fatto – ben evidenziato da Eduard Bakis nella citazione riportata qui sopra – che le forme più acute di disagio emergevano *dopo* un prolungato soggiorno all’interno dei campi: la densa e complessa vita collettiva di un campo profughi doveva avere un qualche ruolo nello sviluppo della *displaced persons’ apathy*. L’ipotesi che all’origine della sindrome ci fosse proprio la condizione di internamento in cui erano costretti gli sfollati cominciò a far capolino già del

21. Cfr. S. Bontempelli, G. Faso, *Accogliere rifugiati e richiedenti asilo*, op. cit., p. 76.

22. L.W. Holborn, *L’Organisation Internationale pour les Réfugiés: Agence spécialisée des Nations Unies 1946-1952*, Parigi, Presses Universitaires de France, 1955, p. 352, citato e tradotto in S. Salvatici, *Il secondo dopoguerra*, op. cit., p. 42.

1956, in occasione della crisi ungherese. Un'équipe di psichiatri visitò allora i campi profughi che, in Austria, erano stati allestiti per ospitare gli esuli in fuga dal Paese magiaro, e osservò che molti ospiti erano affetti da una «psicosi da campo»: una sindrome che si manifestava in passività, depressione e aggressività latente (un quadro comportamentale non troppo diverso da quello descritto da Bakis)²³.

Studi più recenti, condotti negli anni Settanta e Ottanta²⁴, hanno evidenziato come l'organizzazione stessa di un campo profughi possa innescare, tra le persone accolte, processi di *disempowerment* (cioè di perdita di autonomia e di sovranità sulla propria vita), e dinamiche di infantilizzazione e di dipendenza: queste dinamiche, a loro volta, producono sofferenze e disagi psichici. I campi profughi

incoraggiano infatti (anche se non necessariamente impongono) la perdita di autonomia delle persone accolte, la loro dipendenza dagli operatori e dai gestori, e spesso anche il loro isolamento dal contesto sociale circostante. In un campo o in una tendopoli dove sono collocate decine, a volte centinaia di richiedenti asilo, è difficile consentire agli ospiti la preparazione autonoma dei pasti. In questi casi, vengono di solito allestite grandi cucine da campo, e una o più mense comuni: i profughi mangiano a orari prefissati, con un menu deciso dall'ente gestore. Il sovraffollamento pone problemi di controllo: in molti campi profughi, si entra e si esce con un *badge*, e all'ingresso ci si deve far identificare esibendo un documento. Le visite di persone esterne – familiari o amici – sono limitate e contingentate, mentre la *privacy* degli ospiti è compromessa dalla convivenza forzata e dalla mancanza di spazi propri. I ritmi della quotidianità sono definiti dallo staff che amministra il

23. Cfr. A. Gémes, *Deconstruction of a Myth? Austria and the Hungarian Refugees of 1956-57*, in *Time, Memory, and Cultural Change*, S. Dempsey, D. Nichols (a cura di), Junior Visiting Fellows' Conferences, vol. XXV, IWM, Vienna, 2009, pubblicazione web, in https://bit.ly/gemes_ungheria56. Il lavoro degli psichiatri citato da Gémes è il seguente: Hans Hoff e Hans Strotzka, *Die psychohygienische Betreuung der ungarischen Neuflüchtlinge in Österreich 1956-1958*, Vienna, Hollinek, 1958.

24. La letteratura sul tema è abbastanza nutrita. Si rimanda qui al fondamentale lavoro di B. Harrell-Bond, *L'esperienza dei rifugiati in quanto beneficiari d'aiuto*, in *Rifugiati. Annuario di Antropologia*, anno 5, Mauro Van Aken (a cura di), Roma, Meltemi, 2005, pp. 15-48, anche per i necessari approfondimenti bibliografici.



campo: ci si alza al mattino a orari prefissati, si va a dormire la sera quando si spengono le luci; si entra e si esce, o si ricevono visite, solo in alcuni momenti della giornata, anch'essi stabiliti e definiti dallo staff. I campi sono spesso lontani dalle città e dalle aree abitate, e i profughi sono separati dal contesto sociale circostante. La vita in un campo, in altre parole, è una vita *isolata dalla società e amministrata da altri* [...]; i richiedenti asilo concentrati in grandi strutture sono tendenzialmente, in misura maggiore o minore a seconda dei contesti, espropriati della sovranità sulla loro vita²⁵.

2.4. Accoglienza come disciplinamento

I campi profughi sono dunque luoghi in cui l'esistenza quotidiana è *amministrata e irregimentata* dallo staff. In questo senso, essi finiscono per somigliare – nelle loro modalità di gestione – a caserme, riformatori, istituti correzionali: a quelle «istituzioni totali» che secondo la definizione di Erving Goffman sono luoghi caratterizzati da «*un regime chiuso e formalmente amministrato*»²⁶.

Secondo Goffman, una delle caratteristiche distintive delle istituzioni totali è lo scarto tra le *finalità dichiarate* e il *funzionamento effettivo*: «molte istituzioni totali», scriveva il sociologo americano, «sembrano funzionare come un semplice *ammasso per internati*, ma [...] usano presentarsi al pubblico come organizzazioni razionali, designate consapevolmente e specificamente al raggiungimento di alcuni fini ufficialmente collegati e approvati»²⁷. Nel nostro caso, un campo profughi serve *ufficialmente* per reinserire gli ospiti nella vita sociale ordinaria, ma *funziona in concreto* come luogo di contenimento, sorveglianza e confinamento di popolazioni ritenute a vario titolo problematiche o devianti²⁸.

25. S. Bontempelli, G. Faso, *Accogliere rifugiati e richiedenti asilo*, op. cit., p. 36.

26. E. Goffman, *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Torino, Edizioni di Comunità, 2001, p. 29.

27. *Ivi*, p. 102.

28. Sul punto, sono imprescindibili le riflessioni contenute in G. Agamben, *Homo Sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Torino, Einaudi, 1995, in particolare la Parte Terza, «Il campo come paradigma biopolitico del moderno», pp. 129-212.

I *relief workers* che operarono all'interno dei campi si trovarono così di fronte a una situazione contraddittoria, di cui non furono mai del tutto consapevoli. Da un lato, veniva chiesto loro di operare per la riabilitazione degli ospiti, e dunque per favorire la loro "autonomia" (così la chiameremmo oggi), la piena riacquisizione della libertà e della sovranità sulle loro vite. Dall'altra parte, però, la *gestione effettiva* dei campi – la presenza del personale militare, le esigenze di sicurezza indotte dalla situazione bellica, l'irregimentazione dell'esistenza quotidiana, la rigida pianificazione dei tempi della vita collettiva – produceva dinamiche di disciplinamento, di controllo e di privazione (sia pur parziale) della libertà.

2.5. Dipendenza e infantilizzazione

La ricerca empirica condotta da Barbara Harrell-Bond²⁹ in alcuni campi profughi africani (in particolare nell'area saharawi e nel Sud Sudan) conferma, anche per gli anni più vicini a noi, l'esistenza di queste dinamiche. Isolati dal contesto sociale circostante, privi di fonti autonome di sostentamento e costretti a una convivenza forzata in uno spazio «chiuso e formalmente amministrato» – per usare ancora le parole di Goffman – i profughi si trovano a dipendere interamente dallo staff che amministra i campi ed eroga gli aiuti umanitari. Il risultato non è solo la perdita di autonomia, ma anche la diffusione di un forte disagio psicologico³⁰, di comportamenti aggressivi e insistenti nei confronti dello staff³¹, e di un clima generale di frustrazione e di indolenza: un quadro che, ancora una volta, ci riporta alle rappresentazioni di senso comune sugli ospiti dei centri di accoglienza (e in particolare sui "nigeriani"), condivise da molti operatori di oggi.

29. Cfr. B. Harrell-Bond, *op. cit.*

30. Harrell-Bond parla qui di una «sindrome da dipendenza», citando il lavoro di S.R. Waldron, *Food for thought: refugee survival strategies and administrative control in organised settlements*, Paper presented at Conference «Population Movements, Food Crises and Community Response», Centre for Study of Administration of Relief (CSAR) 11-13 Jan. 1992 Delhi, dattiloscritto, Delhi 1992, in https://bit.ly/food_for_thought92.

31. Harrell-Bond, citando ancora Waldron, parla di «parassitismo» (*freeloading* nell'originale inglese).



La *dipendenza dallo staff* implica anche una sorta di regressione all'infanzia: come un bambino non è autonomo nella gestione della sua vita, ma deve contare sui genitori per provvedere alle sue necessità materiali e psicologiche, così il profugo accolto in un campo si trova a dipendere dall'assistenza fornita dagli operatori. L'asimmetria di potere che in tal modo si instaura viene spesso rafforzata dalle pratiche esplicite di *infantilizzazione* messe in campo dallo staff:

Un rifugiato, uno studente dell'attuale Repubblica Democratica del Congo, ha raccontato la propria esperienza in Svezia, dove veniva trattato 'come un bambino'. Mi ha mimato come uno degli assistenti gli dicesse: 'ecco, questo è il modo in cui si prende un piatto. Questo è il modo in cui lo si deve mettere sulla credenza'. E proseguiva, 'tentavano di farmi sentire come se dovessi partire da zero'³².

Si tratta di meccanismi che, ancora una volta, non riguardano solo i campi profughi: pratiche di infantilizzazione, che già Goffman riteneva tipiche delle istituzioni totali³³, tendono a riprodursi anche in altri contesti di accoglienza. È almeno sorprendente, da questo punto di vista, l'analogia *quasi letterale* tra la testimonianza riportata qui sopra, tratta dallo studio di Barbara Harrell-Bond, e il comunicato dell'ente gestore di un CAS toscano, pubblicato pochi anni fa:

Siamo dovuti partire dalle basi: dall'utilizzo di forchette e coltelli, alle regole della raccolta differenziata, dall'educazione ad indossare magliette e scarpe alle regole per lavarsi e utilizzare servizi igienici e docce³⁴.

32. Cfr. B. Harrell-Bond, *op. cit.*, p. 22.

33. Il sociologo americano osservava ad esempio che «le punizioni sono conosciute nel mondo familiare dell'internato come mezzi usati abitualmente nei confronti di animali e bambini» (E. Goffman, *Asylums, op. cit.*, p. 78. Il corsivo è mio). Ma tutta l'analisi goffmaniana sui rituali di degradazione dell'internato va in questa direzione.

34. Redazionale, *Profughi a Meleto, Mc Multicons illustra lo stato dell'arte. Il 10 agosto una cena "Sotto le stelle di Praticelli"*, in «GoNews», quotidiano online della zona empolese-valdelsa (Provincia di Firenze), notizia del 24 luglio 2015, <https://bit.ly/multicons>. La vicenda è raccontata e commentata da G. Faso, *La dignità della pizza mensile*, in «Cronache di Ordinario Razzismo», sito web, 27 luglio 2015, https://bit.ly/faso_pizza. Negli ultimi anni, alcuni resoconti etnografici sulle condizioni di accoglienza nei CAS hanno confermato

2.6. Accoglienza come contenimento: l'esperienza europea

Dopo la vicenda dei rifugiati ungheresi, i campi profughi scomparvero per decenni dal paesaggio europeo. Le agenzie internazionali, governative e non governative, raccomandavano – e raccomandano tuttora³⁵ – di non ospitare i rifugiati in campi e tendopoli: così, in gran parte dei Paesi dell'Occidente industrializzato si preferì organizzare l'accoglienza in strutture residenziali di più ridotte dimensioni, e comunque in ambienti urbani (diverso è il caso del cosiddetto "Terzo Mondo", dove i campi profughi continuano ad essere la regola)³⁶.

Anche nell'accoglienza residenziale (nei "centri" destinati ad ospitare i richiedenti asilo) si ripresentarono, sia pure in forme diverse, le stesse dinamiche di disciplinamento e controllo che avevano caratterizzato i campi profughi. La contraddizione tra *obiettivi dichiarati* e *funzionamento effettivo* dei centri si ripropose soprattutto attorno alla metà degli anni Ottanta, quando i tradizionali Paesi di immigrazione del Vecchio Continente – la Germania, la Francia, ma anche il Belgio e l'Olanda – cominciarono a registrare un aumento considerevole degli arrivi di richiedenti asilo sul loro territorio³⁷. In quel periodo crescevano in tutta

questa tendenza alla *infantilizzazione* degli ospiti. Si veda ad esempio C. Galli, «Noi siamo soldati e loro sono documenti». *Note dal diario di campo presso un CAS*, in «Dialoghi Mediterranei», Periodico online dell'Istituto Euroarabo di Mazara del Vallo, n. 24, marzo 2017, https://bit.ly/noi_siamo_soldi.

35. Si veda per esempio UNHCR, *Handbook for emergencies*, 3th edition, Ginevra, UNHCR, 2007, https://bit.ly/unhcr_handbook, p. 206; PERCO (Platform for European Red Cross Cooperation on Refugees, Asylum Seekers and Migrants), *Guidelines on the reception of asylum seekers for National Red Cross and Red Crescent Societies*, Ginevra, International Federation of Red Cross, 2001, <https://bit.ly/perco2001>, pp. 23 ss.; UNHCR, *Unhcr's Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers*, February 1999, documento, Ginevra 1999, https://bit.ly/unhcr99_detention.

36. Secondo l'UNHCR, sono più di due milioni e mezzo i rifugiati che vivono tuttora nei campi profughi (cfr. UNHCR, *Refugee Camps*, scheda pubblicata sul sito UNHCR, 2016, https://bit.ly/unhcr_camps). I principali campi sono collocati nelle zone dell'Africa orientale, del Medio Oriente e dell'Asia meridionale. Gli insediamenti più rilevanti sono quelli di Kakuma (184.550 abitanti) e di Hagadera (105.998 abitanti), entrambi in Kenya (cfr. UNHCR, *Inside the World's 10 Largest Refugee Camps*, mappa interattiva online, https://bit.ly/unhcr_camps_map).

37. Nel periodo 1985-1989, le richieste di asilo nei Paesi europei furono quasi il doppio di quelle registrate nel quinquennio precedente (più di un milione di domande, a fronte



Europa nuove destre xenofobe, che guadagnavano consensi proprio sul tema dell'immigrazione: i leader di queste forze politiche – da Jean-Marie Le Pen in Francia a Jörg Haider in Austria – accusavano gli immigrati di «rubare il lavoro» ai cittadini europei, e di sottrarre loro le (sempre più scarse) risorse di welfare. Queste immagini degradanti degli stranieri furono presto “trasferite” anche ai richiedenti asilo: gli esuli che cominciarono ad affluire in Europa furono visti non più come perseguitati meritevoli di protezione, ma come *migranti economici*, e come potenziali concorrenti dei lavoratori autoctoni³⁸.

Come era accaduto altre volte nella storia – e come sarebbe accaduto ancora nei decenni successivi – le *élites* politiche di governo scelsero di non contrastare questi “*frame*”³⁹, queste immagini di senso comune diffuse nelle opinioni pubbliche. Cercarono al contrario di assecondarle, allo scopo di “tranquillizzare” i loro cittadini. Così, per placare le proteste fomentate dalle forze neofasciste, molti governi proibirono l'accesso dei richiedenti asilo al mercato del lavoro e alle risorse di welfare. Inoltre, per fugare i timori di una possibile “competizione” tra migranti e nativi per l'accesso agli alloggi sociali, prevalse l'idea di accogliere i richiedenti asilo in luoghi espressamente dedicati a loro⁴⁰.

delle circa 500mila del periodo 1980-1984). Nel periodo 1990-1994, l'incremento fu ancor più significativo: le domande di protezione furono 2milioni e 400mila. Si vedano i dati in C. Van Mol, H. de Valk, *Migration and Immigrants in Europe: A Historical and Demographic Perspective*, in *Integration Processes and Policies in Europe. Contexts, Levels and Actors*, B. Garcés-Masareñas, R. Penninx (a cura di), Berlino, Imiscoe-Springer, 2016, pp. 31-55 (la tabella con i dati è a p. 36).

38. Su questi processi, qui descritti in modo necessariamente sommario, rimando a S. Bontempelli, *Fortezza Europa. Breve storia delle politiche migratorie continentali*, Arezzo, Helicon, 2019, pp. 93-115.

39. Si usa qui la nozione di “*frame*” introdotta dalle scienze cognitive, e resa popolare dal noto testo di G. Lakoff, *Non pensare all'elefante. Come riprendersi il discorso politico*, Milano, Chiarelettere, 2014.

40. L'accoglienza dei richiedenti asilo in strutture espressamente dedicate non era ovviamente una novità in Europa: strutture di questo tipo erano esistite sin dalla stipula della Convenzione di Ginevra. Tuttavia, fino agli Anni Settanta erano prevalse forme di accoglienza diversificate: i richiedenti asilo erano spesso ospitati in strutture di *social housing* “*miste*” (dove cioè vivevano anche stranieri classificati come migranti economici, oppure famiglie in condizioni di disagio abitativo), e in molti casi gli Stati fornivano sussidi in denaro al posto dell'ospitalità residenziale. Cfr. P.G. Poutrus, *Asylum in Postwar Germany*:

Nacquero in tal modo, in vari Paesi europei⁴¹, i “centri di accoglienza” come li conosciamo oggi: luoghi destinati ad ospitare *esclusivamente* i profughi e i rifugiati. Lo scopo di questi centri era evidentemente duplice: essi servivano ad *accogliere*, ma anche a *isolare* individui che, considerati “indesiderabili”, andavano “tenuti sotto controllo”, sottratti alla vista della cittadinanza, esclusi dagli ordinari servizi di welfare. Ancora una volta, gli operatori si trovarono a fare i conti con la contraddizione tra gli *obiettivi dichiarati* delle strutture di accoglienza (favorire l’inserimento sociale dei migranti) e le loro *finalità effettive* (separare e tenere a distanza)⁴².

Refugee Admission Policies and Their Practical Implementation in the Federal Republic and the GDR Between the Late 1940s and the Mid-1970s, in «Journal of Contemporary History», 49, 1, 2014, pp. 115-133; A. Spire, K. Akoka, *Pour une histoire sociale de l'asile politique en France*, in «Pouvoirs», 144, 2013, pp. 67-77; N. Petrovich, *L'evoluzione della tutela del diritto d'asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi, in I nuovi movimenti migratori. Il diritto alla mobilità e le politiche di accoglienza*, C. Giudici, C. Wihtol de Wenden (a cura di), Milano, FrancoAngeli, 2016, pp. 134-160.

41. L'Olanda fu tra i primi Paesi a sperimentare questa modalità di accoglienza esclusiva. Per evitare che i richiedenti asilo “congestionassero” le case popolari, il Governo olandese emanò nel 1987 un Regolamento sull'Accoglienza dei Richiedenti Asilo (*Regeling opvang asielzoekers*). Coloro che presentavano domanda di protezione non erano più accolti nel circuito “ordinario” degli alloggi sociali, ma avevano accesso a un sistema appositamente dedicato. Tale sistema di accoglienza forniva anche i beni di prima necessità (cibo, abiti, qualche piccolo aiuto in denaro), in modo che i beneficiari non gravassero sui servizi sociali dei Comuni. Cfr. M. Bruquetas-Callejo, B. Garcés-Masareñas, R. Penninx, P. Scholten, *The case of the Netherlands*, cap. IV di *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, G. Zincone, R. Penninx, M. Borkert (a cura di), Imiscoe Research, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2011, pp. 129-164; P. Muus, *Shifting borders: The inclusion and exclusion of refugees and asylum seekers in the Netherlands*, in *Exclusion and Inclusion of Refugees in Contemporary Europe*, P. Muus (a cura di), Utrecht, Ercomer, 1997, pp. 78-95.

In Francia, una circolare del dicembre 1991 istituì i Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (*Centres d'accueil pour demandeurs d'asile* o CADA), con motivazioni simili a quelle che avevano ispirato la riforma olandese. Cfr. L. Legoux, *La remise en cause du droit d'asile en France*, in *Déplacés et réfugiés: la mobilité sous contrainte*, V. Lassailly-Jacob, J.-Y. Marchal, A. Quesnel (a cura di), Parigi, IRD - Institut de recherche pour le développement, 1999, pp. 71-88; J. Valluy, *L'accueil étatisé des demandeurs d'asile*, in «Recueil Alexandries, Collections Esquisses», rivista online, n. 10, febbraio 2007, https://bit.ly/valluy_accueil.

42. A mia conoscenza, la letteratura in materia non ha ancora approfondito a sufficienza gli *aspetti etnografici* delle pratiche di disciplinamento all'interno dei centri di accoglienza in Europa. Tra i pochi studi sull'argomento si segnalano: C. Kobelinsky, «*Faire sortir les déboutés*». *Gestion, contrôle et expulsion dans les centres pour demandeurs d'asile en France*, in



3. L'operatore dell'accoglienza oggi

3.1. Il sistema Sprar e la nascita dell'accoglienza in Italia

Negli anni Ottanta, mentre i principali Paesi europei affrontavano la prima “crisi dei rifugiati”⁴³, l'Italia si trovava ancora ai margini delle grandi rotte migratorie continentali: storicamente Paese di *emigrazione* (per quasi un secolo erano stati gli italiani a partire alla ricerca di lavoro nei Paesi più sviluppati), lo Stivale registrava proprio in quel periodo i primi, rilevanti flussi in ingresso della sua storia. Si trattava però, nella stragrande maggioranza dei casi, di lavoratori stranieri che richiedevano permessi di soggiorno per motivi “economici”, mentre pochissimi erano all'epoca i richiedenti asilo⁴⁴. Il Paese non fu attraversato da quell'intenso – e spesso isterico – dibattito sull'asilo che invece caratterizzò gli altri Paesi europei: il tema dei rifugiati rimase sostanzialmente marginale nello spazio pubblico.

Anche per questo motivo, l'accoglienza in Italia ha avuto una storia molto diversa da quella continentale. L'esigenza di predisporre strutture specifiche per l'ospitalità dei richiedenti asilo si fece sentire solo negli anni Novanta, con l'arrivo dei profughi della ex-Jugoslavia: nel caso ita-

«Cultures & Conflits», 71, 2008, pp. 113-130; R. Larruina, H. Ghorashi, *The Normality and Materiality of the Dominant Discourse: Voluntary Work Inside a Dutch Asylum Seeker Center*, in «Journal of Immigrant and Refugee Studies», 14, 2, 2016, pp. 220-237; R. Kreichauf, *From forced migration to forced arrival: the campization of refugee accommodation in European cities*, in «Comparative Migration Studies», 6, 1, 2018, p. 7, <https://bit.ly/campization>; B. Diken, *From refugee camps to gated communities: Biopolitics and the end of the city*, in «Citizenship Studies», 8, 1, 2004, pp. 83-106.

43. Con l'espressione “crisi dei rifugiati” si indica di solito l'intenso dibattito innescato, tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio dei Novanta, dall'arrivo di nuovi flussi di richiedenti asilo in Europa. Il momento culminante della “crisi” è di solito individuato nell'anno 1993, quando la Germania arrivò a emendare la Costituzione per imporre una stretta al diritto di asilo. Si veda S. Bontempelli, *Un rifugio precario*, op. cit., pp. 82-103, e G. Sciortino, *L'ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa*, Milano, FrancoAngeli, 2000, pp. 77-91.

44. Anche l'Italia conobbe un significativo incremento delle domande di asilo, che passarono dalle 16mila del periodo 1980-1984, alle 26mila del 1985-1989, fino alle 40mila del quinquennio 1990-1994. Si trattava però di numeri incomparabilmente minori rispetto a quelli registrati negli altri Paesi: solo nella piccola Austria, per esempio, nel periodo 1990-1994 furono depositate 76mila domande di asilo, quasi il doppio dell'Italia. Cfr. C. Van Mol, H. de Valk, *Migration and Immigrants in Europe*, op. cit., p. 36.

liano, però, furono le organizzazioni della società civile e della cooperazione internazionale a sollecitare la creazione dei centri di accoglienza. Lo Sprar, il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, nacque proprio grazie all'impulso di quel variegato mondo associativo e solidale, e i suoi protocolli di lavoro furono sin all'inizio caratterizzati dall'attenzione per l'inserimento sociale e per l'autonomia dei beneficiari.

Ancora oggi, il Manuale Operativo SPRAR⁴⁵ si fonda su un approccio che potremmo definire *latu sensu* "anti-istituzionale": i centri di accoglienza non sono visti come luoghi di *contenimento*, ma come veri e propri *alloggi sociali*, che gli ospiti organizzano in piena autonomia. Nel modello Sprar, i richiedenti asilo non devono essere isolati dal territorio, né concentrati in spazi marginali e distanti dalle aree urbane. Le strutture ricettive devono avere un carattere aperto, e nella loro organizzazione quotidiana devono strutturarsi come delle convivenze informali: un centro Sprar, almeno in teoria⁴⁶, dovrebbe somigliare ad un appartamento per studenti, più che a un campo profughi o a una struttura correzionale. Le persone accolte devono sentirsi *quasi come a casa propria*: devono avere i propri spazi di riservatezza e di intimità, custodire i propri effetti personali, regolare in autonomia il tempo libero; devono poter

45. SPRAR Servizio Centrale, *Manuale operativo*, op. cit. Sulla storia dello Sprar, e sulle sue metodologie di intervento si veda M. Calloni, S. Marras, G. Serughetti, *Chiedo asilo*, op. cit., pp. 107-108; S. Bontempelli, G. Faso, *Accogliere rifugiati e richiedenti asilo*, op. cit., pp. 39-41; M. Omizzolo, *Essere migranti in Italia. Per una sociologia dell'accoglienza*, Milano, Meltemi, 2019, pp. 87-89.

46. Il funzionamento effettivo di molti centri Sprar non è sempre coerente con la filosofia "anti-istituzionale" che ispira i suoi manuali operativi. L'idea dell'accoglienza come *confinamento* di individui ritenuti devianti o pericolosi, infatti, «è stata negli ultimi anni tanto egemone da contagiare molti operatori dello stesso Sprar, con il risultato di un deterioramento di tutto il sistema, anche dei suoi segmenti più avanzati» (così S. Bontempelli, G. Faso, *L'attacco al sistema di accoglienza, in Mai più. La vergogna italiana dei lager per immigrati*, Y. Accardo, S. Galieni (a cura di), Roma, Left Edizioni, 2019, pp. 135-140. La citazione è a p. 139). Una recente ricerca etnografica sull'accoglienza a Roma ha mostrato la distanza tra lo Sprar «*in books*» (quello descritto nei manuali e nei testi fondativi del sistema) e lo Sprar «*in action*» (quello effettivamente operante nella pratica quotidiana degli operatori e degli enti gestori). Cfr. F. Grivet Talocia, *Contraddizioni e debolezze di un sistema di accoglienza. Lo Sprar di Roma e i suoi operatori, in Lungo i confini dell'accoglienza. Migranti e territori tra resistenze e dispositivi di controllo*, G. Fabini, O. Firouzi Tabar, F. Vianello (a cura di), Roma, Manifestolibri, 2019, pp. 107-127.



ricevere ed effettuare visite, frequentare amici e parenti al di fuori del centro, e anche al di fuori del controllo degli operatori.

Questo approccio “anti-istituzionale” emerge non solo dalla filosofia complessiva dello Sprar, ma anche dalle indicazioni puntuali che il Manuale fornisce al personale dei centri. Emblematico è il fatto che, al termine del colloquio di ingresso, l’operatore è tenuto a consegnare al nuovo ospite le chiavi di casa dell’appartamento⁴⁷. Può sembrare un dettaglio insignificante, questo, ma è invece rivelatore di un approccio di fondo: il beneficiario non è un semplice “accolto” ma si trova – sia pur temporaneamente – *a casa propria*.

3.2. La nascita dei CAS e la “campizzazione” dell’accoglienza

L’Italia ha vissuto la sua prima “crisi dei rifugiati” non negli anni Ottanta, ma nel 2011, all’indomani delle Primavere Arabe e dell’avvio di una nuova stagione di “sbarchi” sulle coste della Sicilia. Di fronte al rilevante incremento degli arrivi, il Governo di allora cercò inizialmente di rinviare i migranti ai Paesi di origine: questo obiettivo, però, non era concretamente perseguibile, perché i regimi nordafricani erano stati travolti dalle proteste popolari, e nella sponda Sud del Mediterraneo mancavano del tutto interlocutori istituzionali con cui negoziare i rimpatri. Quando Lampedusa si riempì di profughi che non potevano essere allontanati, il Governo capì che l’unica via di uscita era quella di accogliere *temporaneamente* i nuovi arrivati, distribuendoli sul territorio nazionale e consentendo loro di presentare domanda di asilo. Il sistema Sprar non aveva in quel periodo posti sufficienti, e per questo la Protezione Civile fu incaricata di predisporre una rete di strutture emergenziali: nacque così un nuovo sistema di accoglienza, chiamato “Emergenza Nord Africa”, che possiamo sostanzialmente considerare l’“antenato” dell’attuale rete CAS⁴⁸.

I CAS, dunque, sono nati non per favorire l’inclusione sociale dei migranti, ma per collocare temporaneamente una popolazione per-

47. SPRAR Servizio Centrale, *Manuale operativo*, op. cit., p. 36.

48. Sull’insieme di queste vicende si veda S. Bontempelli, *Da «clandestini» a «falsi profughi»*, op. cit., e S. Bontempelli, G. Faso, *La lunga parabola*, op. cit.

cepita (ancora una volta) come “indesiderabile”: parafrasando la felice espressione di Marco Omizzolo, essi hanno rappresentato «un sistema di parcheggio e non di inserimento»⁴⁹. Questo approccio contenitivo ha avuto inevitabili ripercussioni anche sul personale impiegato nei centri: nel sistema CAS, gli operatori sono concepiti spesso come *sorveglianti* e *guardiani*, laddove lo Sprar tende piuttosto a definirli come *facilitatori* di percorsi di acquisizione dei diritti. Si è manifestata una forte *torsione disciplinare*, anche nel lavoro quotidiano di accoglienza: i centri CAS hanno finito per somigliare, tanto nella loro collocazione spaziale quanto nella loro gestione quotidiana, ai campi profughi: hanno subito – per usare la terminologia di René Kreichauf – processi di «campizzazione»⁵⁰.

Tuttavia, nelle prime fasi della loro esistenza i CAS hanno avuto una configurazione assai variegata, e in molte realtà locali hanno adottato (qualche volta persino migliorandoli) gli standard Sprar: in un primo momento, dunque, sembrò possibile lavorare anche nei CAS in un’ottica anti-istituzionale⁵¹. Giuseppe Faso e chi scrive, nel nostro Manuale dell’accoglienza, scrivevamo qualche anno fa che il ruolo dell’operatore era proprio quello di lavorare in questa direzione:

La professionalità e la competenza di un operatore si giocano proprio sul modo in cui gestisce questa contraddizione tra *scopi dichiarati* e *pratiche effettive* dell’accoglienza [...]. Con le amministrazioni pubbliche, e con gli stessi enti gestori, è necessario negoziare continuamente il proprio ruolo e i propri compiti, facendo appello proprio agli obiettivi dichiarati: a chi ci chiede di diventare *sorveglianti* bisogna costantemente ricordare che siamo *operatori*, chiamati a favorire i percorsi di autonomia e di inserimento sociale degli ospiti⁵².

49. M. Omizzolo, *Essere migranti in Italia*, op. cit., p. 139. Omizzolo si riferisce qui all’accoglienza dopo le riforme Salvini, ma ritengo che la stessa considerazione possa essere applicata ai CAS in generale.

50. Cfr. R. Kreichauf, *From forced migration to forced arrival*, op. cit.

51. Sulle “buone pratiche” di accoglienza, anche nei CAS, si veda Oxfam Italia, *Invece si può!*, op. cit.

52. S. Bontempelli, G. Faso, *Accogliere rifugiati e richiedenti asilo*, op. cit., pp. 64-65.



3.3. *Il ruolo dell'operatore dopo le riforme dell'accoglienza*

Negli ultimi anni, la situazione è radicalmente cambiata. Nel 2017 il Ministro dell'Interno Marco Minniti modificò infatti il capitolato di appalto dei CAS. Il nuovo capitolato si ispirava dichiaratamente a un'idea *correzionale* dell'accoglienza: nei centri CAS, equiparati di fatto ai Cie/Cpr, veniva ora prevista la presenza "h24" dell'operatore, che in questo modo era concepito di fatto come un sorvegliante; gli ingressi e le uscite degli ospiti dovevano essere registrati per scritto, e le visite esterne preventivamente autorizzate dalla Prefettura; persino i pasti (che nelle piccole strutture vengono di norma cucinati in proprio dagli ospiti) dovevano essere erogati con un servizio di mensa o di catering⁵³. Con il capitolato Minniti, insomma, si completava il processo di "campizzazione" dei CAS, che finivano per diventare piccole caserme.

Nel 2018, poi, il capitolato dei CAS è stato ulteriormente modificato, stavolta dal nuovo Ministro dell'Interno Matteo Salvini: l'accoglienza è stata limitata ai soli servizi essenziali alla persona, e sono scomparse del tutto le attività rivolte all'inserimento sociale, con una riduzione significativa dei costi a carico del Ministero dell'Interno⁵⁴. La riforma del diritto di asilo introdotta dal primo "decreto Salvini" ha poi riformato lo stesso sistema Sprar, ora ribattezzato "Siproimi" e riservato ai soli titolari di protezione (i richiedenti asilo non potranno più accedervi).

Queste riforme hanno radicalmente trasformato l'accoglienza in Italia: il sistema Sprar è stato depotenziato, e i CAS sono diventati dei "campi profughi in miniatura". C'è da chiedersi – e chi scrive non ha la risposta – se vi siano ancora margini per quella *negoziante efficace del proprio ruolo*, che è in fondo uno degli elementi costitutivi della professionalità dell'operatore.

53. Ministero dell'Interno, Decreto 7 marzo 2017, in https://bit.ly/accoglienza_minniti. Sul capitolato Minniti si veda: D. Facchini, *Accoglienza dei migranti: ecco come l'Italia torna indietro di dieci anni*, in «Altreconomia», edizione online, 19 maggio 2017, https://bit.ly/altreconomia_cas.

54. Ministero dell'Interno, Decreto 10 novembre 2018, http://bit.ly/capitolato_salvini.

IMMIGRAZIONE E SUSSIDIARIETÀ

PARTE TERZA



LA GOVERNANCE DELL'IMMIGRAZIONE TRA STATO, REGIONI ED ENTI LOCALI

Mariateresa Veltri

1. Premesse introduttive

La disciplina del fenomeno migratorio si pone al crocevia di distinti interventi statali e regionali, in un intreccio di competenze che comporta, o dovrebbe comportare, una reale collaborazione tra i vari livelli di governo. Le differenti competenze e le relazioni tra questi livelli di governo danno vita ad una *governance multilivello*¹, nell'ambito della quale Stato, Regioni ed enti locali intervengono congiuntamente nelle varie dimensioni della gestione del fenomeno migratorio, anche relazionandosi ad organizzazioni del privato sociale². In questo contesto, la *governance* dell'immigrazione sollecita una riflessione sulle diverse declinazioni di tali relazioni e sul ruolo giocato dai vari attori istituzionali a livello nazionale.

1. Con l'espressione *multilevel governance* ci si riferisce a due dimensioni che si incontrano e si intrecciano: da una parte la dimensione *verticale*, caratterizzata dalle relazioni tra centro e periferia, ovvero dai rapporti tra i vari livelli di governo; dall'altra la dimensione *orizzontale*, che riguarda la sfera delle relazioni tra gli attori pubblici e privati, con particolare riferimento alle associazioni del Terzo settore che operano a favore degli immigrati. Per una ricostruzione completa delle teorie che fanno riferimento alla c.d. *multilevel governance*, vedi S. Piattoni, *La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche e normative*, in «Rivista italiana di scienza politica», 3, 2005, p. 417 ss. e Id., *The theory of multilevel governance. Conceptual, empirical, and normative challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2010. In un linguaggio di teoria delle istituzioni, il termine *governance* fa riferimento a quel complesso di norme sulla competenza degli organi e dei funzionari, appartenenti alla sfera pubblica, deputate all'ottemperanza delle garanzie, primarie e secondarie, di quei basilari interessi di ciascuno e di tutti che sono i diritti fondamentali. Per una teoria del diritto e della democrazia si rimanda al prezioso contributo di L. Ferrajoli, *Principia Juris*, Bari, Laterza, 2007. Quanto ai suoi profili costituzionali, ciò che viene in rilievo è altresì il rapporto tra le procedure innescate e i principi democratici e gli altri valori costituzionali.

2. Cfr. P. Bonetti, *I profili generali della normativa italiana sugli stranieri dal 1998*, in *Diritto degli stranieri*, B. Nascimbene (a cura di), Padova, Cedam, 2004, p. 154.



A tal proposito occorre ricordare che prima della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, di riforma al Titolo V della Costituzione, la materia dell'immigrazione non rientrava espressamente tra le materie elencate dall'art. 117, comma 1, Cost.³. Tuttavia, come noto, le Regioni si sono trovate a svolgere, non sempre consapevolmente, un ruolo compensativo dell'inerzia statale nei confronti della condizione degli stranieri presenti sul territorio nazionale⁴. Infatti, già a partire dalla seconda metà degli anni Settanta le Regioni hanno messo in atto interventi attinenti per lo più al diritto allo studio, alla formazione professionale, alle tematiche dell'inserimento sociale e/o abitativo degli immigrati e delle loro famiglie, di tutela dell'accesso alle prestazioni socio-sanitarie o anche volte a favorire il rientro volontario nei Paesi di origine⁵. Così come gli enti locali, già prima che fosse adottata una cornice normativa di riferimento, predisponavano specifiche misure a favore della popolazione straniera presente sul territorio locale, offrendo specifiche risposte alle istanze e ai bisogni di tutta la "comunità" di riferimento.

È poi tra la fine degli anni Ottanta e gli inizi degli anni Novanta che l'immigrazione straniera comincia ad affermarsi anche a livello statale

3. Per un approfondimento dei caratteri della legislazione prima e dopo la riforma del Titolo V, si veda A. Gentilini, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti*, in *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, L. Ronchetti (a cura di), Milano, Giuffrè, 2012, p. 29 ss.

4. Vedasi A. Patroni Griffi, *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, L. Chieffi (cura di), Padova, Cedam, 1999, pp. 350-351. A titolo esemplificativo si possono ricordare la l.r. Cal. 9 aprile 1990, n. 17; la l.r. Puglia 11 maggio 1990, n. 29; la l.r. Camp., 3 novembre 1994, n. 33. Per un quadro d'insieme sulla legislazione regionale di questo periodo, cfr. C. Corsi, *Immigrazione e ruolo degli enti territoriali*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 1, 2005, p. 36 ss.

5. La legislazione regionale in materia fu ricondotta alla materia della "beneficenza pubblica", così chiamata dal previgente art. 117 Cost. e ridefinita dal d.P.R. n. 616 del 1977, al cui art. 22 includeva «tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione dei servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore dei singoli, o di gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza a categorie determinate». Per un approfondimento vedi L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, p. 138 ss.; C. Corsi, *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche, competenze*, E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (a cura di), Bologna, il Mulino, 2013, p. 230 ss.

con l'adozione della prime discipline legislative nazionali⁶, fino alla l. 6 marzo 1998, n. 40 (nota come "Legge Turco-Napolitano")⁷, poi confluita nel d.lgs. 28 luglio 1998, n. 286 (Testo unico in materia di immigrazione, di seguito T.U. Imm.), che rappresenta la prima disciplina organica della materia. Il T.U. Imm. interviene infatti su molteplici dimensioni del fenomeno migratorio, dedicando una particolare attenzione al sistema degli ingressi, alle varie tipologie di permesso di soggiorno e in generale alla condizione giuridica dello straniero, prevedendo peraltro anche il coinvolgimento di Regioni ed enti locali nell'ambito dei servizi da erogare sul territorio⁸.

Con la riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione è stato poi, come noto, definito un nuovo riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, e competenze amministrative tra questi e gli altri enti territoriali, dando avvio ad una nuova fase del regionalismo italia-

6. Si fa riferimento alla l. n. 943/1986 (c.d. "Legge Foschi") che formalizzò – se pur ancora con un approccio emergenziale e poco organico – il coinvolgimento degli enti territoriali nell'attuazione dei programmi d'inclusione linguistica e culturale, di formazione professionale e d'inserimento lavorativo e, soprattutto, nell'accoglienza degli immigrati, con particolare riferimento alla soddisfazione delle relative istanze abitative. A seguito della rapida intensificazione dei flussi e della contestuale crescita della tensione sociale connessa alle drammatiche condizioni di molti migranti, anche la successiva l. n. 39/1990 (c.d. "Legge Martelli"), benché focalizzata sulla disciplina dello *status* dello straniero presente sul territorio nazionale e sulla disciplina degli ingressi, dispose il coinvolgimento degli enti locali. Per i rilievi critici della legislazione statale, si veda F. Campomori, *Le politiche locali dell'immigrazione*, in «Amministrare», 3, 2005, pp. 424-425; S. Castellazzi, *Le implicazioni legislative del fenomeno sociale migratorio. L'evoluzione normativa in Italia*, in *Il diritto dell'immigrazione. Profili di Diritto italiano, comunitario e internazionale*, V. Gasparini Casari (a cura di), Modena, Mucchi, 2010, pp. 111-119.

7. Per un approfondimento sull'evoluzione normativa in materia di immigrazione, cfr. E. Rossi, *Immigrazione e diritti a quattordici anni dalla legge Turco-Napolitano*, in *La governance dell'immigrazione*, cit., p. 61 ss. Con riguardo al primo tentativo di attribuzione organica e funzionale delle competenze, merita di essere ricordata la Legge Bassanini (l. n. 59/1997) sul "federalismo amministrativo" anticipatoria, a livello ordinario, del principio di sussidiarietà. Per valutazioni su questo importante intervento di riforma dell'amministrazione locale cfr. G. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, il Mulino, 1998, p. 531 ss.

8. Sul ruolo di razionalizzazione svolto dal T.U. Imm. si veda A. Patroni Griffi, *I diritti dello straniero tra costituzione e politiche regionali*, in *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, L. Chieffi (a cura di), Padova, Cedam, 1999, p. 350.



no. E con particolare riferimento all'immigrazione, molte Regioni sono intervenute in materia, sia in sede statutaria, che legislativa, mostrando una particolare apertura verso i diritti degli stranieri⁹.

Il presente contributo si propone dunque di indagare il quadro costituzionale di riferimento in tema di immigrazione, asilo e condizione giuridica dello straniero, analizzando il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni e l'allocazione delle funzioni amministrative, analizzando altresì i profili legati al coordinamento tra il livello centrale, regionale e locale, e mettendone in luce i contenuti più significativi.

2. L'evoluzione del riparto di competenze legislative in materia di immigrazione e asilo tra Stato e Regioni

Con la riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione è stato ridefinito il riparto di competenze tra Stato e Regioni, individuando testualmente l'elenco delle materie di competenza statale esclusiva¹⁰. Tra queste rientrano espressamente il "diritto di asilo", la "condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea" (art. 117, comma 2, lett. a) e l'"immigrazione" (art. 117, comma 2, lett. b). Tali "etichette" definiscono ambiti materiali di non semplice delimitazione, che l'interprete si è trovato ad individuare alla luce della complessiva riforma del Titolo V.

9. Si veda P. Carrozza, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro (a cura di), Napoli, 2017, p. 87, che rileva come la terza ondata di trasferimenti di funzioni (a seguito delle riforme Bassanini) ed il nuovo Titolo V abbiano, in qualche modo, consegnato a Regioni ed enti locali le chiavi del welfare, comprese le politiche per l'immigrazione.

10. Per quanto riguarda la ripartizione della potestà legislativa, il nuovo art. 117 Cost. enumera le materie la cui disciplina è demandata alla competenza esclusiva dello Stato (comma 2, lettere dalla a alla s); prevede le materie attribuite alla legislazione concorrente, con il limite dei principi fondamentali la cui determinazione rimane sotto la potestà statale (comma 3); prevede un criterio di residualità per cui spetta alle Regioni la potestà legislativa per ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato (comma 4). In giurisprudenza, *ex plurimis* cfr. Corte cost., sent. n. 282/2002, (sul principio di continuità normativa nell'esercizio della potestà concorrente); n. 370/2003, (sulla non automaticità del criterio di residualità); n. 221/2012, (sui criteri di identificazione delle materie legislative).

Tre le questioni principali relative all'effettiva portata di tali titoli competenziali.

La prima questione riguarda l'interpretazione delle "etichette" sopra individuate e se esse esauriscano tutto l'ambito di intervento istituzionale in tema di immigrazione.

A tal fine occorre chiarire che l'intervento pubblico concerne sia gli ambiti relativi alla definizione delle condizioni di ingresso e soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale (c.d. politiche *di* immigrazione o *immigration policy*), che i profili inerenti all'erogazione dei servizi sociali e, più in generale, all'integrazione degli stranieri sul territorio (c.d. politiche *per* l'immigrazione o *immigrant policy*)¹¹. Sul punto è intervenuta anche la Corte costituzionale precisando, sin dalla sentenza 300/2005, che «l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano *ex* Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente». Peraltro sempre la Corte rileva come sia la stessa legge statale (e nello specifico il T.U. Imm.) a disciplinare la materia dell'immigrazione e la condizione giuridica degli stranieri proprio prevedendo che una serie di attività pertinenti la disciplina del fenomeno migratorio e degli effetti sociali di quest'ultimo vengano esercitate dallo Stato in stretto coordinamento con le Regioni, ed affidando alcune competenze direttamente a queste ultime.

Chiarito dunque che le Regioni possono legittimamente intervenire nella disciplina di alcuni profili del fenomeno migratorio, una seconda questione interpretativa attiene alla portata delle lettere a) e b) dell'art. 117, comma 2, Cost., al fine di chiarire (e delimitare) l'ambito di intervento statale.

11. Sul punto T. Caponio, *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in «Le Istituzioni del Federalismo», 5, 2004, p. 805, che richiama la distinzione classica introdotta da T. Hammar, *Democracy and the Nation State*, Aldershot, Avebury, 1990. A tal proposito M. Vrenna, *Le Regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in *La governance dell'immigrazione*, cit., p. 425, sostiene che questa distinzione mostrerebbe i propri limiti e le proprie contraddizioni in modo particolare se applicata al riparto competenziale, auspicandone una nuova sintesi.



A tal proposito è stato rilevato¹² come le materie «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» e «immigrazione» siano state spesso considerate come l'una complemento dell'altra, quali fossero un'endiadi, riservandosi lo Stato una discrezionalità ampia nella loro disciplina¹³. Sembra tuttavia che, più precisamente, la «condizione giuridica dello straniero» possa essere letta come il complesso dei diritti civili, sociali e politici di cui lo straniero deve essere titolare e che discendono necessariamente dalle norme e dai trattati internazionali ai quali la legge che regola la condizione giuridica dello straniero deve conformarsi, ai sensi dell'art. 10 Cost., comma 2, Cost.¹⁴. Per quanto riguarda invece la materia «immigrazione», essa sembra invece potersi riferire a tutte le misure relative alla disciplina degli ingressi, dei soggiorni e degli allontanamenti, inclusi i criteri, i modi e le attività dei pubblici poteri statali in tema di programmazione del numero degli ingressi degli stranieri (es. il sistema della determinazione di quote massime di visti di ingresso rilasciabili nel medesimo periodo di tempo)¹⁵.

Chiarito dunque l'ambito di intervento statale, la terza questione interpretativa che si pone in merito al riparto di competenze tra Stato

12. In questo senso P. Passaglia, *«Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari: la Corte costituzionale precisa i termini del riparto di competenza (...e torna sulla portata delle enunciazioni di principi contenute negli statuti)*, in «Foro it.», 1, 2006, p. 352; più di recente, C. Panzera, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in «Diritto pubblico», 1, 2018, p. 159.

13. *Ex plurimis* cfr. Corte cost., sent. n. 277/2014, n. 202/2013, n. 172/2012 e n. 250/2010. Questa considerazione deriverebbe anche dal fatto che la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero è collegata al bilanciamento di molteplici interessi pubblici, salvo sempre il rispetto degli obblighi internazionali, sulla base dell'art. 117, comma 1, Cost., e di quelli costituzionali.

14. Parafrasando F. Biondi Dal Monte, *La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione*, in «Le Regioni», 3, 2008, p. 655, secondo cui la condizione giuridica dello straniero è «il complesso delle situazioni giuridiche che hanno come destinatario o beneficiario lo straniero e che ne individuano e ne definiscono complessivamente la posizione nell'ordinamento italiano».

15. Si veda sul punto P. Bonetti, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione del nuovo art. 117 della Costituzione*, in «Le Regioni», 2-3, 2002, p. 524, in uno dei primi commenti sul riparto di competenza in materia di immigrazione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, che parla al riguardo di «immigrazione stanziale» di medio-lungo periodo.

e Regioni concernente l'esistenza di un titolo di intervento statale che legittimi eventuali discipline statali volte a fissare condizioni minime territorialmente omogenee per l'accesso e il godimento, da parte degli stranieri, di diritti e prestazioni, anche in ambiti materiali nelle quali le Regioni hanno una competenza legislativa residuale¹⁶.

A tal proposito si può richiamare la competenza statale "trasversale" in tema di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (art. 117, comma 2, lett. m), la cui *ratio* risiede nella necessità di contemperare le esigenze regionali e locali con la garanzia di uno *standard* uniforme nel godimento dei diritti fondamentali su tutto il territorio nazionale¹⁷. L'ampiezza della formula ha originato sin dalla sua introduzione vivaci dibattiti in dottrina¹⁸. Per quanto qui interessa si può evidenziare come per "livelli essenziali delle prestazioni" devono essere intesi i livelli di garanzia necessari ad assicurare un certo grado di uniformità nelle condizioni di vita su tutto il territorio nazionale, sia al cittadino italiano che al cittadino straniero¹⁹. In

16. Come già osservato in D. Strazzari, *Riparto di competenze tra Stato e Regioni: alla ricerca del confine perduto?*, in «Le Regioni», 5, 2006, p. 1036, per cui assicurare una certa uniformità territoriale garantirebbe, da una parte, il rispetto degli obblighi internazionali concernenti la posizione giuridica dello straniero, cui l'art. 10 Cost., comma 2; dall'altra, eviterebbe una eccessiva differenziazione nelle opportunità offerte ai cittadini stranieri lungo un territorio "a gestione variabile", rispetto alla tara di sensibilità politica che certe amministrazioni regionali possono assumere durante il tempo della rispettiva legislatura.

17. Anche la Corte costituzionale, nella sent. n. 282/2002, in riferimento alla competenza statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni, ha affermato che «non si tratta di una 'materia' in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea a investire tutte le materie rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle».

18. M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in «Politica del diritto», 3, 2002, p. 352. Con riferimento alla possibilità per le Regioni di approvare discipline più favorevoli rispetto all'esercizio della competenza statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), cfr. anche Corte cost. 121/2010, § 7, *Cons. in dir.*

19. La norma pone allo Stato non solo il problema di stabilire il *quantum* della prestazione (che gli imporrà di tenere in conto dei vincoli internazionali, comunitari e delle competenze regionali) ma anche il *quomodo*, (che gli imporrà di creare una struttura organizzativa con delle caratteristiche, anche economiche, tali da soddisfare le esigenze dei cittadini). In



altri termini, nell'ambito della cornice statale fissata ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), le Regioni sarebbero chiamate ad assicurare (almeno) i livelli essenziali delle prestazioni definiti dallo Stato, anche in relazione ai cittadini stranieri (così come in relazione ai cittadini italiani), salvo prevedere eventuali condizioni di maggior favore.

Seguendo nel ragionamento, è stato affermato²⁰ che le disposizioni del T.U. Imm. relative all'assistenza, all'alloggio ed all'integrazione sociale – che ricadono oggi in materia di competenza regionale, anche residuale – potrebbero essere lette alla luce dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., e dunque costituire un punto di riferimento ed un limite per la potestà legislativa delle Regioni, qualora volessero introdurre discipline derogatorie peggiorative della condizione giuridica dello straniero presente sul territorio regionale²¹.

Si deve inoltre evidenziare come le previsioni del T.U. Imm., seppur nel quadro costituzionale previgente alla riforma del Titolo V della Costituzione, siano espressamente qualificate come “principi fondamentali” e dunque possano oggi orientare la legislazione regionale nelle materie di competenza concorrente²².

argomento cfr. E. Balboni, *Il concetto di “livelli essenziali ed uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali*, in «*Le istituzioni del federalismo*», 2001, p. 1103 ss.; nonché E. Pesaresi, *La “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni” e la materia “tutela della salute”: la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell'area del decentramento istituzionale*, in «*Giur. cost.*», 2, 2006, p. 1733 ss.

20. D. Strazzari, *Riparto di competenze tra Stato e Regioni*, cit., p. 1037.

21. A riprova, basti pensare alle disposizioni che prevedono una serie di attività di spetanza regionale, che vanno dall'istruzione degli stranieri (art. 38 T.U. Imm.) ai centri di accoglienza e l'accesso all'alloggio (art. 40 T.U. Imm.), fino alle misure di integrazione sociale (art. 42 T.U. Imm.). In questo senso, si veda C. Corsi, cit., p. 249, secondo cui molte delle disposizioni contenute nei capi terzo e quarto del Titolo V del T.U. Imm. possono essere configurate come disposizioni che fissano una sorta di standard di cui anche la legislazione regionale deve tener conto.

22. L'art.1, comma 4 del T.U. Imm. così recita: «Nelle materie di competenza legislativa delle Regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Per le materie di competenza delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome, esse hanno il valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica». In relazione alla portata di tale previsione, che qualifica le proprie disposizioni come principi fondamentali ai sensi dell'allora vigente art. 117 Cost. comma 1, appare ormai pacifico affermare che non può che essere limitata la portata. Sul punto si veda Corte cost., sent. n. 61/2011, ove – sebbene si continui a far

3. Il riparto di competenze in tema di immigrazione e asilo alla luce della giurisprudenza costituzionale

In questo “grappolo”²³ di materie di competenza statale esclusiva e di competenza regionale concorrente e residuale, si è assistito ad una alternanza conflittuale che ha visto sulla scena il Governo centrale (quale che fosse il colore politico) far convergere nella materia dell’immigrazione oggetti altrimenti disciplinati dalle Regioni e, d’altra parte, Regioni che hanno operato su spazi d’intervento che lambivano le competenze esclusive statali.

Particolarmente acceso è stato il contenzioso che si è originato tra Stato e Regioni dinanzi alla Corte costituzionale e che non ha mancato di offrire preziosi spunti per definire l’ambito di intervento statale e quello regionale in materia.

Nella molteplicità ed eterogeneità delle pronunce meritevoli di attenzione, è possibile individuare due principali filoni giurisprudenziali fino alla più recente sentenza n. 194/2019.

Un primo filone giurisprudenziale è quello che ha configurato le modalità di esercizio e i limiti alla potestà legislativa di Stato e Regioni per effetto della modifica del Titolo V²⁴. Con questo primo gruppo di sentenze, negli anni 2005-2007, la Corte ha contribuito a definire l’ambito riservato allo Stato e quello delle Regioni lungo la distinzione già

riferimento all’art. 1, comma 4, del T.U. Imm. – si afferma che i principi fondamentali sono diretti a regolare materie di competenza concorrente ai sensi dell’art. 117, comma terzo, Cost. e non residuale regionale, come quella dei servizi e dell’assistenza sociale. Sul punto si veda F. Biondi Dal Monte, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in «Le Regioni», 5, 2011, p. 1100.

23. Cfr. A. Ruggeri, C. Salazar, *Ombre e nebbia» nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V*, in «Quad. reg.», 1, 2004, pp. 30-31.

24. Si tratta delle sentenze nn. 50/2005, 300/2005 e 156/2006 della Corte costituzionale. In particolare, la sentenza n. 300/2005 è relativa al ricorso governativo promosso per illegittimità costituzionale della legge della Regione Emilia-Romagna n. 5/2004 (“Norme per l’integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14, e 12 marzo 2003, n. 2”). Per un commento v. S. Baldin, *La competenza esclusiva statale sull’immigrazione vs la legislazione regionale sull’integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale (commento alla sentenza n. 300 del 22 luglio 2005)*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 2006, p. 6.



vista tra le cosiddette politiche dell'immigrazione e le politiche per gli immigrati: mentre in relazione alle prime sarebbe competente esclusivamente lo Stato, nelle seconde, invece, le Regioni potrebbero adottare proprie discipline, nell'ambito delle materie di competenza legislativa concorrente e residuale²⁵.

Nell'ambito del secondo filone giurisprudenziale, relativo al periodo 2010-2011, la Corte costituzionale torna ad occuparsi di riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione in un contesto normativo, sociale e politico decisamente mutato²⁶ rispetto a quello relativo alle prime pronunce richiamate²⁷. In questo quadro la Corte costituzionale definisce per la prima volta l'ambito di intervento regionale relativo agli stranieri non regolarmente presenti sul territorio, e lo fa riprendendo e sviluppando la pregressa giurisprudenza in materia di diritti fondamentali degli stranieri. In buona sostanza, si riconosce alle Re-

25. Una lettura in chiave di cittadinanza è offerta da D. Loprieno, *Regionalismo e immigrazione. Le risposte degli ordinamenti regionali italiani al fenomeno migratorio*, in «Consulta Online», 1, 2018, pp. 268-269, per cui «se il livello competente per la 'cittadinanza formale' e per i suoi modi di acquisto resta lo Stato, è sulle Regioni che grava parte considerevole delle forme e dei modi della 'cittadinanza sostanziale', da intendere come l'effettivo godimento dei diritti e, in specie, di quelli di natura sociale». Sul punto, A. Patron Griffi, *Stranieri non per la Costituzione*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 7, 2009, p. 7, che osserva come «la legislazione regionale, negli anni immediatamente successivi alla modifica del riparto competenziale, ha voluto espressamente agganciare i propri ambiti di incidenza ad una lettura sociale della cittadinanza regionale, denominando i sistemi integrati dei servizi sociali – di competenza residuale – come 'diritti di cittadinanza sociale'».

26. Si registra infatti un cambio delle priorità dell'agenda politica, per cui lo straniero irregolarmente presente sul territorio è prima di tutto un soggetto penalmente perseguibile. Con l'entrata in vigore della l. n. 94/2009, è stato infatti introdotto nel nostro ordinamento il reato di "immigrazione clandestina" di cui all'art. 10-bis del T.U. Imm. In riferimento alle nuove tensioni che le riforme in materia di immigrazione e pubblica sicurezza hanno originato nel riparto di competenze tra Stato e Regioni cfr. G. Bascherini, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione al tempo del «pacchetto sicurezza»*. Osservazioni a margine delle sentenze 269 e 299 del 2010, in «Giur. Cost.», 5, 2010, p. 3901.

27. Le sentenze sono le nn. 269/2010, 299/2010 e 61/2011 della Corte costituzionale. Le tre leggi regionali impugnate nei ricorsi decisi con le suddette sentenze si caratterizzano per la volontà di estendere una serie di interventi anche a favore degli immigrati non regolarmente presenti sul territorio, talvolta indicandoli espressamente tra i destinatari della legge. Le pronunce del 2010 si riferiscono altresì al tema più generale dei limiti del potere estero delle Regioni. Per una disamina, vedi F. Biondi Dal Monte, *Regioni, Immigrazioni e diritti fondamentali*, cit., p. 1086 ss.

gioni la possibilità di intervenire nei settori riconducibili a competenze concorrenti o residuali, come i servizi sociali, l'assistenza sanitaria, l'inserimento scolastico e l'integrazione sociale dei cittadini stranieri, anche nel caso in cui questi non siano regolarmente presenti sul territorio e sebbene lo Stato abbia competenza esclusiva nel controllo delle frontiere e nel contrasto all'immigrazione irregolare. Come chiarito dalla Corte costituzionale, lo straniero è infatti titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona»²⁸ ed in particolare, con riferimento al diritto all'assistenza sanitaria, ha precisato che esiste «un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto»²⁹. Anche le Regioni possono dunque legittimamente intervenire nella tutela dei diritti fondamentali degli stranieri³⁰.

In ultimo, l'occasione per tornare a ragionare delle competenze regionali in tema di immigrazione è stata offerta recentemente dalla sentenza n. 194 del 2019, con cui la Corte costituzionale ha definito i ricorsi regionali promossi in via principale avverso il d.l. n. 113/2018, convertito con modificazioni dalla l. n. 132/2018 (c.d. "decreto immigrazione e sicurezza")³¹. La decisione si caratterizza per interessanti profili processuali, relativi all'ammissibilità dei ricorsi regionali sollevati in relazione a parametri costituzionali ulteriori rispetto a quelli meramente attinenti al riparto di competenza tra Stato e Regioni. In particolare, uno degli aspetti più innovativi di questa pronuncia è senz'altro quello di prevedere

28. Cfr. Corte cost., sent. n. 148 del 2008, nonché sent. n. 105/2001.

29. Cfr. Corte cost., sent. nn. 252/2001 e 269/2010.

30. A tal proposito si vedano anche l'art. 2, comma 1, e l'art. 3, comma 5, del T.U. Imm.

31. Le disposizioni oggetto del giudizio toccano tre aspetti fondamentali della normativa italiana in materia di protezione internazionale: l'istituto della c.d. "protezione umanitaria"; la disciplina relativa all'accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale; infine, la disciplina relativa all'iscrizione anagrafica dei richiedenti la protezione internazionale. Per un commento, si veda F. Biondi Dal Monte, *Ridondanza "in concreto" e interpretazione conforme a Costituzione del decreto sicurezza nel giudizio in via principale*, in «Le Regioni», 4, 2019, p. 1137 ss.; C. Padula, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, in «Le Regioni», 4, 2019, p. 1152 ss.



re e di rimarcare la possibilità, da parte delle Regioni, di «denunciare la violazione di parametri costituzionali diversi da quelli relativi al riparto di competenze, assumendo la lesione indiretta di proprie attribuzioni costituzionalmente garantite» anche nel caso di un intervento normativo ascrivibile all'esercizio di potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato³². I ricorsi regionali tentano, infatti, di evidenziare le ripercussioni che sulle competenze regionali (e degli enti locali) sarebbero derivate dall'abolizione del permesso umanitario "generico" (art. 1), dall'esclusione dei richiedenti asilo dal Siproimi – già Sprar – (art. 12) e dall'esclusione di questi ultimi dall'anagrafe dei residenti (art. 13).

Sebbene la Corte non entri nel merito delle censure regionali, non ritenendo sufficientemente argomentata da parte delle Regioni la "ridondanza"³³ sulle competenze regionali dei profili di illegittimità costituzionale denunciati, la pronuncia offre un'approfondita ricostruzione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in tema di immigrazione e asilo, confermando (indirettamente) il rilevante ruolo delle Regioni nella tutela dei diritti fondamentali degli stranieri presenti sul territorio.

In particolare, in tema di accoglienza dei richiedenti asilo, la Corte chiarisce che – pur nel quadro del d.l. n. 113/2018 – Regioni e Comuni possono continuare ad esercitare – al di fuori del sistema territoriale di accoglienza – le proprie attribuzioni legislative o amministrative a favore dei richiedenti asilo nelle materie di competenza concorrente o residuale. Inoltre, anche qualora le norme statali impugnate producessero l'effetto di escludere una parte delle persone che in precedenza avrebbe avuto diritto al permesso umanitario dal godimento dei nuovi permessi speciali introdotti dal d.l. n. 113/2018, «non sarebbe comunque impedito oggi alle Regioni di continuare a offrire alle medesime persone

32. Fa riferimento alle competenze statali non trasversali C. Padula, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, cit., p. 1156, per il quale nella sentenza n. 194/2019 la Corte ha in tal modo allargato e «teorizzato» spunti contenuti in alcuni precedenti.

33. Sul concetto di ridondanza come strumento "elastico", si rimanda a E. Rossi, *La ridondanza, sai, è come il vento... Considerazioni sui ricorsi regionali nei confronti di atti normativi statali nel giudizio in via principale*, in «Consulta Online», 3, 2020; Id., *Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la "ridondanza"*, in «Giur. cost.», 1, 2012, p. 298 ss.

le prestazioni in precedenza loro assicurate nell'esercizio delle proprie competenze legislative concorrenti o residuali». Secondo la giurisprudenza della Corte, infatti, «le Regioni possono erogare prestazioni anche agli stranieri in posizione di irregolarità e possono farlo senza che ciò interferisca in alcun modo con le regole per il rilascio del permesso di soggiorno, che restano riservate alla legge statale sulla base della competenza esclusiva in materia di 'immigrazione' e 'diritto di asilo'»³⁴.

La Corte costituzionale lascia comunque impregiudicata la valutazione di costituzionalità delle norme impugnate, che potranno essere sindacate in via incidentale, richiamando all'obbligo di un'applicazione "costituzionalmente e internazionalmente" orientata del decreto sicurezza.

In conclusione sul punto, nella definizione dell'attuale assetto competenziale in tema di immigrazione e asilo la Corte ha dunque svolto il ruolo di "arbitro" nei rapporti fra Stato e Regioni, con riflessi più generali sul sistema di giustizia costituzionale che è andato configurandosi dopo la riforma costituzionale del Titolo V³⁵.

4. Funzioni amministrative e coordinamento fra Stato, Regioni ed enti locali

Finora si è dato conto delle questioni legate al riparto legislativo di competenze, da cui è emerso un assetto fortemente policentrico, in cui la piena collaborazione tra i legislatori è necessitata, oltretutto necessaria, dalle interdipendenze settoriali e dall'unità dell'ordinamento. E questo è tanto più vero con riguardo alla materia dell'«immigrazione» per la quale l'art. 118, comma 3, Cost. dispone che la legge statale disciplini forme di coordinamento tra Stato e Regioni.

Prima di entrare nel merito dell'allocazione delle funzioni amministrative nella materia "a maglie" dell'immigrazione, occorre chiarire che,

34. Cfr. Corte cost., sent. n. 194/2019, § 7.9, *Cons. in dir.*

35. In questo senso, a distanza di anni non mutano le perplessità finali poste allora in commento alla sentenza n. 300 del 2005 di S. Baldin, *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione*, cit., p. 5, la quale di interroga se questo non vada a scapito della Corte costituzionale nella sua funzione di garante dei diritti e delle libertà dei cittadini.



ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost., la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni, mentre la potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. Considerate le competenze sopra richiamate, anche grazie al contributo della giurisprudenza costituzionale nell'interpretazione dei rispettivi ambiti materiali, Stato e Regioni potranno adottare propri regolamenti nell'esercizio delle suddette competenze.

Per quanto riguarda invece le funzioni amministrative, si ricorda che l'art. 118 Cost. dispone che le funzioni amministrative siano attribuite ai Comuni, salvo che esigenze di esercizio unitario non ne comportino il conferimento a enti di livello territoriale superiore. Tale spostamento deve avvenire nel rispetto dei tre principi che erano stati introdotti già precedentemente alla riforma del Titolo V tramite la legislazione ordinaria e che trovano maggiore affermazione: sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza³⁶. Il tema sollecita numerose riflessioni, anche strettamente attinenti all'attribuzione delle funzioni amministrative nel quadro costituzionale post riforma del Titolo V³⁷. Ai fini della nostra indagine e considerate le peculiarità delle materie immigrazione, asilo e condizione giuridica dello straniero, sembra condivisibile la tesi di chi ha sostenuto che l'attribuzione delle funzioni amministrative debba essere realizzata con legge, dallo Stato o dalle Regioni a seconda che una determinata funzione ricada nell'ambito di competenza legislativa dell'uno o delle altre³⁸. Così se da un lato sembra coerente con

36. Sul punto G. Pastori, *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, di G. Berti e G.-C. De Martin (a cura di), Roma, Luiss Edizioni, 2002, p. 120, evidenzia come «[l']allocazione delle funzioni amministrative deve in primo luogo essere disposta al livello più prossimo compatibile con le esigenze di efficace ed efficiente esercizio della funzione (sussidiarietà), assicurando con ciò equilibrio e corrispondenza fra natura delle funzioni e dimensione dell'istituzione (adeguatezza) e potendo in tal senso quindi anche diversificarsi fra gli enti dello stesso rango le funzioni conferite in relazione al possibile variare delle dimensioni (differenziazione)».

37. Per un approfondimento sulle funzioni amministrative dei Comuni si veda C. Napoli, *Le funzioni amministrative nel titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 118, primo e secondo comma*, Torino, Giappichelli, 2011.

38. Per una disamina articolata sul tema, si veda P. Bonetti, *L'allocatione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza*

il quadro costituzionale di riferimento allocare nell'amministrazione statale le funzioni amministrative concernenti il controllo dei confini, il rilascio dei permessi di soggiorno e la cittadinanza, dall'altro lato sembra altrettanto coerente allocare a livello regionale e locale le funzioni amministrative concernenti alcuni aspetti della vita dello straniero sul territorio, come l'assistenza sociale, l'accesso ai servizi, l'abitazione, la formazione professionale, purché non abbiano riflessi su altre Regioni oppure non richiedano un esercizio unitario sul territorio. Senza contare ovviamente quelle funzioni che, secondo uno schema ancora più articolato e flessibile, sono attribuite per legge all'ente locale, come in tema di anagrafe³⁹.

Ad ulteriore conferma delle numerose connessioni esistenti in materia, si può richiamare il terzo comma dell'art. 118 Cost., espressione del principio della leale collaborazione⁴⁰, che prevede una forma speciale

e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione, in «Le Regioni», 5, 2002, p. 1121 ss., secondo cui l'allocazione delle funzioni amministrative in materia di ordine pubblico, sicurezza e immigrazione dovrebbe avvenire comunque mediante un atto legislativo e non mediante un regolamento statale o regionale, e ciò sia perché l'art. 97 Cost. prevede una riserva relativa di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici, sia perché l'art. 118, comma 2, Cost. prevede espressamente la legge statale e regionale quali fonti competenti ad attribuire agli enti locali le funzioni proprie e conferite, sia perché sarebbe illogico ritenere che non sia prevista una riserva di legge in materia di funzioni amministrative concernenti proprio quelle medesime materie in relazione alle quali l'art. 118, comma 3, Cost. prevede una riserva di legge statale per le forme di coordinamento tra Stato e Regioni. Inoltre, il *potere di allocazione* delle funzioni amministrative in materia di ordine pubblico, sicurezza e immigrazione sembra spettare alla legislazione statale anche in virtù delle lett. g) e p) del comma 2 dell'art. 117, che riservano alla legislazione esclusiva dello Stato l'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e le «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

39. Su tale articolazione cfr. P. Bonetti, *L'allocazione delle funzioni amministrative*, cit., pp. 1130-1131.

40. Il principio di leale collaborazione si è sviluppato ed affermato nel corso della passata esperienza costituzionale. A seguito del rinnovato equilibrio dei rapporti tra centro e periferia, insito nell'attuale art. 114 Cost., la fisionomia ed il ruolo degli istituti di leale cooperazione sono stati interpretati dalla dottrina e dalla giurisprudenza in un'ottica di confronto fra soggetti ugualmente costitutivi dell'ordinamento repubblicano. La cooperazione non solo trova esplicito riconoscimento nell'art. 118, comma 3, ma è anche spesso celata dietro richiamate differenti forme di integrazione e coordinamento previste dalla Carta Costituzionale: si veda l'art. 120 sui poteri sostitutivi; l'art. 116, comma 3, Cost. riguardo alle intese tra Stato e Regioni ordinarie per la «realizzazione di un regionalismo differenziato», attraverso l'attribuzione di «forme e condizioni particolari di autonomia»; l'art. 117, commi 5 e 8, laddove



di coordinamento tra Stato e Regioni, operante proprio in materia di immigrazione, oltre che in relazione all'ordine pubblico e alla sicurezza (articolo 117, comma 2, lett. b e h, Cost.)⁴¹. A ben vedere si introduce una delle poche ipotesi in cui, espressamente, viene previsto il coordinamento di attività che fanno capo a livelli di governo diversi, riconoscendo quindi la presenza di interessi e di competenze regionali anche all'interno della competenza statale esclusiva in materia di immigrazione.

Ci si chiede tuttavia cosa rientri o non rientri nel coordinamento nella materia dell'immigrazione e di che tipo di coordinamento si tratti, tenuto conto dell'enfasi securitaria e della perdurante narrativa emergenziale che hanno ingenerato "smagliature" in questa materia. Sul contenuto della materia «immigrazione» ne è stata già offerta una definizione⁴². Tuttavia, questa denominazione di per sé non deve predicare la sua rigidità ma deve potersi dotare di una certa "elasticità" che considera contenuti vari e mutevoli nel tempo, portatori quindi di interessi emergenti (non emergenziali), e dovrebbe essere considerata da un legislatore statale attento e politicamente sensibile nel modo più vario e adeguato nel tempo.

Con particolare riferimento al "tipo" di «coordinamento» di cui all'art. 118, comma 3, Cost. non sono mancati tentativi definitivi ma non definitivi. La nozione che sembra più ispirarsi alla norma costituzionale è quella che vede nel coordinamento non già una mera potestà, né

si riconosce alle Regioni una partecipazione nella fase "ascendente" dei processi decisionali comunitari oltre ad ammettere la possibilità di stipulare "accordi" o "intese" con enti territoriali interni di altro Stato. Per un approfondimento sulla leale collaborazione prima della riforma del Titolo V della Costituzione, cfr. P. Carrozza, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in «Le Regioni», 2, 1989, p. 473. Successivamente alla riforma, si veda, *ex multis*, A. Concaro, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni: alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, N. Zanon (a cura di), Milano, Giuffrè, 2005, p. 77.

41. P. Bonetti, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione del nuovo art. 117 della Costituzione*, cit., p. 528, osserva come lo stretto legame tra immigrazione e ordine pubblico o sicurezza deriverebbe dalla considerazione che lo straniero extracomunitario in generale è titolare di un mero interesse legittimo all'ingresso ed al soggiorno nel territorio della Repubblica.

42. Vedi *supra*, §2, in particolare alla nota 15.

un tipo di relazione organizzativa di coordinamento, bensì un procedimento in funzione di un risultato, cioè un'azione coordinata di più enti dotati di autonomia, al quale si può pervenire sia con relazioni di sovraordinazione, sia con relazioni di equiordinazione⁴³. In questo sistema "a rete" che può concretamente delinarsi a seguito dell'allocazione delle funzioni amministrative concernenti l'immigrazione, le forme di coordinamento devono assicurare gli obiettivi tipici del coordinamento tra enti autonomi in una società pluralista e complessa⁴⁴.

Se così stanno le cose, per la materia dell'«immigrazione» una forma di coordinamento che sarà effettuata ai sensi dell'arti 118, comma 3, Cost. e nel rispetto del principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni comporterà anzitutto la condivisione degli obiettivi da raggiungere, i provvedimenti (azioni e interventi) da adottare nonché i rispettivi tempi di realizzazione. È chiaro che nella fase dell'individuazione degli obiettivi e dei provvedimenti da adottare molteplici saranno gli interessi messi in gioco; d'altra parte, in caso di una non totale concordanza ciascuno di tali soggetti resta libero di realizzare gli interventi che ritiene opportuni e che gli competono dal punto di vista costituzionale e legislativo. Scopo del coordinamento non è quello di vincolare un organo

43. Sulle definizioni proposte si rinvia a P. Bonetti, *L'allocazione delle funzioni amministrative*, cit., pp. 1147-1148 secondo cui «è evidente che nelle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione una posizione di implicita sovra-ordinazione spetta di per sé allo Stato allorché esercita la sua esclusiva potestà legislativa, sia allorché le funzioni amministrative su tali materie siano attribuite allo Stato stesso. [...] Un particolare rapporto di pari-ordinazione si ha invece sia nei casi in cui le funzioni amministrative concernenti ciascuna di tali materie siano attribuite dalla legge statale in parte allo Stato e in parte alle Regioni, sia nei casi in cui la Regione debba disciplinare materie che indirettamente concernono l'ordine pubblico, la sicurezza e l'immigrazione, sia nei casi in cui la Regione debba allocare tra Regione ed enti locali funzioni amministrative che riguardano quelle materie anche soltanto indirettamente».

44. Attraverso il coordinamento si vuole al più raggiungere un indirizzo alla cui formazione partecipa lo stesso ente indirizzato. Questo perché da una parte è necessario «raccordare tra di loro enti dotati di autonomia per evitare pulsioni disgregatrici, sprechi, duplicazioni inutili e conflitti di competenza tra i vari organi pubblici, ma soprattutto perché si tratta di far partecipare tutti gli enti coordinati a valutare insieme nei casi concreti concernenti i fenomeni sociali territorialmente localizzabili, gli interessi pubblici in gioco al fine di promuovere e collegare verso uno scopo comune e in modo tendenzialmente vincolante iniziative e attività diverse svolte da enti diversi», come rileva P. Bonetti, *L'allocazione delle funzioni amministrative*, cit., pp. 1148-1149.



rispetto a un altro, atteso che qualsiasi forma di coordinamento resterà sbilanciata a favore dello Stato. Invero, lo scopo del coordinamento si pone in assonanza con la condivisione di conoscenze, problematiche ed esigenze reciproche, con la collaborazione ai fini di un migliore (*rectius* efficiente ed efficace) espletamento delle rispettive funzioni legislative ed amministrative; non di meno, potrebbe avere anche carattere deflativo rispetto alle controversie che sorgono sulle reciproche “invasioni” di competenza che la Corte costituzionale è chiamata a definire⁴⁵.

In tema di coordinamento tra i differenti livelli di governo, si deve richiamare – a livello legislativo – l’art. 3, comma 6, del T.U. Imm., il quale – già prima dell’entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione – ha previsto l’istituzione dei Consigli territoriali per l’immigrazione, in cui sono rappresentate le competenti amministrazioni locali dello Stato, la Regione, gli enti locali, gli enti e le associazioni localmente attivi nel soccorso e nell’assistenza agli immigrati, le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, con compiti di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale. Tali Consigli, istituiti in ciascuna Provincia⁴⁶, costituiscono una “arena di policy”, ove si incontrano e confrontano competenze tecnico-operative per l’interpretazione dei fabbisogni locali e per la programmazione degli interventi calibrati sulla dimensione locale, le quali danno vita a modalità operative e ad assetti istituzionali diversi. Sebbene la realtà dei Consigli territoriali sia molto eterogenea, nondimeno una valorizzazione di tali sedi potrebbe contribuire alla *governance* dell’immigrazione, tenendo al contempo in considerazione le differenti competenze

45. Cfr. la Relazione della Presidente Marta Cartabia sull’attività della Corte costituzionale nel 2019, 28 aprile 2020 (https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione_cartabia/L_relazione.pdf), p. 7, ove ci si riferisce «alla leale collaborazione tra Stato e Regioni, nelle materie di interesse comune o in ambiti posti al crocevia tra una pluralità di competenze, talune di pertinenza statale e altre spettanti alle regioni» e alla composizione politica delle antinomie.

46. Cfr. D.P.C.M. del 18 dicembre 1999 (“Istituzione in ciascuna provincia di un Consiglio Territoriale ai sensi dell’art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394”), la cui presidenza del Consiglio fu affidata al Prefetto e questi fu incaricato di nominarne i componenti, su designazione delle amministrazioni, organizzazioni, associazioni o enti interessati.

e le istanze dei territori, condividendo le responsabilità sulle scelte politiche e sull'allocazione delle risorse e rafforzando l'attività di monitoraggio delle politiche migratorie⁴⁷.

In questo quadro, il coordinamento in materia di «immigrazione» è sempre frutto di una negoziazione che volge – o dovrebbe volgere – al benessere dei destinatari diretti (migranti e persone con background migratorio) e indiretti (cittadini italiani), nonché delle istituzioni nel loro complesso, al fine di favorire una società più coese e un sistema integrato di interventi⁴⁸.

5. La centralità della dimensione locale nel raccordo multilivello

Nella gestione del fenomeno migratorio assumono un ruolo centrale anche gli enti locali, cui la legislazione statale e regionale riconoscono un ampio margine di intervento nei servizi per l'immigrazione⁴⁹. È

47. Sul punto, concretamente trainante sarebbe valorizzare la circolare n. 312 del 14 gennaio 2015, a firma del Prefetto Morcone, nella quale vengono tracciate nuove linee strategiche, che invitano tutte le Prefetture a sviluppare una *governance* multilivello, a costruire e mantenere un dialogo coordinato e costante tra Consiglio Territoriale per l'Immigrazione e Sportello Unico, ad accrescere la partecipazione e il dialogo non solo con le istituzioni pubbliche ma anche con il privato sociale e il volontariato che opera sui territori, a migliorare le sinergie inter-istituzionali, volte in particolare a potenziare lo scambio di informazioni. Gli aspetti individuati come centrali per sviluppare in maniera armonica i diversi livelli di *governance* relativi all'integrazione: i) affrontare l'integrazione con approccio globale; ii) non discriminazione; iii) *mainstreaming* delle politiche di integrazione; iv) monitoraggio delle politiche di integrazione.

48. Tra gli altri organi citati nel T.U. Imm. si può richiamare il “Comitato per il coordinamento e il monitoraggio” (art. 2-bis T.U. Imm.); l'Organismo Nazionale di Coordinamento delle politiche di integrazione degli stranieri (O.N.C.), istituito presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (art. 42, comma 3, T.U. Imm.); la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie (art. 42, comma 4, T.U. Imm.). Tra le sedi di confronto istituzionale si ricorda, in via più generale, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza Stato-città e autonomie locali (che devono essere sentite dal Presidente del Consiglio ai fini della predisposizione del Documento programmatico triennale delle politiche migratorie: art. 3, comma 1, T.U. Imm.).

49. Sul punto Q. Camerlengo, *La controversa sorte dell'indirizzo e coordinamento, in La riforma del titolo V della costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 347, evidenzia come «sui rapporti tra l'indirizzo e coordinamento e l'attività amministrativa, non si può fare a meno di constatare come in futuro, ove l'attuazione del det-



nell'ambito della dimensione locale, infatti, che possono consolidarsi legami comunitari e fiduciari utili a promuovere sia il benessere della comunità nel suo complesso sia l'avvio, per il singolo immigrato, di un efficace percorso d'inserimento e di raggiungimento dell'autonomia⁵⁰.

Non è possibile qui dar conto dell'intera panoramica; tuttavia, è sufficiente attirare l'attenzione sul mutato ruolo degli enti locali all'interno della rete complessa che è il governo dell'immigrazione.

L'attuale art. 114 Cost. conferma e rafforza il Comune quale comunità autonoma dotata del carattere della politicità, cioè della capacità di perseguire fini di carattere generale, sicché il Comune, che «è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo» (art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000, Testo unico degli enti locali), ha titolo a esercitare rilevanti funzioni amministrative concernenti i problemi della sicurezza, della vita sociale, dell'accoglienza⁵¹.

Gli stessi sono stati così riconosciuti titolari di specifiche funzioni, sia in "concorso" con la Regione sia in via esclusiva – come, ad esempio, nella realizzazione dei progetti d'integrazione socio-culturale, nell'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati, nella promozione degli strumenti di consultazione e partecipazione alla vita sociale ed istituzionale dell'ente, nel corretto utilizzo degli strumenti di tutela legale o, ancora,

tato costituzionale dovesse rivelarsi autenticamente conforme allo spirito delle innovazioni quivi introdotte, i destinatari delle misure di armonizzazione saranno gli enti locali. [...] In applicazione del principio di sussidiarietà verticale, corredo dai principi di adeguatezza e di differenziazione, l'ambito comunale è assunto a sede privilegiata di cura concreta degli interessi generali, mentre l'allocatione di tali poteri presso gli altri enti esponenziali deve rivelarsi giustificata dalla necessità di assicurarne l'esercizio unitario, in considerazione della dimensione oggettiva delle esigenze da preservare».

50. Cfr. L. Panzeri, *Fenomeno migratorio e ruolo degli enti locali: prime note*, in «Osservatorio costituzionale», 1, 2018, *passim*.

51. Il d.lgs. n. 267/2000, all'art. 13, affida al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, e il d.lgs. n. 112/1998, già prima della costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà verticale, di cui all'art. 118, comma 1, Cost., aveva provveduto al trasferimento delle funzioni amministrative relative ai servizi sociali, con riferimento a tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi o prestazioni economiche destinate a «rimuovere le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona incontra nel corso della sua vita». Sul punto F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 61.

nei servizi di mediazione linguistica e nell'attività di sensibilizzazione sui temi del dialogo interculturale – ed hanno permesso il raggiungimento di risultati spesso apprezzabili⁵².

D'altra parte, è opportuno sottolineare che non tutti gli enti locali si sono dimostrati partecipi nell'attivazione dei processi di integrazione dei cittadini stranieri soggiornanti a vario titolo nel proprio territorio; ed anzi, troppo spesso sono emersi provvedimenti atti a differenziare cittadini italiani e cittadini stranieri, o stranieri desiderati e stranieri indesiderati⁵³.

In un'ottica di scarsità delle risorse, del resto, si registra la tendenza sia a salvaguardare livelli di assistenza sufficienti a garantire un'e-

52. Si ricorda che la l. n. 328/2000, articolando la programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali su più livelli di governo (enti locali, Regioni e Stato), ha affidato gli interventi di welfare a favore degli immigrati alla competenza locale. Il comune gestisce inoltre i servizi di stato civile e di anagrafe, le cui funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale del Governo. In relazione alla disciplina dell'organizzazione e delle funzioni loro attribuite gli enti locali hanno inoltre potestà regolamentare, ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost. Si veda F. Biondi Dal Monte, *Le fonti del diritto dell'immigrazione*, in *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, F. Cortese, G. Pelacani (a cura di), Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 363.

53. Si tratta di discriminazioni che possono, anche indirettamente, limitare l'accesso degli stranieri alle opportunità e ai servizi che sono legati allo *status* di residente (la partecipazione ai bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, il rilascio di certificazioni anagrafi e della patente di guida, ecc.). Talvolta la discriminazione è prodotta, direttamente, da un provvedimento adottato da un singolo Comune (ad esempio, l'ordinanza sindacale che prevede, per l'iscrizione anagrafica degli stranieri, requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legislazione nazionale); altre volte, la discriminazione è – per così dire – il prodotto di “atteggiamenti ostili” tenuti da taluni uffici comunali, inclini a interpretare la disciplina normativa vigente in senso sfavorevole agli stranieri (ad esempio, negando l'iscrizione per ragioni riguardanti le dimensioni oppure le condizioni igienico-sanitarie dell'immobile; e cioè per ragioni che – pur valutabili ad altri fini – non dovrebbero, comunque, incidere sul diritto all'iscrizione anagrafica). Sotto questo profilo un ruolo cruciale è stato svolto dalla magistratura attraverso soprattutto l'azione contro la discriminazione. Sul tema, cfr. E. Gargiulo, A. Maiorca, *Gli stranieri di fronte al diritto di iscrizione anagrafica*, in *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana (a cura di), Milano, FrancoAngeli, 2016, p. 121 ss.; M. Ambrosini, *Le politiche locali di esclusione: discriminazione istituzionale e risposte della società civile*, in *Razzismi, discriminazioni e confinamenti*, M. Grasso (a cura di), Roma, Ediesse, 2013, p. 225; nonché F. Biondi Dal Monte, *Immigrazione e welfare: condizioni di accesso e principio di non discriminazione*, in «Le Regioni», 6, 2008, p. 1099 ss.



sistenza il più possibile libera e dignitosa a soggetti contraddistinti da un legame stabile con il territorio di riferimento, sia a preservare la sostenibilità fiscale delle politiche pubbliche dell'ente locale⁵⁴. In effetti, a seconda del numero e della tipologia di cittadini stranieri presenti sul proprio territorio, un Comune può vedersi più o meno ampliata la platea dei potenziali beneficiari dei propri servizi sociali, con conseguenti impreveduti e/o imprevedibili aumenti dei connessi oneri amministrativi, finanziari ed organizzativi⁵⁵.

In questo contesto, il tema dell'accoglienza rappresenta una fase cruciale di avvio del percorso di protezione dello straniero sul territorio, che coinvolge certamente la competenza statale esclusiva in materia di asilo con rilevanti cadute anche sul governo locale. Per la sua necessaria articolazione territoriale, così come disegnata dal d.lgs. n. 142/2015, le misure di accoglienza necessitano infatti di un elevato grado di coordinamento funzionale con i livelli di governo regionali e locali, in ossequio ai principi di cui agli artt. 117 e 118 Cost.

54. Questo altalenante orientamento maturato in materia di prestazioni *lato sensu* assistenziali rivolte in favore degli immigrati non regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale nel quadro di diverse previsioni legislative regionali, con esiti in parte differenti è sottolineato in F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, cit., p. 63 ss. Si veda pure C. Corsi, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in «Rivista AIC», 1, 2018, p. 8, la quale osserva che «di fronte a prestazioni finanziariamente onerose o a beni (come gli alloggi di edilizia residenziale pubblica) fortemente ambiti anche da parte delle famiglie italiane, si preferisce mantenere una linea politico-amministrativa restrittiva a discapito di chi, provenendo «da fuori», ha pochi strumenti per affermare il riconoscimento di certi diritti».

55. Sull'argomento si è d'altra parte rilevato che la maggiore presenza ben potrebbe comportare un aumento del gettito regionale dei tributi erariali, così come la necessità di prevedere un aumento degli stanziamenti in favore della Regione da parte del fondo perequativo previsto dall'art. 119 Cost. ovvero la destinazione da parte dello Stato di risorse aggiuntive e di interventi speciali da effettuarsi in favore della singola Regione più onerata. Per garantire l'adeguatezza delle risorse per il finanziamento delle funzioni assegnate occorre peregquare, vale a dire compensare le differenze di risorse che non dipendono dalla responsabilità dell'ente (il problema è la non equa distribuzione delle basi imponibili fra i diversi territori). Cfr. P. Bonetti, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, cit., p. 524. Secondo cui quest'ultimo aspetto spiega forse perché durante l'esame parlamentare della legge di revisione costituzionale la materia «immigrazione» sia stata separata dalla materia della condizione dei cittadini extracomunitari prevista nella lett. a) sia stata isolata in un'apposita lett. b) e sia stata anche inclusa tra le materie che sono oggetto dello speciale coordinamento tra Stato e Regioni previsto dal nuovo art. 118, comma 3, Cost.

La realtà mostra tuttavia tensioni tra il Governo centrale, che punta a dare attuazione ad una distribuzione dei richiedenti asilo nei vari territori, e una parte dei Comuni che cerca di resistere a questa “imposizione”. Anche a livello locale le relazioni tra attori pubblici e privati (si pensi agli enti del Terzo settore che si occupano di accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti ai sensi dell’art. 5 del d.lgs. n. 117/2017, c.d. codice del Terzo settore) non sempre sono animate da cooperazione, probabilmente anche in ragione dell’elevata complessità dei temi concernenti l’accoglienza dei migranti e le misure di *policy* promosse dai governi locali.

La percezione della natura emergenziale dei fenomeni migratori che accompagna le politiche nazionali (ed europee) di gestione dei flussi nel corso degli ultimi anni incide sull’avvio di un percorso di accoglienza diffuso dei richiedenti asilo rispetto al quale gli enti locali, attraverso il coinvolgimento del migrante nel relativo sistema di welfare, potrebbero invece offrire un contributo fondamentale. La prospettiva auspicata è dunque quella di superare la logica emergenziale e contingenziale dell’immigrazione e vedersi valorizzate, in conformità al principio collaborativo, le capacità di cui proprio i territori, in quanto enti a competenza generale, sia pur tra molte difficoltà, hanno nel tempo saputo dare prova. Si tratta di una sfida che ancora necessita di risposte a livello centrale e locale e che impegna tutti i vari attori istituzionali e della società civile non solo in tema di accoglienza dei richiedenti asilo, ma anche di integrazione degli stranieri presenti sul territorio nazionale.

6. Rilievi conclusivi

Il tema dell’asilo e dell’immigrazione coinvolge, a livello nazionale, molteplici livelli di governo, sia sotto il profilo legislativo che amministrativo, sollecitando anche l’adozione di forme di coordinamento. Adottare scelte politiche e compiere azioni in vista di predeterminati e condivisi obiettivi richiede uno sforzo di coesione tra i livelli di governo e le parti sociali interessate.

Volendo tracciare alcuni punti sulla giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze legislative in materia di immigrazione e asilo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione si può affermare quanto segue.



In primo luogo, l'ambito di competenza esclusiva statale è circoscritto alla disciplina delle condizioni di ingresso e soggiorno dello straniero sul territorio, inclusi tutti gli aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, inclusa l'eventuale regolarizzazione degli immigrati presenti sul territorio, come chiarito dalla Corte costituzionale. In secondo luogo, la giurisprudenza costituzionale riconosce alle Regioni spazi d'intervento sia a favore della popolazione straniera sia, soprattutto, su molti aspetti delle politiche *per* l'immigrazione, riconducibili ai titoli di competenza concorrente o residuale, quali i servizi sociali, l'assistenza sanitaria, l'inserimento scolastico e l'integrazione sociale dei cittadini stranieri, con il coinvolgimento degli enti locali. In ultima istanza, rientra nella facoltà del legislatore regionale, per le materie di propria competenza, garantire ulteriori diritti o ampliare i criteri di accesso di quelli già previsti a livello statale, prevedendo quindi un trattamento più favorevole (ma non meno sfavorevole) di quello fissato a livello statale⁵⁶. L'immigrazione può insomma considerarsi a tutti gli effetti un esempio di "intarsio" di competenze⁵⁷.

Per quanto attiene al riparto delle funzioni amministrative, emerge tutta la complessità sopra descritta, la quale finisce per stressare quel buon andamento dell'amministrazione prescritto dall'art. 97 Cost. In questo intreccio di competenze e interventi di differenti livelli di governo, prezioso è il ruolo che le varie sedi di coordinamento potranno effettivamente svolgere, tra cui i Consigli territoriali dell'immigrazione.

56. Conformemente F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, cit., p. 58, che sottolinea come le Regioni possono prevedere l'estensione di "prestazioni fondamentali" anche a favore dei migranti non regolarmente presenti sul proprio territorio, poiché lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona. Sull'annosa questione relativa all'esatta individuazione dei diritti qualificabili come fondamentali, cfr. A. Spadaro, *Il problema del «fondamento» dei diritti «fondamentali»*, in AA.VV., *I diritti fondamentali oggi*, Padova, Cedam, 1995, p. 235 ss.

57. L'espressione è di M. Benvenuti, *Diritto di asilo e condizione giuridica di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea (art. 117. 2. a) e Immigrazione (117.2. b)*, in *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, R. Bifulco, A. Celotto (a cura di), Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p. 13.

L'adozione di un approccio emergenziale dell'immigrazione tutto incentrato verso la sicurezza non fa che riverberarsi nei rapporti tra Governo centrale e Regioni, e tra queste e gli enti locali, che generano una differenziazione rispetto all'oggetto del coordinamento piuttosto sbilanciata tra Regioni molto più virtuose di altre ed enti locali che non dialogano (o dialogano poco) con gli altri territoriali, poco attenti a confrontarsi con la realtà della cittadinanza attiva di cui sempre più spesso fanno parte gli immigrati.

Da queste considerazioni emerge infine una gestione multilivello dell'immigrazione che fatica ancora a trovare una sistematicità coerente ed un'organicità sostenibile alle sfide del tempo. È tuttavia nella dialettica democratica degli organi istituzionali che la gestione dell'immigrazione dovrebbe trovare il suo pieno sviluppo. La legge di per sé non è sufficiente a costruire quel modello di società che propugna. I frequenti richiami ad impegni, programmi, necessitano di ulteriori provvedimenti – legislativi e amministrativa – che ad essi diano seguito e concretezza. Ma è di tutta evidenza che il legislatore statale e regionale, per gli ambiti di rispettiva competenza, deve continuare a edificare le fondamenta su cui costruire la società plurale: una costruzione a cui tutti i livelli di governo interessati e gli enti del privato sociale dovrebbero attivamente partecipare in sinergia tra loro.

IMMIGRAZIONE, TERZO SETTORE E PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Luca Gori

1. La riforma del Terzo settore: una breve introduzione

È innegabile che il dibattito sul rapporto fra Terzo settore e pubblica amministrazione abbia trovato, proprio nell'attività di interesse generale «accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti» il *brodo di coltura* di una conflittualità piuttosto rilevante ed ancora irrisolta.

Il Codice del Terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, in seguito indicato CTS) è, insieme al decreto legislativo sull'impresa sociale (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112), la parte centrale della riforma del Terzo settore, che ha avuto avvio con l'approvazione della legge di delega 6 giugno 2016, n. 106, *Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale*¹.

Sul piano generale, tre sono le finalità essenziali di una disciplina legislativa del Terzo settore²:

1. Sulla riforma del Terzo settore, in generale, fra i diversi contributi sistematici si può rinviare a E. Rossi, *Costituzione, pluralismo solidaristico e terzo settore*, Modena, Mucchi editore, 2019; A. Fici (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018; A. Mazzullo, *Il nuovo Codice del Terzo settore*, Torino, Giappichelli, 2017 e dello stesso A., *Diritto dell'imprenditoria sociale. Dall'impresa sociale all'impact investing*, Milano, Giappichelli, 2019; M. Gorgoni (a cura di), *Il Codice del Terzo settore*, Pisa, Pacini giuridica, 2018; F. Donati, F. Sanchini (a cura di), *Il Codice del Terzo settore*, Milano, Giuffrè, 2019; AAVV., *Dalla parte del Terzo settore. La riforma letta dai protagonisti*, Bari, Laterza, 2019; C. Contessa, D. Simeoli, I. Volpe (a cura di), *Codice del Terzo settore*, Piacenza, La Tribuna, 2019; P. Consorti, L. Gori, E. Rossi, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, il Mulino, 2018; L. Gori, E. Rossi (a cura di), *La riforma del Terzo settore*, numero monografico «Non profit paper», 3, 2017. In una prospettiva storica, si rinvia S. Zamagni (a cura di), *Libro bianco sul terzo settore*, Bologna, il Mulino, 2011 ed a E. Rossi, S. Zamagni (a cura di), *Il Terzo settore nell'Italia unita*, Bologna, il Mulino, 2011.

2. Per un inquadramento dell'assetto delle fonti, se si ritiene, a L. Gori, *Il sistema delle fonti del diritto del Terzo settore*, in «Osservatorio sulle fonti», 1, 2018.



1. identificare i presupposti per l'attribuzione della qualifica di «ente del Terzo settore». Ciò deve avvenire stabilendo le condizioni al verificarsi delle quali l'incontro virtuoso fra la libertà di associazione costituzionalmente riconosciuta, lo svolgimento di determinate attività o il perseguimento di certe finalità di interesse generale consentano di ricondurre una determinata formazione sociale all'alveo del Terzo settore;
2. prevedere, secondo quanto previsto dall'art. 118, ultimo comma Cost., misure che favoriscano l'attività di interesse generale promossa da tali enti, secondo un criterio di ragionevolezza;
3. definire un sistema di *controlli*, congegnati in varie forme (controlli esterni, controlli interni, auto-controlli, ecc.), necessari per verificare *se e in quale misura* l'attività dell'organizzazione si svolga nel rispetto dei criteri predefiniti, rispettando l'autonomia costituzionalmente protetta di tali formazioni sociali³.

La riforma del Terzo settore ha cercato di rispondere a queste tre finalità generali.

Da una parte, infatti, l'art. 4 CTS definisce, per la prima volta in termini generali, il profilo giuridico degli «enti del Terzo settore», introducendo una serie di criteri in positivo (perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale; svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale; modalità di svolgimento in forma di azione volontaria, di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi; necessaria iscrizione nel Registro unico nazionale del Terzo settore)⁴; dall'altra, è introdotta una serie di criteri di esclusione per taluni soggetti (fondazioni di origine bancaria; amministrazioni pubbliche; partiti politici, ecc.).

Questa disciplina di "riconoscimento" del Terzo settore è articolata in una *parte generale* (che riguarda tutti gli enti del Terzo settore) ed una

3. Su questo aspetto, si veda la ricostruzione di M.V. De Giorgi, *Autorità e libertà nella riforma del Terzo settore*, in «Non Profit paper», 3, 2017, p. 63 ss., a giudizio della quale «avendo il complesso normativo il suo centro di gravità nelle misure premiali, è irrealistico pensare che non debbano esserci interventi nella costituzione e successivi controlli».

4. *Ex multis*, su questo tema, P. Consorti, *La nuova definizione giuridica di Terzo settore*, in «Non Profit paper», 3, 2017, p. 29 ss.

parte speciale, dedicata alle singole tipologie di enti del Terzo (art. 3, comma 2, CTS). La *parte generale*, contenuta nel Titolo II, concorre a definire una sorta di *minimo comune denominatore* degli enti del Terzo settore, attraverso la previsione di una serie di caratteri che ne contraddistinguono le attività, l'organizzazione, il funzionamento e le modalità di rendicontazione e trasparenza verso l'esterno. La *parte speciale*, invece, mira a delineare i requisiti che contraddistinguono le diverse tipologie di enti del Terzo settore: si tratta di una componente fondamentale della disciplina poiché, valorizzando le singole specificità della variegata gamma di enti che operano nel Terzo settore nel contesto della tradizione storica italiana, consente al legislatore di esprimere un diverso giudizio di *meritevolezza*, graduando in forma differenziata la disciplina di favore (ad es., nei rapporti con la P.A.).

Sotto il secondo profilo – relativo alle misure atte a «favorire» l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, nella prospettiva dell'art. 118, ultimo comma Cost. – la riforma disegna un sistema di misure di sostegno e promozione assai articolato, che deve prestare attenzione al fatto che le misure di “favore” che il legislatore predispone non costituiscano un ingiustificato ed irragionevole privilegio, bensì abbiano come scopo precipuo agevolare lo svolgimento dell'attività di interesse generale: in questo senso, occorre che ogni misura di “favore” esprima un rapporto di *strumentalità* rispetto alla finalità perseguita dall'ente che si intende promuovere. Il legislatore ricorre, essenzialmente, a quattro tipologie di strumenti o interventi:

1. *misure di semplificazione* nell'esercizio della propria autonomia statutaria (ad es., le misure previste dall'art. 22 CTS, in tema di riconoscimento della personalità giuridica; art. 47, comma 5, CTS, in tema di semplificazioni per i modelli statutari predisposti dalle reti associative);
2. *misure di favore a carattere fiscale*, introdotte dal legislatore, in forma differenziata per i diversi tipi di enti del Terzo settore, le quali mirano ad introdurre regimi fiscali speciali per i diversi enti che, sul presupposto del rispetto del divieto di perseguimento di finalità lucrative (direttamente o indirettamente), realizzino



modelli di c.d. «sussidiarietà fiscale»⁵, in conformità con quanto previsto dal diritto dell'Unione europea. È rilevante segnalare, infatti, che le misure contenute nel *Titolo X, Regime fiscale degli enti del Terzo settore* del Codice del Terzo settore ed all'art. 18 del d.lgs. n. 112/2017 (in tema di impresa sociale) sono sottoposte alla condizione sospensiva (*ex art. 101, comma 10, CTS*) dell'autorizzazione da parte della Commissione europea ai sensi dell'art. 108 TFUE per la verifica della compatibilità con la disciplina in tema di aiuti di Stato⁶;

3. *misure di favore nei rapporti con la P.A.*, introdotte con alcune sintetiche disposizioni nel Titolo VII, *Dei rapporti con gli enti pubblici* (artt. 55-57 CTS). Si tratta di disposizioni che mirano ad assicurare «il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore» da parte delle PP.AA.⁷ (oggetto del presente contributo);
4. *misure di sostegno – diretto o indiretto – pubblico e di sostegno privato*, che mirano ad incentivare le attività di interesse generale

5. Per una formulazione complessiva del principio, cfr. L. Antonini, *La sussidiarietà fiscale*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2007.

6. Sulla dissociazione fra vigenza delle norme ed efficacia delle stesse, per effetto della necessaria autorizzazione da parte della Commissione europea, sia consentito rinviare a L. Gori, *Il sistema delle fonti del diritto del Terzo settore*, cit., p. 35 ss.

7. Sul punto, in dottrina, si veda A. Albanese, *I servizi sociali nel Codice del Terzo settore e nel Codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarietà*, in «Munus», 1, 2019, p. 139 ss.; F. Sanchini, *La nuova disciplina dei rapporti fra pubblica amministrazione e terzo settore*, in *Il Codice del Terzo settore*, F. Donati, F. Sanchini (a cura di), cit., p. 249 ss.; L. Gili, *Il codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la p.a.*, in «Urb. e app.», 2018, 15; M.V. Ferroni, *L'affidamento agli enti del Terzo settore ed il Codice dei contratti pubblici*, in «Nomos. Le attualità nel diritto», 2, 2018, 5; S. Pellizzari, A. Magliari (a cura di), *Pubblica amministrazione e Terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019; L. Gallo, Art. 55, in AAVV., *Dalla parte del Terzo settore*, cit., p. 280 ss.; E. Frediani, *I rapporti con la pubblica amministrazione alla luce dell'art. 55 del codice del Terzo settore*, in «Non Profit paper», 1, p. 157 ss.; A. Albanese, *Le convenzioni fra enti pubblici, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale nel Codice del Terzo settore. Il confronto col diritto europeo*, in «Non Profit paper», 3, 2017, p. 173 ss.; F. Scalvini, *Co-programmazione, co-progettazione e accreditamento: profili e questioni applicative*, in *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale*, A. Fici (a cura di), cit., p. 263 ss.; P. Michiara, *Le attività altruistiche ad alta intensità di manodopera e i "regimi particolari" nl d.lgs. n. 50/2016*, in *La dimensione sociale della contrattazione pubblica*, C. Marzuoli, S. Torricelli (a cura di), Napoli, Editoriale scientifica, 2017, p. 221 ss.

svolte dagli enti del Terzo settore, in forme diverse dalla fiscalità diretta o indiretta. Si tratta dei canali di finanziamento pubblico connessi alla progettualità (ad es., fondi di cui all'art. 72 CTS, *Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore*), forme di sostegno tramite servizi a favore del volontariato (ad es., la disciplina dei CSV), semplificazione per lo svolgimento di determinate attività (artt. 70 e 71 CTS), contributo per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali (art. 76 CTS), ecc. Rientrano in questo ambito anche le misure che il legislatore ha varato a sostegno dei comportamenti donativi dei privati (persone fisiche e giuridiche), prevedendo forme di incentivo fiscale a loro favore (art. 83) o per le forme di investimento nel capitale delle imprese sociali (art. 18, comma 4, d.lgs. n. 112/2017).

Il terzo ed ultimo profilo – definire un sistema di controlli – rappresenta uno degli ambiti su cui il legislatore ha concentrato maggiore attenzione, quasi per reagire ad una crisi di fiducia generata da alcuni scandali, la cui rivelazione all'opinione pubblica è avvenuta proprio a ridosso dell'avvio dell'*iter* della riforma (c.d. "Mafia Capitale", scandalo concentrato proprio intorno ad alcuni casi criminali nel settore dell'immigrazione). Numerose sono le disposizioni dedicate dal Codice al tema dei controlli, a sottolineare la straordinaria centralità del tema (da taluni ritenuta addirittura eccessiva). Si disegna un sistema strutturato su tre livelli (definito, in dottrina, un «rompicapo»)⁸: controlli svolti da organi *interni* agli enti; controlli svolti nell'esercizio dell'attività di autocontrollo da parte del Terzo settore medesimo (affidato alle reti associative nazionali ed ai centri servizio per il volontariato, art. 93 CTS); infine, controlli *esterni*, affidati alla P.A. e frazionati fra diverse amministrazioni competenti. A quest'ultimo proposito, si deve sottolineare come sia apparso discutibile privare da un lato il mondo del Terzo settore di un soggetto di vigilanza e controllo (ad es., una agenzia, sul modello della

8. Così E. Rossi, *Il rompicapo dei controlli sugli enti del Terzo settore*, in «Non Profit paper», 3, 2017, p. 271 ss.



Agenzia per il Terzo settore, soppressa nel 2012)⁹ e, dall'altro, ripartire tali compiti fra i diversi dicasteri e gli enti loro collegati, nonché fra le amministrazioni territoriali, in assenza, almeno apparente, di una forma di coordinamento e senza alcuna risorsa aggiuntiva.

2. Immigrazione e Terzo settore

La rilevanza dell'immigrazione nell'economia della riforma è, comunque, elevata¹⁰. Da un lato, infatti, il legislatore ha qualificato l'«accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti» (art. 5, comma 1, lett. r) CTS) come una delle attività di interesse generale che possono essere svolte, in via principale o esclusiva, da un ente del Terzo settore (inclusa l'impresa sociale, per espressa previsione dell'art. 2, comma 1, lett. r) del d.lgs. n. 112/2017, dedicato all'impresa sociale). L'ampiezza della formula utilizzata dal legislatore pare indicare un orizzonte assai ampio di intervento. A differenza di altre attività di interesse generale, che sono identificate *per relationem* rispetto ad atti normativi già vigenti, l'art. 5, comma 1, lett. r), in realtà, apre alla possibilità di qualificare anche attività non già cristallizzate nella normativa vigente¹¹. Si apre, a questo proposito, uno scenario assai delicato di qualificazione di tali attività. Infatti, laddove il legislatore ha ancorato l'attività di interesse generale ad una norma già vigente, il tasso di discrezionalità dell'amministrazione chiamata a valutare il possesso dei requisiti per acquisire la qualifica di ETS è piuttosto ridotto, sebbene, per altro verso, sia più limitata la libertà dell'ente di «innovare» (si veda, ad es., l'art. 5, comma 1, lett. c) CTS, «prestazioni socio-sanitarie di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 febbraio 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 6

9. Sul punto sia consentito rinviare a L. Gori, *L'Autorità (o l'Agenzia?) del Terzo settore: il grande assente del disegno di legge*, in «Non Profit paper», 3, 2014, S p. 129 ss.

10. Sul quadro precedentemente alla riforma, cfr. F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna, *Il ruolo del Terzo settore nelle politiche per gli immigrati*, in *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (a cura di), Bologna, il Mulino, 2013, p. 289 ss.

11. Per una ricostruzione complessiva della disciplina in tema di diritti sociali, F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2013.

giugno 2001, e successive modificazioni»). Laddove, invece, il legislatore accoglie una formulazione più ampia, si espande la libertà dei consociati di qualificare una determinata attività come di interesse generale ma, ad un tempo, si riallarga la discrezionalità della pubblica amministrazione. È questo il caso dell'accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti¹². Ci si potrebbe chiedere, ad esempio, se una associazione che si proponga di svolgere attività di salvataggio in mare di migranti possa ascrivere la propria attività a quanto previsto dal Codice del Terzo settore; o, ancora, una associazione che dia ospitalità a soggetti privi di qualsiasi titolo che consenta la permanenza sul territorio nazionale.

Accanto a questo, la riforma del Terzo settore prende atto della presenza di migranti nel nostro Paese e mira ad integrarli all'interno del mercato del lavoro attraverso l'impresa sociale. Infatti, l'art. 2, comma 4 del d.lgs. n. 112/2017 prevede che qualsiasi attività svolta da una impresa sociale sia qualificata come di «interesse generale» se essa occupa, fra le altre¹³, «[...] persone beneficiarie di protezione internazionale ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, e successive modificazioni», entro una certa misura percentuale¹⁴. Si tratta, pertanto, di un potenziale strumento

12. Analoghe considerazioni, in tutt'altro settore, l'art. 5, comma 1, lett. h) ricerca scientifica di particolare interesse sociale, laddove non si è richiamato il d.P.R. 20 marzo 2003, n. 135, che definisce gli ambiti "di particolare interesse sociale", lasciando ampi margini di qualificazione dell'attività di ricerca come di interesse sociale; oppure, l'art. 5, comma 1, lett. t), organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche, che non rimanda all'esigenza che si tratti di attività riservata per legge alle ASD iscritte nell'apposito registro del CONI (come sostiene condivisibilmente A. Fici, *Terzo settore e sport dilettantistico*, in *AICCON Working Paper*, 173, disponibile in <https://www.aiccon.it/publicazione/173-terzo-settore-e-sport-dilettantistico/>).

13. Le altre categorie di soggetti in situazioni di svantaggio previste dal d.lgs. n. 112/2017 sono i lavoratori molto svantaggiati ai sensi dell'articolo 2, numero 99), del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, e successive modificazioni, oppure le persone svantaggiate o con disabilità ai sensi dell'articolo 112, comma 2, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, e successive modificazioni, nonché le persone senza fissa dimora iscritte nel registro di cui all'articolo 2, quarto comma, della l. 24 dicembre 1954, n. 1228, le quali versino in una condizione di povertà tale da non poter reperire e mantenere un'abitazione in autonomia. Su questo aspetto, A. Mazzullo, *Diritto dell'imprenditoria sociale. Dall'impresa sociale all'impact investing*, Torino, Giappichelli, 2019, 270 ss.

14. Ai sensi dell'art. 2, comma 4 del d.lgs. n. 112/2017, tale modello di impresa sociale deve impiegare alle sue dipendenze un numero di persone in condizione di svantaggio non inferiore al trenta per cento dei lavoratori. Ai fini del computo di tale percentuale minima, i lavoratori molto svantaggiati ai sensi dell'articolo 2, numero 99), del regolamento (UE)



di integrazione sociale attraverso una esperienza di impresa: l'integrazione sociale, quindi, non solo come *attività* di impresa di interesse generale (cioè destinata all'integrazione sociale dei migranti), ma come *finalità* da perseguire attraverso l'attività di impresa di interesse generale.

Ciò non vale, invece, per le cooperative sociali che sono *imprese sociali di diritto* (art. 1, comma 4 d.lgs. n. 112/2017). Con una scelta assai discutibile, infatti, tali cooperative – nonostante la loro qualificazione di imprese sociali *di diritto* – hanno mantenuto la loro legge di riferimento (legge 8 novembre 1991, n. 391) che continua ad applicarsi, in forza del principio di specialità, mentre la norma generale sull'impresa sociale trova applicazione in via residuale e nel limite della compatibilità. Pertanto, risultano diversi gli ambiti di intervento e le varie categorie di soggetti svantaggiati che la cooperativa sociale può accogliere. Come ha ribadito, di recente, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le cooperative sociali possono continuare a svolgere attività di accoglienza e integrazione sociale dei migranti, anche dopo la riforma del Terzo settore: tali servizi ricadono negli

interventi e i servizi sociali di cui all'articolo 1, commi 1 e 2 della legge 328/2000 abbiano 'diritto di usufruire', ai sensi dell'articolo 2 comma 1 della medesima legge, 'i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri, individuati ai sensi dell'articolo 41 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286', mentre 'Ai profughi, agli stranieri ed agli apolidi sono garantite le misure di prima assistenza, di cui all'articolo 129, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112' (ovvero 'gli interventi di prima assistenza in favore dei profughi, limitatamente al periodo necessario alle operazioni di identificazione ed eventualmente fino alla concessione del permesso di soggiorno, nonché di ricetto ed assistenza temporanea degli stranieri da respingere o da espellere')¹⁵.

n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, successive modificazioni non possono contare per più di un terzo.

15. Nota direttoriale 22 febbraio 2018, *D.Lgs. 112/2017. Quesiti in materia di cooperative sociali*, reperibile all'indirizzo <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documenti/2018/Nota-direttoriale-2491-del-22022018-Quesiti-in-materia-di-cooperative-sociali.pdf>.

Si è creato, quindi, un sistema di impresa sociale a due velocità: ciò lascia molto perplessi (perché lasciare le cooperative sociali in una sorta di *statuto speciale*?) ed espone l'intera impalcatura della riforma dell'impresa sociale a censure di costituzionalità, posto che il legislatore ha applicato trattamenti disomogenei a soggetti in possesso di qualifiche omogenee (si tratta, infatti, pur sempre di imprese sociali)¹⁶.

Nel complesso, tuttavia, la nuova disciplina normativa mira a fornire elementi di chiarezza, trasparenza e controllabilità per ciò che attiene al profilo giuridico, alla gestione ed agli assetti organizzativi dell'ente del Terzo settore, anche attraverso l'istituzione del Registro unico nazionale del Terzo settore¹⁷. Ciò dovrebbe contribuire a risolvere quei profili di incoerenza fra la coesistenza di un terzo settore più professionalizzato con quello meno professionalizzato e strutturato: «si tratta di una contraddizione ancora molto forte nel terzo settore che si occupa di immigrazione, stretto, da un lato, dalla tensione ideale per il tema e dalla naturale funzione di *advocacy* e di tutela dei migranti, così come di inclusione sociale degli stessi, e, per altro verso, dalla partecipazione al sistema istituzionale di *welfare mix* e dall'assunzione di veri e propri oneri pubblicistici con l'inserimento in reti o programmi»¹⁸. L'auspicio è che, attraverso la riforma, ciascuna tipologia di ente del Terzo settore possa assumere impegni coerenti con la propria *mission*, struttura e funzionamento.

16. Sul punto, sia consentito rinviare a L. Gori, *Dall'impresa sociale alle "imprese sociali". La problematica pluralità di modelli normativi di impresa sociale nella riforma del Terzo settore*, Paper presentato in occasione del XII Colloquio Scientifico sull'impresa sociale, 25-27 maggio 2018, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università degli Studi di Trento, disponibile in <https://irisnetwork.it/wp-content/uploads/2018/06/gori.pdf>.

17. Come affermano F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna, *Il ruolo del Terzo settore nelle politiche per gli immigrati*, cit., p. 325 «i registri del terzo settore dell'immigrazione hanno subito una proliferazione e una sovrapposizione che non ha sempre corrisposto a una maggior livello degli iscritti o a un controllo pubblicistico sulle attività degli stessi. Al contrario la pluralità di registri ha portato a iscrizioni multiple oltre che a oneri burocratici di difficile comprensione».

18. F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna, *Il ruolo del Terzo settore nelle politiche per gli immigrati*, cit., p. 305.



3. Il nuovo paradigma relazionale fra P.A. e Terzo settore: la sussidiarietà orizzontale in azione

In questo scenario così ampio, la disciplina della collaborazione fra enti del Terzo settore e pubblica amministrazione deve essere letta come un insieme di norme che prevedono la costruzione di una “relazione” giuridica per una categoria di enti – gli enti del Terzo settore, appunto – dotati di un riconoscimento giuridico, di derivazione costituzionale (come si è provato a dimostrare, seppure brevemente, in precedenza).

Il Titolo VII del CTS contiene una norma a carattere generale (art. 55) che individua le possibili declinazioni del principio di sussidiarietà orizzontale nel campo delle relazioni fra enti del Terzo settore e pubblica amministrazione.

La disposizione, anzitutto, riguarda, sotto il profilo soggettivo, tutte le pubbliche amministrazioni di cui al d.lgs. n. 165/2001. Si tratta, pertanto, di un catalogo assai ampio di soggetti pubblico.

Sotto il profilo oggettivo, tali pubbliche amministrazioni, «nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi», sono tenute ad assicurare il *coinvolgimento attivo* degli enti del Terzo settore, in tutti i settori di attività di interesse generale definiti dall'articolo 5 del CTS¹⁹. Tale coinvolgimento si sostanzia, nella prospettiva codicistica, in tre *modalità* – co-programmazione, co-progettazione e accreditamento – di cui il legislatore detta una pur stringata disciplina nei commi successivi. Si è posta la questione circa l'*esclusività* di queste forme di coinvolgimento attivo per i soli enti del Terzo settore, oppure se non si tratti di istituti a carattere più generale, la cui applicazione sia prevista *anche* (ma non solo) per gli enti del Terzo settore.

Ulteriore aspetto che merita di essere menzionato è il riferimento che l'art. 55, comma 1, CTS alla *totalità* delle attività di interesse generale

19. A giudizio di F. Scalvini, *Una nuova stagione. Il Codice del Terzo settore e le relazioni tra enti del Terzo settore e le pubbliche amministrazioni*, in «Welfare oggi», 2, 2018, p. 22 «si determina così in capo alla P.A. un vero e proprio obbligo di mettere in campo strumenti idonei a sostenere la capacità degli ETS di implicarsi nelle diverse forme di partecipazione attiva. Obbligo che, presumibilmente, risulterà esigibile dai destinatari – gli ETS – e pertanto suscettibile di eventuale tutela in sede giurisdizionale».

di cui all'art. 5 CTS. Il «coinvolgimento attivo», pertanto, si realizza in *tutti* gli ambiti individuati dal legislatore, con un significativo ampliamento dell'ambito applicativo rispetto a quanto sino a oggi previsto dalla legge n. 328/2000.

Quanto ai criteri per lo sviluppo del coinvolgimento attivo, il legislatore si mostra assai generoso di indicazioni di principio (assai meno di indicazioni procedurali). Essi costituiscono, da un lato, attuazione dei «principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare»; dall'altro, lo svolgimento in concreto del coinvolgimento attivo deve avvenire nel «rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241» nonché «delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona». Specialmente quest'ultimi due richiami consentono di affermare che gli istituti del «coinvolgimento attivo» non si collocano al di fuori dello schema proprio dell'attività e del procedimento amministrativo, così per disciplinato dalla l. n. 241/1990, e non «scardinano» i procedimenti che, eventualmente, siano stati già definiti in determinati settori o da parte di amministrazioni territoriali, bensì li integrano.

Si può sostenere, quindi, che l'art. 55 si configuri (anche) come una sorta di «clausola di chiusura» del sistema, a valenza generale, che consente al principio del «coinvolgimento attivo» di trovare realizzazione, anche in assenza di una disciplina specifica di settore che svolga una funzione di «programmazione» o «progettazione» di servizi o interventi. Ove, invece, esistano specifici procedimenti o atti di programmazione, spetta primariamente ad essi «dare corpo» alle prescrizioni dell'art. 55, comma 1 CTS.

L'art. 55 CTS, in realtà, non si atteggia solamente a norma che definisce le «regole essenziali» che presiedono alla correlazione fra enti del Terzo settore ed autorità pubbliche, posta al punto di bilanciamento fra una serie di diversi interessi e valori costituzionali, nonché con le norme provenienti dal diritto dell'Unione europea (rilevanti ai sensi dell'art. 117, comma primo, Cost.): trattandosi di una *norma ad hoc* per il Terzo settore, giustificata dal punto di vista costituzionale in relazione



alla specificità di tali enti e munita di una natura derogatoria (almeno *prima facie*) rispetto alle norme di diritto comune che presiedono al rapporto fra PP.AA. e soggetti privati (c.d. *Codice dei contratti pubblici*, d.lgs. n. 50/2016)²⁰ e pur sempre rispettosa del dettato normativo euro-unitario, essa si propone di coniugare il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, ultimo comma Cost.), con la necessità di assicurare la tutela della concorrenza fra i diversi soggetti operanti sul mercato (art. 117, comma secondo, lett. e) Cost.) e le norme in tema di ordinamento civile (art. 117, comma secondo, lett. l) Cost.). Il (quasi sovrabbondante) richiamo ai principi di cui l'art. 55, comma 1 CTS mette in evidenza esattamente questa natura di delicato *punto di bilanciamento* della norma in commento.

Altra questione rilevante, invece, attiene al tipo di rapporto che si instaura su un piano squisitamente *giuridico e cronologico*²¹. Nell'economia della disposizione, infatti, la co-programmazione pare rappresentare un *prius* rispetto alla progettazione o, comunque, alla realizzazione di un servizio. In quest'ottica l'art. 55 delinea una sorta di "percorso" che si snoda a partire dalla co-programmazione (art. 55, comma 2 CTS), quale individuazione "a monte", da parte della pubblica amministrazione, dei bisogni da soddisfare, delle risorse a disposizione e delle possibili modalità di intervento. La co-progettazione dovrebbe operare – in questa visione – "a valle" di tale individuazione (art. 55, comma 3 CTS)²².

Per tale motivo, l'art. 55, comma 3 CTS si richiama espressamente non soltanto alla *definizione* (evidentemente in termini più puntuali), ma anche alla *realizzazione* di specifici progetti di servizio o di intervento, sulla base delle risultanze raggiunte in sede di co-programma-

20. Sugli istituti previsti dal Codice dei contratti pubblici in tema di affidamento di servizi sociali, si veda la puntuale rassegna di A. Magliari, *L'affidamento dei servizi sociali di interesse generale attraverso contratto d'appalto*, in *Pubblica amministrazione e Terzo settore*, S. Pellizzari, A. Magliari (a cura di), cit., p. 19 ss.

21. Sul punto, si veda E. Frediani, *I rapporti con la pubblica amministrazione*, cit., p. 171; F. Scalvini, *Co-programmazione, co-progettazione e accreditamento*, cit., p. 270 che parla di «fiera' di strumenti».

22. Cfr., in termini generali, sulle manifestazioni del potere amministrativo, V. Cerulli Irelli, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 250.

zione (lo conferma, in particolare, l'argomento letterale: ciò per il fatto che il legislatore, individuando i caratteri della co-progettazione, ha specificato che essa opera «alla luce degli strumenti di programmazione di cui al comma 2», confermando in tal modo il rapporto di consequenzialità).

La co-programmazione è definita, all'art. 55, comma 2 CTS come il procedimento finalizzato «all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili».

La disposizione è silente sull'aspetto *procedurale*. Anche intendendo valorizzare al massimo quanto previsto nell'art. 55, comma 1, CTS, è arduo identificare uno schema procedimentale "tipico", salva la necessità di assicurare il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore nel rispetto dei principi di cui alla l. n. 241/1990, nonché «delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona». Si tratta di una scelta normativa che apre ad un *modello (potenzialmente) asimmetrico*, fra amministrazioni, di coinvolgimento degli enti del Terzo settore²³. Tale possibile profilo di criticità era stato rilevato dal Consiglio di Stato in sede di rilascio del parere sullo schema di codice, con particolare riferimento al generico richiamo ai principi della l. n. 241/1990: si poteva infatti leggere che il dispositivo normativo, pur «mosso dalla condivisibile finalità di garantire la scelta imparziale e trasparente degli enti *partner*», conteneva «soltanto principi di carattere generale che andrebbero meglio specificati dalla legge non essendo all'uopo sufficiente il richiamo operato dal comma 1 rispetto alla legge n. 241 del 1990» (Cons. Stato, comm. spec., 31 maggio 2017).

Cosicché, tale aspetto procedimentale – posto anche a garanzia della parità di trattamento di tutti i soggetti coinvolti – dovrebbe ricavarsi, in via interpretativa, dalle *Linee Guida* dell'Autorità nazionale Anticorruzione (attualmente, ancora contenute nella determinazione del 20

23. E. Frediani, *I rapporti con la pubblica amministrazione*, cit., p. 165.



gennaio 2016, n. 32, aventi ad oggetto l'affidamento dei servizi sociali ai soggetti del Terzo settore)²⁴. Nella prospettiva dell'ANAC, la co-programmazione rappresenta «uno strumento fondamentale per garantire la trasparenza dell'azione amministrativa, la concorrenza nel mercato e, per tali vie, prevenire la corruzione e garantire il corretto funzionamento della macchina amministrativa»: pertanto, ne risulterebbe che «l'assenza di un'adeguata programmazione comporta la necessità di far fronte ai bisogni emersi ricorrendo a procedure di urgenza che, oltre a rivelarsi poco rispettose dei principi che governano l'azione amministrativa e a non garantire la qualità dei servizi resi, possono originare debiti fuori bilancio».

La co-progettazione è, ai sensi dell'art. 55, comma 3 CTS «finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2» (ovverosia, la c.d. «co-programmazione»).

L'antecedente, sul piano normativo, è rappresentato dal già richiamato art. 7 del D.P.C.M. 30 marzo 2001 (in attuazione dell'art. 5 della l. n. 328/2000)²⁵. Tale disposizione prevede che

al fine di affrontare specifiche problematiche sociali, valorizzando e coinvolgendo attivamente i soggetti del terzo settore, i comuni possono indire istruttorie pubbliche per la co-progettazione di interventi innovativi e sperimentali su cui i soggetti del terzo settore esprimono disponibilità a collaborare con il comune per la realizzazione degli obiettivi. Le Regioni possono adottare indirizzi per definire le modalità di indizione e funzionamento delle istruttorie pubbliche nonché per la individuazione delle forme di sostegno.

24. ANAC, *Determinazione 20 gennaio 2016, n. 32, recante Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del Terzo settore e alle cooperative sociali*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 30 del 6 febbraio 2016.

25. Sulle esperienze di co-progettazione realizzate nell'ambito del D.P.C.M. 30 marzo 2001, cfr. U. De Ambrogio, C. Guidetti, *La co-progettazione. La partnership tra pubblico e Terzo settore*, Roma, Carocci, 2016; A. Gualdani, *Il sistema delle esternalizzazioni nei servizi sociali: antiche questioni e nuove prospettive*, in «federalismi.it», 6 giugno 2018.

Si trattava, però, di un'opzione a disposizione dei Comuni ("possono") che è, tuttavia, limitata, sotto il profilo oggettivo, al solo ambito dei servizi sociali e, per altro verso, ai soli «interventi innovativi e sperimentali finalizzati ad affrontare specifiche problematiche sociali».

L'art. 55, comma 3 CTS, invece, ha come ambito oggettivo di riferimento l'intera gamma delle attività di interesse generale di cui all'art. 5 CTS e non è limitato, di per sé, ai soli «interventi innovativi e sperimentali», bensì è orientato alla «realizzazione di *specifici* progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, *alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2*» (corsivo nostro)²⁶.

La laconicità del Codice del Terzo settore rende necessaria una lettura del dato normativo, anche questa volta, *alla luce* della summenzionata determinazione ANAC 20 gennaio 2016, n. 32. L'art. 55, comma 3 CTS, infatti, si limita a definire il *fine* della co-progettazione («definizione ed eventualmente realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento»), ma niente si afferma a proposito del *come*. Il successivo comma 4, tuttavia, individua una modalità tipica attraverso cui può essere attivato un partenariato (il c.d. accreditamento), ma non individua il *quid* specifico della co-progettazione.

In realtà, un orientamento circa tale aspetto sostanziale lo si trae, essenzialmente, dalla prassi²⁷. La co-progettazione costituisce un'ipotesi di accordo procedimentale, stipulato ai sensi della l. n. 241/1990, per la definizione di modelli innovativi e cooperativi fra P.A. e enti del Terzo settore, ciascuno dei quali concorra a definire un "progetto" di servizio o

26. Appare quindi assai discutibile l'impostazione interpretativa che ritenga di leggere la nuova disposizione del Codice del Terzo settore *alla luce* dell'art. 7 del D.P.C.M. 30 marzo 2001, in quanto la prima – sia per la fonte primaria nella quale è contenuta, sia in relazione all'applicazione di un principio cronologico nella successione delle norme nel tempo – appare avere un ambito applicativo ben più ampio, quasi si tratti di un *modulo relazionale ordinario* fra Terzo settore e P.A. Diversamente, ove si facesse rifluire la previsione generale dell'art. 55, comma 3 CTS all'interno del più angusto orizzonte dell'art. 7 del D.P.C.M. 30 marzo 2001 si compirebbe non solo una operazione non corretta sul piano interpretativo, bensì pure una significativa "chiusura" dell'ampio spazio che il legislatore pare aver voluto realizzare nell'ambito della riforma del Terzo settore.

27. Con qualche incertezza di qualificazione in giurisprudenza, sulla quale si veda L. Gili, *Il codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi*, cit., p. 4.



di intervento, mediante la *condivisione* di risorse di diverso tipo (economiche, materiali o immateriali), in grado di offrire una risposta a bisogni sociali complessi, alla luce degli strumenti di co-programmazione messi in campo.

Nella stringatezza del legislatore, come già detto, spetta agli interpreti riempire di contenuto, sul piano interpretativo, l'art. 55, comma 3 CTS, valorizzandone il *fine* di accrescere il patrimonio di relazioni fra P.A. e Terzo settore come "moltiplicatore" di risorse, di efficacia della progettualità, di implementazione della programmazione, ecc. L'attenzione, quindi, non può concentrarsi esclusivamente sull'aspetto della *progettazione*, bensì pure su quella della *collaborazione* nella realizzazione: diversamente, risulta difficile comprendere la *ratio* della previsione di un istituto *ad hoc* per gli enti del Terzo settore nello scenario della riforma, diverso da quanto generalmente previsto dal Codice dei contratti pubblici. Nella consultazione ANAC sulla revisione delle più volte richiamate Linee guida n. 32/2016, in tema di affidamento dei servizi sociali al Terzo settore, si legge, assai opportunamente, che uno dei tratti essenziali della co-progettazione è rappresentato dal fatto che in essa «si sostanzia in una compartecipazione del *partner* alla realizzazione del progetto con *proprie risorse* intese come beni immobili, attrezzature, strumentazioni, automezzi, risorse umane, capacità di reperire contributi e/o finanziamenti da parte di enti non pubblici, attività di coordinamento e organizzazione, cura dei rapporti con la rete territoriale²⁸». Non vi è, quindi, l'affidamento di un servizio pubblico a fronte di un corrispettivo, bensì una aggregazione di risorse pubbliche e private per la progettazione, in comune, di servizi ed interventi²⁹.

Sul versante procedimentale, l'art. 55, comma 4 CTS prevede che la scelta dei soggetti con i quali attivare il partenariato debba avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità

28. Consultazione ANAC sulla *Linee guida recanti «Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali»*, par. 23.2.3, il cui testo – e i contributi provenienti dai partecipanti – si trova in https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaDocumentazione/ContrattiPubblici/LineeGuida/_ProposteDiLineeGuida_20191209.

29. S. Pellizzari, *La co-progettazione nelle esperienze regionali*, cit., pp. 112-113; L. Gili, *Il codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi*, cit., p. 5.

di trattamento, «previa definizione da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso, nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner». La disposizione ha il merito di rendere evidente quale sia il ruolo spettante a ciascuna P.A. che ricorra al modulo della co-progettazione, sottolineando come la *titolarità* dell'intervento e la *definizione* degli elementi essenziali dello stesso ricadano pur sempre nella responsabilità pubblica, con una funzione di "orientamento" del progetto, che non può trascinare nella compiuta e totale predeterminazione dello stesso (che si atterrebbe quasi a gara d'appalto *sotto mentite spoglie*). È, tuttavia, innegabile una certa *vaghezza* del Codice rispetto all'impianto procedimentale, destinata ad essere integrata, ancora una volta, attraverso la delibera ANAC n. 32/2016 (rimanendo ferme le perplessità già espresse).

In tal senso, la delibera ANAC contiene una scansione assai precisa e dettagliata che si impone – con la sua forza persuasiva – alle diverse amministrazioni pubbliche. La vicenda procedimentale, nella prospettiva dell'ANAC, si snoda a partire dalla pubblicazione di un *avviso*, mediante il quale la P.A. manifesta all'esterno la volontà di procedere al partenariato, che contiene un progetto di massima, nonché l'indicazione delle modalità e dei criteri per operare la scelta del progetto definitivo; successivamente, è prevista la presentazione delle candidature ed l'individuazione del soggetto (o dei soggetti) *partner* dell'ente pubblico, mediante una selezione volta ad accertare il possesso dei requisiti di ordine generale e speciale, le caratteristiche della proposta progettuale ed i costi della stessa; successivamente, si fa luogo all'avvio della co-progettazione in senso stretto, con una rimodulazione, in contraddittorio con i soggetti individuati all'esito della selezione, del progetto di massima alla luce della proposta progettuale prescelta per giungere ad una soluzione condivisa; infine, è prevista la stipula di un accordo con il soggetto (o i soggetti) prescelto/i per la realizzazione del progetto. L'accordo finale costituisce il punto di arrivo di un percorso in cui si è sviluppato un costante confronto collaborativo tra P.A. ed enti del Terzo settore.

Rientra nella dinamica del principio di sussidiarietà che tale *iter* possa interrompersi laddove si manifesti una inidoneità dei soggetti alla co-progettazione, accertata in sede di selezione o proprio al mo-



mento della co-progettazione stessa. Nella prospettiva dell'art. 118, ultimo comma Cost., infatti, l'autonoma iniziativa dei cittadini associati per lo svolgimento di attività di interesse generale, destinataria di un trattamento di favore, incontra il limite dell'*adeguatezza* della stessa a rispondere alla complessità dell'intervento da realizzare: è, quindi, preciso dovere della P.A. definire, con puntualità, presupposti e condizioni in presenza dei quali è necessario che l'iniziativa pubblica si ri-espanda.

4. (segue) Le convenzioni con gli enti del Terzo settore

Infine, nel Codice del terzo settore, vengono in rilievo le convenzioni. Esse costituiscono una delle forme tipiche nelle quali alcuni enti del Terzo settore – organizzazioni di volontariato ed associazioni di promozione sociale – possono concludere accordi di collaborazione con le P.A. L'art. 56 CTS contiene una formulazione più ampia rispetto all'art. 57: la prima disposizione si configura quasi come un *genus* di cui la seconda costituisce una *species* in un settore particolare (trasporto sanitario di emergenza ed urgenza)³⁰ e nel quale molto rilevante è stato il contenzioso giudiziale.

È stato rilevato come la disposizione codifichi, sul piano legislativo, una serie di condizioni che sono state definite per via giurisprudenziale nel corso del tempo³¹.

L'ammissibilità del sistema convenzionale – in luogo dell'affidamento nelle forme previste dal Codice dei contratti pubblici – si fonda, nella prospettiva del giudice dell'Unione europea, sulla circostanza che esso concorre più efficacemente al raggiungimento di una finalità sociale e al

30. Non si tratterà, in questa sede, dell'art. 57 CTS. La disposizione è una vera e propria "codificazione" del diritto di formazione giurisprudenziale euro-unitaria. Peraltro, ad ulteriore fondamento della disposizione, può essere invocata la stessa direttiva sugli appalti pubblici (direttiva 2014/24/UE) che, al considerando n. 28, afferma che essa non trova applicazione in ordine «a taluni servizi di emergenza se effettuati da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, in quanto il carattere particolare di tali organizzazioni sarebbe difficile da preservare qualora i prestatori di servizi dovessero essere scelti secondo le procedure di cui alla presente direttiva».

31. Soprattutto, da parte della Corte di giustizia dell'Ue: CGUE 11 dicembre 2014, C-113/13, c.d. "Spezzino" e 28 gennaio 2016, C-50/2014 c.d. *Casta*. Per una complessiva trattazione del tema, di recente, si veda A. Albanese, *I servizi sociali nel Codice del Terzo settore*, cit., p. 140 ss.

perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio. Al contempo, rileva la circostanza che le organizzazioni coinvolte – nel rispetto della legislazione nazionale in materia – non traggono alcun profitto dalle loro prestazioni, fatto salvo il rimborso di costi variabili, fissi e durevoli nel tempo, necessari per fornire le medesime, e non procurano alcun profitto ai loro membri, né direttamente né indirettamente.

Ai sensi dell'art. 56 CTS, le amministrazioni pubbliche *possono* sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi (quindi, non degli associati) di *attività o servizi sociali di interesse generale*, a condizione che tali convenzioni si rivelino – secondo la formulazione del legislatore – «più favorevoli rispetto al ricorso al mercato».

L'art. 56 CTS prevede una limitazione soggettiva (ODV ed APS), in ragione della peculiarità che i soggetti così qualificati presentano nello scenario della riforma del Terzo settore. Infatti si tratta di enti che si avvalgono prevalentemente dell'attività dei propri *associati-volontari* ed esprimono quindi una «connotazione di tipo solidaristico più marcata rispetto agli altri enti del Terzo settore»³².

L'individuazione dei soggetti con cui stipulare la convenzione è fatta nel rispetto di un *corpus* di principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative “riservate”, non richieste necessariamente dalla giurisprudenza europea ma fortemente raccomandate dalle più volte menzionate Linee guida ANAC n. 32/2016.

L'art. 56 CTS prevede, altresì, una limitazione oggettiva alle sole *attività o servizi sociali di interesse generale*: è un ambito più ristretto rispetto a quanto previsto dall'art. 5 CTS, da interpretare alla luce sia del diritto interno (l. n. 328/2000), sia nella prospettiva, ben più ampia e comprensiva, tracciata dal diritto dell'Unione europea (ed alla quale il legislatore evidentemente si è ispirato: così nella COM(2006), *Attuazione del programma di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione*). Una siffatta limitazione ogget-

32. Così A. Albanese, *I servizi sociali nel Codice del Terzo settore*, cit., p. 147. In giurisprudenza, in senso analogo, si veda TAR Lazio, Sez. III-bis, 8 novembre 2018, n. 10809.



tiva – richiesta dal Consiglio di Stato (in sede di espressione del parere sullo schema di decreto legislativo; cfr. parere n. 1405/2017) – mira a “restringere” l’area del ricorso alle convenzioni: eppure, nella logica sistematica complessiva del Codice del Terzo settore, è poco comprensibile individuare una *partizione interna* alle attività di interesse generale. Si tratta di una scelta priva – almeno apparentemente – di una solida *ratio* giustificatrice³³.

Sempre sotto il profilo oggettivo, le convenzioni possono prevedere esclusivamente il rimborso delle *spese effettivamente sostenute e documentate*. L’art. 56, comma 4 precisa che deve osservarsi il «principio dell’effettività» delle spese, con l’esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili, e con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all’attività oggetto della convenzione. In questo modo è assicurato il contributo all’efficienza del bilancio pubblico: a fronte dell’effettuazione di un servizio sociale, ciò che può essere corrisposto a carico delle casse pubbliche, al massimo, equivale all’importo delle sole spese effettivamente sostenute e documentate.

L’aspetto più *enigmatico* dell’art. 56 CTS, tuttavia, risiede nella prescrizione normativa dell’onere di controllo, posto in capo alle pubbliche amministrazioni, di verificare che il ricorso alle convenzioni risulti «più favorevole rispetto al ricorso al mercato». Si tratta di una locuzione inserita su richiesta del Consiglio di Stato in sede di espressione del parere sullo schema di decreto legislativo (si veda il già citato parere n. 1405/2017) al fine di enucleare il «giusto punto di equilibrio» fra «la tutela della concorrenza [quale] principio euro-unitario cui deve uniformarsi sia l’attività legislativa sia quella amministrativa di ciascuno Stato nazionale» ed il *favor* espresso dal principio di sussidiarietà orizzontale. Una lettura condivisibile della prescrizione³⁴ induce a ritenere che non si tratti di una

33. Su questo aspetto, si veda, problematicamente, di recente TAR Toscana, 21 novembre 2019, n. 679. In dottrina, L. Gili, *Il codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi*, cit., p. 5.

34. In tal senso, fra i primi interpreti della disposizione, A. LOMBARDI, *I rapporti tra enti pubblici e Terzo settore*, in A. Fici (a cura di), *La riforma del Terzo settore*, cit., pp. 235-236. Più di recente, A. Albanese, *I servizi sociali nel Codice del Terzo settore*, cit., p. 161 sostiene che «un’interpretazione conforme (alla Costituzione, ma anche ai principi espressi dalla giurisprudenza europea) porta a leggere l’espressione contenuta nell’art. 56, comma 1, nel senso

mera valutazione economica di riduzione dei costi gravanti sulle PP.AA. (che, in quanto tale, comporterebbe una sorta di *probatio diabolica* in capo a ciascuna amministrazione pubblica, alla ricerca di un mercato col quale comparare le attività svolte dalle ODV e le APS in convenzione), bensì che si tratti di verificare l'effettiva capacità delle convenzioni di conseguire quegli obiettivi di solidarietà, accessibilità e universalità che la giurisprudenza euro-unitaria ha evidenziato come fondamento della disciplina. Di tale verifica, la componente economica è uno degli indici rilevanti, ma non certo l'unico o quello prevalente: lo si deduce, in definitiva, dallo stesso tenore dell'art. 56 CTS, che attribuisce rilevanza alle forme di verifica e di qualità delle prestazioni offerte, all'adeguatezza dei soggetti che si candidano a stipulare una convenzione e alle procedure comparative per la selezione dei migliori soggetti. Tali previsioni conducono a "leggere" la prescrizione del «maggior favore rispetto al mercato» come formula sintetica che compendia una valutazione complessiva svolta dalla P.A. sugli effetti del ricorso ad una convenzione, in luogo dell'applicazione della disciplina di diritto comune per l'affidamento dei servizi sociali³⁵.

5. L'iniziativa di ANAC sul rapporto fra Codice del Terzo settore, Codice dei contratti pubblici e immigrazione. Il parere del Consiglio di Stato 20 agosto 2018, n. 2052

Nell'ambito del Tavolo tecnico per la predisposizione dell'approfondimento sulla gestione dei servizi per l'accoglienza degli immigrati all'interno del Piano nazionale anticorruzione 2018, l'ANAC decide di richiedere un parere al Consiglio di Stato a proposito del coordinamento fra le disposizioni del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016) e del Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017), sollevando alcuni dubbi a proposito della possibilità per gli enti locali di affidare servizi di acco-

che l'attività degli enti del Terzo settore deve risultare «più favorevole rispetto al ricorso al mercato» soprattutto per la loro (effettiva) capacità di 'contribuire alla finalità sociale e agli obiettivi di solidarietà' del sistema».

35. In tal senso, recentemente e significativamente, TAR Puglia – Lecce, Sez. II, n. 2049/2019, che valorizza il profilo motivazionale della scelta di ricorrere alla convenzione da parte della P.A.



glienza per i richiedenti asilo attraverso procedure di co-progettazione. A giudizio dell'Autorità, infatti, ove si ritenesse che il legislatore del Codice del Terzo settore avesse dato corpo ad una *via alternativa* rispetto all'affidamento di servizi a titolo oneroso secondo quanto previsto dal Codice dei contratti pubblici, emergerebbero criticità notevoli poiché si realizzerebbe una potenziale violazione della disciplina euro-unitaria sui contratti pubblici e della disciplina nazionale in tema di trasparenza (previsti dal d.lgs. n. 33/2013). Alla richiesta sono allegati alcuni contributi, assai interessanti, provenienti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, dall'Associazione nazionale dei comuni italiani e dalla Regione Lazio³⁶. Nello specifico, la richiesta dell'Autorità è un chiarimento in ordine «alla definizione degli ambiti di applicazione, rispettivamente, delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici e della normativa speciale del Terzo settore in caso di affidamenti agli organismi del Terzo settore delle attività di interesse generale di cui all'articolo 5 del decreto legislativo n. 117/2017 anche ai fini dell'applicazione della disciplina sulla trasparenza di cui alla legge n. 190/2012 e al decreto legislativo n. 33/2013».

Merita attenzione la materia oggetto di approfondimento da parte dell'Autorità: l'immigrazione. Non può stupire, infatti, che la *vexata questio* – che in passato, ad es., si era posta a proposito del trasporto di emergenza-urgenza, fino al punto di arrivare davanti alla Corte di giustizia dell'Ue – sia originata, oggi, dai rapporti fra P.A. e Terzo settore in tema di immigrazione, nel quale qualche difficoltà normativa e criticità applicativa era rilevata da tempo³⁷. Ed assumendo quella prospettiva, as-

36. La richiesta di parere del 6 luglio 2018 e gli allegati prodotti sono disponibili all'indirizzo web https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitadocumentazione/ContrattiPubblici/LineeGuida/_Richiestapareereconsiglio.

37. Già F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna, *Il ruolo del Terzo settore nelle politiche per gli immigrati*, cit., p. 318, rilevavano «una mancanza di chiarezza giuridica di molti strumenti utilizzati: si pensi alla confusione, proprio di molta contrattualistica locale, tra convenzione, autorizzazione, accreditamento, affidamento e così via oppure si pensi alle convenzioni, anche di importi rilevanti, che vengono rinnovate anno dopo anno in modo automatico. Ancora una volta, e senza considerare l'aspetto giuridico, andrebbe distinta l'attività di interesse generale, sia svolta autonomamente dall'ente sia supportata dallo stesso, dall'attività svolta dal terzo settore nell'ambito di servizi regolati o organizzati, e queste due a loro volta distinte dal terzo settore fornitore di servizi appaltati da enti pubblici».

sai problematica dal punto di vista politico, giuridico ed economico (la richiesta, infatti, è motivata anche dai «rilevanti interessi economici» che la materia sottende), si tenti di pervenire ad alcune conclusioni di sistema.

La co-progettazione, in particolare, costituisce una delle modalità di rapporto tipico fra terzo settore e P.A. nel settore dell'immigrazione³⁸, specialmente nella definizione dei progetti Sprar³⁹. Essa ha consentito, infatti, di rinsaldare i legami esistenti fra le realtà del terzo settore ed i diversi livelli istituzionali coinvolti, al fine di evitare che tali progetti si atteggiassero come delle “monadi”, slegati cioè dal contesto nel quale hanno operato, consentendo altresì all'ente pubblico di riappropriarsi di un ruolo di *regia* che si è rischiato di perdere (e, ad esempio, si è perso nel sistema CAS, gestito dalle Prefetture)⁴⁰. La scelta della co-progettazione ha consentito, così, di creare una «lettura condivisa del contesto (sociale, sociosanitario, legislativo, educativo, formativo, ...) relativo all'accoglienza, più in generale al fenomeno migratorio, nel territorio di riferimento»⁴¹, così come di assecondare l'evoluzione dei bisogni e la riallocazione delle risorse.

Come è noto, il Consiglio di Stato ha rilasciato il parere 20 agosto 2018, n. 2052. Il fulcro dell'argomentazione dell'ANAC ruotava intorno alla considerazione che il Codice del Terzo settore non avesse provveduto all'individuazione dei criteri e delle modalità «per l'affidamento agli enti dei servizi di interesse generale» e non facesse alcun riferimento alla

38. Cfr. F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna, *Il ruolo del Terzo settore nelle politiche per gli immigrati*, cit., p. 318.

39. Cfr., sul tema, F.V. Virzi, *La “seconda” accoglienza*, in M. Savino (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e l'Unione europea*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, p. 63 ss.

40. Come notano G. Galera, G. Marocchi, *Conclusioni*, in «Welfare oggi», 4-5, 2018, p. 38, «i bandi prefettizi hanno avuto un impatto negativo sulla qualità dei servizi, sulle condizioni di lavoro degli operatori dell'accoglienza e sui territori ospitanti. Non da ultimo, la logica competitiva sembra tendere, per sua natura, ad avere un effetto *crowding out* sulle organizzazioni attente alla qualità dei servizi in particolar modo relazionali e all'innovazione, spesso costose e non premiate dai meccanismi di gara che non incentiva il lavoro di rete, dal momento che alimenta la concorrenza anche tra soggetti dello stesso territorio». Sebbene con una prospettiva limitata alla sola Regione Toscana, sia consentito rinviare a L. Gori, *Le politiche per l'immigrazione come uno dei «tratti distintivi» dell'autonomia politica della Regione Toscana, fra sussidiarietà verticale e orizzontale*, in «Le Regioni», in corso di pubblicazione.

41. Sul punto, si vedano le osservazioni di C. Dessì, *Il nuovo sistema SPRAR: quali sfide e opportunità per i territori?*, in «Welforum», 19 marzo 2020.



normativa comunitaria e nazionale in materia di procedure di affidamento nella definizione dei rapporti tra tali organismi con gli «enti pubblici», nonostante gli inviti del Consiglio di Stato in sede consultiva sugli schemi di decreto legislativo. Non avendo il Codice del Terzo settore determinato l'abrogazione della disciplina previgente in materia di servizi sociali (né del Codice dei contratti pubblici *in parte qua*, né del D.P.C.M. 30 marzo 2001, adottato in attuazione della l. n. 328/2000, in tema di co-progettazione), si sarebbero potuti sollevare dubbi di compatibilità con la normativa vigente in materia di contrattualistica pubblica, recettizia del diritto euro-unitario.

A giudizio del Consiglio di Stato, il Codice dei contratti pubblici recepisce in Italia la normativa euro-unitaria e deve, pertanto, essere interpretato in base alle categorie giuridiche proprie dell'ordinamento europeo. In tale direzione, fra i fini principali perseguiti dall'Unione, vi sarebbe la «necessità di sottoporre alla disciplina pro-concorrenziale tendenzialmente ogni attività umana connotata da un rilievo economico, allo scopo di evitare la permanenza di 'sacche' sottratte al confronto competitivo e, dunque, potenzialmente assoggettabili a discipline nazionali contrarie allo spirito uniformatore sotteso ai Trattati». Di norma, quindi,

l'affidamento dei servizi sociali, comunque sia disciplinato dal legislatore nazionale, deve rispettare la normativa pro-concorrenziale di origine europea, in quanto rappresenta una modalità di affidamento di un servizio (in termini euro-unitari, un 'appalto') che rientra nel perimetro applicativo dell'attuale diritto euro-unitario. Cionondimeno, al ricorrere di alcune condizioni la procedura di affidamento di servizi sociali disciplinata dal diritto interno non è soggetta alla regolazione di origine euro-unitaria. Ciò accade, allorché:

- a) la procedura disciplinata dal diritto interno non abbia carattere selettivo;
- b) la procedura non tenda, neppure prospetticamente, all'affidamento di un servizio sociale;
- c) la procedura disciplinata dal diritto interno miri sì all'affidamento ad un ente di diritto privato di un servizio sociale che, tuttavia, l'ente affidatario svolgerà a titolo integralmente gratuito [...]»⁴² (corsi nostri).

42. Secondo quanto afferma il parere, la nozione di *gratuità* deve essere intesa come «creazione di ricchezza tramite il lavoro del prestatore di servizi non remunerato dal profitto» e

È evidente come la posizione del Consiglio di Stato tenda a configurare una sorta di superiorità gerarchica, sul piano delle fonti, del Codice dei contratti pubblici rispetto al Codice del Terzo settore. Ciò sulla base della considerazione che, essendo il primo espressione del diritto euro-unitario, si imponga sulle altre fonti in ragione del principio di competenza. Come è stato efficacemente notato, in questa prospettiva, il Terzo settore finisce per avere non un codice, bensì due⁴³.

In tal senso, la co-progettazione *ex art. 55 CTS* risulterebbe sempre “attratta” nell’orbita del Codice dei contratti pubblici, salvo le condizioni *esimenti* individuate dal parere. L’art. 55 CTS, quindi, dovrebbe essere “riletto” nella prospettiva del Codice dei contratti pubblici e, laddove non sia possibile superare eventuali antinomie, il Consiglio di Stato ritiene necessario, da parte del giudice e delle amministrazioni pubbliche, ricorrere all’istituto della disapplicazione del diritto interno in contrasto con il diritto euro-unitario.

Sul piano generale, dal parere del Consiglio di Stato discendono almeno due conseguenze sul piano della “motivazione” della scelta della P.A.:

1. l’attivazione di una delle forme enucleate dal CTS, infatti, viene letta come costruzione di una sostanziale segregazione di mercato che onera ciascuna P.A. dell’obbligo di «indicare e documentare la ricorrenza, nella concreta vicenda, degli specifici profili che sostengono, motivano e giustificano il ricorso a procedure che tagliano fuori *ex ante* gli operatori economici tesi a perseguire un profitto»;
2. qualora, invece, si intenda “affidare” un servizio a titolo totalmente gratuito, poiché ciò costituirebbe sempre un *vulnus* al meccanismo del libero mercato ove operano imprenditori che forniscono i medesimi servizi a scopo di lucro, mirando al profitto, è necessario pur sempre soddisfare un onere di *motivazione* quale *condicio sine qua non* per l’effettuazione di tale scelta.

come «sostenimento eventuale di costi senza rimborso né remunerazione, a puro scopo di solidarietà sociale»: in altri termini, «un aumento patrimoniale di un soggetto, in questo caso la collettività, cui corrisponde una sola e mera diminuzione patrimoniale di altro soggetto, cioè il depauperamento del capitale lavoro o del patrimonio del prestatore».

43. Così V. Azzollini, *Due codici per il terzo settore*, cit.



Il parere del Consiglio di Stato – sebbene reso in sede consultiva nei confronti dell’ANAC – ha determinato un significativo fattore di incertezza che ha riguardato, in primo luogo, l’effettiva applicabilità degli artt. 55 e 56 CTS, alla luce dell’invocata disapplicazione delle parti ritenute in contrasto con il Codice dei contratti pubblici⁴⁴.

La posizione sostenuta, tuttavia, appare debole sotto alcuni profili.

Il primo profilo è rappresentato dalla ricostruzione del *sistema delle fonti*, nell’ambito del quale è predicata una sovra-ordinazione del Codice dei contratti pubblici rispetto al Codice del Terzo settore: quest’ultimo sarebbe tenuto a conformarsi al primo, che sarebbe espressione del quadro regolatorio euro-unitario in tema di contratti pubblici. In tal senso, non pare essere stata presa in considerazione l’opzione interpretativa che vede nel Codice del Terzo settore una delle modalità di attuazione del diritto euro-unitario riguardante, più in generale, l’affidamento di servizi a soggetti qualificati nella disciplina nazionale⁴⁵.

Eppure, la direttiva appalti 2014/24/UE, da un lato, al *considerando n. 6*, ricorda l’ampiezza della discrezionalità della scelta di ciascun Stato membro («...gli Stati membri sono liberi di organizzare la prestazione di servizi sociali obbligatori o di altri servizi, quali i servizi postali, in quanto servizi di interesse economico generale o in quanto servizi non economici di interesse generale ovvero in quanto combinazione di tali servizi. È opportuno chiarire che i servizi non economici di interesse generale non dovrebbero rientrare nell’ambito di applicazione della presente direttiva»); dall’altro, nel noto *considerando n. 114*, si afferma che

certe categorie di servizi, per la loro stessa natura, continuano ad avere una dimensione limitatamente transfrontaliera, segnatamente i cosiddetti

44. Per una prima applicazione del parere, nel settore dell’immigrazione, si veda anche la delibera n. 200 del 13 marzo 2019, a proposito dell’individuazione degli enti del Terzo settore per svolgere attività di co-progettazione finalizzata all’elaborazione e gestione di un progetto locale di accoglienza integrata dei richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria per il triennio 1 gennaio 2018/31 dicembre 2020, nell’ambito del Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati (c.d. Sprar).

45. Una vivace reazione al parere del Consiglio di Stato è il documento-appello redatto dal *Club amici dell’art. 55*, dal titolo AAVV, *Il diritto del Terzo settore preso sul serio*, disponibile su <https://www.euricse.eu/it/codice-del-terzo-settore-rimeditare-le-posizioni-del-consiglio-di-stato/>.

servizi alla persona quali taluni servizi sociali, sanitari e scolastici. I servizi di questo tipo sono prestati all'interno di un particolare contesto che varia notevolmente da uno Stato membro all'altro a causa delle diverse tradizioni culturali. [...] Gli Stati membri e le autorità pubbliche sono liberi di fornire tali servizi direttamente o di organizzare servizi sociali attraverso modalità che non comportino la conclusione di contratti pubblici, ad esempio tramite il semplice finanziamento di tali servizi o la concessione di licenze o autorizzazioni a tutti gli operatori economici che soddisfano le condizioni definite in precedenza dall'amministrazione aggiudicatrice, senza che vengano previsti limiti o quote, a condizione che tale sistema assicuri una pubblicità sufficiente e rispetti i principi di trasparenza e di non discriminazione.

In tali ultimi casi, anche qualora si sia in presenza di servizi di interesse economico generale, è consentito che gli Stati membri apprestino un modello organizzativo ispirato al principio di solidarietà (come, ad es., nel caso della co-progettazione o alla convenzione), che preveda il coinvolgimento di soggetti privi dello scopo lucrativo, tenuto conto della salvaguardia degli equilibri di bilancio e della *regia* pubblica dell'intervento: così, dovrebbe essere prevista l'applicabilità della sola disciplina nazionale, quale espressione, in tal senso, delle diverse «tradizioni culturali» e, si potrebbe aggiungere, «costituzionali». Appare essere questo il criterio di lettura che dovrebbe presiedere, sul versante nazionale, alla ripartizione degli ambiti di competenza fra il Codice del Terzo settore ed il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016), i quali – armonicamente ed in forma complementare – disciplinano le procedure tramite le quali possono essere organizzati i servizi di interesse generale, in relazione all'ambito nel quale ricadono. Appare così condivisibile la prospettiva di chi ha sostenuto che il Titolo VII del Codice del Terzo settore abbia in parte riempito uno spazio lasciato aperto dal Codice dei contratti pubblici, definendo le condizioni che consentono di escludere dalla sfera di interesse del mercato servizi pur potenzialmente economicamente rilevanti⁴⁶.

46. A. Albanese, *I servizi sociali nel Codice del Terzo settore*, cit., p. 140 ss.



Il secondo profilo critico consiste nella “svalutazione” complessiva della posizione degli *enti del Terzo settore* all’interno dell’ordinamento: il legislatore ordinario, infatti, in attuazione dell’art. 118, ultimo comma Cost. ha qualificato una serie di soggetti, in possesso di determinate caratteristiche che contribuiscono all’attuazione dei principi costituzionali di solidarietà e sussidiarietà, secondo quanto previsto dalla legge.

Infine, il terzo motivo di perplessità è rappresentato dalla lettura della costruzione europea come esclusivamente

tesa alla creazione, estensione, allargamento ed approfondimento di un mercato unico (tale da essere, in prospettiva, mero ‘mercato interno’ unionale), con la conseguente necessità di sottoporre ad una rigida disciplina pro-concorrenziale tendenzialmente ogni attività umana connotata da un rilievo economico, allo scopo di evitare la permanenza di ‘sacche’ sottratte al confronto competitivo e, dunque, potenzialmente assoggettabili a discipline nazionali contrarie allo spirito uniformatore sotteso ai Trattati (così il Consiglio di Stato).

Pare essere questa una affermazione eccessivamente enfatica, che dimentica il “profilo sociale” del diritto dell’Unione⁴⁷, profilo che emerge anche con chiarezza dalla stessa disciplina dei contratti pubblici⁴⁸. Una siffatta declinazione del principio concorrenziale, quale strumento “principe” per la realizzazione del mercato unico, difatti, finisce per entrare in collisione con il principio di solidarietà e con il principio di sussidiarietà, così come enunciati nella Costituzione italiana, con tutti gli effetti che è facile immaginare sul piano del rapporto fra ordinamento nazionale ed ordinamento europeo.

6. L’ulteriore stop alle Linee Guida ANAC

Il parere del Consiglio di Stato ha revocato in dubbio la piena legittimità, sul piano della compatibilità con il diritto euro-unitario, delle

47. *Ex multis*, F. Cortese, *Social welfare: la difficoltà di liberalizzare e di semplificare*, in «Dir. econ.», 2014, p. 457 ss.

48. Sul punto, si vedano le osservazioni di A. Magliari, *L’affidamento dei servizi sociali di interesse generale*, cit., pp. 56-57.

disposizioni del Codice del Terzo settore. L'ANAC ha provato a “smorzare” il conflitto predisponendo una proposta di *Linee guida* in aggiornamento delle precedenti del 2016. Tuttavia, al momento, esse paiono “congelate” poiché lo stesso Consiglio di Stato, con il parere n. 3235 del 29 dicembre 2019, ha ritenuto di dover restituire lo schema di *Linee Guida* all'ANAC al fine di verificare la compatibilità delle stesse con il regolamento unico (di prossima emanazione) del Codice dei contratti pubblici, invitando l'Autorità a «rivedere le linee guida [...] con riferimento alle norme e agli istituti disciplinati dal Codice del Terzo Settore che non possono rientrare nel campo di operatività delle linee guida non vincolanti». Il Consiglio di Stato accoglie così una impostazione rigidamente *separatista* fra gli istituti del Codice del Terzo settore e quelli del Codice dei contratti pubblici. Cosicché, eventuali linee guida potranno riguardare esclusivamente solo gli istituti che trovano la propria disciplina del Codice dei contratti pubblici e dovranno mantenersi nel rigoroso rispetto delle norme che saranno dettate nell'emanando regolamento unico previsto dalla novella del 2019. Per gli istituti contenuti nel Codice del Terzo settore, invece, non si ritiene sussistente alcun potere di intervento da parte dell'ANAC tramite *Linee guida*, poiché tali istituti esorbitano dal perimetro competenziale dell'Autorità.

In definitiva, tale recente parere del 2019 “neutralizza” la possibile valenza di coordinamento affidata (forse impropriamente)⁴⁹ alle *Linee guida* dell'ANAC, ri-affidando così uno spazio di intervento al legislatore (o, *rectius*, dei legislatori: statale e regionale) ed alle amministrazioni centrali e territoriali nel definire un *tessuto connettivo normativo* fra i due codici.

Nel frattempo, alcune Regioni hanno intrapreso iniziative legislative volte a configurare il rapporto fra P.A. e Terzo settore in peculiari ambiti di attività di interesse generale ricadenti in ambiti di competenza legislativa regionale⁵⁰.

49. Come sostiene, giustamente, V. Azzollini, *Due codici per il terzo settore*, cit.

50. Cfr., ad es., art. 17, comma 1-*bis*, l.r. Marche 1 dicembre 2014, n. 32, modificato dalla l.r. 18 aprile 2019, n. 8. Assai rilevante la scelta della Giunta regionale toscana – prima in Italia – di adottare una proposta di legge a contenuto generale, presentata al Consiglio regionale, intito-



7. Spunti conclusivi

Nel campo dell'immigrazione, questa incertezza mette in crisi un intero sistema che, nel corso del tempo si è consolidato, attraverso *istituzioni ibride* «nate dalla collaborazione pubblico-privato, perseguendo l'istituto economico della co-progettazione» a differenza di altre forme di intervento che, specialmente davanti a flussi emergenziali e non programmati, «hanno perseguito la strada della messa a mercato, attraverso gare di evidenza pubblica, convenzionamenti diretti, elenchi di fornitori accreditati, con una cornice semplificata rispetto agli obblighi di *standard del servizio*»⁵¹.

Un segno della “perplexità” del momento che si sta vivendo è l'art. 10 delle *Linee guida* allegate d.m. 18 novembre 2019, “Modalità di accesso degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo e di funzionamento del Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati” (Siproimi), adottato a valle del decreto-legge n. 113/2018 (c.d. decreto sicurezza). Come noto, il Siproimi ha sostituito il programma Sprar. Tale art. 10 afferma che «per la realizzazione delle attività disci-

lata “Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano” (disegno di legge n. 400 del 12 settembre 2019, “Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano”). La proposta di legge mira ad assicurare, in generale, l'attuazione della riforma del Terzo settore sul territorio regionale e, in particolare, un fondamento legislativo alle attività di co-programmazione e di co-progettazione, nelle attività di interesse generale che intercettano materie di competenza regionale, al fine di ridurre qualsiasi incertezza sul diritto applicabile (specialmente alla luce della richiesta di disapplicazione formulata nel parere del Consiglio di Stato). La proposta di legge n. 400 sviluppa quanto previsto – sul piano dei principi – dalla legge regionale 31 ottobre 2018, n. 58, “Norme per la cooperazione sociale in Toscana”, non impugnata in via principale dal Governo. All'art. 14 di quest'ultima legge, infatti, si prevede che «la Regione, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 55 del d.lgs. n. 117/2017, favorisce il coinvolgimento delle cooperative sociali e degli altri enti del terzo settore attraverso gli strumenti della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento». La disposizione contiene poi una disciplina generale della co-programmazione e della co-progettazione, nonché dell'accreditamento nella prospettiva dell'art. 55 CTS. Cfr., inoltre, A. Santuari, *Le cooperative sociali e lo svolgimento di attività di interesse generale tra riforma del Terzo settore e normativa regionale: il ruolo della regolazione pubblica*, in «Istituzioni del Federalismo», 1, 2019, p. 181 ss.

51. Così E. Costantini, *L'impatto dei flussi migratori non programmati sui sistemi locali di assistenza sociale: relazioni tra Enti Locali e Terzo Settore*, in «Autonomie locali e servizi sociali», 1, 2017, p. 77.

plinate dalle presenti Linee guida, l'ente locale può avvalersi di uno o più enti attuatori, selezionati attraverso procedure espletate nel rispetto del codice degli appalti di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni e della normativa regionale di settore». La disposizione sembrerebbe chiudere alla possibilità di applicare gli istituti del Codice del Terzo settore, richiamando esclusivamente il Codice dei contratti pubblici. Eppure, il richiamo (sibillino) alla legislazione regionale di *settore* – ove effettivamente approvata – potrebbe, per altro verso, dischiudere qualche prospettiva in più per non disperdere alcune esperienze positive di co-progettazione che si sono radicate sul territorio.

È noto l'insegnamento per il quale «attrarre nel mercato nuovi bene e rapporti è un processo pericoloso e [...] a forte rischio di insuccesso, proprio perché intacca (in maniera difficilmente reversibile) quelle norme sociali, come la solidarietà, la reciprocità o il rispetto per gli altri, la cui disattivazione può ridurre o persino annullare i vantaggi derivanti dall'introduzione di stimoli di mercato»⁵². La scelta di un *modello di gestione* dei servizi non è quindi neutrale, ma è profondamente *politica*: ciò è vero, soprattutto, nell'immigrazione, settore che ha assunto il ruolo di discriminare fra le forze politiche e l'opinione pubblica nel nostro Paese.

52. G. Resta, *Il diritto e i limiti della razionalità economica*, in *Diritto dell'economia sociale*, A. Fici (a cura di), Napoli, Editoriale scientifica, 2016, p. 63.

IL LAVORO SOCIALE CON LE PERSONE IMMIGRATE

Eduardo Barberis

*Fra me ed il resto del mondo c'è sempre una domanda inespressa:
da qualcuno per un sentimento di delicatezza;
da altri per la difficoltà di darle forma. Tutti, comunque, ci girano attorno.
Mi si avvicinano un po' esitanti, mi guardano con curiosità o compassione
e poi, invece di chiedermi direttamente: 'Come ci si sente ad essere un
problema?', mi dicono: 'Conosco un eccellente uomo di colore nella mia
città' oppure 'Ho combattuto a Mechanicsville', o ancora 'queste indecenze
al Sud non le fanno ribollire il sangue?'.
A queste frasi ora oppongo un sorriso, ora mi mostro interessato,
ora riduco l'ira ad un singulto. Alla vera domanda: 'Come ci si sente ad
essere un problema?' raramente rispondo.
(W.E.B. DuBois, *The Souls of Black Folk*, 1903 – traduzione propria)¹*

1. Gli stranieri nel welfare e il welfare per gli stranieri

Per inquadrare il lavoro sociale con le persone immigrate, dobbiamo mettere sul tavolo qualche tema preliminare. Innanzitutto le motivazioni che le vedono potenzialmente sovrarappresentate fra gli utenti dei servizi. Gli stranieri sono infatti mediamente più poveri della popolazione nativa: per esempio, i dati sul mercato del lavoro ci dicono che tendenzialmente gli stranieri – quando lavorano – hanno uno stipendio del 25-30% inferiore rispetto a quello dei cittadini italiani. Oltre ad essere sovrarappresentati fra i disoccupati, sono dunque anche più frequentemente lavoratori poveri².

1. Cfr. W.E.B. DuBois, *The Souls of Black Folk*, Chicago, McClurg & Co, 1903 (ed. it.: *Le anime del popolo nero*, Milano, Le Lettere, 2007).

2. Per un inquadramento delle sfide del lavoro sociale in tema di immigrazione, anche in relazione ai dati sulle presenze straniere in Italia, sia consentito rinviare a E. Barberis, P. Boccagni, *Il lavoro sociale con le persone immigrazione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017,



Questo basta per dire che sono sovrarappresentati fra i beneficiari del welfare? Non raramente l'operatore di sportello ha questa impressione. Tale rappresentazione, però, non è generalizzata: dipende da quali aree del welfare andiamo ad osservare.

Data la struttura per età della popolazione straniera, c'è una maggior presenza e visibilità nella scuola; per i dati parziali di cui disponiamo, anche nei servizi socio-assistenziali. In altre aree, come i servizi sanitari, per esempio, la situazione è più articolata. Tutta la sfera della salute materno-infantile vede un'alta presenza di utenti stranieri – essendo una popolazione più giovane, con più persone in età riproduttiva. In altri settori, invece, gli stranieri sono molto sottorappresentati: sistema pensionistico e buona parte del sistema sanitario – che sono peraltro il grosso della spesa di welfare italiana.

Infatti, diverse elaborazioni – per esempio quelle curate dalla Fondazione Leone Moressa sull'economia delle migrazioni³ – mostrano che fino ad oggi gli stranieri sono stati contributori netti del nostro welfare: danno insomma più risorse al welfare di quelle che ricevono. Peraltro, val la pena sottolineare che gli stranieri sono anche contributori in termini di “braccia” del welfare – come lavoratori del sistema di protezione, in modo più o meno strutturato e istituzionalizzato: pensiamo al fenomeno delle assistenti familiari, dei lavoratori della cura; ad OSS e infermieri, e in qualche caso anche medici (benché molto meno che in altri Paesi).

In questo senso, non possiamo considerare il punto di osservazione del singolo operatore che come un punto di osservazione parziale. Del resto, è sempre opportuno ricordare che l'immigrato che accede ai servizi non è l'immigrato *tout court*. La percezione complessiva sul fenomeno che si ha dall'osservatorio professionale può essere distorta: sui numeri, sulle nazionalità, sulle caratteristiche sociali, economiche e demografiche. Tendiamo infatti a costruire selettivamente le rappre-

p. 18 ss., al quale si rimanda più in generale per ogni approfondimento delle tematiche trattate nel presente contributo.

3. Si vedano in particolare Fondazione Leone Moressa, *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione. Edizione 2019*, Bologna, il Mulino, 2019; Fondazione Leone Moressa, *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione. Edizione 2018*, Bologna, il Mulino, 2018.

sentazioni del fenomeno migratorio in base a quello che vediamo o che troviamo problematico nell'utenza.

Ma l'utenza che arriva ai servizi, appunto, non è rappresentativa di tutto il mondo delle migrazioni: è una parte vulnerabile, benché spesso non la più vulnerabile, perché quella molto vulnerabile può non arrivare ai servizi, per vari motivi. Basti pensare alla situazione delle persone senza regolare titolo di soggiorno. Per evitare i rischi di una stereotipizzazione negativa del fenomeno, è opportuno ricordare sempre – metaforicamente – che c'è tutta una foresta che cresce al di là dell'albero che cade addosso agli operatori. È vero, quell'albero colpisce gli operatori... ma c'è anche tutta una foresta che cresce al di fuori dell'osservatorio professionale, che magari può divenire una risorsa.

2. Potere e welfare

Come lavoratori e come studiosi del welfare, un punto critico è che il nostro sistema di protezione – e di fatto qualunque sistema di protezione nazionale – non è stato pensato per accomodare la diversità. Il welfare è nato per i cittadini, ad uso dei cittadini. Non solo: se guardiamo agli sviluppi storici del welfare bismarckiano, esso è nato per controllare i cittadini e per farli diventare tali: per nazionalizzare le masse. Questo è ancora più vero per i Paesi che per lungo tempo si sono considerati etnicamente omogenei, come l'Italia.

C'è una questione di potere insita nel funzionamento dei sistemi di welfare – compreso il lavoro sociale. Le istituzioni e i loro operatori hanno il potere di etichettare le persone – proprio in base a come si è sviluppata l'idea di *insider* e *outsider* nella storia degli stati nazionali. Questo è un tema importante da tenere a mente nella riflessività professionale: bisogna sempre ricordarsi della posizione di potere che si riveste, perché è un passaggio fondamentale con esiti rilevanti sulla presa in carico.

Non è solo il potere di etichettare le persone, che può anche essere una questione meramente linguistica: l'etichettamento istituzionale ha infatti conseguenze sugli spazi dei diritti cui le persone accedono. E questo potere è tanto più forte quanto più sono deboli i soggetti che vengono etichettati.



Senza altro questo è un discorso di carattere generale, che non riguarda solo l'immigrazione, ma tutti i soggetti svantaggiati: in genere chi pensa i servizi e chi li eroga appartiene ad un gruppo sociale diverso da chi usa i servizi. Banalmente, difficilmente è un senza dimora a progettare servizi per i senza dimora, e non è un immigrato a progettare i servizi per gli immigrati.

Questa "distanza sociale" fra decisore, "implementatore" e destinatario è spesso motivo di fallimento delle politiche. Prendiamo un esempio fuori dal sistema del welfare, ma piuttosto di attualità: tale distanza è uno dei motivi per cui le politiche di controllo delle frontiere non funzionano. Se qualcuno riesce ad aggirarle, non torna indietro a spiegare alle istituzioni di controllo come ha fatto.

Ma in generale tutte le politiche fatte sulla testa dei beneficiari hanno un grado di distanza rispetto ai beneficiari stessi e quindi tendono ad essere sfocate, ad avere un certo qual grado di inefficacia. Se parliamo di soggetti vulnerabili, questa inefficacia rischia anche di essere una forma di oppressione, di potere mal riposto. Perché chi è in condizione di dare un'etichetta e il destinatario dell'etichettamento non hanno pari opportunità: spesso gli "etichettati" non hanno potere per controbattere e far sentire la loro voce su quell'etichetta, evidenziando una chiara questione di diseguaglianza.

E qui torniamo alla questione migratoria: una delle questioni principali nel lavoro sociale con le persone immigrate non è la diversità culturale. È la diversità culturale saldata con la diseguaglianza, dato che gli stranieri sono mediamente più poveri degli italiani e con minori possibilità di mobilità sociale ascendente, sono anche più frequentemente vittime di diverse forme di discriminazione sociale e istituzionale.

Questo rende ancora più chiave il ruolo degli operatori sociali: il volume *Il lavoro sociale con le persone immigrate* (Maggioli editore), che basa questo contributo e che ho scritto con il collega Paolo Boccagni, nelle nostre intenzioni doveva intitolarsi "La guarnizione della caffettiera". Giustamente (e fortunatamente) l'editore ha manifestato perplessità. Ma al di là di questo, la nostra idea di fondo è che il lavoro sociale agisce da guarnizione della caffettiera: è quella cosa invisibile dall'esterno che sta in mezzo, nascosta nella struttura, nelle relazioni sociali, e permette il flusso, il contatto fra le parti, il passaggio da sotto a sopra, tenendo assieme le varie parti della società.

Questa è una metafora della funzione degli operatori, che sono per certi versi “guardiani” delle porte del nostro sistema istituzionale e del nostro sistema sociale: circostanza che li pone in una posizione di grande potere e responsabilità, anche se molto spesso non ne sono consci, presi dalla quotidianità routinaria del lavoro, dai carichi eccessivi. Si tratta purtuttavia di un tema importante, da tenere sempre in considerazione nella riflessività professionale: perché gli operatori sono quelli che hanno la possibilità – ovviamente dentro un sistema istituzionale articolato, non in solitudine – di aprire e di chiudere le porte.

3. Costruire il welfare oltre gli stereotipi

Nel volume sopramenzionato, ricordiamo che tanto è opportuno riconoscere gli eccessi discriminatori quanto è necessario superare forme di pauperismo e di pietismo che categorizzano l’immigrato come “il diverso”, “l’altro”, “l’ultimo” – come una persona da salvare. Questa prospettiva tende a sminuire le capacità, gli spazi di azione e di reazione che le persone immigrate possano avere, e tende anche a sottovalutare l’eterogeneità interna al mondo delle migrazioni.

Quando si inizia a pensare al “povero immigrato”, già si sta perdendo di vista l’obiettivo, perché si sta ragionando come se le persone immigrate non avessero risorse, non avessero competenze, non avessero capacità. Stiamo anche creando un grosso scatolone che diventa una profezia che si autoavvera: “sei un povero svantaggiato” e ti tratto come tale anche quando non lo sei.

Anche questo è un rischio molto generale insito nel lavoro sociale: ma è pur chiaro che l’immigrazione comporta una sorta di “effetto specchio”. Cioè, la diversità migratoria – e le difficoltà di rapporto con questa popolazione specifica – ci fa vedere i problemi generali presenti nel nostro sistema istituzionale, nel lavoro sociale.

Il rischio di stereotipizzazione è qui particolarmente alto: gli stereotipi tendono a riprodursi con meccanismi sempre uguali a se stessi. Le frasi che noi oggi attribuiamo a diversi tipi di immigrati e minoranze sono state in passato attribuite ad altri gruppi di immigrati – compresi gli italiani all’estero – e concordano tutti a rafforzare le condizioni di svantaggio: “non si lavano; rubano il lavoro; non lavorano; fanno trop-



pi figli; lo fanno per conquistarci...”. Se guardiamo alle rappresentazioni storiche dell’immigrazione italiana, specie nel Nord America di un secolo fa, esse ci rimandano ad una visione di pericolosità e grettezza sociale: la pratica di una religione – il Cattolicesimo – considerata molto pericolosa (non molto diversamente da quanto oggi diverse persone considerano l’Islam), perché tollerante verso le disuguaglianze interne alla famiglia, la violenza, l’alta fecondità; l’indisponibilità ad apprendere la lingua del Paese di destinazione e così via.

Alcuni anni fa due studiosi, Jennifer Guglielmo e Salvatore Salerno, hanno curato un volume dal titolo *Are Italians White?*⁴, che ricostruisce storicamente il dibattito sociale e scientifico sulla “razza” che coinvolge gli Italiani fino ad inizio XX secolo negli Stati Uniti: gli Italiani potevano essere considerati “bianchi”? Leggere oggi quel dibattito evidenzia chiaramente come le classificazioni delle minoranze – anche quelle che sembrano solide e scientifiche – risentano di violenti meccanismi di potere. Del resto, la genetica contemporanea⁵ ha evidenziato l’inesistenza biologica delle razze umane... ma a pensarci bene un termine ancora oggi d’uso comune, come quello di etnia, viene usato in forme non molto dissimili per descrivere la diversità di origine (cfr. *infra*).

Non possiamo dunque dirci esenti da questo tipo di meccanismi di etichettamento discriminatorio. Prendiamo un altro classico modulo discriminatorio: leggendo le cronache statunitensi di inizio Novecento, non mancavano riferimenti agli italiani come ladri di bambini. Uno stereotipo che negli ultimi decenni in Italia ha riguardato le minoranze Rom e Sinti: Sabrina Tosi Cambini una decina di anni fa ha pubblicato un bel volume, dal titolo *La zingara rapitrice*⁶, in cui analizza i casi di cronaca, finiti poi nelle aule di giustizia, di donne Rom e Sinte accusate di aver rapito bambini. Nessun caso comprova che il fatto sia avvenuto, ma questo ci fa vedere

4. Cfr. J. Guglielmo, S. Salerno (a cura di), *Are Italians White?: How Race is Made in America*, New York-London, Routledge, 2003 (ed. it.: *Gli italiani sono bianchi? Come l’America ha costruito la razza*, Milano, Il Saggiatore, 2006).

5. Si pensi ai contributi di L.L. Cavalli Sforza, F. Cavalli Sforza, *Chi siamo. La storia della diversità umana*, Torino, Codice edizioni, 2013.

6. Cfr. S. Tosi Cambini, *La zingara rapitrice*, Roma, CISU, 2008.

la potenza degli stereotipi e dei pregiudizi, che giungono ad alterare cosa crediamo di vedere. Questa è di fatto una delle poche leggi della sociologia: il cosiddetto “Teorema di Thomas”, per il quale se le persone pensano che un fatto sia reale, esso avrà conseguenze reali. Per cui, se qualcuno pensa che una donna Rom rubi i bambini, interpreterà un certo atteggiamento di attenzione verso un minore come un campanello di allarme e una conferma del proprio pregiudizio. È lo stesso meccanismo difensivo irriflesso per cui in un luogo pubblico ci si tocca il portafoglio quando si incrocia qualcuno che identifichiamo potenzialmente come un Rom.

Su questo temo che sia opportuno avere un atteggiamento realista più che idealista. Idealisticamente, si potrebbe dire: “Superiamo gli stereotipi!” La ricerca sociale ci dice che non è affatto facile. Quindi, realisticamente, bisogna ammettere di avere stereotipi e – nella pratica professionale e nei momenti di riflessività sul lavoro sociale – essere coscienti dei propri pregiudizi e stereotipi e cercare di minimizzare il loro effetto sul lavoro quotidiano. Insomma: possiamo dare l’ipotesi di un medico che a casa sua e fuori dalla vita professionale abbia opinioni pregiudiziali nei confronti di alcuni gruppi di persone. L’importante che nell’esercizio della sua professione il lavoro non sia influenzato da tali opinioni.

Non è facile, perché le persone – i professionisti del sociale inclusi – non sono fatte a compartimenti stagni: magari a qualche lettore non dispiacerebbe cambiare la testa delle persone. Ma è parte di una società democratica e aperta anche accettare (entro certi gradi perché società aperta non significa che si fa quello che si vuole, ma deve esserci un quadro di regole comuni) pensieri “divergenti” su questioni politicamente divisive, come le migrazioni. Ha più senso contrastare le opinioni discriminatorie non silenziandole, ma opponendo discorsi di segno opposto.

Del resto, decenni di studi di sociologia e psicologia sociale ci dicono che una volta che uno stereotipo ed un pregiudizio sono radicati, smontarli diventa molto difficile: meglio dunque lavorare per evitare che certi stereotipi si consolidino (magari con i più giovani). Ma una volta che essi sono consolidati, sradicarli è arduo⁷.

7. A tal proposito si può riportare lo studio di L. Festinger, H.H. Kelly, *Changing Attitudes through Social Contact*, Research Center for Group Dynamics, Institute for Social Research,



4. Le iniziative interculturali

In questo contesto non si può far a meno di rilevare che, quando si fanno feste interculturali, partecipano per lo più coloro che sono già disponibili a questo tipo di interazione: sono i rischi di quella che pedagogiste come Anna Granata chiamano la *pedagogia "cous cous"*⁸, che folklorizza le minoranze e non riesce a costruire genuine opportunità di contatto interculturale. Per capirsi: non è che queste iniziative non servano (specie in contesti in cui si parte da zero rispetto al riconoscimento delle minoranze), ma è opportuno non sovrastimare gli effetti. Si tratta di iniziative che servono per consolidare chi è attivo o al massimo indeciso, ma rischiano di rafforzare i pregiudizi di chi li ha – e non partecipando si sente anche escluso.

Qui serve riflettere più approfonditamente su cosa si intende e cosa si fa sotto l'etichetta di "attività interculturale", dove la pedagogia "cous cous" la fa ancora troppo da padrona. Gli immigrati nordafricani portano il *cous cous*, i nativi cucinano la pasta e ci si scambia il pasto. Si tratta di un tipo di azione a bassa interculturalità, perché non sfida la *safe zone* in cui ognuno si trova: ogni partecipante fa quello che ha sempre fatto e saputo fare e questo non spezza le configurazioni sociali consolidate.

University of Michigan, 1951, relativo ad una città portuale statunitense che nel corso della seconda guerra mondiale era cresciuta molto perché era una zona di cantieristica navale. In particolare, in un quartiere si era consolidata una presenza di popolazione nuova che lavorava in quel settore: tra l'altro non popolazione povera, perché composta certo da operai, ma anche da lavoratori qualificati, dai capimastri agli ingegneri. Anzi, era una popolazione tendenzialmente più ricca e istruita della media della popolazione locale. Tuttavia questo nuovo quartiere aveva una pessima reputazione tra gli abitanti storici della città: l'idea di Festinger e Kelley era quella di cambiare gli atteggiamenti negativi nei confronti del quartiere creando occasioni di contatto sociale: feste, eventi comuni, spazi di incontro...Ebbene, i ricercatori somministrarono un questionario di percezione prima e dopo tre anni di lavoro su questo quartiere. Dall'analisi delle risposte emerse che chi aveva pregiudizi poco marcati (o persino un'immagine un po' favorevole di questo quartiere etichettato negativamente) aveva accresciuto molto la sua visione positiva del quartiere stesso; però, chi ne aveva una percezione negativa all'inizio, alla fine dei tre anni aveva una percezione ancora più negativa. L'esito dell'intervento dei ricercatori, dunque, è stato quello di polarizzare le rappresentazioni del quartiere.

8. Cfr. A. Granata, *Pedagogia delle diversità. Come sopravvivere un anno in una classe interculturale*, Roma, Carocci, 2016.

Se vi capita di parlare con insegnanti riflessivi su questo tema, per esempio, può capitare che vi dicano che l'esperienza di progetti interculturali più di successo sia quella che non ha etichetta strettamente interculturale: sono quelle che azzerano le etichette, le posizioni e competenze sociali consolidate.

Per rimanere nella metafora del multiculturalismo del *cous cous*, già sarebbe un passo avanti che chi di solito fa il *cous cous* cucinasse la pasta e viceversa – o, ancora più avanti, che si estraessero a sorte gli ingredienti per tirare fuori un piatto totalmente nuovo che sfidi la zona sicura in cui ognuno si trova. È senz'altro un'esperienza sfidante, perché in genere le persone non amano uscire dalla *safe zone* – tranne magari i bambini, che si divertono a sfidare la zona sicura e non avvertono così problematico il sentirsi mancare, metaforicamente, la terra da sotto i piedi.

Riallacciamo questo esempio al significato del fare lavoro sociale interculturale: di nuovo, significa non dare per scontate le etichette consolidate; significa sfidarsi, uscire continuamente dalla propria *safe zone* professionale. È una cosa sicuramente estenuante, perché il modo in cui conosciamo il mondo è fatto proprio di semplificazioni. Distinguo una sedia, perché tiro una riga fra sedia e non sedia ed approssimo che qualunque cosa abbia quella forma sia una sedia. Non dare per scontate queste righe tirate a dividere il mondo è arduo: è come se, camminando, ad ogni passo ci si chieda se il pavimento regge... Ci si avvia verso il *burn out*, verso la crisi psicologica.

5. Lavoro sociale riflessivo e sensibilità culturale

Siccome non lo si può fare ad ogni passo, compito del lavoro sociale riflessivo è prendersi dei momenti di discussione su questi temi, pensare ai meccanismi irreflessi in uso. Visto che guardarsi è faticoso e difficile, bisognerebbe trovare il modo per riflettere su questi temi anche in *équipe*. Senza lo specchio dell'altro, infatti, vedere i propri stereotipi è molto difficile. Ancora di più in un contesto come il nostro in cui le voci delle minoranze figlie dell'immigrazione, che sfidano i nostri stereotipi, sono ancora troppo flebili e inascoltate.

Il punto di discutere questi temi in *équipe* non è etichettare i colleghi, dire: "Tu sei razzista"... perché tutti abbiamo atteggiamenti discrimina-



tori: l'idea è avere uno specchio nei colleghi, nei momenti di supervisione, in opportunità formative... in cui si mettono in campo i limiti e ci si dà una mano a superarli. Un conto, infatti, è studiare teoricamente le diversità e le diseguglianze e un conto è trovarsi ad operare nel quotidiano di fronte ad utenti che gli operatori, per molti versi, possono trovare "sgradevoli": per idee, atteggiamenti, più banalmente per questioni come l'odore. Tutti temi che rischiano di mettere una barriera davanti ad un buon rapporto professionale operatore-utente.

In questi momenti di riflessività bisogna porre attenzione alle etichette adottate, ai rischi di culturalismo – di considerare la cultura (e la diversità culturale) come un elefante più che come una libellula⁹... cioè come qualcosa di massiccio, omogeneo e pesante (che ci porta a spiegazioni tautologiche inefficaci nel lavoro: "quello è marocchino, si comporta da marocchino perché è marocchino") piuttosto che leggera, mobile, in evoluzione.

Certo, parlare di cultura sempre in evoluzione suona fuori luogo quando si vede un padre di famiglia bengalese che tiene la moglie reclusa in casa: l'operatore percepisce una distanza culturale forte... ma non raramente forme di identitarismo, conservatorismo e integralismo sono proprio processi evolutivi che hanno luogo nelle migrazioni. Il ricorso ad una tradizione, vera o presunta, diventa una risorsa difensiva di fronte a un mondo che non si capisce: non è certo una scusante, perché i diritti fondamentali sono diritti fondamentali (come accennato sopra, una società tollerante può essere tollerante solo fino a certi limiti: forme marcate di intolleranza non sono ammissibili perché rendono poi tutta la società intollerante), ma permette di capire meglio il punto di vista dell'altro, per quanto sgradevole, ed intervenire nel modo più appropriato.

In sostanza, bisogna rifuggire dall'idea semplificatoria che la cultura sia una spiegazione. La cultura è un elemento in gioco, la cultura non è solo l'origine e l'intervento deve sempre mirare a individualizzazione e personalizzazione. Teoricamente, nessuno avrà da obiettare, ma certo

9. Per questa metafora si veda G. Favaro, M. Fumagalli, *Capirsi diversi*, Roma, Carocci, 2008.

queste priorità e principi si scontrano con il carico di lavoro, le decine di casi da seguire, per cui costruire tipologie etno-nazionali diviene una soluzione agevole e rapida.

Una soluzione però a rischio di inefficacia, perché le scatole rigide in cui si classificano gli utenti rischiano di essere lenti errate per cogliere i fenomeni che si hanno di fronte, visto che i fenomeni migratori cambiano molto velocemente.

6. Fenomeni e politiche migratorie in Italia. Il lavoro sociale con le persone immigrate in emergenza

Consideriamo solo il continuo inseguimento fra fatti sociali e politiche sociali nella gestione delle migrazioni negli ultimi trent'anni in Italia. A fine anni Ottanta ci si è accorti dell'esistenza del fenomeno migratorio e le leggi Foschi (1986) e Martelli (1990) hanno cercato di mettere in piedi sistemi di gestione degli ingressi quando le persone immigrate erano già in Italia: quelle norme nascono dunque già inadeguate al fenomeno in corso. Quando la normativa si è accorta della strutturalità delle migrazioni per motivi di lavoro, il fenomeno migratorio era già evoluto verso percorsi familiari; quando ci si è accorti dei ricongiungimenti, erano già presenti migliaia di minori nelle scuole italiane; quando si è iniziato a pensare strutturalmente all'integrazione dei minori, il fenomeno era già evoluto verso richieste di cittadinanza; quando bene o male si è pensato che il fenomeno avesse raggiunto una sua maturità, un sistema scarsamente regolato (non c'è una legge nazionale sull'asilo) si è trovato a fronteggiare numeri di richiedenti protezione inattesi. E ora – sempre un passo indietro – le politiche sono ossessionate da questo fenomeno quando in Italia ci sono più di 5 milioni di stranieri residenti, di cui – fra comunitari, minori e lungosoggiornanti – quasi tre quarti con una prospettiva stabile nel nostro Paese¹⁰.

10. Per un approfondimento si rinvia, in generale, a U. Melotti, *Migrazioni internazionali. Globalizzazione e culture politiche*, Milano, Mondadori, 2004; E. Rossi, F. Biondi dal Monte, M. Vrenna, (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, il Mulino, 2013; S. Allievi, G. Della Zuanna, *Tutto quello che non vi hanno mai detto sull'immigrazione*, Roma-Bari, Laterza, 2016; M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera*



Questa evoluzione è una sfida per il lavoro sociale, perché non permette di fossilizzarsi su cosa si è appreso. Pensiamo solo ai profili nazionali: in alcuni periodi è stata considerata “standard” un certo tipo di immigrazione – ma questo “standard” è sempre stato superato in tempi brevi: inizialmente c’è stata una immigrazione prevalentemente cattolica (pensiamo ai flussi degli Anni Ottanta da Paesi come Filippine e Capo Verde, e parzialmente da Somalia, Eritrea e Polonia); poi negli Anni Novanta è diventata un’immigrazione più mediterranea – da Marocco e Albania; periodicamente riaffiorano migrazioni subsahariane. Poi abbiamo avuto una crescita dai Balcani e – negli anni Duemila – dall’Europa Centrale e Orientale: Romania, Ucraina, Moldavia – con queste ultime due che solo una decina di anni fa non erano certo fra i Paesi di origine principali, mentre oggi la migrazione romena è di gran lunga la fetta più ampia.

Eppure, le politiche in questa materia si sono caratterizzate in genere per un approccio emergenziale, che riaffiora periodicamente nel nostro modello gestionale: anche la gestione delle migrazioni di fuga lo dimostra. L’Italia ne è destinataria praticamente in modo stabile da trent’anni: la portata del triennio 2015-2017 è stata senz’altro peculiare, ma le crisi albanesi degli anni Novanta hanno vissuto momenti in cui ci sono stati 50mila arrivi in tre giorni. E dopo l’Albania abbiamo avuto numeri non trascurabili dalla Somalia, dal Kosovo, dall’Afghanistan, dalla Nigeria e infine dalla Tunisia.

L’emergenza non permette di pensare e fare bene il lavoro sociale: non concede spazio alla necessaria riflessività, crea isole di welfare di eccezione sottratte alle normali capacità e potenzialità operative. L’emergenza non permette l’accumulo di competenze e la loro evoluzione, così necessarie in un Paese che ha visto significativi cambiamenti nelle tipologie migratorie.

in Italia, Roma, Carocci, 2018; M. Ambrosini, *Migrazioni*, Milano, EGEA, 2019. Con particolare riferimento all’asilo, cfr. G. Faso, S. Bontempelli, *Accogliere rifugiati e richiedenti asilo*. Firenze, CESVOT, 2017 (disponibile su: <http://www.cesvot.it/documentazione/accogliere-rifugiati-e-richiedenti-asilo>); M. Omizzolo, *L’asilo come diritto. Richiedenti, strutture e operatori: ricerche e riflessioni*, Roma, Aracne, 2018.

7. Caratteristiche del modello italiano di regolazione dell'immigrazione

Riprendiamo alcuni elementi di *policy* delle migrazioni italiane, per capire in che contesto opera poi il professionista del sociale al lavoro con le persone immigrate. A confronto con molti altri Paesi occidentali, l'Italia si trova probabilmente in una situazione in cui un modello esplicito di integrazione è assente: alle domande “che cosa chiediamo agli immigrati?” e “che cosa offriamo gli immigrati?” non abbiamo, insomma, risposte univoche, chiaramente delineate in politiche nazionali.

Per semplificare, possiamo ragionare a confronto con altri modelli nazionali: l'assimilazionismo alla francese promette uguaglianza a fronte della rinuncia alla manifestazione della diversità nello spazio pubblico; il modello multiculturale promette di garantire identità comune anche mantenendo evidenza della propria diversità culturale.

Ovviamente, se queste “promesse di integrazione” siano e siano state mantenute è tutt'altro discorso, ma si tratta comunque di “fari” per l'azione pubblica e l'intervento sociale che nel nostro sistema mancano, non avendo un modello esplicito. In area pedagogico-educativa, dove più si è riflettuto sul tema, si è delineato per l'Italia un modello “interculturale”. Senza entrare nel dettaglio, ci si potrebbe chiedere se un modello che viene considerato una via di mezzo tra assimilazionismo e multiculturalismo riesca facilmente a prendere il meglio da entrambi i modelli e non magari il peggio: etichettamento delle minoranze senza loro riconoscimento; pretese di assimilazione senza politiche antidiscriminatorie ed egualitarie.

Nel complesso, tuttavia, in Italia non c'è una politica centralizzata cogente sull'integrazione e – come in molte altre aree di *policy* – questo significa che molta responsabilità ricade sul livello territoriale, regionale o locale. E, a valanga, molto ricade sulle spalle degli operatori: si accumulano delle pratiche, dei modi di gestire il rapporto fra welfare e immigrazione, ma non emerge una strategia esplicita e coordinata. Certo, dopo trent'anni l'accumulazione di pratiche più o meno coerenti c'è: magari più per caso che per disegno organizzato. Ma questo significa anche che il ruolo degli operatori e degli attori locali, la loro discrezionalità, assumono un ruolo centrale.



Anche questo è un tema su cui gli operatori devono opportunamente acquisire consapevolezza per gestire al meglio il proprio potere davanti all'utenza immigrata. Ma con la fatica ad accumulare competenze esplicite e codificate, bisogna anche temere quella che possiamo chiamare la "buona volontà incompetente": una generica predisposizione all'inclusione, non fondata su competenze e consapevolezza. Un esempio classico, fortunatamente in decremento, è quello delle scuole che evitano di fare attività natalizie, in genere dichiarando l'obiettivo di non escludere le famiglie musulmane.

Se l'obiettivo fosse quello più generale di garantire la laicità degli spazi pubblici potrebbe essere giustificabile, ma la giustificazione "interreligiosa" nella gran parte dei casi nasce dal personale educativo, non dalle famiglie di religioni di minoranza, per le quali spesso la questione Natale non è proprio tema di discussione. La conseguenza è creare un conflitto interculturale a partire da un problema inesistente: c'è la buona volontà di "integrare", ma non c'è la competenza per attuare strumenti adeguati.

8. Il lavoro sociale con le persone immigrate nella complessità

Gli aspetti sopra evidenziati mettono in luce quanto l'utenza immigrata si sia articolata e frammentata, tanto quanto siano frammentate e articolate le risposte istituzionali che fanno da cornice al lavoro sociale. I processi di diversificazione sociale con cui gli operatori si confrontano diventano sempre più importanti e tematizzati nel fare un buon lavoro sociale. Alcuni studiosi – a partire da Steve Vertovec¹¹ – ormai da una decina di anni hanno iniziato a parlare di "superdiversità": non ci troviamo più di fronte a grandi contingenti migratori omogenei – classicamente i giovani maschi adulti che vanno dalle ex colonie agli ex colonizzatori per il lavoro di fabbrica come negli Anni Settanta.

Magari i flussi sono anche aumentati quantitativamente, ma sono caratterizzati da "rivoli" più piccoli, più complessi, più articolati, verso destinazioni più plurali. Questo significa che anche contesti tradizional-

11. S. Vertovec, *Super-diversity and its implications*, in «Ethnic and Racial Studies», 6, 2007, p. 1024 ss.

mente destinatari di migrazioni vedono migrazioni nuove; e aree che non erano stati toccate dalle migrazioni internazionali del Dopoguerra oggi lo sono.

Pensiamo proprio all'immigrazione verso il bacino mediterraneo a partire dalla fine degli anni Ottanta: l'immigrazione che ha iniziato a toccare l'Italia, la Spagna, la Grecia, destinazioni in precedenza non significative. Ma pensiamo anche all'articolazione interna delle migrazioni nelle destinazioni più tradizionali, come Regno Unito o Germania, in cui non ci sono solo le grandi città *hub* che accolgono tanta parte dell'immigrazione, ma essa è molto diffusa sul territorio e molto più mobile dentro e fra Paesi. Ormai in buona parte d'Europa (e degli USA) abbiamo migrazioni che vanno direttamente verso le piccole città, frutto di fattori economico-sociali legati ai mercati del lavoro e della casa, ma anche a fattori istituzionali (si pensi alle politiche di dispersione delle "migrazioni gestite", come quelle dei richiedenti protezione), con nuove e diverse opportunità, ma anche nuovi e diversi spunti conflittuali.

Questo non è l'unico fattore di diversificazione che un operatore sociale deve imparare a leggere: ci sono migrazioni di diversa classe sociale, quindi anche con diverse risorse, competenze, capitale sia economico che sociale. Abbiamo flussi che arrivano direttamente come migrazioni di classe media, si pensi alla fuga della borghesia siriana all'inasprirsi della guerra civile, ma anche ad una quota non trascurabile di immigrazione cinese, composta da una piccola borghesia imprenditoriale globale, così come di quadri intermedi. C'è anche una quota di migrazione che avvera il sogno di mobilità ascendente e diventa classe media, nel proprio corso di vita (arrivando dunque in condizioni di povertà e migliorando la propria condizione economica) o a livello intergenerazionale, per cui i sacrifici dei genitori permettono ai figli di farsi una posizione. Per vedere qualche dato in materia, basta guardare i rapporti curati dal Ministero del Lavoro sul mercato del lavoro degli immigrati e sulle caratteristiche delle principali comunità nazionali¹².

12. Si veda in particolare il *IX Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, a cura della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione,



Ci sono poi migrazioni diverse per età: altro tema su cui gli operatori e le politiche sociali debbono ragionare di più in futuro. Se bisogna ragionare su uno dei temi nuovi che ci permetta di stare al passo e di non inseguire il cambiamento, la questione degli anziani con *background* migratorio, che si iniziano a vedere nei servizi pubblici sociali e sanitari così come nei centri di ascolto Caritas, è un tema: leggendo i rapporti nazionali Caritas, appunto, si inizia a vedere nella loro utenza il processo di invecchiamento dei lunghi residenti. L'Italia ormai ha una storia miglioratori ultratrentennale e c'è chi è arrivato giovane adulto ed oggi si avvicina all'età avanzata¹³.

Questo processo di invecchiamento dei lungoresidenti porta temi nuovi per il nostro sistema di welfare, a partire dalla necessità di avere competenze interculturali anche nell'area anziani: un tema che ad oggi non abbiamo nemmeno iniziato a pensare. Si tratta spesso di persone con carriere lavorative precarie, lunghi periodi di mancanza di lavoro o di lavoro nero o grigio alle spalle, che comporta bassi contributi versati come pessime condizioni di salute. Si tratta dunque di anziani spesso molto fragili, economicamente e dal punto di vista sociosanitario.

Poi abbiamo anche flussi migratori che arrivano già anziani: le cosiddette "migrazioni elettive", per es. di anziani tedeschi o inglesi che vengono a "svernare" nel *Chiantishire* o in Sardegna, in Sicilia, alle Canarie. Questo – per esempio in Spagna – inizia a diventare un tema di welfare, perché si tratta di consumatori di welfare in un contesto che non hanno contribuito a finanziare sino a quel momento.

Una parte non trascurabile delle migrazioni di cura – sia attiva che passiva, cioè sia di prestatori di cure che di persone che vengono a rice-

2019, disponibile al sito www.lavoro.gov.it, nonché le sue precedenti edizioni. Si vedano altresì i rapporti sulle comunità straniere presenti in Italia, ultima ed. 2019, disponibili anche sul portale integrazioneimmigranti.gov.it. Dalla lettura di tali rapporti si evince, ad esempio, che alcune nazionalità hanno una quota non trascurabile di persone di classe media: per esempio (dati 2014) ca. il 25% degli albanesi in Italia ha uno stipendio medio superiore ai 1.250 euro al mese.

13. Secondo i dati Istat (riferiti al gennaio 2019), il 12% dei residenti stranieri ha più di 60 anni. Si veda sul punto www.demo.istat.it. Si veda altresì Caritas Italiana, *Povertà in attesa*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018.

vere cure – è fatta di persone vicine all'età anziana: una gran parte delle cosiddette "badanti" ha più di 50 anni, se non più di 60. Questo moltiplica ulteriormente i problemi, perché si possono avere persone che accedono al welfare per anziani con limitate competenze linguistiche, con diverse gerarchie di diritti.

Dall'altro lato abbiamo anche migrazioni giovani se non giovanissime: quella più tematizzata nei servizi è senz'altro quella dei minori stranieri non accompagnati¹⁴, che sfida i servizi perché composta da minori soli ma spesso con progetti di vita autonomi.

Poi ci sono i ricongiungimenti di minori e "immigrati senza migrazione" – le nuove generazioni figlie dell'immigrazione che spesso vengono trattate come migranti pur non avendo avuto esperienza diretta di mobilità internazionale. Questa questione generazionale si lega ad una stratificazione civica articolata e non raramente percepita come ingiusta.

9. Il lavoro sociale con le persone immigrate di fronte alla "stratificazione civica"

Quando si parla di "stratificazione civica" ci si riferisce al fatto che non tutti gli stranieri – anche se con simili caratteristiche sociali – hanno diritto a pari servizi di welfare, perché l'accesso ai servizi dipende dalla posizione che essi hanno rispetto ai diritti di cittadinanza¹⁵. Su questo tema conviene spendere alcune parole, essendo il riflesso istituzionale della superdiversità e della frammentazione delle politiche.

La posizione che scherzosamente possiamo definire *full optional* è quella della cittadinanza italiana, avvicinata da quella europea – che comporta una esclusione limitata dai diritti (per esempio qualche complicazione nell'iscrizione al servizio sanitario se non si ha un lavoro). Lo *status* di rifugiato è lì vicino e poi inizia tutta una serie di stratificazioni di persone che

14. Per la disciplina di riferimento si veda la legge n. 47/2017 (c.d. Legge Zampa).

15. Sul tema si veda L. Morris, *Managing Migration: Civic Stratification and Migrants' Rights*, London, Routledge, 2002 e, in italiano, E. Gargiulo, *Integrati ma subordinati*, pp. 49-81 in V. Carbone, E. Gargiulo, M. Russo Spena (a cura di), *I confini dell'inclusione*, Roma, DeriveApprodi, 2018.



hanno meno diritti: soggiornanti di lungo periodo, permessi di soggiorno soggetti a rinnovo, stagionali, titolari di protezione internazionale o in attesa... fino agli irregolarmente presenti, che hanno una quota minimale di diritti – a salvaguardia dei diritti fondamentali (cure sanitarie salvavita ancorché continuative, diritto all’istruzione dei minori...). Nello stesso campo degli irregolari c’è una ulteriore stratificazione civica: essere un *overstayer* (cioè uno che è entrato con un titolo regolare e poi ha perso tale *status*) è una posizione meno grave di chi è entrato irregolarmente.

Per il lavoro sociale non è un problema da poco, che introduce alla “madre di tutti i conflitti” nel lavoro sociale con gli immigrati, cioè il conflitto fra mandato istituzionale e mandato professionale. Il mandato professionale – specie per le professioni del welfare, come l’assistente sociale – impone per etica professionale di non mettere a repentaglio chi è in stato di bisogno. Per l’etica professionale il faro è il bisogno, non la condizione giuridica. Il mandato istituzionale è quello che il committente, il datore di lavoro, il quadro istituzionale di riferimento entro cui si opera, chiede: è può chiedere di discriminare in forme più o meno legittime. Alcune forme di disuguaglianza fra cittadini e non cittadini sono legali, altre – pur appoggiate da apparati normativi – non si rivelano tali: non tutte le norme e pratiche che discriminano sono discriminazioni legali – tant’è che periodicamente vengono bocciate dalle varie Corti. Senza considerare il lato delle pratiche informali, con costrizioni per operatori e utenti che non tendono a ridurre l’accesso così come formalmente definito, ma l’accessibilità di un servizio. Esso risulta formalmente aperto per tutti, ma poi c’è il problema di quanto effettivamente si riesca e si possa accedere – uno dei nodi fondamentali nel lavoro sociale.

Tornando alle differenze per età, c’è tutta la questione generazionale: bisogna tenere conto – a proposito di stratificazione civica – che ci sono diversi tipi di generazioni figlie dell’immigrazione. Nate in Italia e quindi “cittadinizzabili” più facilmente e poi con durate di soggiorno in Italia variabili a seconda dell’età di arrivo. Rumbaut¹⁶, sociologo ameri-

16. Tra i vari scritti si veda R.G. Rumbaut, *Ages, Life Stages, and Generational Cohorts: Decomposing the Immigrant First and Second Generations in the United States*, in «International Migration Review», 3, 2004, p. 1160 ss.

cano, tende ad usare una classificazione decimale, dove la generazione 1 è quella degli immigrati arrivati adulti e la generazione 2 e quella dei figli dell'immigrazione nati nel Paese di destinazione. In mezzo ci sono diversi mondi: la generazione 1,25 di chi è arrivato adolescente – in genere la più problematica perché somma crisi adolescenziale e trauma migratorio; c'è la generazione 1,5 in cui parte della socializzazione educativa avviene nel contesto di origine e parte in quella di destinazione; c'è la generazione 1,75 – nata all'estero ma con gran parte della socializzazione effettuata nel Paese di destinazione.

Ci sono poi differenze di genere non trascurabili, che non vanno considerate in sé ma nella loro intersezione con altre condizioni di vulnerabilità e svantaggio. Essere donna e marocchina, essere donna e senegalese, essere donna e moldava significa avere condizioni di vulnerabilità variabili sia nel rapporto con i connazionali, sia nel rapporto con il mondo esterno.

Un altro elemento di diversificazione non abbastanza considerato ma spesso importante nel nostro Paese è il luogo di insediamento: c'è chi ha 10 o 15 anni di residenza in Italia, ma se si è una donna che non ha mai lavorato e che vive in un casolare isolato nella campagna emiliana, toscana o veneta come nell'Appennino marchigiano, la durata non necessariamente incide positivamente sulle competenze sociali. Ci sono poi contesti di segregazione o di concentrazione territoriale che comportano contatti sociali limitati, anche nei piccoli Comuni, ove la vicinanza fisica può essere accompagnata da una ampia distanza sociale.

Infine, c'è un livello che nella ossessione per la classificazione dei fenomeni migratori in scatole identitarie rigide viene spesso dimenticato, che è quello degli atteggiamenti e delle pratiche individuali, degli spazi di libertà che ognuno si prende rispetto alla "comunità etnica" – vera o presunta – entro cui viene incasellato.

9.1. Libertà di affiliazione, libertà dalle affiliazioni

A proposito di superdiversificazione e di spazi di libertà, spesso racconto qualche aneddoto che viene da un'esperienza di ricerca a Milano, nella scuola del Parco Trotter, una delle più multiculturali di Milano. In questi contesti di nuove generazioni inserite in un mondo globale e



complesso, essere figlio dell'immigrazione è un elemento fra tanti. Due esempi tratti dalle richieste di autorappresentazioni su cartellone che avevamo chiesto a ragazzi dodicenni e tredicenni nel quadro del progetto europeo *Divercities*¹⁷:

1) ci sono tredicenni di origine filippina affascinati dai *manhwa* (i manga coreani) e da tutta la cosiddetta *Korean wave* (l'accresciuta popolarità della cultura sudcoreana, che le generazioni adulte hanno appena iniziato ad intravedere con il successo del film premio Oscar *Parasite*): questa scelta "subculturale" fa da collante identitario (a) con altri *fan* della cultura sudcoreana, di qualunque origine, in cui magari il *background* migratorio conta relativamente perché si tratta spesso di comunità digitali; (b) con il proprio *background* perché l'accesso dei *manhwa* presenti in traduzione nel mercato filippino permette di fare da intermediari, anche linguistici, per i *fan* italiani, raggiungendo dunque una posizione di prestigio dentro la comunità dei pari.

2) Spesso, nelle forme più "inclusive" di etichettamento, parliamo di "italiani col trattino": italo-marocchino, italo-albanese (anche se sarebbe più corretta la forma marocchino-italiano, albanese-italiano). Per alcune nuove generazioni questa etichetta identitaria è troppo semplificata, perché si riconoscono in identità etno-nazionali più articolate: alcuni non si rappresentavano con due bandiere (quella italiana e quella del Paese d'origine), ma anche quattro: Italia, Paese d'origine dei genitori, Paese in cui sono cresciuti, Paese in cui sognano di vivere. Spesso infatti consideriamo la globalizzazione come un tema economico macro, ma c'è anche una "globalizzazione intima", che influisce sugli immaginari individuali.

Insomma, alle etichette etno-nazionali dobbiamo aggiungere le pratiche, gli atteggiamenti e i comportamenti che segmentano molto l'appartenenza ai gruppi etno-nazionali. Questi gruppi sono segmentati da alcuni fattori strutturali (come genere e classe sociale), ma anche da altre identità, come l'orientamento sessuale, la pratica religiosa. Elementi che si compongono assieme in modo molto "micro", che però ne costituiscono l'identità così come i rischi di vulnerabilità.

17. Per un approfondimento del progetto si veda www.urbandivercities.eu.

In questo senso, una grande sfida di politica presente e futura riguarderà la nostra capacità – come società, come struttura istituzionale – di garantire sia la libertà di affiliazione (essere e professarsi, per esempio, cinesi o musulmani d'Italia), sia la libertà dalle affiliazioni (non essere etichettati “a forza” come arabi, musulmani, cinesi se non si considera quella una parte fondante della propria identità).

10. Principali modelli internazionali di intervento sociale con le persone immigrate

La diversità di modelli nazionali di integrazione, abbinata alla diversità dei sistemi di welfare, ha dato luogo a vari approcci per il trattamento dell'utenza immigrata¹⁸. Sostanzialmente, nella letteratura internazionale di servizio sociale, possiamo individuarne tre:

- il modello della competenza / della sensibilità culturale
- il modello antidiscriminatorio / antirazzista / antioppressivo
- il modello della diversità culturale

Vediamo ora quali sono le caratteristiche di fondo e cosa ci possono dire per il lavoro sociale con le persone immigrate in Italia: l'adattabilità nel nostro Paese, infatti, è condizionata dal fatto che si tratta di modelli nati e pensati in altri contesti nazionali, con altre forme di classificazione della diversità culturale e diverse storie migratorie.

10.1. Modello della competenza / della sensibilità culturale

Questo modello parte dal principio che l'operatore sociale debba padroneggiare competenze e conoscenze relative ai mondi culturali dei suoi utenti. Una quota non trascurabile dei *social worker* americani, per esempio, parla spagnolo, perché incontra molto spesso utenza ispanica: questa competenza linguistica diventa dunque un *asset*, una competenza spendibile.

18. A tal proposito si può richiamare M. Richmond, *Social Diagnosis*, New York, Russell Sage Foundation, 1917, la quale evidenzia come, nel rapportarsi con utenti stranieri, l'operatore corre il rischio di cadere in due errori contrapposti: li può considerare parte di una colonia, o di una nazionalità, con tutta una serie di categorie predefinite, o può ignorare del tutto le loro caratteristiche nazionali e razziali, nel tentativo di applicare loro gli stessi criteri di misurazione che userebbe con i propri connazionali.



Oltre alla lingua, però, l'operatore sociale deve informarsi su pratiche religiose, abitudini, visioni del mondo... un insieme di conoscenze che permettono un contatto interculturale competente e permettono di minimizzare il rischio di incidenti interculturali nella comunicazione.

Ma serve una sensibilità particolare anche su un altro lato: serve maturare riflessività sulla propria esperienza culturale, sul proprio *background*, perché esplicitare gli assunti di base da cui si parte per interagire col mondo degli utenti permette anche di mettere tra parentesi le categorie che si danno per scontate; permette di ragionare sugli effetti della propria visione del mondo sulla presa in carico.

Un esempio che si fa molto spesso riguarda la gestione del *maternage*, cioè di tutte le relazioni madre-bambino. Gli operatori italiani hanno in mente un certo modello di cura genitoriale, che parte da quello diffuso nella nostra società e che in altri Paesi europei è magari definito esso stesso quasi patologico: si basa su un'idea di attaccamento forte, anche manifestato pubblicamente, che non necessariamente è condiviso in altri gruppi e contesti sociali e culturali. Per esempio, l'idea di esprimere affettività in pubblico è piuttosto condivisa nel nostro mondo culturale, ma meno in altri: un rapporto genitoriale che a noi può apparire freddo e distaccato può magari rispondere semplicemente ad altri canoni di comportamento che non portano alcun detrimento al bambino.

Ovviamente, il modello della competenza culturale presenta anche diversi limiti.

Per esempio, che cosa definiamo come caratteristica culturale? Che cosa definiamo come disfunzionale, inappropriato o abusante? Pensiamo all'utilizzo dei mezzi di correzione adottati nei confronti dei minori: dare uno scappellotto è abusante o è una caratteristica culturale "accettabile"? Non c'è uniformità di pensiero su questo tema dentro a singole società (le indagini in materia in Italia evidenziano che, pur essendo sempre meno socialmente legittimato, resta un'opzione accettabile per diversi genitori), figuriamoci nel rapporto fra mondi culturali. Del resto, ogni tanto capitano sui giornali notizie di italiani condotti a giudizio in Paesi del nord Europa proprio per l'abuso dei mezzi di correzione. Tuttavia, la nostra giurisprudenza ormai ha un orientamento

abbastanza consolidato: si valuta caso per caso, ma in sostanza bisogna guardare se c'è un danno reale o potenziale all'interesse del minore... Certo, la sua definizione risente di un certo livello di flessibilità, ma è comunque un orientamento.

Altro limite di questo modello risiede nel rischio di un'enfasi culturalista: uno dei rischi che abbiamo già detto sopra di evitare, perché incasella rigidamente gli utenti in modo inadeguato. Certo, possiamo senz'altro trovare delle regolarità statistiche in atteggiamenti e comportamenti delle persone in base al loro *background*. Studiosi come Ronald Inglehart hanno realizzato mappe culturali del mondo basate sulla *World Value Survey*, che evidenzia gli orientamenti degli abitanti di diversi Paesi in base ai valori espressi¹⁹. Ma si tratta, appunto, di statistica, che ha un senso nell'analizzare gli aggregati e i soggetti con caratteristiche "medie" in una determinata popolazione. Cosa che non capita certo nel lavoro sociale con le persone immigrate, dove ci si trova di fronte ad un soggetto particolare, frutto di diverse forme di selettività (migratoria, di accesso ai servizi...): usare scatole "medie" potrebbe non permettere di capire chi si ha di fronte. Si rischiano poi di sottovalutare tutti quegli aspetti che abbiamo menzionato parlando di nuove generazioni: i cambiamenti, le ibridazioni culturali che complessificano le storie individuali che gli operatori hanno di fronte.

Peraltro, padroneggiare competenze culturali di minoranza è ulteriormente complicato in mondi del welfare come il nostro, che hanno a che fare con migrazioni molto plurali: quanti patrimoni culturali è possibile padroneggiare in modo competente? Quante *nuance* riesco a cogliere nelle differenze in gruppi che ad una prima occhiata sembrano omogenei (si pensi alle differenze culturali, linguistiche, sociali, di classe che caratterizzano migrazioni dalle città o dalle campagne, dalla costa o dall'entroterra, dal Sud o dal Nord di Paesi come il Marocco e la Cina). Si rischia, insomma, di costruire una scatola uniforme, di pensare di padroneggiarla, con un eccesso di sicumera... per poi vedere che il singolo entra proprio male dentro la scatola.

19. Per un approfondimento si veda il sito <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp>.



Questo approccio ha tuttavia generato strumenti di riflessività interessanti, come quello qui sotto riportato: basato su una traduzione ed integrazione di diversi strumenti statunitensi e canadesi²⁰.

Box - Un'autovalutazione della sensibilità culturale

Nei percorsi di formazione per le professioni d'aiuto negli Stati Uniti e in Canada sono frequenti gli strumenti di autovalutazione della sensibilità e competenza culturale. Essi si basano su un insieme di domande volte ad esplicitare consapevolezza, conoscenze, competenze e risorse degli assistenti sociali sui temi della diversità culturale. Alcuni esempi di domande da porsi per valutare la propria "sensibilità culturale" sono quelli adattati da Central Vancouver Island Multicultural Society²¹ e da Mason²². È possibile ricondurle a quattro categorie chiave, per guidare l'analisi autoriflessiva degli operatori e dei servizi sociali: consapevolezza, conoscenze, competenze e risorse.

Consapevolezza

- Ho una chiara percezione della mia identità etno-razziale e culturale?
- Sono consapevole di quali differenze etno-razziali, religiose, linguistiche, di orientamento sessuale, ecc. mi mettono a disagio e rischiano di incidere sul mio lavoro?
- Sono consapevole degli stereotipi che adotto? Ho sviluppato strategie personali per ridurre gli effetti negativi che essi possono avere?
- So riconoscere e gestire l'ansia che deriva dall'incertezza tipica delle relazioni interculturali?
- Sono consapevole che le differenze culturali sono parte dell'identità delle persone? Sono consapevole che le culture cambiano nello spazio e nel tempo, così come l'adesione ad esse da parte dei singoli individui?
- Sono consapevole che con il mio ruolo sono percepito come una persona in posizione di potere e che il mio ruolo non è neutro?

20. Per un approfondimento dell'esempio si rinvia al volume E. Barberis, P. Boccagni, *Il lavoro sociale con le persone immigrate*, cit., p. 35, dal quale è ripreso.

21. Cfr. Central Vancouver Island Multicultural Society (s.d.), *Cultural Competence Self-assessment Checklist*, Vancouver, Immigrant Welcome Centre.

22. Si veda J.L. Mason, *Cultural competence self-assessment questionnaire: a manual for users*, Portland, Portland State University, 1995.

Conoscenze

- Quanto dettagliatamente sono in grado di descrivere i gruppi di immigrati e minoranze nel mio territorio di competenza?
- Quanto conosco le caratteristiche socio-demografiche dei gruppi di immigrati e minoranze nel mio territorio di competenza (numeri, composizione di genere ed età, aree di residenza, reddito, disoccupazione, livelli di istruzione, livelli di povertà, ecc.)?
- Conosco le differenze interne ai diversi gruppi di immigrati e minoranze nel mio territorio di competenza?
- Conosco i bisogni sociali dei gruppi di immigrati e minoranze nel mio territorio di competenza?
- Conosco la storia dei Paesi di origine dei gruppi di immigrati e minoranze nel mio territorio di competenza?
- Conosco la storia migratoria dei gruppi di immigrati e minoranze nel mio territorio di competenza?

Competenze

- Sto sviluppando dei modi per interagire in modo rispettoso ed efficace con individui e gruppi diversi?
- Sono capace di intervenire efficacemente quando osservo comportamenti razzisti o discriminatori attuati da altre persone?
- Sono capace di comunicare efficacemente con persone con competenze linguistiche e stili di comunicazione diversi dal mio?
- Sono capace di capire diverse prospettive e consultarmi con persone con competenze diverse per attuare interventi culturalmente rispettosi e appropriati?

Risorse

- Conosco e sono consapevole delle risorse informali che le comunità locali possono mettere in campo per fronteggiare i propri bisogni sociali?
- Io o il mio ente (nel mio luogo di lavoro o nella comunità locale) abbiamo relazioni con persone con competenze culturali diversificate cui chiedere supporto?
- Io o il mio ente abbiamo relazioni con gruppi che si occupano di diritti civili e umani e di relazioni interculturali che possono fornire informazioni accurate su immigrati e minoranze nel mio territorio di competenza?



- Io o il mio ente abbiamo relazioni con istituzioni che possono fornire informazioni accurate su immigrati e minoranze nel mio territorio di competenza?
- Io o il mio ente collaboriamo con gruppi e istituzioni che possono contribuire a misure sociali per il benessere di immigrati e minoranze nel mio territorio di competenza?

10.2. Il modello antidiscriminatorio, antirazzista e antioppressivo

In Europa questo modello ha il suo riferimento nella studiosa britannica Lena Dominelli²³. In sostanza, questo approccio sostiene che l'operatore sociale debba riconoscere le forme di discriminazione e oppressione presenti nella società e tentare di porvi rimedio. Deve insomma capire le radici dello svantaggio per estirparlo, anche facilitando la partecipazione attiva dei destinatari svantaggiati nelle politiche nelle misure che li riguardano.

Uno dei problemi che abbiamo accennato sopra, infatti, è che le politiche e gli interventi sociali sono pensati da persone spesso piuttosto lontane dai mondi sociali e culturali degli utenti. Una soluzione, dunque, è quella di costruire interventi sociali con gli utenti, tramite il lavoro di comunità e le pratiche partecipative. Dunque, un elemento fondamentale di questo approccio è che l'operatore sociale non è un tecnico, ma ha una forte funzione politica: non nel senso di "partitica", ma nel senso della *advocacy*, di fare da megafono per le istanze dei soggetti che non hanno voce.

È altresì importante che l'operatore sociale riconosca lo squilibrio di potere a suo vantaggio nei rapporti con l'utente, specie quando l'operatore sociale è espressione di poteri pubblici o è un dipendente pubblico. Questo perché – volente o nolente che sia l'operatore – l'utente lo riconosce e tratta come un, per così dire, "guardiano delle istituzioni", un controllore.

23. Si veda sul punto L. Dominelli, *Anti-oppressive social work theory and practice*, New York, Palgrave Macmillan, 2002, e, sempre della stessa A., *Antiracist social work*, New York, Palgrave Macmillan, 2008. In via generale sul tema, M. Aime (a cura di), *Contro il razzismo. Quattro ragionamenti*, Torino, Einaudi, 2016; A. Alietti, *Razzismi, discriminazioni e disuguaglianze*, Milano, Mimesis, 2017.

L'obiettivo dell'approccio antioppressivo è quello di ridurre, delegittimare ed eliminare le discriminazioni nei confronti degli utenti, contrastando sessismo, razzismo ed altre forme di oppressione – per età, condizioni di abilità, ecc. – che si incontrano nella pratica professionale: siccome gli operatori sociali occupano una posizione di potere ed influenza nei confronti degli utenti – e per certi versi anche di altre “parti interessate” – essi si devono premurare che discriminazione ed oppressione – intenzionali o no – non trovino strada nel loro operare.

Per questo, gli operatori devono porre forte attenzione ai processi di “etichettamento”, perché, come già più volte ricordato in questo contributo, le etichette limitano le opportunità, impediscono di cogliere la complessità presente nelle storie ed esperienze degli utenti: essi non sono solo immigrati, ma anche membri di una famiglia, genitori, uomini e donne, di una certa classe sociale, con un certo percorso migratorio.

La riflessività sul linguaggio in uso nel lavoro sociale e nelle pratiche sociali quotidiane, dunque, è molto importante. Possiamo evidenziare decine di criticità nei nostri sistemi di “etichettamento” delle persone: parlare di “nomade” o “zingaro” invece che di Rom e Sinti, per esempio, significa già orientare la comunicazione e l'intervento verso una certa idea dell'utente; parlare di “clandestini” significa spesso attribuire un'etichetta spregiativa a persone per la loro condizione di soggiorno, e così via. Ci sono etichette “burocratico-amministrative” – pensiamo alla storia del termine “extracomunitario” – cui poi vengono associati significati dispregiativi. Ci sono termini apparentemente “neutri”, ma che hanno un contenuto implicitamente stigmatizzante: pensiamo al termine “etnia”, un'etichetta semi-razziale che si usa solo per le persone “diverse” (per fare un esempio semplice: un piatto toscano è un piatto “tipico”, non è mai “etnico”, mentre la cucina di minoranza migratoria raramente è “tipica”, più frequentemente è “etnica”). Si tratta del resto di un termine tornato alla ribalta dopo i conflitti jugoslavi ed ha quindi un connotato implicito di pericolosità sociale (in quel contesto, infatti, l'associazione tipica era nell'espressione “pulizia etnica”). Non è sempre stato così: nel 1959, un noto politico radicale ed accademico meridionalista, Francesco Campagna, dà alle stampe *I terroni in città*, un volume sull'immigrazione



meridionale al Nord ristampato nel 2013²⁴. Riferendosi ai calabresi a Torino, usa per essi il concetto di “etnia”: cosa oggi impensabile.

Nel lavoro sociale mi è capitato più volte di sentire utilizzare altre etichette, ammantate di paternalismo (“i miei ragazzi”) e differenzialismo (per esempio con la distinzione fra “i nostri” e “i loro” riferendosi rispettivamente agli utenti italiani e stranieri). Possono sembrare piccolezze – forse in certi casi lo sono – ma sono spia di un problema di pensiero che si può riflettere sulle pratiche di intervento, perché evidenziano un’asimmetria, un pensiero della disegualianza su cui è necessario ragionare. Si prenda come esempio l’estratto sotto, tratto da un articolo pubblicato da Marco Elhardo nel 2017 su *Vita No Profit*.

Macachi e fratelli migranti

Nel bailamme che è diventato, negli ultimi anni, il mondo dell’accoglienza dei migranti, uno dei punti più delicati è la selezione e la formazione degli operatori. Così come, spesso, l’accoglienza è affidata ad enti gestori privi della sia pur minima esperienza e competenza, a cascata gli stessi si affidano a personale che si trova nelle stesse condizioni di impreparazione. [...] L’ultimo episodio, quello in cui una responsabile di un centro di accoglienza apostrofa come ‘macachi’ un gruppo di migranti accolti nel centro, è un esempio di quanto detto. [...] Il problema vero è l’autodifesa finale: ‘Io li tratto come se fossero figli miei’. Ecco, per me questo è peggio del famigerato ‘macachi’. Ed è sintomo di quell’impreparazione generale che affligge da tempo questo settore.

Basta con i ‘fratelli e sorelle migranti’. Basta con figli, parenti e affini. Compito di un operatore, di un manager, di un ente gestore, è garantire un’accoglienza efficace ed efficiente, che la struttura sia idonea e decente (come pare, dalle visite effettuate il giorno dopo, non essere affatto), e la tutela dei diritti, non di ‘adottarli’. Una frase del genere spiega molto più di tanti altri atteggiamenti.

Anche perché ai migranti, credetemi, di essere chiamati fratelli, sorelle, figli o altro interessa poco o nulla. Chiedono ben altro ad un operatore ed a un servizio. Questo è, per esperienza, uno dei sintomi della mancanza di formazione e del proliferare di figure di operatori improvvisati. Un operatore dell’ac-

24. Cfr. F. Campagna, *I terroni in città*, Milano, Hacca, 2013.

coglienza deve, necessariamente, avere una dose di empatia, ma entro certi limiti stringenti. Gli eccessi di empatia possono avere effetti devastanti²⁵.

Ritornando alla descrizione del modello antioppressivo, quanto sopra detto evidenzia che si richiede agli operatori un forte ruolo di *advocacy*, un forte attivismo. Certo, è un tema complicato: a molti piacerebbe – e spesso l’impegno in una professione sociale e/o nei confronti di un’utenza particolare come quella migrante – nasce da tensioni ideali. Ma poi nella pratica mantenere questa tensione è complesso, specie per chi è in posizione lavorativa più precaria e perché significa a volte mettere in esplicito confronto dialettico, se non in conflitto, il mandato istituzionale con quello professionale.

10.3. L’approccio della diversità

Con questo modello di intervento, si intende una focalizzazione meno settoriale sull’utenza. Non si parla, insomma, di “utenti stranieri immigrati”, perché queste etichette non dicono tutto delle persone: la condizione di straniero è una delle variabili in gioco, ma l’operatore deve essere aperto a considerare anche le altre dimensioni e forme identitarie e di vulnerabilità. Sicuramente genere, classe sociale, esperienze nel corso di vita... e anche tutte le contraddizioni che ci sono dentro le identità personali. Non ragionare esclusivamente sull’etichetta di immigrato può contribuire anche a superare un altro problema dei nostri servizi, che potremmo definire come “sedentarismo” o “residenzialismo”. Il nostro sistema istituzionale – e le sue forme che nascono come strumento di controllo sociale delle persone, come l’idea stessa di “residenza” – tendono a creare un “pensiero di Stato” (per dirla con Abdelmalek Sayad)²⁶ che informa le pratiche di lavoro sociale. Così, si tende a pensare all’immigrato come a qualcuno che arriva qui e poi ci si ferma. Si perde, insomma, con questa classificazione tutto l’articolato mondo

25. Si veda sul punto <http://www.vita.it/it/article/2017/01/05/i-macachi-ed-il-problema-della-formazione/142072/>.

26. Si fa riferimento alle riflessioni contenute in A. Sayad, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell’emigrato alle sofferenze dell’immigrato*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2001.



della mobilità, dei progetti migratori... Per cui magari si fanno servizi “stanziali” (o quanto meno orientati alla stanzialità, di lungo periodo) per persone i cui progetti e percorsi di vita non prevedono una stabilizzazione duratura nei nostri territori e nel nostro Paese.

Si rischia, insomma, di sprecare risorse in servizi non focalizzati rispetto ai bisogni degli utenti, per i quali forse sarebbero più utili progetti di supporto alle scelte migratorie individuali: questa sfocatura, del resto, è uno dei motivi delle fughe e degli abbandoni dai nostri servizi (si pensi al caso dei minori non accompagnati, di quella quota che si rende irreperibile perché si sente, dentro al nostro sistema di accoglienza, infantilizzato più che protetto, trattenuto a “perdere tempo” rispetto al proprio progetto migratorio piuttosto che accompagnato).

Ma pensiamo anche alla difficoltà, per i nostri sistemi istituzionali, di intervenire adeguatamente sulle migrazioni circolari (per es. nei lavori di cura, ove la permanenza in Italia spesso è stagionale, o fatta comunque di periodi di ritorno in patria) o sulle scelte educative di quei genitori che decidono di mandare nel Paese di origine minori nati e/o cresciuti e/o in parte scolarizzati in Italia. Migrazioni sempre più complesse hanno bisogno di politiche sociali sempre più flessibili.

11. Rilievi conclusivi. Cosa trarre per l'Italia da questi approcci?

Ci sono alcuni elementi di questi approcci che possono nutrire il modo in cui si fa lavoro sociale con le persone immigrate e con le minoranze nel nostro Paese. Il primo è sicuramente l'attenzione ai processi di etichettamento e agli effetti sulle pratiche sociali e istituzionali. La riflessione sul razzismo, sulla discriminazione istituzionale, sulle pratiche oppressive (fino al livello delle cosiddette “microaggressioni”) in Italia è ancora poco articolato rispetto ad altri Paesi occidentali.

Il secondo aspetto è la necessità di lavorare non solo per gli utenti immigrati e di minoranza, ma anche con loro: riscoprire il lavoro di comunità, avere antenne per ascoltare e dare voce a chi ne ha in genere di meno; ma anche scoprire le opportunità e risorse che gli utenti immigrati hanno, così da evitare quelle forme di pauperismo e di paternalismo che finiscono per essere *disempowering*.

Infine, c'è il tema dell'*advocacy*, del livello di "politicizzazione", per così dire, delle professioni del sociale, in alcuni casi piuttosto basso. È necessario recuperare una dimensione di rappresentanza, per dar voce alle vulnerabilità di chi non ha voce: se non individualmente, almeno in forma organizzata e associata. Si tratta di un tema che sta alle radici stesse della nascita delle professioni sociali in Italia, che poi talora è andata persa nel loro processo di istituzionalizzazione. Una interpretazione meramente tecnica delle professioni sociali rischia persino di essere pericolosa: senza riflessività critica, si rischia di supportare meccanismi di oppressione piuttosto che di combatterli; si rischia di perdere di vista l'etica professionale, cioè la stella polare che deve guidare le professioni del sociale.

E questo significa anche che non ci si può piegare incondizionatamente al mandato istituzionale, perché esso può essere portatore di oppressione (specie in alcuni campi: si pensi alle misure repressive spesso riservate a soggetti marginali come senza dimora e ambulanti) in forme in pieno contrasto con il mandato professionale.

LA PROGETTAZIONE SOCIALE. STRUMENTI E PROCESSO

Giorgio Sordelli

1. Premessa

Spesso si confonde il processo progettuale con la stesura del progetto; si scambia, ovvero, l'insieme di tutte le azioni, riflessioni e verifiche che conducono da un'idea alla sua realizzazione sino alla sua verifica, con la singola azione specifica di scrivere un progetto. Nel corso degli anni, grazie o a causa dell'aumento delle possibilità di ottenere finanziamenti attraverso la presentazione di progetti, questi due elementi si sono sempre più sovrapposti.

Si perde, così, la dimensione processuale. Le idee, le azioni, i risultati sono in relazione tra loro in modo complesso e articolato: lavorare per progetti vuol dire anche essere in grado di leggere questa complessità e tentare di governarla in itinere e non a priori. Il progetto scritto non solo è una parte dell'intero processo, ma una parte limitata e incompleta, che va costantemente aggiornata e verificata.

In questi ultimi anni si è passati da una corretta logica

idea → progetto → ricerca delle fonti di finanziamento

ad una

fonte di finanziamento → adattamento idee progettuali → compilazione del formulario

La pura compilazione di un formulario, senza che vi siano dietro progetti dettagliati e ragionati, rischia di non far percepire la complessi-



tà del progetto e degli elementi che lo compongono, rischia cioè di semplificare in maniera riduttiva tutto il processo.

Nel presente contributo si cercherà di rappresentare le fasi del processo e le metodologie ad esse collegate¹.

2. Tre elementi chiave

Per non semplificare la realtà, senza nel contempo restare intrappolati nell'eccessiva complessità, bisogna tener conto di tre elementi basilari per il processo progettuale: la direzione, la prospettiva ed il contesto in cui siamo collocati.

2.1. Dare una direzione

Progettare permette di evidenziare una serie di variabili “prevedibili” e di avere un quadro della situazione il più ampio e variegato possibile, completo di “diversi scenari possibili”. Quanto meno si riesce a prevedere queste variabili tanto più aumenta lo spettro di quelle che, in modo assolutamente casuale, interverranno nel processo progettuale. Per fare questo sarà necessario lavorare alla definizione chiara dell'obiettivo, alla scelta della direzione da dare al progetto.

Inoltre, si potrà valutare quello che si ottiene nella misura in cui si esplicita quello che si vuole che accada (obiettivo) e il modo con cui si proverà a far sì che accada (azioni e metodologie); ovvero la conoscenza del metodo progettuale consente un serio lavoro di verifica e di “aggiustamento *in itinere*”.

Certo è che nei progetti si possono pensare alcune direzioni, sarà poi la realtà e il confronto con le sue infinite variabili a segnare la strada. Pensare una direzione in anticipo non è poco: permette di capire quale rotta darsi e come fare per ritrovarla. Pensare per obiettivi e non per azioni aiuta in questo lavoro.

1. Si riprendono qui, con sviluppi e aggiornamenti, alcune considerazioni già esposte in G. Sordelli (a cura di), *Il processo progettuale*, Ebook, Edizione Fondazione Eventi e Fondazione Carispezia, disponibile in www.bookrepublic.it/book/9788897544210-il-processo-progettuale (nonché in www.fondazionecarispezia.it).

2.2. Collocarsi in una prospettiva storica

Progettare vuol dire aggiungere una dimensione prospettica alle proprie azioni, dal momento che il “progetto” ha una dimensione storica ed evolutiva. Le organizzazioni, probabilmente in modo inconsapevole, lavorano seguendo metodologie di lavoro coerenti ma, soprattutto in passato, non coglievano la prospettiva storica del loro agire; esse affrontavano in modo corretto un certo fenomeno e davano risposte efficaci, ma non lo collocavano in una dimensione diacronica di passato e di futuro.

Non sempre un buon cambiamento oggi produce buoni risultati nel futuro. Ragionare allora in termini progettuali vuol dire pensare in modo strategico, vuol dire collocare le singole azioni e i singoli risultati nell’insieme complesso di tutte le altre azioni e risultati presenti nel sistema in cui si opera. Progettare significa quindi pensare che quello che si sta facendo oggi ha legami di diversa natura con tutto quello che nel passato è stato fatto e che produrrà effetti che dureranno nel tempo, al di là della possibilità e capacità di percepirlo. Lavorare in modo progettuale vuol dire tentare di capire la natura di questi legami ed il loro funzionamento.

2.3. Pensare e agire in un contesto

Ma i legami non sono solo di tipo storico. Nella realtà non esiste un soggetto che progetta ed alcuni oggetti di progettazione: esistono, piuttosto, interazioni tra soggetti che sviluppano la creazione di progetti.

Ogni volta che si pensa ad un progetto è necessario ricordare che ogni intervento deve essere in primo luogo considerato come un incontro tra sistemi.

In questo senso tutto il lavoro deve assumere come riferimento privilegiato la vita quotidiana e deve procedere nel senso di ricercare significati che in essa si sviluppano. I progetti vengono pensati e realizzati all’interno di “contesti reali” di vita e non è perciò possibile limitare la propria attenzione solo a quelle variabili che possono essere isolate ed elaborate teoricamente.

Non si è soli nel territorio; il progetto e le azioni si collocano in un vasto insieme di altri progetti e azioni. Anche se non ci sono collega-



menti espliciti e le cose sembrano non essere contigue, bisogna avere coscienza che sono interrelati e che si influenzano reciprocamente.

Anche per questo copiare i progetti o ipotizzare interventi, semplicemente perché altri li hanno realizzati in territori anche limitrofi, porta spesso a mettere in campo azioni che alla fine si dimostrano inutili o addirittura dannose. Troppo spesso si seguono delle mode, dei filoni progettuali che diventano dei modelli da imitare; si deve certamente guardare cos'altro viene sperimentato e realizzato e imparare dai successi e dagli errori degli altri, senza però dimenticare che il proprio contesto è unico e bisogna sempre contestualizzare problemi e soluzioni.

3. Progettazione e partecipazione

Nella dimensione processuale del lavorare per progetti rientra, come si è visto, la consapevolezza che le idee nascono all'interno di un contesto, una cultura e che le risposte ai bisogni nascono e si sviluppano al loro interno.

Il lavoro progettuale, dunque, è il prodotto di un processo comunicativo complesso che deve raccogliere il più ampio consenso e la più elevata partecipazione degli enti/realità del territorio, anche se con responsabilità, ruoli e funzioni differenti.

Per tali motivi ci si dovrebbe orientare verso modalità di progettazione condivise e partecipate².

In qualsiasi tipo di organizzazione diventa quindi di primaria importanza, da un lato, condividere con tutti i soggetti i passi che si intendono fare e le modalità di realizzazione e, dall'altra, costituire un gruppo di lavoro che segua più da vicino lo svolgimento del progetto. Questo perché l'iniziativa sia davvero il risultato di un lavoro comune e non di pochi.

3.1. Partecipazione interna all'organizzazione

Sempre più spesso nelle organizzazioni si sviluppa la scissione tra chi progetta e chi mette in atto le azioni, tra chi pensa a dove e come andare

2. Molto utili, in questa direzione, le riflessioni sul tema della progettazione dialogica sviluppate in AAVV., *La progettazione sociale*, collana "Quaderni di animazione e formazione", Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1999.

e chi poi effettivamente fa sì che le cose si muovano; ci sono delle persone che “fanno” senza prendere minimamente parte al processo preliminare di tipo elaborativo o a quello seguente di tipo valutativo.

Tanto meno si partecipa allo sviluppo dei processi e si svolge un compito parcellizzato, tanto più aumentano alcuni rischi:

- abbandono, dopo un breve periodo di tempo, della posizione occupata;
- percezione di essere un ingranaggio di una macchina che può funzionare a prescindere dal proprio contributo;
- fenomeni di delega deresponsabilizzante;
- forme più o meno esplicite di opposizione alla realizzazione delle azioni progettuali;
- fenomeni di gelosia e proprietà rispetto alla singola parte che si gestisce, in contrapposizione al lavoro altrui ed al lavoro globale.

È allora chiaro che lo sforzo del responsabile di un'organizzazione, e del referente di un progetto, deve essere indirizzato verso la ricerca di modi possibili e realistici per promuovere la partecipazione.

La partecipazione deve diventare lo stile stesso del lavoro ed uno degli elementi costitutivi, sin dalle prime azioni, del progetto specifico. Talvolta le persone vengono coinvolte dopo che il progetto è stato approvato, ma questo non è sufficiente. Occorre trovare i modi più adatti per coinvolgere le persone tenendo conto della specificità di ciascuno. Sarebbe inutile e forse controproducente chiedere a tutti di partecipare alla fase di stesura di un progetto o di partecipare a ore di incontri per capire la strategia migliore per realizzare una certa idea. Ma è importante che le persone avvertano che la loro idea, la loro personale e parziale percezione, è fondamentale per la realizzazione complessiva, magari mettendole al corrente di quanto si sta pensando, chiedendo idee e opinioni nei momenti informali, usando in modo diverso momenti già esistenti a livello organizzativo.

3.2. Progettare con il territorio e lavorare in rete

La progettazione partecipata, la concertazione come metodo, l'informazione e la comunicazione come relazione rappresentano i fattori qualificanti di un lavoro di rete ormai diventato una necessità improrogabile delle politiche sociali.



Sempre più spesso, infatti, i bandi progettuali chiedono, o impongono, la messa in rete con altri soggetti e, il più delle volte, vengono “premiati” i progetti presentati da diversi soggetti, attraverso l’attribuzione di punteggi aggiuntivi. In altri casi la progettazione condivisa è proprio un requisito di ammissibilità: il progetto deve essere presentato da un ente in rete o da un insieme di enti riuniti attraverso modalità più o meno formali.

Ma questo non deve essere il motivo principale per lavorare in rete con gli altri soggetti; se si realizza una corretta analisi dei bisogni e dei problemi di un territorio, emerge chiaramente la complessità della realtà e dei fenomeni di cui ci si vuole occupare. I cambiamenti sono spesso cambiamenti complessi e richiedono risposte complesse e articolate che una singola organizzazione non può mettere in atto da sola³.

Inoltre, le risposte richiedono risorse umane ed economiche elevate; la messa in rete di soggetti diversi permette di mettere insieme risorse umane ed economiche, altrimenti non raggiungibili, creando sinergie fondamentali.

Del resto, collaborare con l’ente locale e/o con altre realtà del territorio (quali portatori di interesse rispetto al progetto) di fatto consente ad un’organizzazione “non autoreferenziale” di promuovere ed esprimere una strategia condivisa nella comunità. Infatti, ogni soggetto è parte di un sistema e vi appartiene; possiamo scegliere se collaborare o meno, se scambiare informazioni e interagire in modo formalizzato, ma non possiamo decidere di appartenere o meno a una data realtà territoriale.

Ma chi sono concretamente gli altri con cui lavorare, con cui tentare di trasformare idee, aspirazioni, bisogni in interventi specifici e risposte? Tutti i soggetti organizzati, formalmente e non, presenti nella rete; in-

3. A tale proposito è interessante vedere come questi aspetti siano stati messi in particolare risalto in questi ultimissimi anni sia dall’ONU sia dalla Riforma del Terzo Settore. L’Agenda ONU 2030 nel punto 17.17 pone come obiettivo quello di incoraggiare e promuovere partnership efficaci nel settore pubblico, tra pubblico e privato e nella società civile basandosi sull’esperienza delle partnership e sulla loro capacità di trovare risorse. Il Codice Terzo settore definisce un insieme di soggetti che perseguono l’interesse generale, come le Pubbliche Amministrazioni e le realtà del Terzo settore, e sancisce il rafforzamento dell’art. 118 della Costituzione relativo alla sussidiarietà orizzontale ed alla cooperazione tra i soggetti. Per un approfondimento del tema si rinvia in questo Volume al contributo di L. Gori.

terlocutori sono le altre organizzazioni, il mondo del volontariato, i servizi pubblici, le pubbliche amministrazioni, i diversi soggetti del Terzo Settore, le aziende. Non solo, è sempre più chiara e condivisa la necessità di coinvolgere anche i “fruttori” del progetto nel processo partecipativo.

Attraverso il coinvolgimento nel processo di “costruzione di senso” degli attori sociali, operatori ed utenti stessi è possibile, grazie alle modalità partecipative, riconoscere la progettazione come coerente con la *mission* degli interventi sociali.

Infatti, è ormai opinione condivisa da molti che la finalità di un intervento sociale sia lo sviluppo di processi di miglioramento dell’utenza e della comunità locale nel suo insieme e la promozione di una migliore qualità della vita, attraverso processi di *empowerment*⁴.

Fare progettazione partecipata, coinvolgendo in questo percorso attori sociali rappresentanti della comunità locale e degli utenti stessi, diventa così parte di un processo di apprendimento finalizzato ad aumentare le consapevolezza e il protagonismo di tali soggetti. In questo senso risulta chiara la peculiarità della partecipazione: attraverso di essa si persegue e si rafforza la propria *mission*, sviluppando congruenza tra le finalità e la metodologia adottata.

Per poter avviare un processo di rete è necessario che le realtà siano consapevoli di alcuni elementi che diventano delle vere e proprie condizioni, necessarie tanto in fase di avvio quanto per la durata e la tenuta della rete:

- riconoscimento dell’identità propria e altrui;
- fiducia nei confronti degli altri soggetti;
- disponibilità a mettersi in discussione;

4. Con il termine *empowerment* viene indicato un processo di crescita, sia dell’individuo sia del gruppo, basato sull’incremento della stima di sé, dell’autoefficacia e dell’autodeterminazione per far emergere risorse latenti e portare l’individuo ad appropriarsi consapevolmente del suo potenziale. Questo processo porta ad un rovesciamento della percezione dei propri limiti in vista del raggiungimento di risultati superiori alle proprie aspettative. L’*empowerment* è un costrutto multilivello che in base alla tripartizione di M.A. Zimmerman si declina in: 1. psicologico-individuale; 2. organizzativo; 3. socio-politico e di comunità. Sul punto cfr. M.A. Zimmerman, *Empowerment theory: Psychological, organizational, and community levels of analysis*, in *Handbook of community psychology*, J. Rappaport, E. Seidman (a cura di), Boston, Kluwer Academic Publishers, Springer, 2000, p. 43 ss.



- disponibilità allo scambio ed interazioni;
- disponibilità a vivere e gestire i conflitti.

Sapere chi si è e quale sia la propria identità organizzativa è il primo elemento fondamentale per un'interazione matura con altri soggetti. Tanto più l'identità è fragile, tanto più si è portati a difendersi dagli altri, che vengono percepiti come aggressivi ed invasivi, o ci si perde completamente nella relazione sino alla con-fusione.

Da qui il passaggio successivo è quello di "riconoscere" gli altri membri della rete; conoscerli in modo più approfondito, condizione che già favorisce il superamento di eventuali diffidenze, e considerarli attori legittimati ad intervenire nella rete in virtù delle specifiche caratteristiche che li contraddistinguono.

Questo riconoscimento favorisce l'apertura verso gli altri membri: ad ognuno di essi, cioè, ci si affida ritenendo fondato ed effettivo il contributo che ognuno può dare al funzionamento della rete e al raggiungimento degli obiettivi. Il riconoscimento, di conseguenza, aiuta a creare un clima di fiducia.

Il riconoscimento e la fiducia consentono l'attivazione delle interazioni tra i membri della rete; l'azione comune e congiunta tra i membri della rete costituisce il modo privilegiato attraverso cui si costruisce la rete.

La condivisione delle risorse costituisce l'indicatore più significativo della propensione alla collaborazione ed esprime in modo trasparente la misura della disponibilità a "mettersi in gioco" da parte di ciascuno; la reciprocità significa proprio che lo scambio di risorse (tempo, informazioni, conoscenze, competenze, attrezzature, persone, denaro, ecc.) avviene tra tutti i membri della rete.

Tuttavia, è ovvio che nelle dinamiche e nelle interazioni concrete possano emergere diversità di punti di vista sulle strategie da perseguire, sulla gerarchia degli obiettivi intermedi da raggiungere, sul modo di condividere risorse e su molti altri aspetti dello "stare in rete". La diversità e la divergenza dei punti di vista sono, per certi aspetti, funzionali e feconde per la rete – fino a quando esse non vengono deliberatamente utilizzate per intenti distruttivi. L'atteggiamento collaborativo esige, come si può intuire, la disponibilità alla negoziazione delle prospettive e al raggiungi-

mento di punti comuni e condivisi che rappresentino compromessi e sintesi delle posizioni. Il superamento delle situazioni conflittuali è possibile soltanto se i punti di sintesi raggiunti non sono percepiti come un esito in cui qualcuno “vince” ed altri “perdono”, ma in cui tutti quanti “vincono”, anche se in misura minore rispetto a quanto ipotizzato in partenza.

3.3. Progettare con i destinatari

Attraverso il coinvolgimento nel processo di “costruzione di senso” degli attori sociali, operatori e destinatari stessi è possibile, grazie alle modalità partecipative, riconoscere la progettazione come coerente con la *mission* degli interventi sociali.

Infatti, è ormai opinione condivisa da molti che la finalità di un intervento sociale sia lo sviluppo di processi di miglioramento della popolazione “target”, della comunità locale nel suo insieme e la promozione di una migliore qualità della vita, attraverso processi di *empowerment*.

Proprio per questo il lavoro progettuale deve emergere da un processo comunicativo tra tutti gli interlocutori, tra chi “progetta” e chi “è destinatario del progetto”. In questa direzione è fondamentale il coinvolgimento dei “destinatari” nelle diverse fasi del processo:

- comprensione del sistema di premesse e delle visioni del mondo;
- analisi dei problemi e bisogni, anche dal punto di vista di chi li vive in prima persona;
- individuazione delle possibili e realistiche risposte;
- valutazione di quanto realizzato.

3.4. Perché “progettare con...”

Come abbiamo appena visto, progettare con gli altri, sia internamente che esternamente all’organizzazione, non è facile e particolarmente “economico” nel breve periodo; affinché la partecipazione non resti un puro slogan ideologico, peraltro oggi molto invocato, si devono comprendere appieno i pregi e i rischi di tale modalità di lavoro.

Non bisogna pensare al lavoro di rete solo in termini di vincoli esterni, ma anche come un’opportunità per ciascuna singola organizzazione appartenente alla rete per il proprio miglioramento:



- Confronto e collaborazione
 - aumento degli orizzonti culturali ed operativi;
 - innovazione;
 - corresponsabilità.
- Scambio di informazioni, risorse umane ed economiche
- Opportunità di apprendimento
 - aumento di competenze specifiche;
 - acquisizione di competenze e di tecnologie comunicative.
- Sinergie economiche ed economie di scala
- Eliminazione di duplicazione di interventi e relativi sprechi
- Maggiore capacità e propensione a fare sistema
- Aumento e consolidamento della reputazione delle organizzazioni e della rete.

Come si è visto, è importante trovare forme e modalità per coinvolgere i soggetti del sistema nella costruzione e partecipazione, per non cadere in definizioni astratte e demagogiche, anche se tutto ciò richiede un lavoro lungo e complesso, che prevede lo sviluppo di competenze specifiche e l'utilizzo di risorse aggiuntive.

Infine non si deve dimenticare che questo approccio al lavoro progettuale è un modo per “aver cura”: avere cura delle persone, dell'organizzazione, dei processi e delle relazioni. Prendersi cura dell'altro è dare attenzione ai suoi bisogni e alle sue potenzialità, ascoltarlo e stimolarlo, farlo sentire partecipe e importante per quello che sta facendo e aiutarlo a collocarsi all'interno di quello che sta accadendo. Prendersi cura è dare tempo ai tempi di ciascuno.

Per chi ha la responsabilità del progetto questo è anche un modo per prendersi cura di se stesso, poiché la fatica preliminare sarà ripagata dal coinvolgimento e dal supporto degli altri e forse anche dal sentirsi meno soli e sovraccarichi.

4. Le domande della progettazione

Per comprendere in maniera semplice che cosa significa progettare possiamo utilizzare la metafora del “viaggio” e porci queste semplici domande:

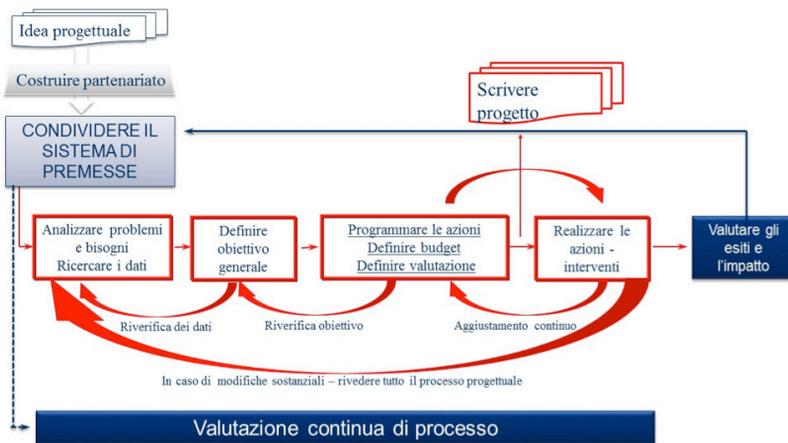
- chi sono e come vedo il mondo (premesse);

- da dove parto (problemi e bisogni);
- dove vado (obiettivi);
- come ci vado (programmazione);
- quanto mi costa (budget);
- come farò a capire se ho raggiunto quello che volevo raggiungere (valutazione).

Ora vedremo nel dettaglio e dal punto di vista metodologico come si struttura il processo progettuale.

5. Dall'idea alla scrittura del progetto

Il “processo di progettazione” si struttura come un complesso processo in continua evoluzione. Ogni elemento che compone il processo globale è legato agli altri in un costante scambio che provoca continue modifiche e quindi necessita di continue verifiche. Non è possibile pensare alla progettazione come la somma delle diverse tappe, di una sequenza di tipo “causale”, ma come un sistema in continuo scambio.



Il processo può essere rappresentato con questo schema; una sequenza “logica” più che temporale di azioni interrelate tra loro. Come si vedrà, nel momento in cui si programma si sta nel contempo cercando altri dati, nella fase di intervento si dovrà ricalibrare gli



obiettivi specifici e così via. Questo schema, come tutte le forme di schematizzazione, ha il limite di ridurre la realtà complessa, ma può essere utile per avere un'idea dei passaggi logici collegati al processo progettuale.

5.1. Un'idea progettuale

Non è certamente possibile definire il momento esatto in cui nasce un'idea progettuale e da chi esattamente viene formulata.

Nasce nel momento in cui un assessore decide di aprire un nuovo servizio aperto ai migranti o nel momento in cui una popolazione si organizza per chiedere nuovi servizi o quando un gruppo di operatori, in base al lavoro quotidiano evidenzia nuovi bisogni?

Ma forse non è molto importante definire come nasce; la cosa significativa è che alcune delle idee che si “muovono” all'interno del territorio via via inizino a trasformarsi in processi progettuali, altre invece si perdono senza trasformarsi in nessuna azione concreta.

Non tutte le idee progettuali si trasformano in progetti, ma senza le idee iniziali, per quanto vaghe e confuse, non si potrà iniziare il processo progettuale.

In questa fase è necessario definire qual è la situazione che si vuole modificare e verso cosa si desidera farla evolvere, maturare e/o modificare.

Operativamente si tratta di descrivere il problema e la situazione raccontandone le peculiarità, la fonte da cui sono generati, il come si manifestano sul territorio, quali sono le ipotesi di cambiamento; in questa fase, si parla di percezioni soggettive dei problemi poiché i dati che si hanno a disposizione per formulare questa lettura sono dati parziali e non organizzati, basati spesso su sensazioni personali.

Il punto di partenza è costituito dalle conoscenze di cui già si dispone, ma anche dai diversi punti di vista esistenti in un territorio rispetto ad un determinato fenomeno.

In sintesi, si può dire che se c'è un'idea progettuale c'è un'idea di cambiamento, e se c'è bisogno di un cambiamento è perché si ritiene che esista un problema o una situazione che si pensa debba andare in modo

diverso da come va ora. Purtroppo però, molto spesso, si tende a dare per scontati i problemi e le situazioni di partenza o, ancora peggio, le idee progettuali sono già le soluzioni, le risposte senza prima aver analizzato attentamente la situazione di partenza.

5.2. Il partenariato

Partendo dall'idea progettuale, la prima domanda che ci si deve porre è con chi si può o si deve condividere il processo progettuale; è importante che le prime mosse verso il partenariato siano fatte sin da questo momento iniziale, perché i partner vanno coinvolti sin dall'inizio della fase di ideazione, di pensiero e condivisione dell'idea progettuale.

Nel percorso il partenariato potrà modificarsi, con l'inserimento di altri soggetti o l'abbandono da parte di alcuni, ma tanto più il lavoro è seguito da tutti nelle diverse fasi tanto più semplice sarà poi la gestione del progetto.

Questa non è ancora la fase di formalizzazione dei rapporti; la definizione del contratto e delle procedure sarà il risultato del processo, cercando in ogni situazione di scegliere la forma più adatta.

È possibile costituire una Ats⁵, se la collaborazione è limitata a un progetto specifico o un'associazione di secondo livello o altre forme "consortili", qualora si intenda sviluppare forme durature nel tempo di collaborazione su fronti più vasti; è possibile dare vita a partnership sostanziali senza vincoli o legami giuridici, regolate da protocolli di intesa, da semplici scambi di lettere o da modalità interne di regolamentazione.

5.3. Le premesse

L'esplicitazione del sistema di premesse è il successivo passo da compiere nello sviluppo di un processo di progettazione. Occorre che siano

5. L'Associazione Temporanea di Scopo è una vera e propria società di società, costituita *ad hoc* per un progetto e la cui durata è legata alla vita stessa del progetto per cui è stata costituita; è una formula consolidata in campo aziendale ma che si sta sviluppando anche in iniziative di tipo sociale.



chiare le caratteristiche degli attori che intendono portare avanti il processo progettuale ed i presupposti che li guideranno nelle azioni e nella metodologia di lavoro. Definire le premesse è necessario per la verifica ed è un atto di trasparenza verso i soggetti che si intende coinvolgere e verso i fruitori del progetto.

L'esplicitazione del sistema valoriale di riferimento, la cosiddetta *vision*, riguarda i diversi modi di leggere la realtà e i significati che le si attribuiscono. Essi portano a conoscenze, a ipotesi differenti, a modalità operative talvolta contrastanti ed è quindi di fondamentale importanza esplicitarli e condividerli con chi parteciperà al progetto.

Le teorie di riferimento⁶, ed in modo particolare i testi di G. Bateson, evidenziano che le premesse sono un filtro al rapporto tra noi e la realtà: un filtro non eliminabile ma conoscibile e quindi decodificabile. In particolare, Bateson dichiara «Questa impostazione dell'epistemologia, nel momento stesso in cui cerchiamo di ricavare descrizioni rivelatrici di altri sistemi con i quali interagiamo, ci obbliga a studiare le nostre descrizioni e la nostra natura di creature elaboratrici di informazione»⁷.

Esistono due livelli di premesse: uno teorico, derivato da quello che altri hanno scritto e teorizzato nel corso della storia, ed uno personale dato dall'insieme delle esperienze rielaborate, che si evidenzia nell'attribuzione di significato alle parole che vengono utilizzate nel linguaggio comune⁸.

6. Le teorie elaborate in modo particolare da Gregory Bateson si rifanno al clima culturale degli anni '50 negli Stati Uniti, che ha dato vita all'antropologia moderna, alla cibernetica, alle teorie dei sistemi e della comunicazione sviluppate in modo particolare dalla Scuola di Palo Alto.

7. G. Bateson, M.C. Bateson, *Dove gli angeli esitano. Verso un'epistemologia del sacro*, Milano, Adelphi, 1989.

8. È importante ricordare che il concetto di informazione non coincide con quello di significato. Significato è il valore che un'informazione assume per il sistema che la elabora ed esso comporta un cambiamento in quei processi del sistema attivati dall'informazione, che spesso risultano da associazioni stabilite nella precedente esperienza con quello stesso significato. Molto interessante, a tale proposito, l'articolo di Guy Deutscher pubblicato sul numero 867 della rivista «Internazionale» che presenta un'applicazione moderna di tali concetti.

Teorie



Personalì



I progetti hanno le basi nella “visione del mondo” che ciascuno ha, e si traducono in una serie di “parole chiave” che verranno poi inserite nel testo del progetto.

L'idea di autonomia, di migrante⁹, di integrazione e così via sono alla base del modo di percepire la realtà e sono i concetti che daranno una direzione al progetto stesso.

Senza tale consapevolezza si rischia di compiere azioni operative incongrue o addirittura dannose per il processo di trasformazione, senza peraltro capire “come mai”.

Infine non si deve dimenticare che anche gli altri, soprattutto i destinatari di progetto, potrebbero avere premesse e modi di vedere la realtà diversi. Non tenerne conto è un grave errore che potrebbe portare a realizzare progetti ed interventi non di per sé sbagliati ma non coerenti con le persone a cui ci si rivolge.

9. L'uso stesso di una parola piuttosto che un'altra è il segnale evidente delle nostre premesse; usare i termini “emigrati”, “migranti”, “stranieri”, “extracomunitario” o “migrante irregolare” è il modo di esprimere un modo di vedere il mondo, il suo funzionamento ed i fenomeni che in esso accadono. Illuminante, in tal senso, l'analisi di molti storici sulla parola “barbaro”, sulla sua etimologia ed il suo uso nei secoli.



5.4. I problemi ed i dati

Dalla prima definizione generica del problema si comincia a cercare di approfondire le situazioni che si vogliono affrontare e che porteranno a dare una direzione al progetto.

Innanzitutto è necessario distinguere tra problemi e bisogni; il bisogno focalizza l'attenzione sull'effetto ed è espresso in termini di necessità, carenza, malessere, disagio, mentre il problema declina i diversi fattori che concorrono, in termini di concause, a generare il bisogno.

Il lavoro da fare rispetto al problema intorno cui si vuole lavorare è:
Contestualizzarlo

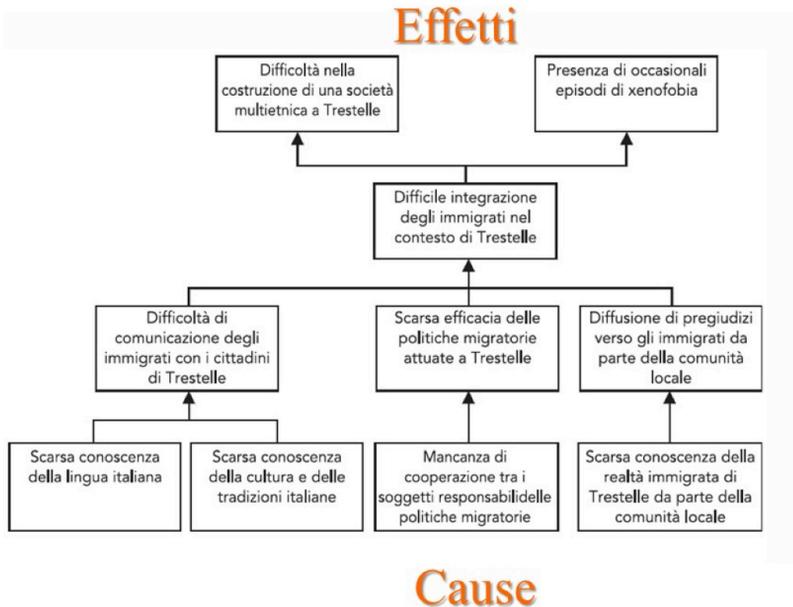
- Descrivere la situazione di partenza percepita come negativa, non funzionale o che comunque si intende modificare;
- Argomentarlo e legittimarlo
- Individuare i diversi fenomeni e le loro correlazioni;
- Analizzare i fatti e le evidenze locali (sintomi, eventi eclatanti, domande delle persone coinvolte);
- Circoscrivere la popolazione interessata ai fenomeni;
- Definire le variabili in gioco ed i fattori correlati (concause e derivanti);

Andamento dei fenomeni nel tempo e loro evoluzione.

Per questo lavoro la metodologia dell'albero dei problemi¹⁰ può aiutare ad evidenziare e sistematizzare.

Una volta identificato un numero ampio di problemi, è possibile costruire l'albero dei problemi, vale a dire un diagramma che illustri, in senso verticale dal basso verso l'alto, i legami causa-effetto tra i problemi identificati e le concause che concorrono a determinare le situazioni.

10. Tale diagramma, utilizzato nell'ambito dell'Approccio del Quadro Logico, offre una rappresentazione d'insieme della realtà problematica nella quale si vuole intervenire. È il risultato di un processo analitico (Analisi dei problemi) attraverso il quale vengono identificati e chiariti i problemi che impediscono lo svolgersi di un processo di sviluppo. Nell'Albero i singoli problemi sono collocati in ordine gerarchico, secondo relazioni di causa-effetto che vanno dal basso verso l'alto.



La logica del lavoro è quella della scomposizione del problema e dei fenomeni osservati per poi ricollocarli all'interno di un quadro di insieme che ne evidenzia le correlazioni ed i legami.

Una volta fatto il quadro complessivo, e mentre lo si specifica nei dettagli, è bene iniziare a raccogliere e sistematizzare una serie di informazioni e di dati sia di tipo qualitativo sia di tipo quantitativo che possano essere utili per dare oggettività alla lettura del problema.

Di seguito alcuni dei dati da ricercare:

- Bisogni
 - analisi quantitativa;
 - percezioni del bisogno da parte dei soggetti coinvolti;
 - percezione di altri attori.
- Altre risposte presenti sul territorio
- Disponibilità di altri attori coinvolgibili (altri partner)
- Vincoli formali, normativi e legislativi
- Risorse ed opportunità interne.



Un aspetto specifico dell'analisi dei dati è quello relativo all'analisi dei bisogni, che rappresenta un elemento cruciale della progettazione. Infatti è il momento in cui, attraverso la lettura dei "dati oggettivi" cercati, si conferma o si smentisce la percezione che si ha del problema e/o della situazione che si desidera modificare. Tale attività conoscitiva permette di comprendere meglio il fenomeno e di orientare così, in modo coerente, gli interventi e le azioni del progetto.

Ma l'analisi dei bisogni non può prescindere dall'analisi della domanda, cioè dall'analisi dei condizionamenti e delle forme in cui gli stessi bisogni trovano esplicitazione. Occorre distinguere, ad esempio, tra domande poste dal territorio, da singoli o da gruppi e comprendere quanto esse siano correlate al "potere sociale" ricoperto. Così come occorre capire quanto le domande poste siano coerenti con i bisogni effettivi e quali contenuti impliciti eventualmente racchiudano o, ancora, quali domande non riescano o non possano essere espresse da chi si trova in situazione di bisogno.

Successivamente si cercheranno i dati in base alla definizione dell'albero dei problemi e nel contempo, in base ai dati che si troveranno, andrà modificata l'analisi stessa, in un continuo lavoro per aggiustamenti.

Di seguito alcuni riferimenti rispetto alle fonti da cui reperire le informazioni necessarie.

Fonti informative	Informazioni
Bibliografiche e Ricerche ¹¹	Letterature ed interpretazioni del problema, connessioni tra fenomeni, elementi normativi...
Statistiche ¹²	Dati sulla popolazione target, dati sui territori e sui cambiamenti, profili, andamento demografico...
Rilevazioni/ricerche <i>ad hoc</i>	Informazioni specifiche su dati non già raccolti o sistematizzati
Interviste/colloqui	Analisi qualitative dei fenomeni, raccolta delle percezioni, disponibilità al cambiamento o al coinvolgimento nel processo progettuale

I dati raccolti costituiranno la “mappa” su cui basare il seguito del processo progettuale; disegnare la “mappa” è necessario per comprendere la situazione ma anche per trasmettere ad altri, soprattutto nella fase di scrittura del formulario in cui si dovrà far comprendere bene per quale motivo il progetto può essere utile o addirittura necessario.

5.5. Gli obiettivi

Dopo tali passaggi è possibile definire con una certa precisione gli obiettivi del progetto.

Prima di fare questo, tuttavia, è importante che l'organizzazione abbia chiara la *mission*, cioè della sua ragion d'essere, dei suoi scopi e della sua unicità. Ciò potrebbe sembrare superfluo in quanto generalmente si ritiene che i componenti siano consapevoli degli scopi statutari della stessa. Spesso però il tempo e il ricambio naturale delle persone possono

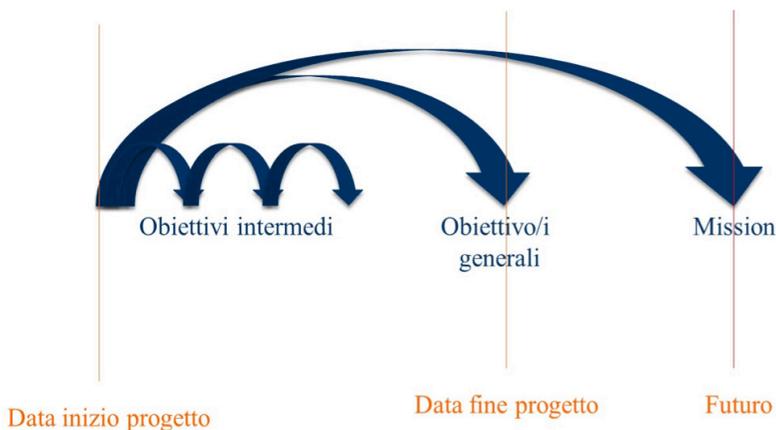
11. È possibile trovare una raccolta di pubblicazioni e ricerche sulla specifica sezione del sito www.sordelli.net allo specifico indirizzo <https://www.sordelli.net/da-leggere-e-vedere-mainmenu-106/pubblicazioni-di-settore-mainmenu-108>.

12. Le fonti informative disponibili nel web sono numerose, basta citare i diversi siti dell'ISTAT contenenti informazioni e dati in formato .csv, il portale unico dei dati della scuola, la mappatura delle associazioni dei migranti, ecc. A tal proposito si rinvia al sito www.sordelli.net nella specifica sezione <https://www.sordelli.net/finanziamenti-progettazione-mainmenu-89/strumenti/ricerca-dei-dati> ove è possibile trovare una raccolta ragionata di molte fonti di dati, utilizzabili nella progettazione.



far perdere il senso della direzione originaria con il rischio di elaborare progetti non coerenti con gli scopi dell'associazione e dunque non legati a una strategia complessiva di lungo periodo.

La *mission*, però, non va confusa con l'obiettivo generale del progetto; collocandosi nel futuro è l'elemento che dà la direzione all'agire e contiene l'obiettivo/i che con il progetto si vuole raggiungere. In questa fase il passaggio da compiere è quello di definire "la cosa ultima" che si intende raggiungere con il progetto, con le specifiche azioni ad esso correlate; in altre parole è la definizione della direzione, del "dove si vuole arrivare".



Fissare un obiettivo generale significa stabilire lo scopo del progetto: se si conosce qual è il fine a cui si vuole tendere probabilmente si riuscirà ad utilizzare le iniziative in modo appropriato anziché disperderle. Nonostante ciò sia abbastanza evidente, la definizione degli obiettivi spesso viene effettuata in modo piuttosto confuso.

Infine bisogna stare attenti a non confondere l'obiettivo generale con i diversi obiettivi intermedi, che nella successiva fase di programmazione andranno definiti; un obiettivo non è di per sé finale o intermedio, dipende dal progetto e dalla sua costruzione logica.

In un progetto di integrazione tra bambini nelle scuole elementari, formare le maestre potrebbe essere un obiettivo intermedio funzionale al miglio-

ramento, entro la fine del progetto, delle relazioni tra i bambini. Ma lo stesso obiettivo potrebbe essere, in un altro progetto, l'obiettivo finale propedeutico poi ad un proseguimento successivo ed autonomo del lavoro da parte delle maestre.

Ma come fare per fissare un buon obiettivo? Nel definire gli obiettivi dovremmo ricordare che essi devono essere S.M.A.R.T.¹³:

Specific - l'obiettivo fissato deve essere specifico, tangibile e definito in modo chiaro (rimanda a cosa, come e perché).

Measurable - l'obiettivo deve essere misurabile, cioè si deve poterne valutare il raggiungimento, secondo indicatori precisi e definiti in anticipo.

Achievable - l'obiettivo deve essere realizzabile date le risorse e le capacità a propria disposizione. Esso non deve essere impossibile da raggiungere; nel fissare gli obiettivi occorre tenere conto anche delle capacità e delle abilità necessarie per eseguire le azioni necessarie.

Realistic o relevant - deve essere correlato ad un contesto specifico, con i suoi punti di forza e di debolezza, e realisticamente raggiungibile date le risorse e i mezzi a disposizione.

Time Related - l'obiettivo deve essere basato sul tempo; occorre determinare il periodo di tempo entro il quale l'obiettivo può e deve essere realizzato.

5.6. La programmazione

Definite le finalità e gli obiettivi, cioè “dove andare”, occorre anche interrogarsi su quali metodologie e strumenti utilizzare, cioè su “come andare”. Esistono, infatti, modi diversi di raggiungere un obiettivo e non tutte le metodologie sono coerenti con ogni obiettivo.

Bisogna passare così alla fase della programmazione, attraverso queste fasi di lavoro:

- declinare obiettivo generale in sotto obiettivi;

13. Acronimo che sintetizza il metodo descritto da Peter Drucker nel suo libro *The Practice of Management* (1954) e che ancora oggi viene utilizzato nel settore



- definire per ogni sotto obiettivo l'azione atta a raggiungerlo;
- definire tempi per ogni azione;
- definire i legami tra le azioni;
- attribuire le risorse, umane e materiali, necessarie per la realizzazione di ogni azione.

Si identificano così delle fasi di lavoro che possono comprendere una o più azioni da realizzare in un tempo determinato. A ciascuna azione vanno abbinare le risorse umane, economiche, strumentali, ecc., necessarie per la realizzazione dell'azione stessa. Nella fase di pianificazione si deve prevedere l'inizio, la durata e la fine di ogni azione e quanto tempo impegnerà le persone coinvolte nel progetto.

La variabile tempo nelle fasi di pianificazione e, successivamente, di realizzazione è fondamentale. Spesso non viene considerata ed è causa di molti fallimenti. Esiste, nel processo di maturazione e cambiamento, una gradualità sequenziale e un'opportunità temporale per compiere i passi necessari.

Per programmare le azioni è possibile utilizzare il diagramma di Gantt¹⁴, che consente di dare una rappresentazione grafico-temporale della sequenza delle azioni.

La creazione di un diagramma di Gantt ci costringe a ragionare in termini di sequenza delle azioni, delle loro relazioni e della loro durata; un'azione che può essere realizzata parallelamente ad un'altra produce effetti, sull'intero progetto, molto diversi rispetto a quella che può partire solo a condizione che l'altra azione sia terminata (legame Inizio-Inizio

14. Il diagramma di Gantt è uno strumento di supporto alla gestione dei progetti, così chiamato in ricordo dell'ingegnere statunitense Henry Laurence Gantt (1861-1919), che si occupava di scienze sociali e che lo ideò nel 1917. Il diagramma di Gantt, usato principalmente nelle attività di *project management*, è costruito partendo da un asse orizzontale, a rappresentazione dell'arco temporale totale del progetto, e da un asse verticale, a rappresentazione delle mansioni o attività che costituiscono il progetto stesso. Per la creazione del diagramma di Gantt sono disponibili diversi software, da quelli più sofisticati e professionali a quelli più essenziali ma comunque adatti ad una progettazione in campo sociale. Il software GanttProject, programma open source curato da esperti di tutto il mondo e di diverse università, è reperibile sul sito <https://www.ganttproject.biz/>. Per ulteriori informazioni sui diversi software si può consultare la pagina <https://www.sordelli.net/finanziamenti-progettazione-mainmenu-89/strumenti/programmazione-e-gantt>.

il primo e Fine-Inizio il secondo). La durata dell'intero progetto dipende non solo dalla durata delle singole azioni ma anche dai loro legami; una cattiva programmazione, che non tenga conto in modo corretto dei legami, può produrre gravi problemi nella realizzazione e nel rispetto dei tempi previsti/richiesti.

Il diagramma di Gantt, oltre ad essere un ottimo modo per visualizzare le azioni concrete di un progetto, permette anche il controllo in fase di realizzazione; durante la gestione del progetto consente di visualizzare lo scarto tra dove si pensava di dovere essere in un determinato momento e dove effettivamente si è, permettendo così di aggiustare il tiro in itinere.

Una buona programmazione, inoltre, è fondamentale per la fase di pianificazione finanziaria: attraverso un'operazione analitica, si va ad attribuire un costo a ciascuna azione e successivamente si andrà a ricomporre i costi in un quadro unitario e sintetico.

5.7. Costruzione del piano dei costi

Se si sono definiti correttamente i tempi delle singole azioni e le risorse associate, sarà molto più semplice comporre il quadro dei costi in modo analitico e realistico, costruendo così un budget più facilmente rendicontabile.

L'attività di progettazione, rispetto alla parte dei costi, deve essere collegata a:

- previsione economica (definizione dei costi e delle entrate, che nel caso dei bandi non sono solo costituite dal finanziamento dell'Ente erogatore ma devono tener conto degli aspetti legati al cofinanziamento);
- pianificazione finanziaria (scansione temporale delle entrate e delle uscite di cassa).

Per impostare il budget si dovrà:

- quantificare economicamente le risorse necessarie per la realizzazione di ogni fase o azione del progetto (costi diretti);
- imputare pro quota, se e nella misura prevista dal bando, una parte di spese gestionali (relative alla gestione dell'intera struttura, costi indiretti).



Nel caso di un progetto finanziato, bisogna sempre tener conto che il piano dei costi va pensato anche in termini di “rendicontabilità” dei costi stessi di progetto¹⁵. Questo perché alla fine del progetto o in tranche intermedie, se e nelle percentuali previste dal bando:

- le spese andranno effettivamente sostenute;
- i costi andranno rendicontati con pezze giustificative fiscalmente valide;
- le spese andranno quietanzate nel periodo del progetto.

5.8. Valutare

Sin dalla sua attivazione il processo progettuale si svolge parallelamente ad almeno un altro processo: quello valutativo.

La valutazione può essere definita come un processo di conoscenza rivolto a formulare un giudizio costante su quanto accade. Questo passaggio cognitivo dovrà essere praticato intenzionalmente ed esplicitato chiaramente se si vorrà governare il progetto. La valutazione si basa, dunque, su un'attività di comparazione tra ciò che è stato dichiarato nel progetto e ciò che viene realizzato e sulla costruzione di parametri attraverso cui andare a descrivere, misurare, verificare, qualificare la realtà.

È bene che anche l'intero processo di valutazione venga realizzato dal gruppo di progetto al fine di considerare i diversi profili del progetto: finanziario, amministrativo, etico-valoriale, ecc.

La valutazione, provando a codificare almeno tre momenti, può essere realizzata:

- prima (o *ex ante*), ossia prima di attivare il progetto provando a capire l'impatto dello stesso e se vi sono le condizioni organizzative, politiche, economiche per sostenerlo;

15. Su questo tema è possibile scaricare una guida a capitoli rivolta a chi, nell'ambito delle organizzazioni del terzo settore, si occupa della progettazione e realizzazione degli interventi. Obiettivo della guida è dare indicazioni, procedure e strumenti che possano essere di supporto nell'elaborazione di budget di progetti e/o servizi e nella gestione amministrativa, compresa l'attività di rendicontazione economica, di progetti finanziati da enti pubblici o privati: <https://www.sordelli.net/finanziamenti-progettazione-mainmenu-89/strumenti/aspetti-economici-e-finanziari>.

- durante (o *in itinere*), ossia volta a controllare che il progetto si concretizzi nel rispetto di ciò che era stato previsto e a programmare eventuali passaggi correttivi;
- fine/dopo (o *ex post*), come operazione di rilettura dell'intero intervento e verifica del raggiungimento degli obiettivi e dei risultati dichiarati nel progetto.

La valutazione, se condivisa, diventa una preziosa occasione di scambio, una riflessione che conduce alla crescita dell'organizzazione e dei soggetti coinvolti nell'intervento.

Elemento chiave per la buona riuscita di un progetto è l'accompagnamento costante del processo con azioni atte a comprendere quanto sta accadendo e a valutare il complessivo andamento del percorso.

Necessario allora dotare il progetto di un sistema di monitoraggio costante, cioè di sistemi di accompagnamento e di verifica delle singole azioni messe in atto. Il monitoraggio consente di analizzare lo scarto tra i risultati attesi e quelli conseguiti e, attraverso la comprensione e l'interpretazione delle motivazioni, permette di correggere costantemente il "tiro". Il lavoro di lettura e decodifica dei "feed-back" che pervengono durante lo svolgimento delle singole "azioni" consente anche di "correggere" gli obiettivi iniziali e le ipotesi di percorso, andando cioè a porre dei correttivi non solo alle azioni ma alla struttura ed alla logica stessa del progetto.

Si deve però tenere conto del fatto che esistono alcuni elementi che possono rendere il lavoro di valutazione molto difficile o, in alcuni casi, impossibile e bisogna lavorare per evitarli o limitarli sin dalle prime fasi del lavoro:

- obiettivi di progetto oscuri o vaghi;
- conflitti o divergenze tra i soggetti coinvolti circa le finalità del progetto;
- poca chiarezza rispetto alle risorse, umane ed economiche, a disposizione del processo valutativo;
- valutazione intesa come strumento di conferma ed approvazione e non come elemento che può anche mettere in discussione le premesse di partenza e il lavoro svolto.



6. Rilievi conclusivi. Nei panni di chi valuterà

Nel presente contributo sono stati offerti spunti metodologici e quesiti per chi intraprende un processo progettuale. Si tratta di quesiti che a loro volta apriranno altre domande, che faranno emergere altri dubbi e riflessioni. Imparare a porsi le domande giuste è il primo passo necessario per trovare alcune delle risposte possibili.

Nella stesura finale di un progetto occorre inoltre non dare nulla per scontato, rischiando poi di omettere parti decisive per la valutazione dello stesso. A tal proposito va applicata la stessa regola generale usata per scrivere qualsiasi altro testo: non presupporre che quello che si pensa lo pensino anche gli altri e che quello di cui si è a conoscenza sia conosciuto anche degli altri. Vuol dire, in qualche modo, uscire da se stessi per mettersi nei panni di qualcun altro che, nel caso particolare della valutazione dei progetti, non sappiamo chi sia e che grado di dimetichezza abbia con quanto stiamo trattando.

Spesso una parte del formulario chiede di giustificare il progetto, di evidenziare quali sono gli elementi che lo rendono necessario. È ovvio per noi, che viviamo in quel territorio e che conosciamo direttamente la realtà di cui stiamo parlando, dare un senso ed un significato alle azioni che vogliamo realizzare; ma così non è per chi valuterà il progetto. Sarà capitato a molti di visualizzare scene, volti e luoghi mentre si scrivono i progetti, ma dobbiamo stare attenti perché sono solo patrimonio della nostra esperienza e quindi della nostra capacità “rappresentazionale”; non dobbiamo dimenticarci che il valutatore non sarà dotato delle stesse esperienze e quindi dello stesso modo di “rappresentarsi” la realtà. Infatti, per motivare il nostro progetto servono dati verificabili, analisi complesse ed articolate della realtà; bisogna rendere il più chiara e “dimostrata” possibile la necessità di realizzare proprio quella idea progettuale. In questa direzione, un buon modo per verificare quanto il nostro progetto sia effettivamente comprensibile agli occhi di terzi è quello di farlo leggere ad una persona esterna, anche non competente del tema, non direttamente coinvolta nel processo. È meglio ricevere critiche e giudizi negativi in fase di stesura che in fase di valutazione da parte della commissione; avremmo comunque tempo e modo per migliorare quanto stiamo facendo, prima dell’invio definitivo del progetto.

Questa è solo l'ultima tappa di una parte del processo progettuale. Se il progetto verrà approvato e finanziato dovrà anche essere realizzato... ma questo apre un nuovo capitolo altrettanto importante e ricco di significati.

**ATTORI ED ESPERIENZE
IN TEMA
DI IMMIGRAZIONE
E ASILO**

PARTE QUARTA



IL RUOLO DELLA PREFETTURA NELLA GESTIONE DEGLI INTERVENTI IN TEMA DI ASILO E IMMIGRAZIONE

Rita Reale

1. Il quadro normativo in tema di accoglienza dei richiedenti asilo

Dalla primavera dell'anno 2014, nella quale si è cominciato a registrare un crescente afflusso di richiedenti asilo, le Prefetture sono state coinvolte nella gestione dei richiedenti protezione internazionale svolgendo un ruolo fondamentale nel sistema dell'accoglienza, in sinergia con gli enti locali, per realizzare il sistema di protezione per i rifugiati e per i minori stranieri non accompagnati¹.

Tale sistema nel territorio italiano è disciplinato dal d.lgs. n. 142/2015, adottato in attuazione delle direttive europee 2013/32/UE e 2013/33/UE. Nell'attuale legislatura, il d.l. n. 113/2018 (c.d. decreto immigrazione e sicurezza)² ha introdotto ulteriori modifiche, che riformano in parte l'impianto complessivo del sistema, riflettendo un modello di accoglienza basata su regole definite al di fuori di una logica emergenziale, come emerso già nell'Intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 10 luglio 2014 da Stato, Regioni ed enti locali, nella quale era stato concordato il "Piano operativo nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari". Il sistema di accoglienza dei migranti

1. Per un approfondimento si veda C. Silvestro, *Le Prefetture. Uffici territoriali del Governo*, in *Ordinamento e attività istituzionali del Ministero dell'Interno*, M.T. Sempreviva (a cura di), Roma, Dike, 2020, p. 13 ss.

2. In tema di asilo e accoglienza, cfr. Camera dei deputati - Servizio Studi, *Diritto di asilo e accoglienza dei migranti sul territorio*, 9.4.2020, disponibile al link: <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105104.pdf>.



si fonda, infatti, sul principio della leale collaborazione, secondo forme apposite di coordinamento nazionale e regionale, basate sul Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'Interno con compiti di indirizzo, pianificazione e programmazione in materia di accoglienza, compresi quelli di individuare i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità di accoglienza.

L'accoglienza vera e propria si articola a sua volta in due fasi: la fase di prima accoglienza per il completamento delle operazioni di identificazione del richiedente e per la presentazione della domanda di asilo, all'interno dei c.d. centri governativi di prima accoglienza (art. 9) ed una seconda fase di accoglienza e di integrazione, assicurata, a livello territoriale, dai progetti degli enti locali nelle strutture del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar). Nell'impianto originario del d.lgs. n. 142/2015, i servizi della c.d. seconda accoglienza erano destinati a coloro che avevano già fatto richiesta della protezione internazionale (e anche coloro ai quali detto *status* era stato riconosciuto), privi di mezzi sufficienti di sostentamento. Con le novità introdotte dal citato d.l. n. 113/2018, viene modificata la tipologia di beneficiari che accedono al sistema di seconda accoglienza e le modalità di accesso. La riforma riserva i servizi di accoglienza degli enti locali che aderiscono allo Sprar (ridenominato Siproimi) ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati, escludendo dalla possibilità di usufruire dei relativi servizi i richiedenti la protezione internazionale. Possono inoltre essere accolti nel Sistema i cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per casi speciali (protezione sociale e vittime di tratta, violenza domestica e grave sfruttamento lavorativo), per cure mediche, per calamità, per atti di particolare valore civile.

I richiedenti protezione internazionale, a meno che non ricorrano le condizioni per cui necessitino il trattenimento nei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR), possono accedere solo alle misure previste nell'ambito dei centri di prima accoglienza, che hanno la funzione di consentire l'identificazione dello straniero (ove non sia stato possibile completare le operazioni negli *hotspot*), la verbalizzazione e l'avvio della procedura di esame della domanda di asilo, l'accertamento delle condizioni di salute e la sussistenza di eventuali situazioni di vulnerabilità che comportino

speciali misure di assistenza. Tale funzione è assicurata dai centri governativi di nuova istituzione, previsti dal d.lgs. n. 142/2015 sulla base della programmazione dei tavoli di coordinamento nazionale e interregionali (art. 9) e, in prima applicazione, dai centri di accoglienza già esistenti, come i Centri di accoglienza per i richiedenti asilo (CARA) e i Centri di accoglienza (CDA). L'invio del richiedente in queste strutture è disposto dal Prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno. In caso di esaurimento dei posti nei centri governativi, a causa di massicci afflussi di richiedenti, questi possono essere ospitati in strutture diverse. La natura di queste strutture, denominate CAS (centri di accoglienza straordinaria), è temporanea e l'individuazione viene effettuata dalle Prefetture, sentito l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura. I dati degli ultimi anni, tuttavia, relativi alle presenze dei migranti nelle strutture di accoglienza, evidenziano come la maggior parte dei richiedenti asilo sia ospitata in strutture provvisorie (c.d. CAS), poiché i servizi convenzionali a livello centrale e locale hanno capienza limitata. Anche nella Provincia di Lucca l'accoglienza dei richiedenti asilo è affidata prevalentemente alle strutture provvisorie gestite dalla Prefettura, basti pensare che nell'anno 2017, in cui si è registrato il picco delle presenze, a gennaio nei CAS erano ospitati 1213 richiedenti asilo a fronte di 81 migranti nelle strutture Sprar, aumentati a luglio a 1431 rispetto agli 81 presenti nello Sprar, diminuiti poi nel mese di dicembre a 1400 rispetto alle 86 presenze nella rete Sprar provinciale.

2. La gestione dell'accoglienza dei richiedenti asilo da parte della Prefettura

La gestione dell'accoglienza dei richiedenti asilo, particolarmente complessa in quanto richiede di contemperare esigenze di tutela del richiedente, di integrazione nel territorio ospitante e di salvaguardia della sicurezza pubblica, necessita della compresenza di professionalità e competenze di vario tipo, giuridico-amministrativo, economico-contabile e sociale, che proprio nella Prefettura sono presenti e si compendiano tra loro per supportare il dirigente della carriera prefettizia, titolare di un ruolo di coordinamento sia all'interno della Prefettura sia all'esterno, tra i vari operatori del pubblico, del privato e del terzo settore.



La gestione dei CAS ha richiesto, infatti, in primo luogo, notevoli competenze sia nell'individuazione dei Centri da dislocare sul territorio provinciale, tramite approfondite e mirate attività di mediazione con i Sindaci interessati, sia nell'aggiudicazione dei servizi di accoglienza attraverso apposite procedure di gara secondo il codice dei contratti pubblici. Il doveroso rispetto degli standard qualitativi, fissati nella convenzione con gli enti gestori nella fase di esecuzione dell'appalto, ha reso necessaria una continua attività di verifica, sia in fase controllo della documentazione relativa alla rendicontazione bimestrale, sia nel corso dei numerosi sopralluoghi.

Dall'anno 2015 all'anno 2019 sono state effettuate 198 visite ispettive, per ognuna delle quali è stato redatto apposito verbale da *teams* appositamente costituiti con il personale della Prefettura appartenente alle varie qualifiche professionali, coadiuvato, qualora necessario, per i profili attinenti alla sicurezza, dai Vigili del Fuoco e dai referenti del Dipartimento di prevenzione dell'ASL Toscana Nord Ovest.

Dal momento dell'attivazione del progetto MI.RE.CO, gestito dal Ministero dell'Interno e finanziato tramite fondi FAMI, l'attività ispettiva si è svolta secondo uno specifico protocollo, avvalendosi anche di professionisti esterni che hanno formato e coadiuvato il personale della Prefettura in alcune visite. Secondo le indicazioni del MI.RE.CO (*Monitoring and Improvement of Reception Conditions*)³, in ogni ispezione sono state svolte almeno due interviste, di solito condotte dai Funzionari Assistenti Sociali, ad ospiti del CAS. Le interviste, rigorosamente anonime, si sono rilevate importanti per l'individuazione di eventuali criticità all'interno dei centri di accoglienza, in particolare rispetto all'erogazione dei servizi per l'integrazione.

Nella gestione dei richiedenti protezione internazionale, notevole è stato l'impegno della Prefettura anche nelle attività legate alla dimensione di carattere sociale del fenomeno.

3. Per un approfondimento del progetto si veda la *Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza predisposto al fine di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri nel territorio nazionale*, presentata dal Ministro dell'Interno alle Camere ai sensi dell'art. 6, comma 2-bis, del d.l. 22 agosto 2014, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 ottobre 2014, n. 146, relativa all'anno 2017, comunicata il 14.8.2018 (XVIII legislatura), p. 70, disponibile al seguente link: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/339764.pdf>.

In tale contesto, a partire da maggio 2016, si è affinata una specifica procedura con il fondamentale supporto dei funzionari assistenti sociali per la gestione dell'avvio del procedimento di revoca delle misure di accoglienza e, in generale, delle problematiche emergenti all'interno dei CAS: sulla base delle segnalazione delle Forze dell'Ordine e, più frequentemente, dei gestori: il migrante che abbia tenuto comportamenti illeciti o comunque contrari al regolamento del CAS, è stato invitato in Prefettura per un colloquio, unitamente al referente della struttura in cui è stato ospitato. Da quella data alla fine dell'anno 2019 si sono tenuti 354 colloqui.

Il colloquio è stato finalizzato a far capire i motivi dell'avvio di revoca (per evitare la sola formale consegna del documento, spesso non compreso e non sufficientemente considerato) e a spiegare che, in caso di ulteriori comportamenti scorretti, la Prefettura avrebbe proceduto alla revoca definitiva delle misure di accoglienza, ovvero all'allontanamento del migrante dalla struttura in cui era stato alloggiato. In generale, il colloquio ha mirato a chiarire cosa, all'interno dei centri di accoglienza, è ragionevole chiedere e cosa è, invece, assolutamente irragionevole pretendere e quindi ad aumentare la consapevolezza del migrante rispetto al sistema in cui è temporaneamente inserito, prevenendo, tendenzialmente, problemi ed incomprensioni. Il colloquio – che spesso si è dovuto svolgere in inglese, francese o con l'aiuto di mediatori – è servito parimenti ad aumentare la consapevolezza degli operatori e dei gestori rispetto ai loro doveri nei confronti del richiedente asilo, partendo dall'assunto, sempre evidenziato nei colloqui, che il tempo di permanenza in struttura deve essere un tempo “qualificato” ed utilizzato per acquisire competenze (linguistiche, culturali, lavorative, relazionali...) che portino il migrante verso un percorso di vita autonomo.

Inoltre, sono stati svolti specifici colloqui con minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, che pur non potendo essere destinatari di avvisi di revoca in quanto minori, hanno comunque bisogno di attenzioni ed interventi educativi diversi⁴. Numerosi sono stati anche i

4. Per un approfondimento del quadro normativo di riferimento, cfr. Camera dei deputati - Servizio Studi, *Minori stranieri non accompagnati*, 19.3.2020 (XVIII legislatura), disponibile al link: <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104665.pdf>.



colloqui informativi, richiesti dai migranti o dagli operatori delle strutture, avvenuti sempre alla presenza di entrambi, finalizzati a prevenire ancora più precocemente problemi o incomprensioni causati da criticità specifiche (ubicazione delle strutture, ritardi nelle comunicazioni con Questura o Commissione territoriale, tensioni tra operatori e migranti che sono state superate con un chiarimento esterno alle dinamiche interne al CAS...), privilegiando il metodo del dialogo e della conoscenza reciproca.

Particolarmente impegnativo è stato anche il lavoro con le donne richiedenti asilo, che hanno manifestato bisogni legati a varie condizioni, singole o concomitanti, di vulnerabilità. Molte donne, infatti, presentavano disturbi legati ai traumi subiti nel percorso migratorio (*Post Traumatic Stress Disorder*), erano in stato di gravidanza o dovevano gestire figli piccoli e, soprattutto se nigeriane, erano vittime di tratta. Anche in questo caso, il coordinamento della Prefettura e l'attivazione di specifiche professionalità hanno permesso di affrontare i problemi in maniera competente ed efficace, arrivando spesso alla presa in carico dei soggetti vulnerabili da parte dei servizi e all'ingresso nelle strutture del sistema anti tratta.

3. (segue) Il Tavolo tecnico e il Consiglio territoriale dell'immigrazione

Ai fini della gestione dell'accoglienza, indispensabile è stato il lavoro di confronto tra la Prefettura e gli enti gestori che, pur di fatto da sempre in essere, grazie a confronti telefonici o personali tra operatori CAS e funzionari amministrativi e sociali, è stato poi definito e positivamente rafforzato da un Tavolo tecnico-operativo, presieduto dal dirigente della carriera prefettizia.

Tale Tavolo tecnico, si è riunito con una media di 2 volte al mese durante tutto il periodo di gestione dell'accoglienza. Esso si è mostrato, infatti, uno strumento indispensabile per:

- definire il regolamento delle strutture CAS, tradotto in più lingue, sottoscritto dai richiedenti protezione internazionale;
- omogenizzare gli *standards* dei servizi di accoglienza tra i vari gestori;
- monitorare ed intercettare le criticità, individuando con tempestività delle soluzioni e dei correttivi condivisi;

- individuare le modalità per la costituzione di specifici CAS per minori richiedenti asilo, che non potevano trovare accoglienza negli Sprar.

Sotto tale profilo, il Tavolo tecnico, costituisce la declinazione del Consiglio Territoriale dell'Immigrazione (CTI), convocato 13 volte nello stesso lasso temporale. Previsto dal d.P.R. n. 394/1999, istituito con D.P.C.M. del 18 dicembre 1999, tale organismo è presieduto dal Prefetto ed è composto da rappresentanti delle competenti amministrazioni dello Stato, della Regione, degli enti locali, degli enti e associazioni localmente attivi nel soccorso e nell'assistenza agli immigrati, delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro⁵.

Proprio per la flessibilità con cui può essere adattata la composizione dei soggetti partecipanti, in relazione alle tematiche affrontate per le politiche dell'immigrazione sul territorio, efficace è stata l'azione avviata in sede di CTI, finalizzata ad intercettare e assistere i migranti che hanno manifestato vulnerabilità di tipo psichiatrico. In tale contesto, oltre ai componenti istituzionali e ai gestori delle strutture di accoglienza, hanno partecipato il dirigente della psichiatria dell'ASL Toscana Nord Ovest e il referente del progetto FAMI Sprint⁶, di cui è soggetto proponente la Regione Toscana, il cui lavoro congiunto ha consentito l'accesso fisico dell'*équipe* di etnopsichiatria in tutti i CAS. Il coordinamento e il lavoro "in rete" della Prefettura ha portato ad individuare, in stretto contatto con i servizi sociali dei comuni, una struttura gestita dall'ente locale dedicata esclusivamente ai migranti con tale tipologia di vulnerabilità dimessi dalle strutture di accoglienza.

I Consigli, dunque, non sono solo l'elemento di raccordo tra Governo centrale e realtà locali per tutto ciò che riguarda l'immigrazione e le problematiche collegate, garantendo l'omogeneità delle politiche di gestione del fenomeno su tutto il territorio, ma assicurano anche un passaggio ad una concezione di lavoro in cui si valorizza l'approccio di rete. Una molteplicità di soggetti convocati intorno a un Tavolo di la-

5. Cfr. art. 3, comma 6, T.U. Imm.

6. Si ricorda a tal proposito che la Regione Toscana, con delibera 1.3.2016, n. 137, ha promosso il Progetto SPRINT al fine di implementare una strategia di difesa e sostegno della salute mentale di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale presenti sul territorio.



voro compongono l'organismo ed interagiscono mutualmente sui temi dell'immigrazione e dell'integrazione dei migranti regolari.

La compresenza di professionalità di vario tipo presenti nella Prefettura che supportano il dirigente prefettizio, a vocazione generalista e competenza diffusa, unitamente all'istituzione di appositi organismi di raccordo e di mediazione quali il CTI, costituiscono le "leve" non solo per una efficace gestione dell'accoglienza dei richiedenti asilo, ma dell'intero fenomeno dell'immigrazione.

4. Le competenze della Prefettura in tema di immigrazione

Proprio per le molteplici sfaccettature del fenomeno, la Prefettura - Ufficio territoriale del Governo risulta titolare di una serie di rilevanti competenze, comprendente la lotta alla immigrazione clandestina, il rilascio delle autorizzazioni all'ingresso per motivi di lavoro e ricongiungimento familiare e la concessione della cittadinanza italiana, che può configurarsi come il "coronamento" del processo di integrazione.

La normativa dettata in materia di immigrazione in Italia (i cui passaggi fondamentali sono segnati dalla l. 6 marzo 1998, n. 40, dal d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 – denominato Testo unico dell'Immigrazione, in seguito T.U. Imm. – e dalla l. 30 luglio 2002, n. 189) persegue lo scopo, in primo luogo, di regolare i flussi migratori, controllare l'ingresso degli stranieri alle frontiere e disciplinarne le condizioni di soggiorno nel nostro Paese.

Nell'assolvimento dei compiti in tema di immigrazione e del controllo sulla regolarità del soggiorno sul territorio nazionale, il Prefetto adotta il provvedimento di espulsione amministrativa degli stranieri non regolarmente presenti sul territorio, secondo quanto previsto dall'art. 13 del T.U. Imm. Decide il ricorso amministrativo avverso il diniego del Questore per il rilascio o il rinnovo del titolo di soggiorno.

Assai più rilevante è l'attività relativa al disbrigo delle pratiche per il rilascio delle autorizzazioni all'ingresso di lavoratori non comunitari o apolidi, di ricongiungimento familiare per non comunitari o apolidi, affidata allo *Sportello per l'Immigrazione*, istituito presso la Prefettura dall'art. 18 della l. n. 189/2002.

Lo Stato programma, infatti, periodicamente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il cosiddetto “decreto-flussi” introdotto dalla l. n. 40/1998, le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio italiano per lavoro subordinato e autonomo. La normativa prevede anche l’ingresso per lavoro in casi particolari (art. 27, T.U. Imm.).

Il cittadino straniero che ha fatto ingresso per motivi di lavoro in Italia a seguito dell’apposita autorizzazione rilasciata dallo SPI, è tenuto a sottoscrivere presso lo Sportello l’accordo di integrazione, previsto dal *Regolamento concernente la disciplina dell’accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato*, emanato con d.P.R. 14 settembre 2011, n. 179, entrato in vigore il 10 marzo 2012. Con tale istituto si è voluta perseguire la strada del patto con il cittadino non appartenente all’Unione europea regolarmente soggiornante, fondato su reciproci impegni. Da parte dello Stato, quello di assicurare il godimento dei diritti fondamentali e di fornire gli strumenti che consentano di acquisire la lingua, la cultura ed i principi della Costituzione italiana; da parte del cittadino straniero, l’impegno al rispetto delle regole della società civile, al fine di perseguire, nel reciproco interesse, un ordinato percorso di integrazione⁷.

Al Prefetto, inoltre, ai sensi della l. n. 91/1992, è attribuita la competenza del procedimento istruttorio in materia di riconoscimento della cittadinanza italiana⁸. Nel caso delle richieste di naturalizzazione per residenza, la procedura si definisce in sede centrale, mentre l’*iter* delle domande per matrimonio con cittadino italiano fa capo integralmente al Prefetto, che emana il relativo decreto.

5. Il ruolo della Prefettura e le sfide in tema di immigrazione

Coniugare il rispetto delle regole e il controllo dei flussi migratori con la fattiva integrazione degli stranieri e l’accoglienza di coloro che

7. Per un approfondimento, cfr. C. Cosentino, G. Paciullo, M. Vaccaro, *Ingresso e soggiorno dei cittadini stranieri*, in *Ordinamento e attività istituzionali del Ministero dell’Interno*, cit., p. 329 ss. (in part. p. 347).

8. Sul tema di veda G. Barbaro, G. Capuzzi, *La cittadinanza italiana*, in *Ordinamento e attività istituzionali del Ministero dell’Interno*, cit., p. 399 ss.



chiedono asilo, garantendo l'ordine la sicurezza pubblica è la sfida che si pone ad una società moderna e multietnica.

La molteplice titolarità delle procedure di cui si è detto, unitamente alla gestione dell'accoglienza e ai compiti di coordinamento di organismi di raccordo e mediazione, quale il Consiglio Territoriale dell'immigrazione, individuano proprio nella Prefettura l'articolazione periferica della pubblica amministrazione nevralgica per governare il complesso e cruciale fenomeno dell'immigrazione in sede locale, superando lo schematicismo di alcune risposte settoriali, cercando di raggiungere soluzioni armoniche, ponendo al centro il pubblico interesse e il bene comune.

FONTI E ATTORI IN TEMA DI IMMIGRAZIONE E ASILO. IL RUOLO DELLA QUESTURA

Davide De Servi

1. Premessa. Breve storia delle migrazioni

Il fenomeno delle migrazioni ha radici antiche anche se nel corso degli anni, per non dire dei secoli, ha assunto via via forme diverse. Senza tornare troppo indietro nel tempo, l'Italia nel corso del XX secolo si è caratterizzata per aver contribuito fortemente alle partenze di connazionali, che andavano “a cercar fortuna” nei Paesi economicamente più avanzati. Se nei primi anni del secolo, le mete più frequenti erano i Paesi del Nord e Sud America, col passare degli anni e data la chiusura in entrata da parte di alcuni Paesi, quali segnatamente gli Stati Uniti d'America, il flusso migratorio si è diretto sempre più spesso verso i Paesi europei più vicini, quali Germania, Svizzera e Belgio, attirati dalla domanda di manodopera nelle attività economiche più faticose ed usuranti che richiedevano la prestazione di persone giovani e disposte a sacrifici enormi; giusto per citare un tragico esempio, i fatti avvenuti a Marcinelle (Belgio) nel 1956, videro come vittime molti minatori di origine italiana. Il punto di cambiamento delle destinazioni si può indicativamente segnare nel periodo della seconda guerra mondiale; se prima molti italiani si dirigevano oltreoceano, dopo il 1945, con la crescita economica e la diffusione del benessere, i nostri connazionali si sono diretti più facilmente verso i Paesi europei, favoriti anche dalle modifiche legislative in materia dovute alla sottoscrizione dei Trattati di Roma, prodromi della istituzione che oggi conosciamo come “Unione europea”.

Oltre al fortissimo spostamento dalle Regioni meridionali verso quelle aree più sviluppate del centro Nord Italia e, simmetricamente, dalle zone a minor densità abitativa verso i maggiori centri urbani, con



gli anni '50 si è iniziato ad assistere alle prime immigrazioni dall'estero. Nei primi anni si trattava essenzialmente di persone che provenivano dai Paesi geograficamente più vicini all'Italia o che, in qualche modo, avevano subito in precedenza l'invasione, quali ad esempio Libia e Etiopia. Il *trend* sopra indicato si inverte nel 1973, l'anno passato alla storia anche per il c.d. "shock petrolifero", quando l'Italia diventa un Paese verso il quale emigrare più che quello dal quale si parte; nello stesso periodo si assiste anche alla c.d. "emigrazione di ritorno", al fenomeno del rientro in Italia di connazionali partiti per cercare fortuna all'estero (o dei loro discendenti) che, per le mutate condizioni socio-economiche dei Paesi di emigrazione (come ad esempio Brasile ed Argentina), decidono di rientrare nella penisola.

Ponendo quindi come punto temporale di partenza il 1973, dovranno passare quasi 20 anni per assistere al fenomeno immigratorio nelle dimensioni e composizione che oggi conosciamo. Bisogna risalire alla primavera-estate del 1991 infatti per collocare le migrazioni di massa, quel fenomeno rimasto icasticamente impresso nella memoria collettiva con l'immagine dei barconi sovraccarichi di persone che attraversarono il mar Adriatico per raggiungere la Puglia, dopo aver lasciato la vicina Albania. E se il fenomeno venne favorito, per non dire determinato, dal dissolvimento del blocco sovietico e dai mutati assetti geo-politici in tutta l'area dell'est Europa, non si può non citare l'affluenza, stavolta soprattutto in entrate dalle Regioni del Triveneto, dei profughi della (ex) Jugoslavia che fuggivano dalla guerra fratricida, anch'essa figlia del nuovo assetto politico istituzionale del Paese confinante. Mentre le immigrazioni di persone provenienti da altre aree geografiche, come Cina e altri Paesi asiatici, non si è contraddistinta per la drammaticità delle condizioni del viaggio, l'altro fenomeno che ha catturato l'attenzione pubblica, ed è entrato a far parte dell'agenda pubblica in maniera decisa, per non dire totalizzante, è sicuramente riferibile alle numerose imbarcazioni che, soprattutto dalla fine degli anni '90, in un crescendo che ha visto il punto di svolta nel 2017, trasportano persone provenienti dal continente africano e che, partite dalla Libia (e in misura minore dagli altri Paesi che si affacciano sul Mediterraneo) hanno raggiunto le coste siciliane e calabresi (ed anche, in misura minore, pugliesi e sarde).

Per fornire un dato, e rinviando alle statistiche ufficiali divulgate dall'Istat sui dati forniti dal Ministero dell'Interno consultabili anche sui numerosi siti Internet di riferimento¹, nel 2016 (anno di maggior afflusso) sono sbarcati in Italia circa 182.000 persone, originarie, come detto, di numerosi Paesi africani, con in testa Nigeria, Senegal e Gambia, e dell'area medio-orientale (Siria, Iraq e Afghanistan).

Le traversate via mare non fotografano però a pieno l'intero fenomeno "immigrazione", essendo certo che l'ingresso avviene anche in altri modi, quali ad esempio via terra lungo la c.d. "rotta balcanica", o utilizzando gli scali aeroportuali quando si tratta di persone che hanno diritto ad entrare per turismo in esenzione di visto consolare, per poi trattenerci in modo tendenzialmente stabile. Ed è proprio la ricerca di condizioni di vita migliori che determina la partenza della stragrande maggioranza dei migranti, che vedono nel modello italiano, o meglio europeo, il luogo di elezione preferito.

Terminata questa breve ricostruzione storica del fenomeno e detto che al momento risiedono in Italia circa 5,3 milioni di stranieri, cioè il 9% circa della popolazione globale², passeremo a vedere quale sia stata la risposta in termini normativi della gestione del complesso fenomeno che, per inciso, non può certamente essere considerato soltanto sotto il profilo meramente legislativo, ma coinvolge anche altre discipline socio-umanistiche, nonché le competenze di numerosi attori, istituzionali e privati.

2. Le fonti del diritto in materia di immigrazione

Fino al 1990 in sostanza non esisteva una legislazione organica in materia. Le poche norme dedicate espressamente agli "stranieri" erano ricomprese nel Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS),

1. Si veda in particolare la sezione "Dati e statistiche" disponibile sul sito del Ministero dell'Interno, www.interno.gov.it, e in particolare il "cruscotto statistico"; il sito Istat e in particolare l'archivio stranieri, disponibile al seguente link: www.istat.it/it/archivio/stranieri; il sito dell'Unione europea sulle statistiche in tema di asilo al link: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/it.

2. Il dato avrebbe bisogno di un'analisi più approfondita in ragione della difficoltà oggettiva di "catalogazione" di alcune fette della popolazione.



varato nel 1931³, che dedicava al “soggiorno degli stranieri” e agli “stranieri da espellere e da respingere” gli articoli da 142 a 152. Come si intuisce dal periodo di promulgazione e per quanto detto in apertura sul fenomeno, l’attenzione sia dell’opinione pubblica che delle autorità, non era certo rivolta al fenomeno immigratorio, essendo allora ancora un Paese dal quale si partiva per cercare fortuna (o fuggire per ragioni politiche) più che esser scelto come destinazione finale. Anche il passaggio alla Repubblica e la promulgazione della Carta costituzionale non favorirono il dibattito sull’argomento e gli operatori del diritto erano costretti a decidere sulla base della scarna disciplina in vigore e, soprattutto, sulla base delle varie circolari emanate dall’autorità amministrativa competente in materia, senza una armonizzazione effettiva, dovendo risolvere il caso pratico su norme varate in via generale (ad esempio in materia di lavoro) per soddisfare altre esigenze e riconoscere diritti previsti per tutti i destinatari e non specificatamente per gli immigrati⁴.

Alla fine del 1989, quindi all’indomani della caduta del muro di Berlino ma prima degli eccezionali sbarchi sopra riportati, il Governo allora in carica emanò il d.l. n. 416/1989, che l’anno seguente, alla fine di febbraio, venne convertito dalla l. n. 39/1990, passata alla storia con il nome di “Legge Martelli” dal nome dell’allora vice Presidente del Consiglio e poi Ministro della Giustizia. La Legge Martelli rappresenta il primo tentativo di dare ordine alla complessa materia dell’immigrazione (regolare e non) e fornisce un primo approccio giuridico per rispondere alle istanze di coloro che richiedevano una protezione internazionale, di cui si dirà meglio in seguito. Tuttavia, questa legge ebbe vita piuttosto breve, sia a causa di una intrinseca approssimazione nella definizione di molti aspetti del fenomeno, sia per le mutate condizioni sociali, derivanti essenzialmente dall’accresciuto numero di coloro che immigravano nel nostro Paese.

3. Cfr. r.d. 18 giugno 1931, n. 773.

4. Tra i provvedimenti più importanti di questa prima fase si può richiamare la l. n. 943/1986, c.d. “Legge Foschi”, recante norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine, per lo più riferita all’ambito lavorativo. Sul punto E. Rossi, *Immigrazione a quattordici anni dalla legge Turco-Napolitano*, in *La governance dell’immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (a cura di), Bologna, il Mulino, 2013, p. 61.

Come accennato, negli anni '90 si assiste a diversi momenti di frizione sociale dovute ai massicci arrivi di cittadini stranieri⁵ via mare (in particolare dall'Albania), cui si andarono ad aggiungere gli arrivi dai Paesi dell'Est Europa (segnatamente la Romania) e della sponda meridionale del Mediterraneo, quali Tunisia e Marocco. Questi quattro Paesi costituiscono, ormai da anni, le comunità maggiormente rappresentate in Italia, cui si sono aggiunti via via anche altre nazionalità, per cui si può dire che sono presenti cittadini di ogni Paese del mondo.

Vista la insufficienza della Legge Martelli a fornire gli strumenti normativi per affrontare il complesso fenomeno, e dopo alcuni tentativi adottati con decreto legge⁶, nel 1998 si pensò di varare un "Testo unico", per riassumere in un unico *corpus* tutte le norme sparse in varie leggi ed applicabili all'ingresso e al soggiorno dei cittadini extracomunitari (ed apolidi) che giungono in Italia per i più vari motivi. Il Testo unico, tuttora in vigore seppur con notevoli modifiche successive, prende il nome di "Turco-Napolitano" dal nome dei due esponenti politici che ebbero ad idearlo. Il decreto legislativo 25.7.1998 n. 286 (in seguito T.U. Imm.), questo il riferimento normativo, si compone di 6 titoli; oltre ai principi generali, sono disciplinati l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento, il lavoro, il diritto all'unità familiare e la tutela dei minori; il Titolo V è invece dedicato al riconoscimento dei diritti fondamentali quali l'istruzione, l'alloggio e le cure sanitarie, la partecipazione alla vita pubblica e l'integrazione sociale. L'anno successivo, il T.U. Imm. viene accompagnato dal regolamento di esecuzione, d.P.R. n. 394/1999, cui venne affidata una robusta parte della disciplina sull'immigrazione.

Nel 2002 il T.U. Imm. e il relativo regolamento subiscono una importante revisione⁷; con il mutato assetto politico-governativo, si apportano alcune importanti modifiche all'impianto generale, soprattutto per

5. Con tale espressione ci si riferisce ai cittadini di paesi terzi all'Unione europea.

6. Per un approfondimento della fase antecedente all'entrata in vigore del testo unico, cfr. M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Roma, Carocci, 2018, pp. 114-115.

7. Si fa riferimento alla legge n. 189/2002, c.d. "Legge Bossi-Fini". Per un approfondimento delle modifiche introdotte al testo unico da tale legge, cfr. E. Rossi, *Immigrazione a quattordici anni dalla legge Turco-Napolitano*, cit., p. 68 ss.



quanto riguarda l'ingresso per motivi di lavoro e il sistema delle espulsioni. Viene istituito lo Sportello Unico per l'Immigrazione, cui vengono affidati alcuni compiti in materia di ingresso per lavoro (con la stipula del contratto di soggiorno per lavoro subordinato previsto dal nuovo articolo 5-*bis*) e per ricongiungimento familiare, per il quale lo Sportello Unico rilascia il previsto nulla-osta finalizzato all'ingresso con visto per le persone da ricongiungere.

L'impianto delineato nel 2002 governa tuttora, salvo alcune modifiche sostanziali e procedurali, il sistema dell'ingresso e del soggiorno dei cittadini extracomunitari, sia dal punto di vista fisiologico che da quello patologico. Questa è in sostanza la disciplina interna che governa la materia "immigrazione". Col passare degli anni però, sempre più spesso l'Unione europea è intervenuta con regolamenti e direttive dettando regole di più ampio respiro e favorendo il recepimento di principi generali finora non ben delineati nell'ordinamento interno. Il riferimento è sostanzialmente alle norme che disciplinano i cittadini dell'Unione europea (e i loro familiari) e, per quello che qui più interessa, il corposo dispositivo di diritto sostanziale e procedurale che presidia il riconoscimento della protezione internazionale. Un salto indietro. L'Italia ha aderito alla Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951 nel 1954 (il successivo Protocollo di New York del 1967 è stato recepito nel 1970), ma fino al 2007 non esisteva una disciplina interna. In quell'anno, in attuazione del dettato dell'art. 10 Costituzione, viene recepita la direttiva 2004/83/CE che sarà recepita nell'ordinamento italiano con il d.lgs. n. 251/2007; l'anno seguente viene promulgato il d.lgs. n. 25/2008 (in recepimento della direttiva 2005/83/CE) che dispone in ordine alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale. A tale forma di protezione vengono ricondotti due *status*: rifugiato e titolare di protezione sussidiaria (entrambi normativi, a livello interno, nei due decreti legislativi sopra riportati). A livello nazionale viene inoltre prevista la "protezione umanitaria" (art. 5, comma 6, T.U. Imm.), poi espunta dall'ordinamento con l'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, convertito dalla l. n. 132/2018⁸.

8. Per un approfondimento della protezione internazionale e della protezione umanitaria, si rinvia in questo Volume ai contributi di E. Rossi e N. Morandi.

Per un corretto approccio al “sistema immigrazione” non si può però pensare che la cornice interpretativa sia data unicamente dal T.U. Imm. e dalle norme in tema di protezione internazionale, le quali non esauriscono le fonti del diritto interno in materia. Sia per la vastità ed estrema fluidità del fenomeno, sia per il fatto che i cittadini stranieri possono (e spesso accade) ricoprire più “ruoli sociali”, le norme astrattamente applicabili e di cui dover tener conto sono molteplici e fra loro talvolta inconciliabili. Fra i principi del T.U. Imm., vi è quello della tipizzazione della causale del rilascio del permesso di soggiorno, per cui l’autorizzazione può essere rilasciata unicamente per la motivazione prevista dalle norme primarie o regolamentari, anche se poi possono essere consentite anche altre attività (es. con il permesso di soggiorno per “famiglia” si può svolgere attività lavorativa). Si pensi, a mero titolo esemplificativo, alla scarsa armonizzazione fra le norme giuslavoristiche (che prevedono anche attività di tipo parasubordinato) e quelle che dispongono sul rilascio del permesso di soggiorno per lavoro subordinato o autonomo ma non prevedono un *terzo genere*.

Questo in estrema sintesi il novero delle fonti del diritto dell’immigrazione che, come detto, cercano di rispondere ai principi costituzionali e a recepire le convenzioni e trattati internazionali; per superare le difficoltà ermeneutiche, che talvolta si evidenziano nelle antinomie fra diritto interno (anche di livello costituzionale) e le fonti sovranazionali, più volte sono intervenute sia le Corti europee (CGUE e CEDU) che i massimi consessi nazionali, arrivando a delineare un diritto dell’immigrazione inteso in modo olistico e più rispondente al rispetto dei diritti umani fondamentali ed inalienabili, come ad esempio in tema di minori non accompagnati e di adozioni internazionali, discipline non previste dal T.U., ma spesso applicabili con questo “in combinato disposto” a chi richiede il rilascio di un permesso di soggiorno.

3. Gli attori in campo

La cornice giuridica prima esaminata consente di inquadrare il complesso sistema organizzativo che, tramite i vari attori istituzionali e non, gestisce il fenomeno immigrazione, sia dal punto di vista della formalizzazione della posizione giuridica dello straniero che da quello dell’ac-



coglienza e della messa a disposizione degli strumenti occorrenti per l'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali.

Un elenco delle forze in campo, tenuto conto del fatto che in alcune situazioni intervengono anche altri *stakeholders*, prende idealmente l'avvio da quegli uffici centrali del Ministero dell'Interno che sono deputati in via prioritaria e continuativa alla gestione del fenomeno "dall'alto"⁹. Il riferimento è al Dipartimento delle Libertà Civili e Immigrazione (uno dei 5 dipartimenti nei quali si articola il Ministero) e la Direzione Centrale dell'Immigrazione e Frontiere, posto alle dipendenze del Dipartimento della Pubblica Sicurezza. La rassegna comprende poi il Ministero degli Affari Esteri e Cooperazione Internazionale, che si occupa fra l'altro, tramite le autorità consolari nei Paesi di partenza, della emissione dei visti di ingresso e della legalizzazione e "apostille" sui documenti redatti in lingua originale e occorrenti per la richiesta di rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno e il Ministero del Lavoro, che interviene, tra i vari ambiti, nella procedura prevista dall'art. 32 T.U. Imm. per il rinnovo del permesso in favore dei minori non accompagnati al compimento della maggiore età.

Senza soffermarsi sul ruolo delle Regioni che, soprattutto nei ultimi 10 anni, hanno contribuito a agli interventi di accoglienza e integrazione dei migranti sul territorio¹⁰, l'intervento in materia è sostanzialmente a livello provinciale, con in testa il già citato Sportello Unico Immigrazione che ha sede all'interno della Prefettura-U.T.G., ufficio questo deputato alla gestione e organizzazione dell'accoglienza e alla supervisione della tenuta dei registri anagrafici, chiamando quindi in causa i Comuni che, anche con i propri servizi sociali, si occupano essenzialmente dell'orientamento e dell'inserimento sociale dei cittadini stranieri.

Come per gli altri residenti poi, i cittadini stranieri possono venire in contatto ed essere seguiti da una serie di uffici - P.A., come a mero titolo esemplificativo le Camere di Commercio, i Centri per l'Impiego, le Università e istituti parificati, nonché da una serie di attori privati appar-

9. Sull'organizzazione del Ministero dell'Interno, anche con riferimento alle funzioni in tema di immigrazione, si vedano i contributi raccolti in M. Teresa Sempreviva (a cura di), *Ordinamento e attività istituzionali del Ministero dell'Interno*, Roma, Dike, 2020.

10. Per un approfondimento si rinvia in questo Volume al contributo di M. Veltri.

tenenti al c.d. “terzo settore”. Tra questi ultimi si segnalano i gestori dei centri di accoglienza, anche straordinaria (c.d. “CAS”), cui è demandata l’effettiva accoglienza dei richiedenti protezione internazionale prima della decisione sullo “*status*” da parte della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione (o, a seguito di ricorso, dell’autorità giudiziaria), nonché, una volta ottenuta la protezione, i gestori dei centri del Siproimi (*ex Sprar*).

A tal riguardo si evidenzia che le Commissioni territoriali sono organi amministrativi, al cui vertice è posto un dirigente della carriera prefettizia, che esaminano e decidono in merito alla richiesta di riconoscimento della protezione internazionale. Tali Commissioni, insediate fisicamente presso la stessa Prefettura di riferimento, sono presenti su tutto il territorio nazionale, seguendo un criterio di importanza in relazione all’afflusso effettivo dei richiedenti asilo e con competenza su più province limitrofe, in ragione del luogo di dimora del richiedente. Dipendono gerarchicamente dalla Commissione Nazionale, che non ha compiti di prima valutazione, e che è a sua volta è incardinata nel Dipartimento Libertà Civili del Ministero dell’Interno. Le decisioni della Commissioni possono essere impugnate dallo straniero presso l’A.G. ordinaria (i Tribunali “distrettuali” dove sono state costituite apposite Sezioni specializzate). Sempre per quanto riguarda i richiedenti asilo, un altro organismo che talvolta viene chiamato a decidere sul percorso dello straniero/richiedente asilo sul territorio è l’Unità Dublino che, incardinata presso il Dipartimento Libertà Civili, è chiamata a determinare lo Stato membro dell’UE competente dell’esame della domanda d’asilo presentata in uno degli altri Stati membri da un cittadino di un Paese terzo (o apolide) ai sensi della c.d. “normativa Dublino”¹¹.

4. L’organizzazione delle Questure

Come si nota, sono parecchi gli attori sia pubblici che privati che possono incidentalmente intervenire nella vita di uno straniero. Ma si-

11. Cfr. Regolamento (UE) 604/2013. Sulle Sezioni dell’Unità Dublino, si veda l’art. 11 d.l. n. 113/2018, conv. dalla l. n. 132/2018.



curamente con uno di questi, anche suo malgrado, dovrà prima o poi avere una relazione: il riferimento è alla Questura ed in particolare alla sua articolazione specifica, l'Ufficio Immigrazione.

Gli Uffici Immigrazione sono costituiti all'interno di ogni Questura e sono a loro volta suddivisi in 4 sezioni, indipendentemente dalla "fascia" di grandezza della Questura. La prima sezione è un ufficio di *staff* del dirigente: si occupa di organizzazione, servizi del personale, esigenze logistiche e informatiche, rapporti con gli Enti esterni e segreteria. La seconda sezione è la più corposa dal punto di vista del numero di personale addetto e si interessa delle pratiche finalizzate al rilascio e al rinnovo dei permessi e delle "carte" di soggiorno (compresi i procedimenti di presa in carico delle domande inoltrate tramite le Poste italiane e gli sportelli aperti al pubblico), ai rifiuti e revoche delle autorizzazioni a permanere sul territorio nazionale e alle informazioni per il decisore sulle domande di concessione della cittadinanza italiana. La terza sezione si occupa della redazione degli atti relativi alle espulsioni amministrative e giudiziarie, dei rapporti con il Dipartimento per l'assegnazione dei posti nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio, la prenotazione dei voli di rientro per le persone espulse, la rappresentanza in giudizio per le convalide delle espulsioni e dei trattenimenti, nonché della gestione della banca-dati Schengen relativa alle persone cui è stato fatto divieto di rientro in Italia. Alla quarta sezione sono demandati i compiti di ricezione delle domande di protezione internazionale (i modelli "C3"), i rapporti con le Commissioni territoriali, l'Unità Dublino e le AA.GG. in materia, il rilascio e il rinnovo dei permessi per "richiesta asilo". Fino a non molti anni fa, soprattutto nelle province più piccole, gli addetti alla quarta sezione erano pochissimi, in considerazione del fatto che le domande di riconoscimento di protezione internazionale erano rare, per cui venivano gestite dagli addetti alle altre sezioni (di solito la "terza"). Dal 2011, a seguito della nota "sentenza El Dridi"¹², le domande di riconoscimento sono aumentate in maniera vertiginosa, per cui si è provveduto a strutturare in maniera più organica la sezione competente.

12. Cfr. CGUE, sent. 28.4.2011, C-61/11.

Tornando indietro nel tempo, lo stesso ragionamento ha governato l'impiego del personale in tutti gli Uffici Immigrazione, nei quali, fino agli anni '80 del secolo scorso, facevano servizio pochi agenti. Come evidenziato in apertura, il massiccio afflusso di cittadini stranieri degli anni '90, ha costretto ad una revisione in positivo degli organici degli Uffici Immigrazione; addirittura, con il riordino (in atto) dell'organizzazione del Dipartimento della P.S. sia a livello centrale che periferico, e del ruolo dirigenziale, anche nelle città più piccole gli Uffici Immigrazione avranno dignità di ufficio a sé stante e non saranno più incardinati all'interno delle Divisioni Polizia Amministrativa Sociale e Immigrazione, come avviene al momento. Nelle città più grandi (Roma, Milano, Napoli, Torino, Genova e Palermo) già ora gli Uffici Immigrazione hanno rango "divisionale" e sono retti da un Primo Dirigente della Polizia di Stato. Salendo ancora nella scala gerarchica, considerando le maggiori esigenze operative e di competenze giuridiche ed organizzative e l'intima connessione che lega gli aspetti relazionali, con le modifiche legislative del 2002 venne anche deciso di creare la Direzione Centrale dell'Immigrazione e degli Stranieri, incardinata nel Dipartimento della Pubblica Sicurezza e alla cui guida siede un Prefetto. Come si nota dalla denominazione, si sono voluti riunire sotto un'unica casa-madre, gli uffici centrali che si occupano della organizzazione generale, della gestione delle risorse finanziarie, anche di derivazione europea, e della "nomofilassi" del pianeta Immigrazione e dei servizi di polizia di frontiera, fino ad allora sottoposti a due direzioni centrali diverse.

5. L'accesso agli Uffici Immigrazione: la mediazione culturale

Spesso accade che i cittadini stranieri che si rivolgono alla Questura parlino unicamente la lingua del Paese di origine; dall'altro lato, non sempre gli operatori della Polizia detengono le sufficienti conoscenze in materia di lingue straniere e/o veicolari. Peraltro, nel corso degli anni, per via dei pensionamenti e del blocco del *turn-over* sono rimasti in servizio pochi interpreti-dipendenti diretti del Ministero; d'altronde, sarebbe impossibile avere a disposizione persone in grado di parlare qualsiasi idioma all'interno dello stesso Ufficio. Tuttavia, soprattutto al



primo approccio, la barriera linguistica potrebbe costituire un ostacolo insormontabile nella corretta impostazione e definizione della pratica di rilascio del primo permesso; *a fortiori*, il ragionamento vale per i richiedenti asilo cui viene richiesto di raccontare il proprio vissuto, sia nel Paese di origine che durante il viaggio (a volta lungo mesi) intrapreso per giungere in Europa. Non solo. La capacità di tradurre fedelmente le domande e le richieste degli operatori sono una condizione necessaria ma insufficiente a ben instaurare un rapporto corretto con l'interlocutore. Considerata la diversa "cultura" di provenienza, l'assetto valoriale di riferimento, nonché l'asimmetria informativa fra il richiedente e la P.A., diventa necessaria la partecipazione di un "mediatore culturale": figura in grado di tradurre le richieste sia dal punto di vista lessicale che da quello della decodificazione dell'assunto entro i parametri conosciuti.

Considerata tale necessità, si può richiamare l'esperienza condotta nell'ambito dei progetti "Ludem"¹³ e "Lumit"¹⁴, finanziati con le risorse del Fondo asilo migrazione e integrazione, ai quali ha partecipato – come beneficiaria secondaria – anche la Questura di Lucca, al cui interno sono stati impiegati per due anni (dal marzo 2018 allo stesso mese del 2020) sia un mediatore culturale che un operatore legale. A tal riguardo, l'Ufficio Immigrazione ha potuto beneficiare del supporto di vari mediatori culturali, selezionati fra coloro che provenivano dalle zone di maggior afflusso dei richiedenti asilo ed in particolare dal Nord Africa, dal Pakistan e Paesi confinanti e dall'area dell'ex Unione Sovietica. Le lingue più utilizzate sono state l'arabo, il francese, l'inglese, l'urdu e il russo.

Nell'ambito di tali progetti, i mediatori culturali hanno avuto il compito di assistere gli stranieri nella redazione delle domande di richiesta e di rinnovo di permesso di soggiorno e di richiesta della protezione internazionale, sia che fossero appena giunti in Italia, sia che avessero già avuto un'esperienza nel nostro Paese. La mediazione culturale si è

13. Il progetto "Ludem" si è sviluppato da marzo 2018 a marzo 2019 (capofila Prefettura di Lucca) ed è stato finalizzato a migliorare la capacità organizzativa e i livelli di erogazione dei servizi amministrativi rivolti a cittadini dei paesi terzi.

14. Il progetto "Lumit" si è sviluppato da aprile 2019 ad aprile 2020 (capofila Prefettura di Lucca) ed è stato finalizzato a rispondere alle esigenze in tema di immigrazione del territorio, inteso come *network* di soggetti pubblici (Prefettura, Questura ed enti locali).

resa necessaria per una migliore comprensione della vicenda umana del richiedente e per poter ben tradurre le informazioni rilevanti ai fini della valutazione della domanda. Posto che l'audizione del richiedente asilo viene effettuata in seguito davanti alla Commissione territoriale, che esaminerà le motivazioni a sostegno della domanda di "asilo", anche in prima battuta, l'operatore di polizia ha il compito da raccogliere le informazioni sulla persona e sulla famiglia, per cui necessita della presenza del mediatore culturale, quantomeno in funzione di mero interprete.

Oltre agli aspetti relazionali, vengono inoltre in gioco anche il rispetto delle linee guida previste dalla Convenzione di Dublino, in ossequio alle quali appare imprescindibile la presenza del mediatore fin dal primo approccio con il richiedente asilo. Il motivo è riconducibile alla messa in opera delle *buone pratiche* che dovrebbero sempre caratterizzare i rapporti pubblico-privato, in particolar modo quando si tratta di persone che provengono da un Paese diverso, non parlano la lingua nazionale e devono raccontare episodi che possono far scaturire il meccanismo della c.d. "vittimizzazione secondaria", per cui il sostegno, anche di natura empatica, di una persona etnicamente affine, può determinare una migliore predisposizione al racconto e alla conseguente corretta comprensione dei fatti in causa.

Accanto al mediatore, nell'ambito dei progetti sopra indicati, la figura dell'operatore legale ha completato il servizio reso ai richiedenti asilo, cui sono stati messe a disposizione le conoscenze e le competenze giuridiche in materia di immigrazione ed in particolare dei diritti e dei doveri posti in capo ai richiedenti asilo. Compito dell'operatore legale è stato quello di fornire, con il tramite del mediatore, le opportune notizie sui diritti che si assumono nel momento in cui si richiede asilo, sulla procedura che verrà seguita ed in particolare sulla successiva audizione in Commissione, sulla possibilità di fruire della accoglienza in un centro di accoglienza e, in genere, sui diritti fondamentali spettanti, tra i quali in particolare le cure mediche. Di contro, ai richiedenti asilo è stato richiesto di rispondere alle convocazioni della Commissione, di partecipare alla vita di gruppo all'interno dei centri, di rispettare le regole interne e fornire le informazioni richieste secondo verità. In maniera secondaria ma non meramente residuale, la stessa attività è stata svolta



anche in favore dei cittadini stranieri che si apprestavano a richiedere il rilascio (o il rinnovo) del permesso di soggiorno “ordinario”, cioè non legato ad una richiesta di protezione. In conclusione, la presenza dell’operatrice legale e del mediatore culturale a fianco dell’operatore di polizia ha contribuito a ben gestire le istanze di parte e ad abbattere quella che, con un termine utilizzato in teatro per indicare le aporie fra recitanti e pubblico, si definisce la “quarta parete”, qui intesa come la difficoltà e la naturale diffidenza che caratterizza il rapporto fra il potere costituito e il cittadino.

IL FINANZIAMENTO DEI PROGETTI IN TEMA DI IMMIGRAZIONE E ASILO: LA PROGRAMMAZIONE DEL FONDO ASILO MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE

Francesca Meoni

1. Premessa

Il “Fondo asilo migrazione e integrazione 2014-2020” (FAMI) è strumento dell’Unione europea finalizzato a contribuire alle politiche sull’immigrazione degli Stati membri. Si tratta di uno strumento finanziario istituito con Regolamento UE n. 516/2014 con l’obiettivo di promuovere una gestione integrata dei flussi migratori sostenendo tutti gli aspetti del fenomeno: asilo, integrazione e rimpatrio. Tale regolamento richiama espressamente il Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, che agli artt. 78 e 79 delinea il quadro comune dei principi e delle azioni negli ambiti dell’asilo e dell’immigrazione e nell’art. 80 esplicita che gli ambiti sono governati dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario.

Intento di questo contributo è fornire alcuni spunti circa il finanziamento che il FAMI può offrire agli interventi in materia di immigrazione e asilo realizzati negli Stati membri, fornendo alcuni elementi di ordine generale, ma soprattutto cercando di fare emergere, anche tramite esempi specifici, i principi e la logica sottostante a quei progetti che gli addetti ai lavori incontrano nel loro quotidiano. Il contributo nasce dall’esperienza di chi scrive, direttrice dell’area inclusione sociale del Consorzio CO&SO¹, che dal 2015 ad oggi ha gestito e progettato oltre

1. Il Consorzio CO&SO è un consorzio di cooperative sociale che svolge attività su vari ambiti socio-sanitari a livello regionale toscano, una delle aree di intervento è l’inclusione sociale che si occupa, tra le altre attività, di immigrazione con una specializzazione in progetti FAMI. Nel Consorzio è inoltre presente un settore specializzato in progettazione europea.



15 progetti a valere su fondi FAMI, tra i quali il progetto Lumit (*Lucca Migration Task Force*), finalizzato a creare un sistema di facilitazione dell'accesso ai servizi territoriali e di promozione degli stessi affinché il territorio, inteso come *network* di soggetti pubblici (Prefettura, Questura ed enti locali), possa rispondere in modo sinergico e uniforme alla variabilità di fenomeni e politiche migratorie e alle criticità di gestione e controllo che ne derivano². L'analisi si concentrerà in particolar modo sulla parte del Fondo che tra il 2014 ed il 2020 è stata gestita tramite avvisi pubblici del Ministero dell'Interno dedicati a soggetti pubblici e privati.

2. Il Fondo europeo FAMI “asilo, migrazione e integrazione”

Entrando nei termini specifici del FAMI, le aree di intervento che lo caratterizzano sono: l'asilo, la migrazione legale, il rimpatrio e la solidarietà/cooperazione in una logica che tende a realizzare interventi in termini di filiera cercando di incidere nelle varie fasi del percorso di migrazione, dagli interventi pre-partenza, al pieno godimento della cittadinanza.

Obiettivo generale del Fondo è quello di «contribuire alla gestione efficace dei flussi migratori e all'attuazione, al rafforzamento e allo sviluppo della politica comune di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea e della politica comune dell'immigrazione, nel pieno rispetto dei diritti e dei principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea», contribuendo – al contempo – al raggiungimento dei seguenti obiettivi specifici comuni: a) rafforzare e sviluppare tutti gli aspetti del sistema europeo comune di asilo, compresa la sua dimensione esterna; b) sostenere la migrazione legale verso gli Stati membri in funzione del loro fabbisogno economico e sociale, come il fabbisogno del mercato del lavoro, preservando al contempo l'integrità dei sistemi di immigrazione degli Stati membri, e promuovere l'effettiva integrazione dei cittadini di paesi terzi; c) promuovere strategie di rimpatrio eque ed efficaci negli Stati membri, che contribuiscano a con-

2. Per un approfondimento degli obiettivi e delle azioni di progetto, si rinvia in questo Volume al contributo di M. Bonetti.

trastare l'immigrazione illegale, con particolare attenzione al carattere durevole del rimpatrio e alla riammissione effettiva nei Paesi di origine e di transito; d) migliorare la solidarietà e la ripartizione delle responsabilità fra gli Stati membri, specie quelli più esposti ai flussi migratori e di richiedenti asilo, anche attraverso la cooperazione pratica³.

Si deve tuttavia precisare come il FAMI, istituito nel 2014, non sia uno strumento del tutto nuovo, ma una sorta di evoluzione dei precedenti Fondi SOLID 2007-2013 che prevedevano misure a supporto delle politiche di asilo e immigrazione, ma in una logica di divisione degli ambiti. I Fondi SOLID, infatti, erano distinti in quattro fondi e quindi quattro strumenti finanziari: Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi, Fondo Europeo rifugiati, Fondo europeo rimpatrio, Fondo europeo per le frontiere esterne.

Questo cambiamento potrebbe sembrare del tutto irrilevante, e quindi meramente nominale, in realtà contribuisce a una maggiore flessibilità delle risorse destinate a ogni singolo Stato membro, il quale in base alle proprie esigenze e nel rispetto delle indicazioni di base, che vedremo successivamente, può declinare con un piano nazionale annuale il fondo sulle proprie reali esigenze sia in ambito asilo sia in ambito immigrazione.

Dando uno sguardo alla storia degli ultimi anni, dal 2014 ad oggi, ci rendiamo conto quanto questa flessibilità sui due ambiti possa essere stata importante per la risposta a eventi che nell'arco di tempo della programmazione hanno attraversato l'Europa e in particolare l'Italia e lo si riscontra proprio ripercorrendo gli avvisi che annualmente sono usciti in Italia⁴. Al contempo è opportuno sottolineare che, proprio perché il

3. Cfr. art. 3 Regolamento (UE) n. 516/2014. In dottrina, cfr. M.T. Consoli, K.F. Gulino, F. Mazzeo, *I flussi migratori nell'Europa del Sud tra continuità e fratture. Il Fondo per l'Asilo, Migrazione e Integrazione e la costruzione di un sistema d'asilo*, in «Autonomie locali e servizi sociali», 3, 2019, p. 433.

4. Per un approfondimento si veda la pagina dedicata al Fondo asilo migrazione e integrazione 2014-2020 sul sito del Ministero dell'Interno (<https://www.interno.gov.it/temi/im-migrazione-e-asilo/fondi-europei/fondo-asilo-migrazione-e-integrazione-fami>), nonché per un riepilogo degli avvisi il documento disponibile al seguente link: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/programme_2014it65amnp001_8_4_it.pdf.



FAMI si declina in avvisi, essi non hanno una vocazione strutturale intrinseca, indipendente, ma piuttosto una vocazione di stimolo, sviluppo, sperimentazione di strumenti per il miglioramento, il cambiamento degli interventi nazionali in ambito immigrazione. Questa specifica è molto importante, in quanto, spesso, la temporaneità dei fondi, il loro essere limitati nel tempo li mostra come interventi spot senza futuro e lo sono, certamente, nella misura in cui in fase di progettazione non se ne comprenda la reale finalità.

3. La pianificazione nazionale

È utile, tuttavia, prima di inoltrarci nello specifico della progettazione FAMI, comprendere la poliedricità del Fondo FAMI in relazione alla pianificazione nazionale. Come descritto nell'introduzione del Programma Nazionale FAMI italiano, «il PN individua i fabbisogni di medio termine più avvertiti nel settore dell'asilo, dell'integrazione e dei rimpatri, declinando per ciascuna area gli obiettivi di carattere prioritario ed i risultati funzionali al loro conseguimento», un programma che partendo da un'attenta analisi del contesto esprime esso stesso indicazioni di progettazione pluriennale fermo restando la possibilità di adeguamento alle nuove esigenze e sfide nel periodo 2014-2020.

In questa direzione sono definiti gli ambiti di intervento, ma anche i soggetti destinati ad agire e interagire nel fondo. Questo aspetto è importante per comprendere la portata di un fondo di cui, spesso, gli attori locali sia pubblici sia privati non ne vedono che una parte attraverso la pubblicazione degli avvisi. Il fondo, infatti, copre gli ambiti asilo, integrazione, immigrazione (migrazione legale), rimpatrio e solidarietà/cooperazione, ma ha anche un'ulteriore specifica relativa ai casi speciali che fa riferimento ai temi del reinsediamento e ricollocamento. Si sviluppa tra interventi a livello nazionale ed europeo dando supporto alle politiche nazionali e di cooperazione internazionale che restano di diretta gestione del Ministero dell'Interno tramite l'Autorità Responsabile FAMI e interventi che si trasformano in Avvisi pubblici. Questi ultimi sono rivolti a diversi soggetti sia pubblici sia privati, in forma di call aperte, oppure sono indirizzati direttamente, per interventi specifici, a soggetti qualificati per l'intervento stesso. Gli avvisi, inoltre, hanno varie

dimensioni territoriali che vanno dal locale al nazionale, arrivando ad una dimensione trans-nazionale per ciò che concerne la cooperazione e specifici interventi che prevedono scambi di buone prassi.

Gli ambiti di intervento si esplicano nel fondo attraverso la definizione di 4 obiettivi specifici sopra richiamati e dei relativi obiettivi nazionali, che trovano nel piano nazionale la loro declinazione specifica, gli indicatori di risultato, e la programmazione temporale all'interno del periodo 2014-2020.

4. La progettazione FAMI in merito agli avvisi pubblici del Ministero dell'Interno

La progettazione FAMI è una tipica progettazione europea, che negli anni è diventata sempre più somigliante alla progettazione della quota del fondo di diretta gestione dell'Unione europea (*Asylum, Migration and Integration Fund*, AMIF). La progettazione FAMI è una progettazione per obiettivi, dati dal PN, come descritto nel paragrafo precedente, e questo aspetto deve essere sottolineato in quanto non procedendo per obiettivi macro spesso non tutti gli avvisi sono per tutti i territori. Tale aspetto è molto rilevante, a parere di chi scrive, che nella propria esperienza ha visto spesso soggetti intraprendere la via della progettazione FAMI su avvisi che per il territorio su cui si intendeva progettare non erano adeguati.

La prima parte, infatti, della progettazione non è la progettazione stessa, ma piuttosto la valutazione della sostenibilità dell'avviso sul territorio di riferimento. Ad esempio, nel 2016 è uscito un avviso su obiettivo specifico 1 riguardante l'inserimento socio-lavorativo di titolari di protezione internazionale⁵: un avviso molto interessante in quanto concer-

5. Il Consorzio CO&SO ha gestito un progetto su questo avviso prog. "Si può fare!", ed ora ha in avvio con altri partners su diversi territori della Regione Toscana l'omologo avviso del 2019, prog. "InsideAUT", ma con uno scenario completamente diverso da molti punti di vista: ad esempio l'aumento dei titolari di protezione internazionale presenti sui territori. Per quanto concerne l'aumento del numero dei titolari di protezione internazionale hanno influito certamente due fattori, uno riguarda il fatto che nel 2016 molte delle persone giunte in Italia facevano riferimento agli sbarchi avvenuti tra la primavera del 2014 ed il 2015, un periodo di tempo in cui molte persone è ancora nella fase della domanda di protezione internazionale e quindi richiedenti protezione internazionale, l'altro fattore riguarda, a partire dal 2019, un tendenziale aumento del numero degli esiti positivi delle Commissioni territoriali, a questo



neva i processi di inserimento socio-lavorativo e quindi la possibilità di supportare l'autonomia e sperimentare percorsi *ad hoc*, ma tuttavia solo per il target dei titolari di protezione internazionale. In fase di valutazione di fattibilità della progettazione quest'ultimo aspetto era certamente quello da tenere maggiormente in considerazione in quanto al tempo i titolari di protezione internazionale erano una percentuale minima rispetto ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari. Pertanto chi si fosse addentrato in questo avviso avrebbe dovuto considerare prioritariamente alcuni elementi:

1. Il reale numero di titolari di protezione internazionale sul territorio dove si voleva progettare;
2. Il rischio di *drop-out* nei percorsi progettati;
3. Il proprio radicamento sul territorio di riferimento al fine di avere capacità di individuazione dei destinatari e di interazione con i servizi;
4. La proporzione tra il numero reale di destinatari raggiungibili, le attività eseguibili ed il budget di progetto.

Questo esempio serve per far comprendere che oltre alla capacità di progettazione in riferimento ai FAMI emerge la necessità di una capacità di valutazione iniziale di sostenibilità avviso-territorio ed è essenziale avere ben chiare le regole dell'esecuzione che vanno dal raggiungimento degli obiettivi tramite gli indicatori di realizzazione e risultato, alla gestione del budget di progetto e per ultimo, ma certo di non minore importanza, l'impostazione di attività che siano efficaci in una logica di intervento e *capacity building*.

Dal momento che uno dei principi su cui si fonda il FAMI è la promozione e il supporto alle politiche, realizzare un progetto nell'ambito del FAMI non significa solamente realizzare un progetto, ma significa realizzare azioni che possano avere un impatto reale sull'ambito di intervento. Riprendendo l'avviso precedentemente citato si doveva realizzare un miglioramento delle capacità di personalizzazione dei percorsi di inclusione sul target specifico e rafforzare la rete dei soggetti interessati nei percorsi.

proposito è possibile consultare i dati disponibili sul sito del Dipartimento delle libertà civili e dell'immigrazione, sezione - numeri dell'asilo.

Prima, quindi, di inoltrarsi nella progettazione è necessario intraprendere la valutazione della sostenibilità degli obiettivi FAMI su un dato territorio considerando non solo il problema su quale si intende intervenire, ma anche le risorse che si hanno a disposizione al fine del conseguimento degli obiettivi prefissati. La progettazione, quindi, dopo un'accurata valutazione della possibilità di intraprendere il percorso, diventa lo sforzo di declinare in maniera realistica gli obiettivi del progetto in termini di attività, tempi, destinatari, risorse economiche e di pianificare ogni singola azione con i propri risultati. Come per tutta la progettazione europea la metodologia privilegiata è quella del *Project Cycle Management*, nel quale si incontrano la necessità di integrare le competenze, di concertare le azioni e dare una struttura logica forte al progetto (Quadro Logico).

Assumendo questa metodologia, quando diversi soggetti sono interessati a partecipare insieme a un avviso FAMI è necessario procedere con la co-progettazione al fine di sviluppare un progetto che tenga conto di quanto affermato precedentemente.

Certamente quando si parla di co-progettazione dobbiamo comprendere cosa intendiamo; nel caso della progettazione FAMI la co-progettazione interviene in due accezioni, come metodologia e come strumento:

1. *Metodologia di progettazione*: al fine di definire il ciclo del progetto tramite un quadro logico, più sono coinvolti i soggetti interessati più il progetto sarà realizzabile, in quanto tramite la co-progettazione è possibile tenere conto delle competenze, delle specializzazioni, delle risorse, ma anche dei nodi problematici degli interessati e sviluppare l'idea progettuale nei minimi particolari, dalle attività alle risorse umane, affinché sia immediatamente attuabile, se finanziata, e perseguibile fino al termine dell'esecuzione. Nonostante siano previste rimodulazioni in sede di esecuzione, la fase esecutiva deve essere coincidente per attività, indicatori, budget alla proposta progettuale presentata.
2. *Strumento di selezione*: nel caso in cui il Capofila sia un ente pubblico, per individuare dei partner e/o esecutori è necessaria una procedura di evidenza pubblica. Ci sono due possibilità:



una riguarda la selezione dell'esecutore e in questo caso l'ente pubblico progetta come soggetto unico sull'avviso FAMI individuando l'esecutore in una fase successiva all'aggiudicazione del finanziamento; l'altra riguarda la possibilità di selezione dei partner in fase di proposta con un avviso di co-progettazione. Lo strumento dell'avviso di co-progettazione è comprensibilmente maggiormente affine al FAMI in quanto permette, appunto, di progettare insieme e di agire sulla progettazione in maniera corresponsabile.

Negli ultimi anni si è visto sempre più spesso l'utilizzo dello strumento della co-progettazione, che ovviamente dà possibilità di agire anche con la metodologia. Gli avvisi di selezione dei partner sono diversi per ogni ente pubblico, ma con alcune somiglianze che riguardano spesso una proposta progettuale e l'esperienza del soggetto sia in relazione all'ambito dell'avviso sia in relazione alla specifica esperienza su fondi europei.

Il sopra richiamato progetto "Lumit", ad esempio, è il risultato di una co-progettazione tra la Prefettura di Lucca, il Consorzio CO&SO e la Scuola Superiore Sant'Anna su un Avviso dedicato in maniera esclusiva alle Prefetture al fine di rafforzarne le competenze, i servizi e supportare le attività di orientamento e monitoraggio e formare operatori.

5. I progetti FAMI: tematiche ed esempi

Come affermato precedentemente i progetti FAMI hanno una durata definita che solitamente riguarda il tempo di messa in atto di attività per il miglioramento dei servizi e delle politiche negli ambiti di intervento previsti.

Molti sono gli esempi di sperimentazione in questo senso e alcuni estremamente interessanti, ad esempio gli avvisi connessi al disagio psicologico. Come ben sappiamo negli ultimi anni chi ha accolto migranti forzati ha spesso rilevato le difficoltà psicologiche connesse al percorso migratorio che compromettono fortemente l'autonomia delle persone. Insieme a queste difficoltà il sistema di accoglienza, inteso come tutti i soggetti interessati dal tema delle migrazioni, ha rilevato le ulteriori difficoltà dovute alla necessità di una specifica presa

in carico, una specializzazione che connettesse con istanze di ordine culturale e non solo.

Dal 2016 sono usciti tre avvisi orientati a questo problema: due a livello regionale dedicati a Regioni o ASL e uno dedicato agli enti locali; i due regionali riferiti all'obiettivo specifico 1 (asilo) avevano come fine il potenziamento del sistema sanitario affiancando agli operatori e servizi sanitari unità mobili per l'individuazione e la presa in carico specifica dei destinatari, (richiedenti e titolari di protezione internazionale); mentre il terzo, uscito nel 2019, connesso all'obiettivo specifico 2 (migrazione legale) tutt'ora in esecuzione, è diretto, all'aumento delle capacità del sistema pubblico, *capacity bulding*, sul tema del disagio mentale e delle dipendenze dei cittadini dei paesi terzi. Quest'ultimo, se a prima vista poteva sembrare un'ulteriore declinazione dei primi due, in realtà ha una propria diversità in quanto prevede come destinatari gli operatori del servizio pubblico e i cittadini di paesi terzi, quindi un ampliamento di target rispetto ai primi, come destinatari indiretti e una dimensione territoriale ridotta.

Negli anni si sono visti anche avvisi fortemente diretti alla risposta a emergenze, ad esempio gli avvisi di potenziamento del sistema di accoglienza dedicati ai minori stranieri non accompagnati, con attività di prima accoglienza in centri dedicati, attraverso i quali si sono definite le modalità di presa in carico in emergenza inserendo un tassello tra l'accoglienza subito dopo lo sbarco e l'accoglienza di secondo livello dello Sprar/Siproimi. Questi progetti in linea con il superiore interesse del minore sono stati eseguiti in connessione con UNHCR e Save the Children e l'esperienza realizzata è, poi, transitata nella legge n. 47/2017⁶ e nei progetti di supporto e accoglienza di MSNA vulnerabili.

A questi esempi si aggiungono gli avvisi dedicati al rimpatrio volontario assistito (obiettivo specifico 3), ad attività di supporto al reinsediamento/ricollocazione (obiettivo specifico 4) e altri indirizzati al supporto delle politiche nazionali, regionali e locali rivolte all'integrazione dei cittadini di paesi terzi a partire da progetti nei Paesi di origine fino ad arrivare a interventi specifici sull'inclusione sociale.

6. Si fa riferimento alla c.d. Legge Zampa. Per un commento si veda T. Bruno, *I minori stranieri non accompagnati. Analisi ragionate della L. 7 aprile 2017, n. 47*, Piacenza, La Tribuna, 2017.



Attualmente la Regione Toscana ha in essere due progetti a valere su due linee di intervento dedicate alle Regioni, non competitivi, FAMI PRIMA e FAMI IMPACT, uno dedicato all’inserimento lavorativo dei migranti “COMMIT” e l’altro dedicato all’integrazione dei migranti “TEAMS” entrambi su obiettivo specifico 2.

Per avere un’idea della portata degli interventi FAMI è possibile consultare il sito del Ministero dell’Interno⁷.

6. FAMI 2014-2020, considerazioni e prospettive

A oggi, nel 2020, il programma FAMI è in conclusione nonostante ci siano progetti in procinto di avvio, ma come abbiamo già visto con i fondi SOLID, l’esecuzione e la chiusura dei singoli progetti va oltre il periodo di vigenza del fondo. In questo momento non possiamo sapere cosa sarà del FAMI, tuttavia è certo che, per i principi esplicitati nel Trattato sul funzionamento della Comunità Europea, dovranno essere introdotti altri strumenti di supporto agli Stati in ambito immigrazione.

Ciò sollecita alcune considerazioni di ordine generale che riguardano il concetto stesso di immigrazione. Dal punto di vista della specializzazione il Fondo FAMI è stato, ed è, uno strumento estremamente performante e altamente qualificato, ed è sufficiente osservare gli avvisi per rendersi conto dell’accurata analisi di contesto che sta alla base, le connessioni e la poliedricità. Dall’altra parte però l’attuazione si scontra con la forte disomogeneità non solo dei territori, ma anche dei servizi e delle politiche a livello nazionale italiano in ambito immigrazione, di qui la necessità di investire a livello strutturale sulle politiche in ambito immigrazione.

Una progettazione in supporto alle politiche nazionali dovrebbe avere come controparte una struttura maggiormente omogenea sul tutto il territorio nazionale e il supporto dovrebbe avere maggiore forza nel determinare il cambiamento. Un progetto FAMI lascia le sue tracce nei territori, ma non ovunque e non per tutti i progetti questa proget-

7. Si veda a tal proposito l’elenco dei progetti finanziati all’1.1.2020, disponibile al seguente link: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/fami_db_progetti_rev_01.01.2020.pdf.

tazione significa un cambiamento duraturo rischiando di amplificare le differenze tra territori. Il tema immigrazione pone molte questioni, soprattutto dopo l'esperienza dell'emergenza che ha attraversato negli ultimi anni l'Italia, in quanto molte delle energie sono state investite per fronteggiare le situazioni nell'immediato mettendo, spesso e non certo ovunque, in secondo piano la necessità di investire sulla cittadinanza e declinare i servizi non in maniera esclusiva sui migranti, ma piuttosto di far sì che i servizi abbiano le risorse per affrontare le specifiche difficoltà dei migranti nel godere dei diritti fondamentali loro spettanti sul territorio nazionale. Un pensiero mi attraversa durante ogni progettazione: come fare per ripensare tutti i servizi a partire da chi è in situazione di svantaggio come cittadino? Seguito da altri anche più ambiziosi: come fare affinché in ogni parte del territorio una persona possa esercitare e godere dei "diritti di cittadinanza", non intesa ovviamente come cittadinanza italiana, nella stessa maniera? Come fare affinché ogni bambino straniero che entra per la prima volta a scuola in Italia possa avere la stessa accoglienza ovunque?

Queste ultime domande non hanno evidentemente una risposta, ma hanno un sogno: la piena esigibilità dei diritti ed i sogni servono per lavorare ogni giorno con quell'entusiasmo di cui necessita il cambiamento.

PROGETTARE PER INCLUDERE, TRA VINCOLI E INNOVAZIONI: I PROGETTI FAMI DELLA PREFETTURA DI LUCCA

Marta Bonetti

1. Introduzione: dal programma europeo alle progettualità locali

Il Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI, 2014-2020) è lo specifico programma di finanziamento istituito dall'Unione europea per sostenere gli Stati membri nell'attuazione di una politica comune in materia di flussi migratori. Il governo delle migrazioni non riguarda infatti soltanto il controllo delle persone che attraversano le frontiere, ma anche le misure che vengono prese dalle amministrazioni pubbliche per "integrare" i migranti nei Paesi di destinazione. Se le prime politiche sono di competenza prevalente dei Governi nazionali, l'integrazione dei migranti è invece oggetto di un sistema di *governance* multilivello più articolato che si estende dalla scala sovranazionale a quello locale¹.

Il Programma Nazionale (PN) FAMI, il documento programmatico con cui l'Italia ha definito gli obiettivi strategici e operativi da realizzare con la dotazione finanziaria a disposizione, coerentemente con le linee europee, ha individuato tra i settori prioritari di intervento, la qualificazione dell'offerta di servizi pubblici, attraverso «il consolidamento delle attività di *capacity building* delle pubbliche amministrazioni»². È in questo quadro che si colloca la circolare del Dipartimento per le Libertà Civi-

1. F. Campomori, *La governance multilivello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, in «Le Istituzioni del Federalismo», 1, 2019, pp. 5-20.

2. Programma Nazionale FAMI, Obiettivo Specifico 2.2, *Immigrazione e integrazione*.



li e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno che invita le Prefetture a presentare «proposte progettuali a sportello» per «migliorare le [proprie] capacità organizzative» e che richiama l'attenzione sull'esigenza di «ampliare l'azione di rafforzamento delle *governance locali* in chiave strategica per una migliore e più efficace gestione del fenomeno migratorio»³. La circolare ha costituito la cornice in cui si è inserita la sperimentazione realizzata dalla Prefettura di Lucca attraverso due progetti annuali che si sono succeduti da marzo 2018 ad aprile 2020, denominati rispettivamente Ludem (*Lucca Migration Help Desk*) e Lumit (*Lucca Migration Task Force*). Entrambe le progettualità sono state realizzate in *partnership* con il Consorzio Co&So e Odissea Cooperativa Sociale⁴, e a partire dalla seconda annualità, con la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

Il presente contributo si propone di illustrare il quadro di riferimento delle due sperimentazioni, le implicazioni organizzative, nonché le esigenze di sostegno futuro, evidenziando aspetti innovativi e potenziali limiti. La ricostruzione si basa sull'analisi della documentazione e sulle informazioni raccolte durante lo svolgimento delle attività che chi scrive ha potuto seguire per intero, in qualità di coordinatrice dei due progetti.

2. L'amministrazione della migrazione: una priorità trascurata

L'esigenza di rafforzare i servizi per gli stranieri trova ampio spazio a livello europeo. Nel 2004, i "Principi fondamentali comuni della politica dell'integrazione dei migranti" (*Common Basic Principles*), adottati dal Consiglio Giustizia e affari interni dell'Unione europea, raccomandano di rafforzare la capacità degli organismi pubblici e privati fornitori di servizi di interagire con i cittadini di paesi terzi attraverso servizi in-

3. Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, circolare 20 marzo 2017, n. 4366.

4. Il Consorzio CO&SO è un consorzio di cooperative sociali che svolge attività in vari ambiti socio-sanitari a livello regionale toscano. Una delle aree di intervento è l'inclusione sociale che si occupa, tra le altre attività, di immigrazione con una specializzazione in progetti FAMI. L'esecuzione dei progetti qui considerati è stata curata dalla cooperativa consorzata Odissea, soggetto con esperienza pluriennale nella gestione di servizi indirizzati al target.

terculturali di interpretazione e traduzione, programmi di *mentoring*, servizi di intermediazione e sportelli di informazione unici⁵.

Il rapporto tra immigrazione e servizi si pone infatti come uno dei temi più complessi per le società contemporanee: la crescente diversificazione della popolazione legata ai fenomeni migratori pone sfide importanti non soltanto per i servizi di welfare, ma per tutto l'apparato deputato all'amministrazione della presenza straniera e richiede nuove competenze, conoscenze e risorse sia da parte degli operatori che delle organizzazioni.

A differenza di altri grandi Paesi europei che sono diventati destinazioni di immigrazione di massa quando gli apparati statali erano ancora in fase espansiva, l'Italia si è trovata nella circostanza di dotarsi di un dispositivo amministrativo *ex novo* in un contesto di strutturale carenza di risorse e alla luce di un orientamento di *policy* generale che promuove il "dimagrimento" degli apparati istituzionali pubblici e l'allestimento di differenti modalità di intervento per la pubblica amministrazione.

A fronte della crescita anche sostenuta della presenza straniera, il "modo italiano"⁶ di gestire l'immigrazione, "implicito" e "involontario"⁷, tende ad essere emergenziale, privo di una *vision* di medio-lungo periodo e di un'impalcatura di politiche e orientamenti normativi stabili. Alla crescita della presenza dei migranti non corrisponde un rafforzamento dell'apparato amministrativo preposto, né in termini di dotazioni organiche né di adeguamento delle competenze. Eppure dall'efficienza di quell'apparato dipende non soltanto l'effettività delle norme, ma la vita quotidiana delle persone che scontano in termini di precarizzazione giuridica le conseguenze

5. Commissione delle Comunità Europee, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Un'Agenda comune per l'integrazione. Quadro per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi nell'Unione Europea*, COM (2005) 389 definitivo, Bruxelles, 1 settembre 2005.

6. E. Barberis, *Il ruolo degli operatori sociali dell'immigrazione nel welfare locale*, in «Autonomie Locali e Servizi. Sociali», 1, 2010, pp. 45-60.

7. G. Zincone, *Immigration to Italy: data and policies*, in *Migration policies. A comparative perspective*, F. Heckmann, W. Bosswick (a cura di), Stuttgart, Enke, 1995, pp. 137-156; M. Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, il Mulino, 2005.



della carenza di personale tecnico, di procedure e meccanismi complicati, di strutture che reagiscono con lentezza ai cambiamenti in atto⁸.

3. Il contesto territoriale di intervento

In Provincia di Lucca i cittadini stranieri rappresentano una presenza strutturale, seppure ancora inferiore alla media regionale. Nel 2018, su 389.295 residenti (dati Istat), gli stranieri sono complessivamente 31.184, ovvero l'8,0% della popolazione; tra questi, meno della metà provengono dai paesi terzi, in particolare africani e asiatici. In ragione dei mutamenti al quadro legislativo di riferimento e in linea con le tendenze nazionali, nel corso degli anni anche a Lucca si è passati dalle migrazioni economiche, attraverso quelle successivamente per ricongiungimento familiare, a una più recente fase caratterizzata da nuovi flussi motivati dalla ricerca di asilo politico e protezione internazionale.

Gli anni che precedono l'avvio dei Progetti, e in particolare quelli successivi alla "crisi dei rifugiati" del 2015, sono caratterizzati da un aumento dei flussi, che prosegue sino al 2017, e dalla progressiva strutturazione del sistema di accoglienza, nato dal d.lgs. n. 142/2015 e articolato sui due livelli. In Provincia di Lucca, buona parte dell'accoglienza si svolge nei Centri di accoglienza straordinaria (c.d. CAS), gestiti dalla Prefettura, che su indicazioni del Ministero dell'Interno affida l'erogazione dei servizi a operatori economici privati e del Terzo Settore. Nello stesso periodo, conosce rilevanti ampliamenti anche la rete del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar), in cui si svolge la seconda accoglienza, promossa dai Comuni che decidono volontariamente di aderire a tale progettazione dopo aver risposto a un bando ministeriale.

A marzo 2018, quando il progetto Ludem prende avvio, i posti disponibili nel sistema di accoglienza locale sono in totale 1.389, di cui 1.292 (il 93,0%) nei CAS e 97 (7,0%) nel sistema Sprar (dati Prefettura di

8. T. Caponio *et al.*, *Amministrare l'immigrazione. La difficile simbiosi tra burocrazia e cittadini stranieri*, FIERI – Rapporti di ricerca, settembre 2012 in <https://www.fieri.it/2012/09/19/rapporto-di-ricerca-amministrare-limmigrazione-2/> (ultima consultazione 20 aprile 2020).

Lucca e Servizio Centrale dello Sprar/Siproimi). Un anno dopo, a marzo 2019, i posti disponibili risultano sensibilmente diminuiti e pari in totale a 1.196 (-13,9%), di cui 1.060 (88,6%) in CAS e 136 (11,4%) in Sprar/Siproimi. A marzo 2020, i posti disponibili appaiono ulteriormente ridotti e in totale pari a 826 (con un calo rispetto a marzo 2018 di -40,5%), dei quali 589 nei CAS (il 71,3%) e 237 in Sprar/Siproimi (il 28,7%).

4. Un percorso in evoluzione

Ricostruire la storia della nascita e dell'evoluzione dei due Progetti FAMI promossi dalla Prefettura di Lucca può offrire una conoscenza realistica del processo di innovazione attivato nello specifico contesto locale, evidenziandone gli elementi che hanno contribuito alla sua realizzazione. L'innovazione di modalità di lavoro e di servizio infatti non può mai prescindere dall'esistente e da ciò che si è sedimentato nella storia di un'organizzazione. La sperimentazione si è sviluppata attraverso alcune fasi, che hanno trovato nella circolare ministeriale la leva potenzialmente capace di aprire e sostenere processi di innovazione.

4.1. La Prefettura di Lucca: un'istituzione orientata all'innovazione

Nella sua storia recente, la Prefettura di Lucca si è mostrata come un contesto favorevole all'introduzione di pratiche innovative. A partire dagli anni della cosiddetta "Emergenza Nord Africa", l'Ente ha sviluppato alcune iniziative finalizzate a migliorare la qualità e la *governance* del sistema locale, tanto da essere inserita nella rassegna ministeriale "Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia"⁹. In particolare, l'Area IV (Diritti civili, cittadinanza, condizione giuridica dello straniero, immigrazione e diritto d'asilo) della Prefettura lucchese ha rivelato un significativo dinamismo: sono state promosse strategie e prassi congiunte con i Comuni e le orga-

9. Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, *Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia. Modelli, strumenti e azioni*, 2017, in <https://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/pubblicazioni/iniziativa-buona-accoglienza-e-integrazione-dei-migranti-italia> (ultima consultazione 20 aprile 2020).



nizzazioni del Terzo settore, quali la partecipazione a bandi FEI¹⁰ e UNRRA¹¹, insieme con l'adesione a specifici protocolli di intesa, come l'accordo di collaborazione con la Regione Toscana per lo svolgimento di attività di pubblica utilità.

Nelle attività dell'Area si registra, inoltre, un crescente coinvolgimento delle assistenti sociali, strutturalmente afferenti al Not (Nucleo Operativo Tossicodipendenze). A questo proposito, si può osservare che il ruolo giocato in materia di immigrazione dalle assistenti sociali nelle Prefetture è rimasto poco visibile nel contesto nazionale, sebbene negli anni vi siano stati momenti di emersione e condivisione pubblica (in ambito regionale si ricorda in particolare il convegno organizzato dal Consiglio regionale dell'Ordine degli Assistenti sociali a Firenze il 4 maggio 2017 dal titolo "Il Servizio Sociale nelle Prefetture. Un mandato tra norme ed emergenze. Confronto fra buone prassi verso prospettive future").

Nello specifico contesto organizzativo della Prefettura di Lucca, si assiste nel corso degli anni al diffondersi di alcuni modi di agire e di interagire più tipici del lavoro sociale, che saranno poi sviluppati nei progetti FAMI attraverso la collaborazione con il Terzo settore. Le assistenti sociali diventano nel tempo destinatarie di una domanda composita di sostegno da parte di utenti e operatori del sistema di accoglienza e strutturano di fatto un'attività di *front-line* che include funzioni di interpretariato, informazione, orientamento, prevedendo talvolta l'intervento di mediatori linguistico-culturali. Si sperimentano così innovazioni circoscritte e parziali, ma qualificanti perché restituiscono protagonismo (*empowerment*) a tutti gli attori in gioco, a partire dai più deboli, e operano per promuovere condizioni di maggior relazionalità sociale. Si tratta altresì di esercitare una finalità di controllo inscritta nelle organizzazioni

10. Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini di paesi terzi (FEI) istituito per il periodo 2007-2013 confluito nel 2014 all'interno del FAMI

11. Il Fondo UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration - Amministrazione delle Nazioni Unite per l'assistenza e la riabilitazione) è gestito dal Ministero dell'Interno che ogni anno stabilisce obiettivi e programmi da attuare. Per maggiori informazioni si veda <http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/fondo-unrra> (ultima consultazione 20 aprile 2020).

amministrative, ma è un controllo fondato più sulla messa in relazione che sull'imposizione e a sanzione¹². L'attività si concentra in particolare sull'individuazione precoce e la presa in carico dei soggetti in condizione di fragilità (persone con vulnerabilità psichiatriche, tossicodipendenti, vittime di tratta), attraverso la mobilitazione delle risorse territoriali, ma si interviene anche per fronteggiare alcune conseguenze dei meccanismi autoreferenziali del sistema di asilo, facilitando per esempio i ricongiungimenti familiari tra membri di uno stesso nucleo dispersi in CAS diversi sul territorio nazionale. Si evidenzia inoltre positivamente la prassi di mediazione volta a contenere il ricorso ai procedimenti revocatori dell'accoglienza materiale¹³. In particolare, in seguito a segnalazioni di comportamenti suscettibili di revoca (fino a quel momento formalizzati con il solo inoltro di questa documentazione), si prevede un incontro di mediazione fra le parti (utente e soggetto gestore) alla presenza delle assistenti sociali. Il colloquio consente di gestire eventuali tensioni interne alla struttura, riconducendole alla loro effettiva gravità, così da assumere la revoca solo come *extrema ratio* e al contempo responsabilizzare l'utente, assicurandosi che comprenda le conseguenze del provvedimento e dunque adotti condotte conformi alle prescrizioni.

Sullo sfondo più generale in esame, l'opinione dell'utente viene intesa non come semplice "lamentela" soggettiva, ma come *feed-back* critico sulla qualità dei servizi di accoglienza erogati, capace di dare avvio a verifiche ispettive *in loco*. È significativo come in questa fase, precedente all'introduzione dei capitolati di gara, i colloqui svolti siano stati valorizzati come informazioni e *input* importanti per l'Istituzione e sottoposti dalla Dirigenza all'attenzione del Tavolo tecnico-operativo degli Enti gestori (riunitosi sei volte da giugno 2016 a febbraio 2017), portando

12. F. Olivetti Manoukian, *Lo "Sportello polifunzionale decentrato": servizi comunali che "servano" ai cittadini*, in *Microfisica della cittadinanza. Città, genere, politiche dei tempi*, M.C. Belloni, F. Bimbi (a cura di), Milano, FrancoAngeli, 1997.

13. Secondo un'indagine condotta dalla Rivista digitale «Altreconomia», nel biennio 2016-2017 i dati relativi ai provvedimenti di revoca in Italia sono "impressionanti": in quell'arco temporale, infatti, 35 Uffici Prefettizi hanno emesso oltre 21.900 provvedimenti revocatori (D. Facchini, *Richiedenti asilo: i numeri record delle revoche dell'accoglienza*, in «Altreconomia», 1 marzo 2018).



alla definizione di un regolamento comune per tutti i CAS della Provincia lucchese.

4.2. *Ludem: il primo Progetto FAMI per il supporto di Prefettura e Questura di Lucca*

A settembre 2017 l'Avviso riservato alle Prefetture appare in primo luogo come un'opportunità per alleggerire il carico di lavoro degli uffici, introducendo forme più efficienti di servizio. Nonostante i flussi comincino a diminuire, la gestione e il controllo degli interventi relativi alle misure di accoglienza di richiedenti e titolari di protezione internazionale si scontra con limiti organizzativi e procedurali dell'Istituzione, tanto nel lavoro di *front-office* che di *back-office*. Gli accessi quotidiani in Prefettura hanno raggiunto un numero elevato. Si tratta, non di rado, di persone in condizioni di forte *stress* emotivo e la cui gestione sta diventando critica, al punto di dover talvolta far ricorso all'intervento degli operatori di polizia.

La *partnership* con l'ente del Terzo settore viene individuata, coerentemente agli indirizzi europei, come lo strumento adeguato per supportare l'innovazione, facendo ricorso, fin dalla fase di progettazione, alle competenze specialistiche e tecniche esterne. Il Consorzio Co&So, selezionato attraverso una procedura di evidenza pubblica, rappresenta infatti un'organizzazione consolidata e con una rilevante esperienza sia nell'ambito dell'immigrazione che della gestione dei finanziamenti.

Il Progetto finanziato dal Ministero degli Interni, denominato *Lucca Migration Help Desk* (Ludem) e sviluppatosi da marzo 2018 a aprile 2019, viene finalizzato a «migliorare la capacità organizzativa e i livelli di erogazione dei servizi amministrativi rivolti a cittadini dei paesi terzi attraverso la sperimentazione di nuove attività». Questo obiettivo generale è articolato in tre obiettivi specifici, che sono così definiti:

1. rafforzare la capacità degli uffici dell'Area immigrazione di accogliere e orientare i cittadini provenienti da paesi terzi, favorendo la diffusione di informazioni uniformi e agevolando il loro accesso;
2. potenziare la capacità degli Uffici di comunicare in contesti plurilinguistici e multiculturali;
3. qualificare e aggiornare le competenze degli operatori del settore pubblico e del privato sociale.

Ai tre obiettivi corrisponde un sistema integrato di tre linee di attività:

1. l'attivazione di un supporto di orientamento legale e amministrativo;
2. la sperimentazione di un servizio di mediazione interculturale;
3. la formazione di operatori e attori di sistema in materia giuridico-legale.

In questo primo progetto, le azioni coinvolgono non solo la Prefettura, soggetto capofila, ma si estendono anche all'Ufficio Stranieri della Questura di Lucca, l'altro attore chiave dell'organizzazione statutale in tema di gestione dell'immigrazione. Entrambe le Istituzioni sono in questa fase accumulate da un intenso carico di lavoro derivante dalla gestione delle pratiche connesse all'immigrazione e presentano una difficoltà comune a interagire con utenti stranieri. Nessuna delle due Istituzioni fa uso in modo continuativo di mediatori interculturali, nonostante al loro interno cittadini stranieri e funzionari siano di fatto obbligati a confrontarsi quotidianamente e a individuare strumenti e modalità condivise di comunicazione. La necessità di avere almeno uno scambio di informazioni su questioni di natura amministrativa impone, in quelle sedi istituzionali, la ricerca di nuove soluzioni comunicative e relazionali, che siano peraltro in grado di soddisfare l'altra esigenza fondamentale, ovvero di rendere effettivo il diritto secondo cui «in tutte le fasi del procedimento connesse alla presentazione ed all'esame della domanda, al richiedente è garantita, se necessario, l'assistenza di un interprete della sua lingua o di altra lingua a lui comprensibile»¹⁴.

La sperimentazione di Ludem fa perno sull'inserimento nei due contesti istituzionali di operatori della cooperativa sociale: mediatori linguistici di diverse nazionalità e operatori legali con una conoscenza approfondita della normativa e delle procedure in materia di migrazione e protezione internazionale. Le attività assumono configurazioni organizzative differenti in risposta ai bisogni e ai diversi assetti organizzativi dei due enti.

14. Art. 10, comma 4, d.lgs. n. 25/2008.



In Prefettura, il progetto prevede l'apertura fisica di un nuovo spazio dedicato, ad uso degli utenti e degli operatori del sistema di accoglienza. Il dispositivo è configurato di fatto come una forma di "sportello informativo" a supporto delle attività dell'Area IV. All'interno dello sportello sono sempre presenti almeno un mediatore linguistico e un operatore legale che lavorano sotto la direzione del personale della Prefettura, svolgendo un'azione di primo filtro e decodifica delle richieste, nonché un'attività informativa diffusa e complessa. Le nuove competenze acquisite sono impiegate per consolidare quei processi innovativi nei rapporti tra utenti e istituzione che abbiamo visto affermarsi nella fase precedentemente descritta.

In Questura la promozione di una maggior accessibilità dei servizi da parte dei cittadini stranieri passa attraverso la presenza dei mediatori durante i normali orari di apertura al pubblico, secondo turni e calendari fissi e prestabiliti. I mediatori non dispongono di una postazione loro riservata, ma lavorano sempre a fianco del personale di polizia, svolgendo un ruolo che risulta più simile a quello del traduttore. L'intervento dei mediatori supportati dall'operatore legale, consente, in particolare, di qualificare il *front-office*, fornendo ai richiedenti asilo le opportune informazioni in tema di diritti e doveri¹⁵, ma ha importanti ricadute anche sul *back-office* riducendo errori e difformità nella compilazione delle pratiche, attraverso un'attività di vaglio della completezza della documentazione che può evitare ritardi e sospensioni dei procedimenti.

4.3. *Lumit: il secondo Progetto FAMI per il coinvolgimento dei Comuni e l'ampliamento dell'offerta*

A questo primo progetto ne è seguito in continuità un altro, promosso a inizio 2019, cioè nei primi mesi successivi all'approvazione del d.l. n. 113/2018, convertito con modificazioni dalla l. n. 132/2018 che trasforma profondamente il sistema di asilo italiano, imponendo un cambio di paradigma complessivo in termini di regole e prospettive¹⁶.

15. Per un approfondimento si rinvia in questo Volume al contributo di D. De Servi.

16. M. Giovannetti, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche del bilanciamento del diritto alla protezione*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 1, 2019.

La nuova normativa modifica in senso restrittivo gli standard dell'accoglienza precedentemente previsti ed introduce un nuovo schema di capitolato, secondo il quale gli enti gestori devono erogare soltanto i servizi minimi, escludendo totalmente i servizi psicologici, di supporto alle fragilità e di integrazione¹⁷.

In questo contesto, la Prefettura di Lucca ha intrapreso una nuova progettazione FAMI, che ha coinvolto anche i Comuni come destinatari delle azioni. Sono infatti i Comuni, da quel momento in poi, a poter subire le maggiori ripercussioni di tale revisione di sistema e a dover offrire risposta ad un maggior numero di persone in situazioni di marginalità.

Avviato formalmente a fine aprile 2019 e conclusosi ad aprile 2020, il nuovo progetto denominato *Lucca Migration Task Force* (Lumit) mira, come specificato in fase di candidatura, a far sì che «il territorio, inteso come *network* di soggetti pubblici (Prefettura, Questura ed enti locali) sappia rispondere in modo sinergico e uniforme alla variabilità di fenomeni e politiche migratorie e alle criticità di gestione e controllo che ne derivano». Sulla base di questa finalità generale, Lumit si è strutturato lungo due fondamentali linee di lavoro differenziate per tipi di risultati attesi, beneficiari, azioni:

- una *prima linea* è orientata verso gli operatori di sistema e i cittadini provenienti da paesi terzi e diretta ad ampliare la sperimentazione avviata col Progetto precedente attraverso interventi di supporto mirato;
- una *seconda linea* è orientata a consolidare la rete territoriale attraverso l'attività di formazione erogata dalla Scuola Superiore Sant'Anna, la messa a punto di strumenti informativi, l'attivazione di un tavolo tecnico di coordinamento presieduto dalla Prefettura.

Il progetto si svolge sull'intero territorio della Provincia di Lucca ed è definito sulla base di un percorso di analisi dei bisogni a cui hanno

17. Si fa riferimento allo schema di capitolato di gara di appalto, approvato con d.m. 20 novembre 2018, riguardante la fornitura di beni e servizi per la gestione e il funzionamento dei centri di prima accoglienza, di cui al d.l. n. 451/1995, convertito nella l. n. 563/1995, dei centri di accoglienza di cui agli artt. 9 e 11 del d.lgs. n. 142/2015, e dei centri di cui all'art. 10-ter e 14 del d.lgs. n. 286/1998, con relativi allegati.



partecipato i Comuni con la maggior presenza di cittadini di centri di prima o seconda accoglienza (Lucca, Viareggio, Capannori, Camaio-re, Castelnuovo e Galliciano). Rispetto al progetto precedente, Lumit qualifica ulteriormente la propria azione, prevedendo una pluralità di strumenti a sostegno di interventi integrati, tra i quali la possibilità di attivare “un’*équipe* etno-psicosociale” composta da psicologi e antropologi, per attività di consulenza e supervisione rispetto a singoli casi e alle strategie operative e organizzative da attuare per la presa in carico di soggetti vulnerabili.

4.4. Le linee dell’evoluzione organizzativa

Attraverso le due annualità progettuali, il dispositivo di supporto promosso dalla Prefettura in collaborazione con il Terzo settore si è progressivamente configurato come una forma avanzata di “sportello multifunzionale”, che si è evoluto da un primo stadio “elementare” e focalizzato su problematiche connesse principalmente alle esigenze di Prefettura e Questura verso un modello “a ruota” che si pone al centro di una rete territoriale e offre prestazioni ai diversi Enti¹⁸. In questa direzione, la scala sovra-comunale a cui il dispositivo si situa rappresenta un rilevante elemento di innovazione e appare potenzialmente in grado di facilitare più ampi progetti di *policy* per l’integrazione.

Più in generale, le due progettualità realizzate paiono collocarsi in un orizzonte di novità rispetto alla concezione organizzativa del funzionamento della Prefettura e alla tradizionale impostazione del rapporto tra organizzazione e contesto, tra organizzazione e individui (sia quelli che agiscono all’interno, sia quelli che fruiscono di ciò che l’organizzazione realizza) inscritta nelle burocrazie. Lo sportello si è inserito e ha supportato processi di riprogettazione organizzativa parziali, ma che appaiono qualificanti perché radicati in una strategia che non è soltanto rivolta a conformarsi alle norme, ma si confronta con i dati problematici e le disfunzioni, i vincoli e le opportunità del contesto, adottando modalità aperte di analisi.

18. G. Pomatto, M. Sisti, *Gli sportelli informastranieri. Descrizione dei servizi erogati e una proposta di valutazione*, Regione Piemonte, Osservatorio Regionale sull’Immigrazione, Torino, 2008.

Tre orientamenti generali risultano aver guidato le evoluzioni migliorative: l'attenzione agli utenti, la valorizzazione della dimensione comunicativa-relazionale, una visione dinamica dei rapporti tra istituzione e contesto circostante. I tre orientamenti hanno trovato una traduzione pratica, in particolare, in alcune funzioni svolte che richiamiamo in forma sintetica:

– *ascolto, informazione e supporto alla recriminazione*¹⁹: si è allestita un'offerta di informazioni che consente agli utenti di orientarsi rispetto alle normative che mutano e si sovrappongono, di far valere i propri diritti e di adempiere agli obblighi, ma anche di esprimere valutazioni critiche e rivendicazioni sui servizi di accoglienza che danno seguito ad attività di mediazione dei conflitti o di trasferimenti, richieste che sono aumentate in seguito all'introduzione del nuovo capitolato.

– *connessione e coordinamento con le varie articolazioni locali e nazionali del sistema di accoglienza* (organizzazioni che gestiscono strutture di accoglienza, enti locali, Servizio Centrale del Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati): tra i principali elementi migliorativi resi possibili dal progetto si possono segnalare l'organizzazione dei colloqui per l'ingresso in Sprar/Siproimi, che si sono svolti direttamente presso la Prefettura di Lucca. In questo modo è stato possibile un inserimento tempestivo degli utenti in possesso dei requisiti nei progetti territoriali, tenendo conto nel programmare gli accessi di eventuali condizioni di vulnerabilità degli utenti e, in subordine, dei legami stabiliti con il territorio;

– *attivazione di interventi specialistici e di risorse territoriali*: oltre a fornire direttamente strumenti di supporto (mediazione culturale, consulenze legali ed etno-psicosociali) per una presa in carico integrata, lo sportello ha svolto una funzione di raccordo con i servizi territoriali e con altre progettualità locali (progetti di rimpatrio volontario assistito, rete anti tratta, servizi psichiatrici);

19. Sull'importanza di strutturare dispositivi stabili per raccogliere segnalazioni e proteste da parte di utenti e cittadini anche in funzione di rafforzare l'Autorità si veda F. Ruggeri, *Cittadinanza e autorità. Condizioni di sviluppo e rischi di atrofia nello scenario della sicurezza*, in «Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione», 4, 2005, pp. 105-130.



– *osservatorio*: quale catalizzatore dei bisogni della popolazione straniera, lo sportello si è progressivamente accreditato come punto di riferimento per l’elaborazione di interventi sul territorio.

5. Conclusioni: produrre cambiamenti o erogare prestazioni?

Le analisi delle politiche sociali in tema di migrazione mettono in luce come la cittadinanza sociale degli immigrati sia legata più alle culture e alle risorse locali che alle regole stabilite a livello nazionale. I contesti locali si configurano quindi di importanza fondamentale, quali luoghi di gestione della questione migratoria. Le azioni svolte a questo livello sono tuttavia tanto essenziali quanto fragili.

I due progetti FAMI promossi dalla Prefettura di Lucca in partenariato con il Consorzio Co&So e Odissea Cooperativa Sociale hanno introdotto e sviluppato nel contesto provinciale lucchese un dispositivo teso a facilitare l’accesso ai servizi da parte della popolazione straniera. In proposito, è possibile raccogliere alcune riflessioni conclusive attorno alle due linee di azione su cui la sperimentazione si è strutturata: il rafforzamento delle capacità degli operatori e la rete di gestione dell’accoglienza.

In riferimento alla prima linea, il rafforzamento delle competenze, la partnership tra Prefettura e Terzo settore ha messo a disposizione dei servizi pubblici un’*équipe* multidisciplinare con elevati livelli di specializzazione e tecnicità (giuridiche, linguistiche, psicologiche e socio-antropologiche), che ha saputo offrire supporto agli operatori il cui profilo di competenze risultava, secondo la loro stessa percezione, inadeguato a fronteggiare le situazioni problematiche che l’area dell’immigrazione pone, tanto più che i servizi che operano in via esclusiva con l’utenza immigrata sono in quanto tali una minoranza²⁰. I due progetti hanno dato risposta a una pluralità di bisogni non adeguatamente soddisfatti, sia dei cittadini stranieri che degli operatori del sistema locale dell’immigrazione. I progetti non si sono limitati a rispondere a bisogni espres-

20. E. Barberis, P. Boccagni, *Il lavoro sociale con le persone immigrate*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017.

si e manifesti, ma hanno investito nel sostenere la capacità dei servizi di tematizzare gli stati di bisogno, promuovendo una riformulazione dei problemi e l'adozione di nuovi strumenti di risposta. In questo senso, lo sportello ha funzionato come "sensore", "osservatorio", e ideatore di politiche per gli enti locali²¹, ma anche, almeno in parte, come strumento di *advocacy* dei bisogni degli stranieri, secondo una vocazione tipica del Terzo settore.

Per quanto riguarda la seconda linea di azione, relativa al *rafforzamento della rete*, la scelta iniziale della Prefettura di Lucca di promuovere una progettualità a livello provinciale finalizzata a supportare e responsabilizzare maggiormente i Comuni rimasti ai margini della gestione dell'accoglienza ha costituito un indubbio punto di forza di questa esperienza e ha posto le basi per future *partnership*. I due progetti hanno consentito di raggiungere un buon livello di collaborazione a livello operativo, tra operatori della Cooperativa e operatori dei diversi enti e servizi che vi hanno collaborato (Questura, Servizi sociali dei Comuni, Aziende sanitarie locali). Si è andata progressivamente consolidando una rete più o meno informale fatta di incontri su questioni specifiche e relazioni *ad hoc* su singoli casi, che ha consentito il superamento di molte situazioni critiche.

Occorre tuttavia evidenziare anche alcuni limiti dell'esperienza. Non si può infatti non rilevare come i progetti in questione si siano sviluppati in un arco temporale relativamente breve- entrambe sono stati legati a finanziamenti annuali- che ha inciso sulla stessa progettazione, confermando i limiti tradizionali delle politiche per l'immigrazione già evidenziati. In questo arco temporale, vari sono stati anche i cambiamenti che hanno interessato l'Istituzione nel suo complesso (in due anni si sono

21. G. Pomatto, M. Sisti, *Gli sportelli informastranieri. Descrizione dei servizi erogati e una proposta di valutazione*, Regione Piemonte, Osservatorio Regionale sull'Immigrazione, Torino, 2008; A. Tosi *et al.*, *Gli sportelli per gli immigrati: tra servizio e politiche*, in *Minimi di integrazione. Gli sportelli per immigrati in Lombardia*, A. Tosi (a cura di), Rapporto 2009, Regione Lombardia, Fondazione Ismu, ORIM - Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, Milano, 2010; E. Allasino, M. Sisti, *Progettare, finanziare e valutare le iniziative locali per l'integrazione dei migranti. Qualche nota di metodo e qualche critica di sostanza*, Paper for the Espanet Conference *Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa*, 29 settembre-1 ottobre, Milano, 2011.



succeduti tre Prefetti) e la conseguente riorganizzazione dell'Area immigrazione che ha coinvolto il gruppo promotore dei progetti, influenzando anche sulla continuità della gestione e del coordinamento progettuale, sull'attività del tavolo territoriale e sulle iniziative di confronto.

Come abbiamo cercato di illustrare, i due progetti presentano molteplici elementi di innovazione così come attività idonee a divenire "buone prassi". La sfida è tuttavia quella di consolidare le strategie sperimentate e l'apprendimento socio-istituzionale, strutturando le attività e ancorandole a funzioni stabili, almeno nell'arco di alcuni anni. Soltanto in questo modo sembra possibile riconoscere che certe situazioni non sono marginali ed effimere, assicurando a livello territoriale la tutela dei diritti fondamentali della persona.

LA CENTRALITÀ DELLA MEDIAZIONE NEL LAVORO PSICOSOCIALE. L'ESPERIENZA DELL'ÉQUIPE ETNO-PSICOSOCIALE DEL PROGETTO LUMIT

Elisa Galli, Daniele Stefanelli

1. Premessa

Incontrare storie, esperienze e vissuti tanto diversi è stata un'occasione inestimabile per sperimentare uno stato di perdita di punti di riferimento, di spaesamento¹ e insieme di presa di coscienza dei nostri modi di vedere e interpretare il mondo. «Vedere l'acqua in cui si nuota»², insomma, ci pone a contatto con un non conosciuto che rifiutiamo, ci espone ad una contaminazione che mette in discussione la nostra stessa identità culturale e quella degli altri, che ci pone dei seri dilemmi morali, che apre al tema dei diritti universali, che ci impone un sentimento di responsabilità.

Abbiamo incrociato decine di storie di migrazioni, di integrazione, di diritti negati e di sofferenza, di solitudine e di dolcezza, di infanzia e di violenza. Ci siamo sentiti soli davanti alla solitudine e disperati davanti al dolore, abbiamo potuto gioire insieme dei traguardi e delle gioie, abbiamo provato rabbia e sperimentato l'impotenza davanti all'ingiustizia. Mettere ordine in questo groviglio di narrazioni ed emozioni non è facile e forse ci sono storie che avranno tempo per essere raccontate più avanti quando tenerle custodite non sarà più possibile.

In questo contributo racconteremo e descriveremo il lavoro svolto dall'*équipe* etno-psicosociale avviata nell'ambito del progetto FAMI

1. Si veda a tal proposito P. Coppo, *Le ragioni degli altri. Etnopsichiatria, etnopsicoterapie*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2013, p. 184.

2. *Ibid.*, p. 183



Lumit³ e in cui abbiamo operato in qualità di antropologa e di psicologo. Il modello proposto si basa sull'esperienza pluriennale maturata da Odissea Cooperativa Sociale che ha introdotto il servizio specialistico di consulenza etno-psicologica all'interno delle proprie strutture di accoglienza a partire dal 2015.

Ci soffermeremo sui peculiari contesti e modalità di incontro tra servizi socio-sanitari, compresi quelli deputati all'accoglienza dei migranti, e su come la mediazione possa rappresentare un'importante risorsa frequentemente sottovalutata.

Il progetto, infatti, ha evidenziato dinamiche spesso conosciute, ma altrettanto spesso ignorate, dove l'incontro tra organizzazioni/enti/servizi e soggettività migranti portatrici di istanze inedite pone questioni di carattere morale ed etico. La posizione di *terzietà*, che ci ha permesso di tenere il nostro ruolo, ha offerto la maniera di osservare limiti e potenzialità dell'incontro di queste istanze. Ci ha inoltre consentito di introdurre strumenti, come il *setting* della mediazione etnoclinica, che garantisce, almeno nelle intenzioni, un corretto ed equo incontro con l'altro: corretto in quanto rispettoso di ogni singolarità e del contributo di ciascuno; equo in quanto tenta di rimettere in discussione la dimensione del potere all'interno delle sequenze interattive tra utenza e servizi, siano essi legali o sociosanitari.

2. Le ragioni di una *équipe* etno-psicosociale

Il progetto Lumit, così come si è strutturato, è nato dall'esperienza di un progetto che lo ha preceduto, denominato Ludem, che prevedeva l'attivazione di un servizio di accoglienza, ascolto e supporto legale negli uffici della Prefettura di Lucca.

Lo sportello precedente ha intercettato una domanda complessa di supporto proveniente, in particolare, da persone ospitate in accoglienza che non riguardava soltanto questioni legali, ma anche istanze profondamente intrecciate alle singole esperienze di vita delle persone e che necessitavano di competenze diverse e di spazi specifici di approfondimento.

3. Per un approfondimento delle attività progettuali, si veda in questo Volume il contributo di M. Bonetti.

È stato così integrato nella nuova progettazione un intervento sistemico che tenesse conto di queste complessità psico-socio-culturali e offrisse consulenza e supporto agli operatori del territorio, e in particolare dei servizi sociali, nell'affrontare situazioni individuali o familiari in cui emergesse un disagio psicologico⁴ o qualche forma di vulnerabilità oppure in situazioni caratterizzate da conflittualità più o meno marcata che potessero compromettere i percorsi di presa in carico.

L'intervento è stato svolto da un'*équipe* multidisciplinare formata da uno psicologo psicoterapeuta, due antropologhe e una pluralità di mediatori linguistico culturali professionali provenienti da diverse aree geografiche.

Nello specifico, il *setting* più frequente dell'intervento ha compreso, oltre alla persona o ai membri della famiglia interessati, uno psicologo, un'antropologa e un mediatore linguistico culturale. Quest'ultima è una figura centrale dell'intervento poiché, oltre a garantire una più completa e approfondita indagine su ciascun caso, permette e legittima la narrazione e la rappresentazione del mondo dell'utente. Il dispositivo appena descritto è allargato e flessibile poiché può prevedere, a seconda delle esigenze, l'aggiunta di ulteriori interlocutori (es. conoscenti e altri rappresentanti della cultura di appartenenza dell'utente, specialisti vari, assistenti sociali, ecc.). Il colloquio è avvenuto, generalmente, in un ambiente riservato dove le sedie vengono disposte in cerchio. La disposizione delle sedie crea uno spazio orizzontale in cui non si impongono gerarchie o sovrastrutture e dove le persone coinvolte sono libere di esprimere e verbalizzare le proprie istanze. Quando possibile, i colloqui sono avvenuti al di fuori della sede istituzionale.

Gli interventi dell'*équipe* hanno preso avvio da una segnalazione pervenuta allo sportello Lumit presso la Prefettura di Lucca, a seguito del-

4. All'inizio del progetto, l'intervento di supporto psicosociale non comprendeva una presa in carico clinica poiché si prevedeva un lavoro in sinergia con altri progetti, come SPRINT – *Sistema di Protezione Interdisciplinare per la salute mentale di richiedenti asilo e rifugiati* (attivo dal gennaio 2018 al 31 agosto 2019), dedicati alla valutazione e alla presa in carico clinica di situazioni di vulnerabilità psicopatologica. L'interruzione di questi progetti ha reso necessario, in taluni casi, attivare delle prese in carico cliniche in supporto con i servizi territoriali competenti.



la quale è stato fissato un incontro conoscitivo⁵. Il primo colloquio si è configurato, in genere, come un momento di ascolto in cui l'utente viene accolto e, a seguito del quale, si aprono una serie di possibili percorsi a seconda del bisogno principale che emerge e dei soggetti coinvolti. Il lavoro dell'*équipe* è quindi versatile, offrendo risposta alle differenti esigenze e istanze degli utenti.

Nell'esperienza di lavoro dell'*équipe* etno-psicosociale possiamo segnalare, infatti, diverse tipologie di percorsi attivati. Nella maggior parte dei casi sono stati i servizi sociali territoriali a convocare l'*équipe* per avere una consulenza su casi in carico o per affiancare, all'intervento già in atto, un sostegno etnopsicologico specifico.

Talvolta sono emersi problemi sanitari per i quali l'utente non aveva chiarezza della diagnosi. In questi casi è stata convocata un'*équipe* allargata con la partecipazione di un medico volontario che ha preso in esame la situazione clinica del paziente operando, con il supporto dell'*équipe*, una traduzione linguistica e culturale della patologia presente o presunta e di eventuali cure prescritte. Spesso si è cercato di lavorare anche sulle percezioni della malattia e sulle visioni emiche da parte della comunità di provenienza del paziente, in modo da trovare possibili soluzioni interpretative a situazioni spesso cronicizzate e di difficile presa in carico da parte del servizio sanitario. In altri casi, l'intervento si è posto come una mediazione tra l'utente e la struttura nella quale era accolto, andando a chiarire incomprensioni, dubbi e "non detti". In altri casi, ancora, l'*équipe* ha collaborato attivamente con alcuni servizi del territorio come Consultori, SerD, Centri di Salute Mentale, SPDC, dormitori per senza fissa dimora, case rifugio, ecc., per l'attivazione di specifici interventi, in casi di vulnerabilità psicopatologica o anche per rispondere a bisogni emergenziali.

La multidisciplinarietà, la diffusione sul territorio e la flessibilità hanno rappresentato importanti punti di forza del progetto che hanno

5. Dopo una prima valutazione e raccolta di informazioni con l'inviante, viene ipotizzato il tipo di intervento da realizzare e definita la partecipazione del mediatore linguistico culturale e il luogo di svolgimento dell'intervento, contattando direttamente l'interessato per definire i dettagli dell'incontro.

permesso di prendere in carico una variegata ed articolata problematicità. Un aspetto di criticità, che teniamo a sottolineare, è rappresentato dal fattore temporale dell'intervento, che richiederebbe tempi più lunghi di sviluppo e implementazione all'interno degli enti.

3. I numeri dell'intervento psicosociale

Volendo offrire un quadro sintetico degli interventi dell'*équipe*, si può evidenziare come essa sia intervenuta in un numero totale di 31 casi, coinvolgendo complessivamente 53 persone, di cui 16 minori. Sul totale degli interventi, 12 hanno coinvolto nuclei familiari, mentre i 19 restanti soggetti singoli. Per quanto riguarda il genere degli utenti, gli interventi hanno visto una leggera prevalenza del numero di donne (19 donne e 18 uomini), soprattutto madri (14 su 19). I Paesi di provenienza delle persone coinvolte dall'intervento sono 14. Il Paese più rappresentato è la Nigeria con 12 segnalazioni, seguito da Marocco (4), Senegal (2) e Gambia (2).

La maggior parte delle richieste sono arrivate dai servizi sociali dei Comuni (18), altre sono state inoltrate direttamente da utenti o operatori dell'accoglienza che si sono presentati allo sportello. In alcuni singoli casi l'intervento è stato richiesto direttamente da operatori di alcuni servizi sanitari come SerD, SPDC e consultori che erano a conoscenza del progetto ed hanno beneficiato sia di interventi spot di mediazione che di percorsi di supporto più lunghi con tutta l'*équipe*.

L'attività di mediazione è stata possibile grazie al contributo di ben 15 mediatori linguistico culturali professionali. Le lingue richieste sono state 10: *pidgin english*, bambarà, urdu, cinese, *wolof*, mandinga, russo, *twi*, arabo ed albanese.

Un ulteriore dato significativo è rappresentato dai luoghi dove si è svolto l'intervento, che, *in itinere*, si è dovuto adeguare all'ampio ventaglio delle situazioni per le quali veniva richiesto e ad un territorio provinciale vasto e diversificato come la Provincia di Lucca. Anche quando a segnalare un caso erano i servizi sociali, i contesti di intervento si sono adattati alle esigenze contingenti delle persone. I contesti di incontro sono stati tra i più vari: studi professionali, spazi dei servizi sociali, reparti ospedalieri, sale messe a disposizioni dalle strutture di accoglienza, comunità di recupero per le dipendenze, SerD, commissariati e carceri,



dislocati su tutto il territorio della Provincia di Lucca. Questo dato ci permette di sottolineare la flessibilità che è stata richiesta al lavoro di questa *équipe*. Tale flessibilità, da un lato, ha richiesto uno sforzo notevole in termini mobilità e capacità organizzativa, dall'altra, ha dato ampio margine di libertà di iniziativa e inventiva nel proporre e negoziare modalità e contesti di incontro inediti. Ciò ha permesso di andare incontro a esigenze diverse e sfaccettate.

4. La dinamica dell'incontro con l'alterità

Qualsiasi intervento sociale che preveda l'incontro con l'altro non può prescindere da domande riguardanti l'identità e la provenienza dell'interlocutore. Può apparire banale, ma quante volte una serie di pregiudizi e rappresentazioni dell'altro precedono la conoscenza o l'incontro con una persona? Siamo in grado di valutare l'entità di questo influenzamento? Riusciamo a discernere sempre le richieste di una persona e il suo vissuto dai nostri pregiudizi? E se questa persona non ha una buona padronanza della nostra lingua, o viceversa, come possiamo essere sicuri di aver compreso correttamente quello che il nostro interlocutore ha tentato di spiegarci? E quanto dell'incompreso e del malinteso è stato inconsapevolmente ignorato o aggiustato, *riempito* dalle nostre conoscenze pregresse, dai nostri pregiudizi?

Il meccanismo è a tutti gli effetti adattivo, proprio come fanno i nostri occhi che correggono ciò che ci sta intorno dandone una coerenza cognitiva, o come i nostri ricordi che sono soggetti a correzioni e influenzamenti. Noi tutti, infatti, tendiamo a colmare ciò che non ricordiamo con informazioni provenienti dalle conoscenze generali del mondo e veniamo influenzati dagli schemi cognitivi formati con le esperienze sociali maturate fino a quel momento che possono essere, esse stesse, costituite da pregiudizi e stereotipi. La nostra esperienza relazionale ci rende ciò che siamo in un processo, denominato *antropopoiesi*, che ci rende umani, membri di un gruppo e parte attiva di una cultura⁶.

6. L'antropopoiesi è un processo di costruzione e definizione dell'identità umana. Agisce in modo più formale (consapevole) con i rituali appositamente dedicati dalla società, sia in modo

In questo contesto, un significativo contributo viene dall'etnopsichiatria⁷, disciplina fondata da Georges Devereux, antropologo e psicanalista ungherese. Questa disciplina si propone di studiare insieme i modi in cui i fenomeni di disagio o disordine si configurano, le strategie usate per individuarli, nominarli e interpretarli ed infine le operazioni di manipolazione che ogni cultura adotta per gestirli. Questo approccio richiede un cambio di paradigma e delle modalità di operare.

Occorre allora ricorrere ad un dispositivo particolare che promuova una dinamica nuova di interazione con l'altro: un dispositivo che tenga conto delle nostre correzioni e aggiustamenti, dei nostri attaccamenti, del nostro *controtransfert culturale*⁸ e che ci permetta di mantenere una posizione di ascolto verso l'altro e, insieme, ci aiuti nel processo di svelamento di noi stessi come soggetti/oggetti culturali e, quindi, a nostra volta *etnici*⁹. Inoltre, il confronto sulla diversità culturale pone dei quesiti sia di tipo clinico e di intervento sociale, sia di tipo etico. Infatti, in gioco c'è la possibilità di implementare, negli interventi, dispositivi di cura e supporto psicosociale efficaci che tengano conto dell'utenza migrante di prima e di seconda generazione.

A tal proposito, Tobie Nathan è il primo che si interessa a proporre una dinamica interattiva inedita, attraverso un *dispositivo* tecnico allar-

informale (inconsapevole), continuativamente nell'infinita serie di gesti, azioni, reazioni, che costituiscono il flusso della vita individuale e collettiva. Si creano così gruppi, «tipi di umanità». Sul punto F. Remotti, *Fare umanità. I drammi dell'antropo-poiesi*, Bari, Laterza, 2013, p. 12.

7. Salvatore Inglese propone questa definizione di etnopsichiatria, come la «disciplina che studia la configurazione fenomenica degli stati di disordine emotivo, cognitivo, comportamentale e somatico nelle varie culture; le strategie culturali di individuazione, denominazione e interpretazione di tali fenomeni; le operazioni materiali, culturalmente codificate, di adattamento e manipolazione di questo disordine». Sul punto S. Inglese, *Introduzione*, in *Principi di Etnopsiconalisi*, T. Nathan (a cura di), Torino, Bollati Boringhieri, 1996.

8. Come evidenziato da T. Baubet, M.R. Moro, *Psicopatologia transculturale. Dall'infanzia all'età adulta*, Roma, Koinè, 2010, p. 160, «[i]l controtransfert è la somma di tutte le reazioni del clinico esplicite ed implicite nei confronti del paziente. Nel controtransfert c'è, come nel transfert, una componente affettiva e culturale. Il controtransfert culturale riguarda il modo in cui il terapeuta si pone rispetto all'alterità del paziente, ai suoi modi di fare e pensare la malattia, rispetto a tutto quello che costituisce l'essere culturale del paziente». Si veda altresì P. Coppo, *Le ragioni degli altri*, cit., p. 185.

9. Cfr. P. Coppo, *Le ragioni degli altri*, cit., p. 187.



gato vicino a quello adottato nel progetto dall'*équipe* del progetto. Tale dispositivo – “a parlamento” – tiene conto di caratteristiche specifiche del *setting* rivolto all'indagine di un'alterità dove un posto privilegiato – e non solo strumentale – viene occupato da persone con una funzione di mediazione interculturale che parlano la lingua dell'interlocutore. Nella dinamica richiamata da questo dispositivo la lingua assume un ruolo fondamentale, sia in termini di qualificazione di un'appartenenza, sia in quanto in grado di «evocare l'universo fisico, affettivo, conoscitivo ed esperienziale del suo locutore»¹⁰. Il contesto di mediazione acquista il ruolo di facilitazione dell'emergere della conoscenza data dalle diverse appartenenze che si qualificano e tracciano i propri confini, solo se mantiene una dinamica rispettosa, interattiva e libera da mistificazioni ideologiche e operazioni stigmatizzanti ed etichettanti che permeano il linguaggio comune, tanto quello professionistico o presunto tale.

Questo dispositivo, chiamato anche mediazione etnoclinica ed ulteriormente sviluppato da Serge Bouznah¹¹ in contesto medico, permette di far circolare la parola in modo paritario e di chiamare altri “testimoni” a rafforzare le teorie minoritarie del migrante protagonista della mediazione. Il “testimone” per eccellenza è certamente il mediatore linguistico-culturale che arricchisce e contestualizza la narrazione del migrante, ma possono essere convocati anche rappresentanti della comunità, sia presenti che contattati a distanza grazie alle applicazioni informatiche.

Del resto il fenomeno migratorio è estremamente complesso ed unica è la vicenda sociale, familiare e personale di ciascun protagonista. Nathan, a riguardo, introduce il tema di trauma migratorio inteso come conseguenza della rottura tra il contesto culturale esterno ed il contesto culturale interiorizzato che viene prodotto dall'evento migratorio¹². I migranti sono “tra due mondi”, in una realtà di confine¹³. Al tempo

10. T. Nathan, *Principi di Etnopsiconalisi*, cit., p. 13.

11. S. Bouznah, C. Lewertowski, *Quando gli spiriti incontrano i medici. Sette storie per guarire*, Milano, Edizioni Colibri, 2013.

12. T. Nathan, *La follia degli altri, saggi di etnopsichiatria*, Firenze, Ponte alle Grazie, 1990.

13. A. Sayad A., *La doppia Assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2002; S. Inglese, *Introduzione*, in *Principi di Etnopsiconalisi*, cit.

stesso, però, vivono spesso la perdita di un involucro, a volte protettivo altre persecutorio, ma pur sempre identitario, in quanto rappresentativo e costruito e costituito da una materia fatta di suoni, colori, odori, panorami, percezioni tattili, affetti e molto altro. La perdita di questo “involucro” può creare nel migrante situazioni di forte spaesamento e di crisi. Il concetto di *meticcio*, proposto da Marie Rose Moro¹⁴, mette inoltre in evidenza l’influenza che il viaggio e l’esperienza nel Paese di arrivo esercitano sulla persona e l’influenza che questa esercita sul nuovo contesto e, probabilmente, anche sul contesto di provenienza. La partenza e l’arrivo nel Paese della migrazione di un membro di una famiglia hanno, infatti, un’influenza ed un impatto significativi anche sull’intera rete familiare.

Diversi contributi nazionali¹⁵ e internazionali¹⁶ hanno altresì messo in luce determinanti di salute e fattori di rischio sociale che riguardano la popolazione migrante, e dei rifugiati in particolare, da ricercare nelle condizioni di accoglienza e nell’esperienza nel Paese meta della migrazione.

Gli esiti dell’incontro tra enti, servizi e popolazione migrante pongono, dunque, questioni complesse di carattere morale ed etico non solo perché costituiscono il prodotto dell’incontro di istanze diverse e spesso divergenti, ma perché attivano dinamiche poco consapevoli e molto spesso negate. Valorizzare l’alterità culturale pone, infatti, anche il rischio di marginalizzazione di individui o di intere famiglie. Sono bene note, seppur spesso sottili e poco evidenti, alcune derive del culturalismo. Si tratta di situazioni nelle quali il fattore culturale assume ad unico determinante di condotte e criteri di intervento. Ciò porta a semplificazioni e categorizzazioni che appiattiscono la dinamica dell’in-

14. T. Baubet, M.R. Moro, *Psicopatologia transculturale. Dall’infanzia all’età adulta*, cit.

15. Si veda sul punto *Traumi ignorati*, rapporto di Medici senza frontiere (<https://www.medicisenzafrentiere.it/news-e-storie/news/traumi-ignorati-rapporto/>), ricerca quali-quantitativa condotta in Italia tra il luglio 2015 e febbraio 2016 in vari centri di accoglienza straordinaria (CAS).

16. Nell’articolo di M. Da Prato, S. Zorzetto, E. Facchi, G. Cardamone, *La salute mentale dei richiedenti asilo e rifugiati. Dalle linee di indirizzo sovranazionali alle proposte organizzative locali*, in www.nuovassegnastudipsichiatrici.it, 2020, si trovano i riferimenti ed una rilettura di alcuni recenti contributi e dei contributi della World Health Organization Regional Office for Europe e della WHO.



contro e dell'ascolto della sofferenza e possono indurre a risposte inadeguate e che favoriscono atteggiamenti razzisti e mistificatori. Capita spesso di sentir dire anche tra gli addetti ai lavori: "le donne nigeriane sono aggressive e violente", o "le marocchine si approfittano", ecc. Si tratta, spesso, di condotte plurifattoriali, dove concorrono una serie di condizioni che si intersecano e si confondono, ma che diventa necessario approfondire per non cadere in falsificazioni e generalizzazioni che alimentano conflittualità e malintesi. Le reazioni colorite ed eccentriche di alcune donne nigeriane, ad esempio, sono spesso la risposta a contesti percepiti come minacciosi. Il più delle volte, un approfondimento rivela motivazioni precise e giustificate.

In generale, occorre tener conto di aspetti mutevoli e dinamici delle interazioni e dei contesti nei quali queste interazioni avvengono. Ad esempio, alcuni atteggiamenti conflittuali, respingenti o evitanti sono spesso reazioni ai tentativi di mimesi e assoggettamento che inconsapevolmente vengono proposti, nell'incontro con l'altro, all'interno dei servizi o nelle dinamiche dell'accoglienza, come vedremo più dettagliatamente nei casi presentati di seguito.

5. Casi di studio

Al fine di analizzare le diverse funzioni che può svolgere la mediazione linguistica, si riportano qui di seguito alcuni casi studio.

a. Caso di Khadija. La mediazione mancata

La signora Khadija, proveniente dal Marocco, è madre di un bambino in età scolare e vive da sola in un Comune della Provincia di Lucca. Durante il primo incontro tra l'*équipe* socio psicosociale e l'*équipe* del Comune, che ne ha richiesto l'intervento, viene ricostruita dettagliatamente la storia del rapporto della donna con i servizi. Si tratta di una lunga vicenda fatta di trasferimenti in diverse strutture per madri con figli, proposte e progettualità fallite che hanno esacerbato i rapporti tra la donna e i servizi sociali. Per due anni Khadija convive in una casa privata, in coabitazione imposta dal Comune, con un'altra donna marocchina. Durante la convivenza, la conflittualità raggiunge livelli altissimi. In questa situazione, estremamente difficile, si accumulano morosità nel

pagamento delle bollette e le utenze vengono staccate. Dopo complesse trattative col Comune, le viene offerta la possibilità di stabilirsi in una casa popolare, ma sempre in convivenza con la stessa coinquilina. Khadija, con sorpresa di tutti, rifiuta. Ed in seguito a questo rifiuto, il Comune decide di inoltrare la segnalazione al Tribunale dei Minori.

Khadija è conosciuta dal servizio che l'ha presa in carico fin dai suoi primi mesi in Italia, ma non emerge nel racconto dell'assistente sociale il punto di vista della donna, né le motivazioni di suoi atteggiamenti apparentemente strani e contraddittori. Inoltre, in passato, il tentativo di intraprendere un percorso psicologico di supporto con gli psicologi dell'*équipe* multidisciplinare del Comune è stato abbandonato a causa della barriera linguistica.

Successivamente a questa riunione, l'*équipe* etno-psicologica organizza un incontro con la donna in uno spazio terzo e alla presenza di una mediatrice linguistico culturale, con la quale la signora conferma di avere un affiatato rapporto di fiducia, e che le permette di narrare in serenità la sua vicenda nella propria lingua madre, integrando con spiegazioni socio-culturali più ampie, i fatti raccontati da Khadija. Durante il colloquio, grazie alla presenza della mediatrice, Khadija si sente a suo agio e riesce a ricostruire con semplicità, schiettezza e un po' di emozione le principali tappe della sua storia che riportiamo di seguito in forma sintetica.

Khadija, la maggiore di una serie di fratelli e sorelle, si trasferisce con alcuni di questi dalla campagna alla città per motivi di lavoro. È impiegata, per più di dieci anni, come sarta di rivestimenti e tappezzeria dei sedili auto di alcuni importanti marchi automobilistici. Il lavoro di Khadija è un lavoro sicuro e ben retribuito, tanto che le permette di mantenere i fratelli agli studi, oltre che aiutare i propri genitori residenti in una zona rurale. Nel frattempo, ha un fidanzato che frequenta per sette anni e che promette di prenderla in sposa, senza mai concretizzare la parola data. Quando rimane incinta, Khadija ha quarant'anni e l'uomo non solo si rifiuta di sposarla, ma nega di essere il padre, terminando la relazione. La donna è molto spaventata per la sua nuova condizione, dal momento che i fratelli hanno un atteggiamento molto protettivo nei suoi confronti ed è sicura che se venissero a sapere dell'accaduto le renderebbero l'esisten-



za impossibile. Oltre a questo, racconta che la vita in Marocco per lei, donna non sposata e, per di più incinta, sarebbe stata molto difficile e avrebbe dovuto sopportare discriminazione ed emarginazione. Decide così di non raccontare a nessuno dell'accaduto e, abbandonato il lavoro e tutto quello che aveva costruito fino a quel momento, con l'aiuto di una sorella, organizza la partenza per l'Italia con un visto turistico. In Italia è accolta dalla famiglia di un conoscente che generosamente accetta di darle una mano. Rimane ospite della famiglia fino alla nascita del figlio. Da subito, riferisce la donna, la comunità marocchina locale giudica negativamente la sua condizione di ragazza madre e ben presto iniziano a circolare pettegolezzi e maldicenze che la portano ad un progressivo isolamento ed emarginazione.

Per evitare l'acuirsi di questa situazione, la famiglia ospite chiede ai servizi sociali locali una sistemazione più consona per il nuovo nucleo familiare.

Durante il colloquio, Khadija riferisce inoltre di non capire il motivo della segnalazione al Tribunale, confessa di essersi sentita tradita dai servizi sociali e di essere profondamente ferita. Si dimostra serena di aver fatto tutto quello che era nelle sue forze per garantire un futuro a lei e a suo figlio. Racconta di aver spiegato al giudice, durante l'udienza, la sua situazione ed è convinta che il giudice l'abbia compresa.

Il racconto di Khadija lascia l'*équipe* sorpresa e sollevata, come se la sola narrazione avesse finalmente chiarito dubbi e dato un senso alla contorta relazione della donna con il servizio sociale. La ricostruzione del caso combacia con le principali tappe segnalate fino a quel momento dall'*équipe* comunale e fornisce con chiarezza e trasparenza le chiavi di lettura dei comportamenti della donna. In particolare, si chiariscono, nell'arco di un singolo incontro, le ragioni del viaggio migratorio, il contesto di origine della donna, la visione della comunità marocchina locale rispetto alla sua condizione di "ragazza madre" e, infine, il ruolo del figlio nella vita della donna.

Appare finalmente chiaro il complesso rapporto che Khadija ha con la comunità locale di connazionali, esacerbato dalla convivenza imposta con un'altra donna che ha continuato – a suo dire – a giudicarla, insultarla apertamente e a diffamarla per la sua condizione di madre non spo-

sata. Questo atteggiamento ha reso la convivenza insostenibile tanto da indurla a rifiutare ogni tipo di proposta che prevedesse una condivisione di spazi con altre persone marocchine.

La solitudine di una madre senza marito, priva di una rete familiare di supporto nel contesto di arrivo, può rappresentare, ancora oggi – non solo per una donna marocchina – una condizione di forte vulnerabilità. Il nuovo contesto è stato per Khadija un luogo di approdo dopo l'umiliazione subita, ma anche un luogo di forte emarginazione, poiché ha riproposto le medesime dinamiche da cui era fuggita.

Dal momento che per anni non ha più avuto contatti con la sua famiglia di origine, il figlio rappresenta per Khadija l'unico centro degli affetti. Durante i suoi primi quaranta anni di vita, i frutti del proprio lavoro erano stati destinati alla cura della propria famiglia di origine e al sostegno dagli studi dei fratelli minori. Per la prima volta, ormai da donna matura, ha un progetto di vita proprio incarnato dal figlio per il quale si augura e ricerca, come ogni madre, il meglio possibile.

Alla luce di questo, appare chiaro quanto la segnalazione al Tribunale dei Minori possa aver rappresentato una ulteriore delegittimazione anche del suo ruolo di madre.

Il caso di Khadija mostra con chiarezza il ruolo centrale e spesso determinante del mediatore linguistico-culturale nel lavoro con la popolazione migrante e nella presa in carico sociale. La vicenda raccontata da Khadija col supporto della mediatrice, contiene già in sé l'antidoto al superamento delle discordie sedimentate in questi anni. È significativo che tutte queste conoscenze fossero già di fatto in possesso del servizio sociale in quanto la mediatrice operava stabilmente all'interno del servizio già prima di essere coinvolta nell'*équipe* etno-psicosociale Lumit, semplicemente non era stata interrogata. Emerge qui un aspetto cruciale. Nonostante, negli anni, il servizio avesse fatto spesso ricorso alla mediatrice durante i colloqui, questa era stata utilizzata come traduttrice per comunicare alla donna proposte e progetti pensati per lei dal Comune o, tutt'al più, come mediatrice di conflitti esterna, ingaggiata per dirimere le liti tra Khadija e i suoi connazionali.

Nell'approccio abbracciato dall'*équipe* etno-psicosociale, alla mediatrice è riconosciuto un ruolo di attore e non di semplice traduttore, un ruolo di rappresentante del mondo dell'utente. La mediatrice fornisce,



così, la prospettiva per sciogliere le trame narrative fino ad ora celate, ma ben presenti nell'esperienza. Come ben chiariscono Serge Bouznah e Catherine Lewertowski, la mediazione è un "atto impegnato": mentre «l'interprete ripete cercando di tradurre parola per parola, il mediatore interculturale, grazie alla madre lingua condivisa, offre al paziente la possibilità di esprimere i suoi affetti, i suoi pensieri intimi e soprattutto la sua visione del mondo»¹⁷.

Khadija presto si trasferirà in una casa popolare, dove vivrà da sola con suo figlio e potrà continuare il suo percorso di integrazione. Racconta di essere tornata in Marocco, dopo quasi 6 anni, e di aver raccontato una storia che giustificasse la sua fuga. Riferisce che i suoi genitori quasi con orgoglio hanno accettato senza fare domande la sua versione dei fatti e si sono dimostrati lieti di saperla e vederla felice e di conoscere il loro nipote.

b. Caso di Mei. La mediazione nelle strutture

Mei è una giovane ragazza cinese ospitata presso una casa rifugio per vittime di violenza.

La donna è arrivata in Italia grazie ad un'agenzia di viaggi cinese che le ha organizzato il viaggio e le ha garantito un primo impiego lavorativo presso un'impresa gestita da concittadini. La giovane donna trascorre i primi mesi facendo diverse esperienze lavorative in varie città d'Italia alla ricerca di condizioni lavorative migliori, ma trova soltanto impieghi mal pagati e poco appaganti. L'assoluta non conoscenza della lingua italiana le impedisce però di uscire dalla rete del lavoro informale fornito dai canali dei suoi connazionali e riservati a coloro che, come lei, entrano per la prima volta in Italia e non hanno le risorse economiche e linguistiche per fare un adeguato orientamento. Durante la permanenza nella Provincia di Lucca, subisce un episodio di violenza da parte del datore di lavoro. Fortunatamente riesce a fuggire e denuncia l'accaduto alla polizia. I servizi sociali locali la prendono in carico e per la sua incolumità la trasferiscono in casa rifugio. Mei si ritrova in una grande casa, in compagnia di altre donne e dei loro figli, dalla quale

17. S. Bouznah, C. Lewertowski, *Quando gli spiriti incontrano i medici. Sette storie per guarire*, cit.

non può uscire per motivi di sicurezza, in attesa che venga attivato un dispositivo di tutela.

L'intervento dell'*équipe* Lumit viene richiesto dall'assistente sociale perché dopo alcuni giorni di permanenza in struttura, gli operatori della casa protetta esprimono una forte inquietudine per alcuni atteggiamenti della donna che vedono come avvisaglie di una crescente depressione e chiusura in sé.

Da parte degli operatori della struttura vengono segnalati i seguenti atteggiamenti: la ragazza dorme fino a tardi; resta tutto il giorno in pigiama; esce poco dalla propria stanza; non partecipando ad attività comuni, non svolge i turni di pulizia in modo adeguato.

Fin dal primo colloquio con l'*équipe* etno-psicologica risulta evidente che la donna disconosce completamente sia le regole esplicite che quelle implicite della convivenza in una casa protetta. Durante un colloquio emerge con chiarezza il fatto che l'istituzione "casa rifugio" rappresenti per la donna un mondo socio-culturale sconosciuto, all'interno di un Paese di cui aveva appena potuto iniziare ad intravedere alcuni tratti socio-culturali.

Il supporto di una mediatrice linguistico culturale risulta indispensabile in una situazione così disorientante, perché offre alla giovane donna la possibilità di parlare la propria lingua madre, che in questo caso e soprattutto durante i primi mesi coincide con la possibilità di parlare *tout court*. Il *setting* proposto inoltre permette di monitorare e supportare la giovane donna nel difficile percorso della denuncia e dell'isolamento coatto, necessario alla tutela.

Gli spazi domestici di una casa rifugio risultano intesi in modo completamente diverso da quelli di una comune abitazione. Infatti, laddove alle donne è preclusa la possibilità di uscire (per la propria incolumità), lo spazio domestico assurge anche a spazio pubblico e delle relazioni. Ci si aspetta che le ospiti agiscano questo spazio come tale e che, nelle interazioni istaurate in questa dimensione domestica *sui generis*, si coltivi la propria pro attività e le proprie competenze relazionali in vista di uno sperato reinserimento nella società.

Mei ha sofferto in maniera significativa l'impatto con questo genere di *spazio* dove l'intimità e la riservatezza trovano dis-equilibri inediti a



contatto con persone con le quali si condivide un simile destino, ma che risultano spesso distanti e possono diventare addirittura incomprensibili senza un adeguato supporto.

Nel corso delle settimane successive ai primi colloqui, gli operatori riferiscono un significativo cambiamento dell'atteggiamento di Mei, che ha investito molto del suo tempo libero nel periodo pre-natalizio collaborando alla realizzazione di gadget di promozione dei progetti contro la violenza sulle donne.

Negli incontri successivi, la donna racconta di sentirsi meglio e, nonostante alcuni disturbi del sonno, riferisce di provare a interagire di più con le altre donne della casa; si toglie il pigiama durante il giorno; esce dalla propria stanza e partecipa alle attività proposte; si impegna nella pulizia degli spazi comuni in modo più accurato.

A titolo esemplificativo, vorremo qui soffermarci e riportare alcune riflessioni fatte in sede di consultazione nel percorso intrapreso con Mei sul tema dell'uso del "pigiama" e proporre una lettura antropologica.

Durante un colloquio, quando *l'équipe* le riferisce che gli operatori della struttura sono preoccupati perché resta tutto il giorno in pigiama, Mei si mostra sorpresa e spaesata.

Parlando dell'argomento, grazie anche al contributo della mediatrice, emerge il fatto che in diverse zone della Cina è normale restare in casa in pigiama se la persona non deve andare da nessuna parte o non ha niente da fare e che farsi vedere in pigiama da uno sconosciuto, come un postino o un fattorino, non rappresenta niente di sconveniente. Inoltre, è abbastanza frequente che alcune persone escano di casa per fare la spesa in pigiama, senza che questo comportamento venga considerato bizzarro, né desti particolare meraviglia. È considerato più semplicemente un modo per stare comodi.

È di pochi mesi fa (del 22 gennaio 2020) un articolo di Repubblica in cui si afferma che nella città cinese di Suzhou (Anhui) le autorità locali hanno reso pubbliche le foto e le identità di alcuni cittadini colpevoli di aggirarsi per le strade indossando il pigiama. La colpa imputata a questi sfortunati cittadini era di aver adottato *comportamenti incivili*. Tale decisione, presa arbitrariamente su una consuetudine locale, non è stata condivisa dalla società civile che si è scatenata con ferventi pole-

niche sui social network, tanto da convincere gli amministratori a fare un passo indietro eliminando la direttiva.

Ben diverse sono, invece, le implicazioni culturali, più o meno esplicite, che ha indossare il pigiama in Italia. Il pigiama è l'abbigliamento riservato allo spazio "letto". Fuori dal letto, abitualmente, non si può stare in pigiama, tanto che esistono le "vestaglie", altri indumenti riservati allo spazio domestico e notturno, che servono per coprire il pigiama sia dal freddo sia dagli occhi degli altri quando qualcuno si alza dal letto per un tempo che deve essere comunque limitato. Il pigiama si usa quindi nello spazio domestico della camera da letto o dell'ospedale, luogo dove gli ammalati possono stare "solo" in pigiama. Fin da piccoli, i bambini sono educati dagli adulti di riferimento a togliersi il pigiama non appena escono dal letto.

Il pigiama rimanda, quindi, alle sfere del riposo, della malattia, della pulizia; se indossato oltre l'orario notturno, può indicare l'inclinazione di chi lo indossa alla pigrizia, all'apatia e all'indolenza; può, inoltre, richiamare, addirittura, ad uno stato di "non salute" fisica o mentale. Il pigiama è, infine, anche l'abito pulito per eccellenza ed esclusivo per entrare tra la biancheria del letto. Un suo uso, fuori da quel contesto, lo rende un indumento contaminato e quindi chi lo indossa non è una persona "pulita".

Queste esplicitazioni culturali fanno riflettere su come, vedere una persona in pigiama fuori dai luoghi e dai tempi consentiti dalla nostra cultura condivisa susciti in noi una reazione culturale (uno shock culturale) che ci porta a dare un giudizio, anche articolato, su chi abbiamo davanti.

La naturalizzazione delle proprie prospettive, dei propri significati, dei propri valori, del proprio modo di vivere col corpo è alla base di gran parte dei conflitti e delle incomprensioni "interculturali". Proprio intorno a queste questioni, di primaria e basilica importanza (come le modalità del mangiare, del dormire, del lavarsi, del vestirsi, del prendersi cura dello spazio domestico, ecc.), ruotano gran parte delle interazioni tra operatori delle strutture di accoglienza ed ospiti, portando talvolta ad alti gradi di conflittualità e a giudizi ed interpretazioni fuorvianti.



L'esercizio di esplicitazione di impliciti culturali in contesti di incontro e contaminazione tra culture diverse consente di lavorare sulla costruzione di un *sensò* e, perché no, anche di un *dissensò* comune.

6. Conclusioni

Questa esperienza ha rappresentato un'incredibile opportunità di dialogo con il territorio ed ha permesso di far emergere bisogni poco ascoltati, ma, nello stesso tempo, anche di legittimare un'esigenza dei servizi che rimane spesso sospesa, senza risposta.

Fornire un servizio flessibile e che metta insieme aspetti legali e aspetti etno-psicosociali e che si doti di strumenti che provengono da discipline diverse (scienze sociali, psicologia, antropologia, scienze politiche e giuridiche, medicina ed altre) ha permesso di affinare le capacità di ascolto e lettura di questi bisogni sempre più complessi ed ha permesso di dialogare con una molteplicità di interlocutori, istituzionali e non, presenti nel territorio.

La scarsa preparazione professionale circa i mondi altrui ed in generale circa il fenomeno migratorio è abbastanza diffusa ed evidenzia un grave limite del percorso universitario e formativo di molte categorie di professionisti. Questo si rispecchia inevitabilmente sulla capacità dei servizi di leggere ed ascoltare i fenomeni e giustifica la necessità di implementare risorse *terze*, dotate di una sufficiente autonomia e, nello stesso tempo, riconosciute dalle istituzioni. Uno strumento imprescindibile in questa prospettiva è rappresentato da *setting* multidisciplinari che comprendano l'apporto dei mediatori linguistico culturali.

La disponibilità dei mediatori coinvolti nel progetto ha permesso di rispondere in maniera puntuale ed efficace alle esigenze emergenti, alcune anche emergenziali. La loro competenza ha inoltre messo in luce la necessità di queste figure professionali, formatesi nel corso degli ultimi anni, che rappresentano una risorsa inestimabile nel tessuto sociale del nostro Paese.

Attraverso la semplicità dei casi descritti si è voluto aprire una piccola finestra su vicende e storie che quotidianamente si affacciano agli uffici pubblici e che ci pongono un dovere impellente di ascolto. L'incontro inedito che pongono queste storie permette di raccogliere la

sfida di una integrazione che non riguarda soltanto i singoli che varcano i confini e che percorrono centinaia di chilometri, gli invisibili che abitano le nostre città, ma riguarda tutta la società e ci offre la possibilità di affinare e riflettere sui modi e gli strumenti di incontro con l'altro, di svelare i meccanismi di assoggettamento e istituzionalizzazione.

ACCOGLIENZA E DIRITTI DEI MIGRANTI. L'ESPERIENZA DELLO SPORTELLO LUMIT PRESSO LA PREFETTURA DI LUCCA

Sara Cei

1. Premessa. Lo Sportello come osservatorio

Il presente contributo analizza l'esperienza dello Sportello attivato presso la Prefettura di Lucca nell'ambito del progetto Lumit, finalizzato ad offrire un punto di assistenza tecnica e specializzata, mediazione e ascolto per i migranti e per tutti coloro che lavorano nel settore.

Durante lo svolgimento del progetto si sono rivolti allo Sportello un insieme molto eterogeneo di utenti: a partire dai singoli ospiti dei centri di accoglienza gestiti dalla Prefettura fino agli operatori dei servizi sociali dei Comuni della Provincia di Lucca. Le richieste e i punti di vista così differenti ma complementari hanno arricchito il campo di osservazione e di azione, dando la possibilità a chi scrive, operatrice legale presso lo Sportello, di sviluppare una visione articolata del sistema di accoglienza, delle sue potenzialità e, al contempo, criticità.

In questo lavoro, dopo aver illustrato le principali richieste ricevute, quale chiave di comprensione delle istanze di tutela emerse nel territorio di riferimento, anche a seguito dell'entrata in vigore del nuovo capitolato di gestione dei centri di accoglienza, sarà dedicata specifica attenzione a due tematiche che hanno suscitato maggior interesse nel periodo di riferimento: l'inserimento dei minori stranieri non accompagnati nei centri Siproimi e l'esenzione sanitaria per i richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale.



2. Uno sguardo agli accessi e agli utenti dello Sportello

Le richieste presentate allo Sportello hanno riguardato principalmente il sistema di accoglienza: l’inserimento nei centri di accoglienza straordinari (CAS) o nei centri Sprar/Siproimi¹, nonché il trasferimento e/o le contestazioni al trasferimento in un diverso centro.

Sotto il profilo delle istanze di inserimento in CAS, è interessante segnalare che una buona parte degli accessi registrati durante tutto lo svolgimento del progetto Lumit è legata alla richiesta d’inserimento in accoglienza da parte di richiedenti asilo che non erano ospitati in alcuna tipologia di struttura. A tal proposito, si è riscontrata la difficoltà dei richiedenti di asilo di accedere alle misure di accoglienza quando questi siano giunti in modo autonomo sul territorio e non siano stati segnalati alle Prefetture a seguito di sbarco². La prassi seguita da Questure e Prefetture è quella di inserire prioritariamente i migranti che richiedono protezione internazionale quando sono iscritti in liste ministeriali, escludendo di fatto tutti coloro definiti come “fuori quota”. Tuttavia, ai sensi dell’art. 1, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 142/2015 le misure di accoglienza devono applicarsi a tutti i richiedenti fin dal momento della manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale. Durante il corso del progetto, per garantire l’accesso a tali misure la Prefettura di Lucca ha provveduto ad analizzare le situazioni specifiche dei richiedenti, dedicando una particolare attenzione alla presenza di eventuali vulnerabilità, inserendo così nei CAS, sulla base di una puntuale verifica dei posti disponibili, richiedenti asilo che prima non vi avevano accesso.

La percentuale più alta di accessi ha visto come utenti principali dello Sportello gli stessi ospiti dei centri di accoglienza, i quali hanno sollevato tematiche e questioni riguardanti principalmente le richieste di accoglienza in progetti Sprar/Siproimi, le richieste e/o contestazioni rispetto

1. Per un approfondimento del sistema di accoglienza, si rinvia in questo Volume al contributo di M. Giovanetti e L. Iuzzolini.

2. Per approfondimento della materia si veda A. Brambilla, *Il diritto all'accoglienza dei richiedenti asilo in Italia: quali sfide dopo la legge 132/2018*, disponibile in <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asilo-accoglienza-dopo-legge-132-2018/>.

ai trasferimenti nei centri di accoglienza e l'insoddisfazione per i servizi di accoglienza.

A tal proposito, si evidenzia che le richieste di accoglienza in progetti Sprar/Siproimi sono garantite e regolate dagli artt. 9 e 14 del d.lgs. n. 142/2015 e dalle successive modifiche in tema di prima e seconda accoglienza, introdotte da ultimo con il d.l. n. 113/2018, convertito in l. n. 132/2018. La normativa attualmente in vigore riconosce un ruolo centrale e decisivo della Prefettura nel passaggio tra prima e seconda accoglienza, come indicato dalla stessa circolare del Ministero dell'Interno del 16 maggio 2016. Alle segnalazioni provenienti dalle Prefetture, viene riconosciuto un carattere di priorità, sia una maggior celerità in termini di risposta.

Particolarmente innovativa l'esperienza avviata a partire dal 2018³ e poi proseguita sotto il progetto Lumit, almeno nel suo primo periodo di svolgimento, che ha visto svolgere appositi colloqui tra i titolari di protezione internazionale provenienti dai CAS della Provincia e i coordinatori dei progetti Siproimi sul territorio locale. I colloqui erano finalizzati a comprendere le attività che i singoli avevano intrapreso (stage, corsi di formazione, contratti di lavoro), in modo da favorire il loro collocamento nelle destinazioni più idonee ai fini della prosecuzione del percorso di integrazione⁴. L'attività dello sportello ha inoltre favorito l'inserimento

3. Si fa riferimento all'esperienza avviata con il progetto Ludem, nell'ambito del quale era nato lo sportello poi proseguito con il progetto Lumit. Sul punto si rinvia al contributo di M. Bonetti in questo Volume.

4. Si ricorda a tal proposito che lo stesso Servizio Centrale che pone come obiettivo dei progetti territoriali l'integrazione e la riconquista dell'autonomia formativa, abitativa e socio-economica degli ospiti: «Tutti i progetti territoriali del Sistema di protezione, all'interno delle misure di accoglienza integrata, oltre a fornire vitto e alloggio, provvedono alla realizzazione di attività di accompagnamento sociale, finalizzate alla conoscenza del territorio e all'effettivo accesso ai servizi locali, fra i quali l'assistenza socio-sanitaria. Sono previste attività per facilitare l'apprendimento dell'italiano e l'istruzione degli adulti, l'iscrizione a scuola dei minori in età dell'obbligo scolastico, nonché ulteriori interventi di informazione legale sulla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e sui diritti e doveri dei beneficiari in relazione al loro *status*. Con l'obiettivo di accompagnare ogni singola persona accolta lungo un percorso di (ri)conquista della propria autonomia, i progetti territoriali dello Siproimi completano l'accoglienza integrata con servizi volti all'inserimento socio-economico delle persone. Sono sviluppati, in particolare, percorsi formativi e di riqualificazione professionale per promuovere l'inserimento lavorativo, così come sono ap-



in centri Sprar/Siproimi dei titolari di protezione internazionale che si trovavano al di fuori dei centri di “prima” accoglienza, e per i quali si registrava una carenza di segnalazione da parte di associazioni, servizi sociali, Prefetture⁵.

In tal modo si è cercato di favorire inserimenti tempestivi in centri Sprar/Siproimi dei titolari di protezione internazionale, cercando di mantenere il collegamento tra tali persone e il territorio che li ospitava già da anni. La normativa europea, a partire dal Regolamento Dublino, è infatti carente di strumenti che permettano ai richiedenti asilo di esprimere la propria volontà, sia in riferimento al paese in cui richiedere la protezione internazionale, sia in tema di ricollocamento.

Un altro ambito di intervento dello Sportello ha riguardato la gestione delle richieste o contestazioni di trasferimento da un CAS ad un altro. Le ragioni di tali richieste/trasferimenti sono state molteplici: problemi tra beneficiari e gestori dei centri di accoglienza, in cui spesso si evidenziano carenze di capacità e/o attività di mediazione; necessità da parte dei beneficiari di avvicinarsi alla sede di un'attività lavorativa o formativa; modifiche degli enti gestori dovute all'entrata in vigore del nuovo capitolato dei servizi, adottato con d.m. 20 novembre 2018⁶, soprattutto negli ultimi mesi del 2019. Raramente si sono invece presentati conflitti con altri utenti.

prontate misure per l'accesso alla casa». Per un approfondimento, cfr. *SPRAR: Accoglienza integrata*, disponibile al sito: <https://www.sprar.it/attivita-e-servizi/accoglienza-integrata>.

5. *L'iter* per l'accesso nello Sprar/Siproimi ha inizio con la segnalazione dei singoli casi alla Banca dati del Servizio centrale. Le segnalazioni possono essere fatte da: enti locali appartenenti alla rete dello Sprar, enti gestori di progetti territoriali dello Sprar, enti terzi quali: Prefetture, Questure, enti di tutela; associazioni locali e/o nazionali. Sul punto si veda: Servizio Centrale SPRAR, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione dei servizi di accoglienza integrazione di richiedenti e titolari di protezione internazionale*, p. 7, disponibile al sito: https://www.sprar.it/wp-content/uploads/2016/06/-Documenti/Quaderni_servizio_centrale/manuale.pdf.

6. Si fa riferimento allo schema di capitolato di gara di appalto, approvato con d.m. 20 novembre 2018, riguardante la fornitura di beni e servizi per la gestione e il funzionamento dei centri di prima accoglienza, di cui al d.l. n. 451/1995, convertito nella l. n. 563/1995, dei centri di accoglienza di cui agli artt. 9 e 11 del d.lgs. n. 142/2015, e dei centri di cui all'artt. 10-ter e 14 del d.lgs. n. 286/1998, con relativi allegati.

Con particolare riferimento al nuovo capitolato dei servizi, soprattutto in relazione ai CAS, si è registrato un generale senso di insoddisfazione dei servizi di accoglienza. Il nuovo capitolato di gara stabilisce, infatti, che il gestore del centro si occupi esclusivamente dei servizi base, quali il vitto, l'alloggio e la fornitura di beni e servizi essenziali. Mancano i servizi connessi all'assistenza delle vulnerabilità e ai percorsi di integrazione, garantiti con l'impiego di risorse umane, ovvero di figure professionali specializzate⁷. Inoltre, le ridotte dotazioni di personale non sono apparse idonee a garantire appieno la sicurezza degli ospiti accolti e il necessario presidio a tutela della positiva convivenza con il territorio.

A tal riguardo è stato evidenziato⁸ come tali modifiche in termini di servizi siano indice di un «approccio assistenzialista all'accoglienza che torna così ad essere principalmente incentrata sul vitto, l'alloggio e la fornitura dei beni».

In relazione a tali ultime modifiche, nell'ultimo periodo del progetto Lumit, le problematiche emergenti hanno quindi riguardato la nuova gestione del capitolato, soprattutto per quel che riguarda la presa in carico sanitaria dei singoli richiedenti asilo e il pagamento di visite specialistiche. Inoltre è stato opportuno facilitare l'incontro dei migranti in uscita dai centri di accoglienza con i servizi territoriali con cui non si erano mai precedentemente interfacciati.

3. I servizi sociali e l'inserimento dei minori stranieri non accompagnati nel Siproimi

I servizi sociali locali sono chiamati a svolgere il ruolo di "interlocutori" attenti dei bisogni del territorio e della sua popolazione, anche straniera. In questo quadro l'ente locale diviene così un punto di ascolto nevralgico di esigenze e istanze provenienti dal contesto sociale e territoriale di riferimento.

7. Cfr. *Le vere conseguenze drammatiche del taglio dei 35 euro all'accoglienza*, Dossier In migrazione, disponibile al sito: https://www.inmigrazione.it/UserFiles/File/Documents/255_Dossier%20taglio%2035%20euro%20Salvini.pdf.

8. Cfr. *Le vere conseguenze drammatiche del taglio dei 35 euro all'accoglienza*, cit., p. 4.



In considerazione di ciò, nell'ambito del progetto Lumit, sono stati organizzati alcuni incontri formativi presso i servizi sociali della rete territoriale, durante i quali sono state fornite una serie di informazioni utili in tema di accesso all'accoglienza, procedure di inserimento dei migranti nei centri e nei progetti territoriali presenti in Provincia (con particolare riferimento a CAS e Siproimi).

Nell'ambito di questa attività, sono state fornite specifiche indicazioni anche in merito ai percorsi di accoglienza dedicati ai minori stranieri non accompagnati (MSNA)⁹, alla luce di quanto previsto dalla l. n. 47/2017, recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", e successivamente dal d.l. n. 113/2018, convertito dalla l. n. 132/2018 (c.d. decreto sicurezza). A tal proposito si ricorda che, in ragione delle novità normative succedutesi, si distinguono quattro tipologie di centri di prima e seconda accoglienza per MSNA:

a) *Strutture ministeriali di prima accoglienza per minori per le esigenze di soccorso e di protezione immediata*, per lo svolgimento delle procedure di identificazione ed eventuale accertamento dell'età e per ricevere le informazioni sui diritti riconosciuti ai minori e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere protezione internazionale. Tali strutture sono istituite e gestite dal Ministero dell'Interno denominati "Centri FAMI" e il relativo collocamento è disposto da un Ufficio del Ministero denominato "Struttura di Missione". In base a quanto previsto dalla legge i minori devono restare in tali centri per un periodo massimo di 30 giorni;

b) *Strutture di seconda accoglienza nell'ambito del Siproimi*. Il trasferimento dalla prima alla seconda accoglienza viene disposto dal Servizio

9. Al riguardo l'art. 2 della l. n. 47/2017 definisce il minore straniero non accompagnato come «il minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano». Per un commento alla legge n. 47/2017, cfr. T. Bruno, *I minori stranieri non accompagnati. Analisi ragionate della L. 7 aprile 2017, n. 47*, Piacenza, La Tribuna, 2017. Per un quadro della normativa precedente e in generale della materia, cfr. G.G. Valtolina (a cura di), *I minori stranieri non accompagnati in Italia. Sfide e prospettive*, Milano, McGraw Hill, 2014.

Centrale del Siproimi, struttura di coordinamento del sistema a livello nazionale. È importante sottolineare che la legge prevede che i MSNA richiedenti asilo rimangano accolti nel Siproimi (così come ridenominato a seguito dell'entrata in vigore del citato d.l. n. 113/2018) anche dopo il compimento della maggiore età, fino alla definizione della domanda di protezione internazionale e nel caso di riconoscimento di quest'ultima per il tempo riservato alla permanenza dei beneficiari. Inoltre, secondo quanto si evince dalla circolare del Ministero dell'Interno del 27 dicembre 2018, il Siproimi si potrà sviluppare come sistema di accoglienza dei MSNA sottoposti a prosieguo amministrativo, che per effetto delle disposizioni introdotte dall'art. 13 della legge n. 47/2017 potranno proseguire il loro percorso di accoglienza fino al ventunesimo anno di età;

c) *Strutture di accoglienza per minori accreditate presso i Comuni.* Nel caso di indisponibilità di posti nelle strutture di prima accoglienza per minori e nel Siproimi l'accoglienza del minore deve essere temporaneamente assicurata dal Comune in cui il minore si trova. Il Comune potrà coprire i costi dell'accoglienza anche grazie alle risorse del "Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati"¹⁰;

d) *CAS minori.* Qualora l'accoglienza non possa essere assicurata né in un centro di accoglienza sopra indicato, né dal Comune, è disposta dal Prefetto l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai MSNA ultraquattordicenni (comunemente definite "CAS minori") per il tempo necessario al trasferimento nelle strutture sopra elencate¹¹.

Considerata la specificità della normativa di riferimento, lo Sportello Lumit ha dunque offerto un supporto ai servizi sociali anche in relazione alla conoscenza dell'*iter* normativo e procedurale da attivare a seguito

10. A tal proposito si evidenzia che il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati è stato istituito presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'art. 23, comma 11, del d.l. n. 95/2012, convertito dalla l. n. 135/2012. La legge di stabilità 2015 (l. n. 190/2014, art. 1, comma 181) ha trasferito il Fondo al Ministero dell'Interno.

11. Per un approfondimento della disciplina di riferimento, cfr. UNHCR, Save the Children, Intersos, WeWorld, Unicef, *Il sistema normativo a tutela dei minori stranieri non accompagnati*, novembre 2019, in www.unhcr.it.



dell'individuazione, sul proprio territorio, di un MSNA. Al riguardo si precisa che, ogni volta che la pubblica autorità entra in contatto con un MSNA, in rispetto delle esigenze assolute di soccorso e di protezione immediata, i servizi sociali e/o le forze di polizia sono, infatti, chiamate a disporre il collocamento in luogo sicuro e idoneo ad assicurare condizioni di vita adeguate alla minore età. Come sopra anticipato, i minori devono essere così collocati in strutture governative di prima accoglienza, per poi essere trasferiti entro un mese in una struttura di seconda accoglienza nell'ambito del circuito Siproimi. A tal proposito la Prefettura, in sinergia col Servizio Centrale Siproimi, ovvero i servizi sociali del Comune o i centri di prima accoglienza, a seconda di dove sia collocato il minore, dispongono il trasferimento del MSNA in una struttura Siproimi o in una comunità educativa o in casa-famiglia convenzionata con i servizi sociali del Comune. La segnalazione presso il Servizio Centrale può esser fatta da Prefetture, associazioni o servizi locali e l'inserimento è subordinato al ricevimento di una lettera ufficiale da parte del Servizio Centrale. Sulla base del principio di superiore interesse del minore, la normativa prevede che il trasferimento in una struttura specifica debba essere valutato attraverso un colloquio col minore stesso, in cui si considerino il grado di maturità e di sviluppo personale.

Meritevole di attenzione è anche il possibile affidamento familiare del MSNA previsto ai sensi dell'art. 7 della l. n. 47/2017. A tal fine si evidenzia che l'affidamento familiare di un minore straniero non accompagnato risulta prioritario rispetto al collocamento in comunità o in altra struttura di accoglienza. L'affidamento viene disposto dai servizi sociali e reso esecutivo dal giudice tutelare, nel caso in cui vi sia il consenso del tutore (si parla in questo caso di affidamento consensuale), oppure viene disposto dal Tribunale per i minorenni, nel caso in cui non vi sia il consenso, c.d. affidamento giudiziale. Si ricorda al riguardo che i costi sostenuti dai servizi sociali per l'affidamento familiare di un MSNA possono essere coperti dal Ministero dell'Interno, così come i costi per l'accoglienza in struttura. Anche i Comuni non aderenti al Siproimi, d'altro canto, possono ricevere tramite la Prefettura il rimborso del contributo erogato per l'affidamento familiare (fino a un massimo di 45 euro al giorno), con cadenza trimestrale, a valere sul sopraccitato "Fondo nazionale

per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati¹². Si può desumere, quindi, che la prassi consolidata nell'accoglienza del MSNA in strutture non governative a carico dei Comuni e nei CAS per minori in realtà dovrebbe essere applicata solo in maniera residuale e temporanea.

4. Le aziende sanitarie e l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria per i richiedenti asilo

Un ulteriore ambito di intervento dello Sportello organizzato nell'ambito del progetto Lumit ha riguardato l'attività prestata in tema di assistenza sanitaria dei richiedenti/titolari di protezione internazionale, anche in relazione alla riduzione delle prestazioni erogate nell'ambito dei CAS in ragioni dell'adozione del nuovo capitolato di servizi¹³.

A tal proposito una delle questioni interpretative più problematiche ha riguardato il tema dell'esenzione dal pagamento della spesa sanitaria per visite mediche specialistiche, il cui costo non è coperto dagli enti gestori dei centri, e in relazione al quale lo Sportello ha elaborato specifici chiarimenti. Infatti, in tema di accesso all'esenzione, si è riscontrata una prassi volta ad escludere i richiedenti asilo perché ritenuti soggetti non aventi diritto in quanto "inoccupati"¹⁴.

12. Si precisa al riguardo che il Ministero dell'Interno eroga trimestralmente ai Comuni che ne fanno richiesta, per il tramite delle Prefetture, un contributo giornaliero per ospite nella misura massima di 45,00 euro, IVA inclusa, per l'accoglienza che viene offerta ai MSNA tramite affido familiare o in strutture autorizzate e/o accreditate per lo specifico target, ai sensi della vigente normativa nazionale e regionale.

13. Si fa presente che il nuovo capitolato prevede una serie di tagli nei servizi alla persona, tra cui il pagamento della spesa sanitaria dei richiedenti asilo presenti nelle strutture di accoglienza. I tagli in ambito sanitario comportano sia un rischio a livello di ordine e controllo sanitario pubblico, sia un aggravarsi delle condizioni di vulnerabilità dei richiedenti asilo cui viene meno la tutela del proprio diritto alla salute. Ai Centri di accoglienza che ospitano sino a 50 persone viene chiesta la presenza del medico per assicurare una media di 4 ore di assistenza per ogni ospite all'anno, senza più l'obbligo di avere in struttura la presenza di un infermiere.

14. Le Aziende sanitarie infatti riconoscono l'esenzione per reddito E02 per «disoccupati e familiari a carico: con un reddito del nucleo familiare inferiore a € 8.263,31 elevato a € 11.362,05 nel caso di coniuge a carico, più ulteriori € 516,46 per ogni figlio a carico» e sebbene ne abbiano diritto anche gli inoccupati, spesso a questi non è concesso di usufruirne.



In primo luogo occorre ricordare che gli stranieri in possesso di un permesso di soggiorno per richiesta di asilo hanno, ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. n. 286/1998, l'obbligo di iscrizione al servizio sanitario nazionale a cui consegue parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all'obbligo contributivo, all'assistenza erogata in Italia dal Servizio sanitario nazionale e alla sua validità temporale. Con particolare riferimento all'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, l'art. 8, comma 16, della l. n. 537/1993, individua i soggetti aventi diritto in ragione dell'età e del reddito posseduto, delle patologie ovvero forme morbose diagnosticate, dello stato di disoccupazione¹⁵. A tale ultimo proposito deve precisarsi che, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2015, è stata introdotta una differenza tra la nozione di "disoccupato" e quella di "inoccupato". Il disoccupato è, infatti, colui che, privo di impiego, dichiara la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro: condizione diversa da quella dell'inoccupato che invece è la persona non disponibile allo svolgimento di attività lavorativa. Tale distinzione, che nasce all'interno della normativa dedicata all'accesso alle politiche attive del lavoro, rischia di incidere negativamente sulla condizione dei richiedenti asilo, con conseguente diniego di esenzione dal pagamento delle spese sani-

15. Ai sensi dell'art. 8, comma 16, della l. n. 537/1993, sono esentati dalla partecipazione alla spesa sanitaria i cittadini di età inferiore a sei anni e di età superiore a sessantacinque anni «appartenenti ad un nucleo familiare con un reddito complessivo riferito all'anno precedente non superiore a lire 70 milioni»; i portatori di patologie neoplastiche maligne, i pazienti in attesa di trapianti di organi, nonché i titolari di pensioni sociali ed i familiari a carico di questi ultimi; i disoccupati ed i loro familiari a carico, nonché i titolari di pensioni al minimo di età superiore a sessant'anni ed i loro familiari a carico «purché appartenenti ad un nucleo familiare, con un reddito complessivo, riferito all'anno precedente, inferiore a lire 16 milioni, incrementato fino a lire 22 milioni in presenza del coniuge ed in ragione di un ulteriore milione di lire per ogni figlio a carico». Le esenzioni connesse ai livelli di reddito operano su dichiarazione dell'interessato o di un suo familiare da apporre sul retro della ricetta. I soggetti affetti dalle forme morbose sono invece esentati dalla partecipazione alla spesa sanitaria limitatamente alle prestazioni individuate dallo stesso decreto. La disposizione prevede altresì che dal 1° gennaio 2020 siano esentati dalla partecipazione alla spesa sanitaria «i minorenni privi di un sostegno familiare, per i quali l'autorità giudiziaria abbia disposto un provvedimento ai sensi dell'articolo 343 del codice civile o dell'articolo 403 del codice civile, nonché dell'articolo 4 della legge 4 maggio 1983, n. 184».

taria in ragione della condizione di “inoccupazione”. E ciò sebbene lo stesso d.lgs. n. 150/2015 prevede che, allo scopo di evitare l’ingiustificata registrazione come disoccupato da parte di soggetti non disponibili allo svolgimento dell’attività lavorativa, «le norme nazionali o regionali ed i regolamenti comunali che condizionano prestazioni di carattere sociale allo stato di disoccupazione si intendono riferite alla condizione di non occupazione»¹⁶. Sul punto è intervenuto anche il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali che, con una circolare, ha invitato le Aziende Sanitarie «a tener conto della intervenuta modifica» e a «garantire tutele e informazioni uniformi a tutti i cittadini»¹⁷. A tal proposito anche la giurisprudenza ha chiarito l’illegittimità del diniego dell’esenzione dal c.d. ticket sanitario motivata dalla condizione di inoccupazione dello straniero, che spetta alla persona in presenza degli altri requisiti previsti dalla legge indipendentemente dal fatto che egli sia disoccupato o inoccupato, a nulla rilevando tale distinzione per il godimento di prestazioni di carattere sociale¹⁸. Analoghe considerazioni possono dunque estendersi anche ai titolari di protezione internazionale.

In tema di spesa sanitaria, la Regione Toscana ha peraltro chiarito che¹⁹ l’esenzione riconosciuta ai richiedenti asilo è assimilata a quella dei disoccupati (codice “E02”) nei primi due mesi dalla domanda di asilo, in quanto secondo la normativa italiana ed europea i richiedenti asilo possono svolgere attività lavorativa dopo 60 giorni dalla presentazione della domanda di protezione internazionale. Trascorso tale periodo, e per un massimo di 12 mesi, è possibile attribuire il codice di esenzione “E93” per cittadini stranieri richiedenti asilo, previa dichiarazione di indigenza. Si ritiene che tale estensione temporale sia legata al periodo che si suppone necessario alla definizione della procedura amministrativa volta al riconoscimento della protezione internazionale. Tuttavia come

16. Cfr. art. 19, comma 7, d.lgs. n. 150/2015.

17. Cfr. Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, circolare 4.4.2016, n. 5090. Sul punto si veda anche Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, circolare 23.12.2015, n. 34.

18. Si vedano Corte di appello di Milano, sent. n. 1626/2018; Tribunale di Roma, sent. n. 5034/2018; Tribunale di Brescia, sent. n. 5185/2018.

19. Cfr. Regione Toscana nota prot. 282497 del 31.5.2017.



sappiamo la realtà è ben diversa, comportando un'applicazione inesatta dei codici di esenzione.

5. Rilievi conclusivi

La materia dell'immigrazione è multidisciplinare ed amplissima. Nel corso di questi due anni lo Sportello attivato nell'ambito del progetto Ludem e poi proseguito con il progetto Lumit ha tentato di ascoltare e dar voce ai richiedenti asilo e ai titolari di protezione internazionale presenti sul territorio lucchese attraverso una competenza specifica a vantaggio sia degli stranieri che degli uffici pubblici e della cittadinanza.

In questo periodo abbiamo iniziato a costruire una rete di contatti tra figure professionali che si occupano di asilo e immigrazione (funzionari amministrativi, assistenti sociali, operatori sanitari, operatori del centro per l'impiego, avvocati, psicologi, volontari, ecc.) con il fine di creare un "network territoriale" in grado di gestire efficacemente gli interventi rivolti alla popolazione straniera. In questa direzione sono giunti anche alcuni riscontri positivi in relazione, ad esempio, al tempestivo inserimento in centri Siproimi di nuclei monoparentali vulnerabili. Questa è la riprova di come un sistema territoriale maggiormente connesso, nel quale vengono diffuse tutte le informazioni necessarie – anche sotto il profilo legale – per la protezione dei migranti, possa favorire la creazione di una società inclusiva e rispettosa dei diritti, di tutti. La strada è ancora lunga ma ne vale certamente la pena.

Gli Autori

Eduardo Barberis è professore associato in Sociologia dell'ambiente e del territorio presso l'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo, dove insegna Sociologia del territorio e Politiche dell'immigrazione. Si occupa in particolare di dimensione locale delle politiche di welfare e dei processi migratori. È coautore de *Il lavoro sociale con le persone immigrate* (Santarcangelo di Romagna, 2017) e di 4 capitoli nel volume *Vite sottocosto* (Roma, 2018) di Caritas Italiana.

Francesca Biondi Dal Monte è ricercatrice in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna, dove coordina l'area di ricerca DREAM (Documentazione, ricerca e analisi sulle migrazioni) e il modulo Jean Monnet MARS (Migration, Asylum and Rights of Minors). Tra le sue pubblicazioni, si segnala la monografia *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione delle fonti primarie tra Governo e Parlamento* (Editoriale scientifica, 2018).

Marta Bonetti è dottore di ricerca e si occupa di welfare e innovazione, con particolare riferimento alle *partnership* tra pubblico e Terzo settore. Ha pubblicato su riviste nazionali e internazionali. Per la Cooperativa Sociale Odissea (Consorzio Co&So) cura l'attività di progettazione e ha coordinato i progetti FAMI con capofila la Prefettura di Lucca.

Sergio Bontempelli coordina, con la cooperativa Gli Altri, gli sportelli legali per stranieri della Provincia di Pistoia. Svolge attività di formazione e consulenza, sui temi dell'immigrazione, per conto di enti pubblici



e privati. È presidente dell'Associazione Africa Insieme, socio fondatore di ADIF (Associazione Diritti e Frontiere) e collaboratore del settimanale «Left». Sui temi dell'asilo e dell'accoglienza ha pubblicato *Un rifugio precario: breve storia del diritto di asilo in Europa* (Helicon, 2018) e, con Giuseppe Faso, *Accogliere rifugiati e richiedenti asilo. Manuale dell'operatore critico* (Cesvot, 2017).

Anna Brambilla è avvocato del Foro di Milano e socia ASGI. Si occupa di formazione e ricerca in materia di immigrazione e protezione internazionale, con particolare riferimento ai temi dell'accoglienza, delle migrazioni ambientali e dei minori stranieri, in relazione ai quali svolge anche attività di consulenza legale per enti pubblici e del privato sociale.

Michela Castiglione è dottore di ricerca in Scienze giuridiche curriculum Diritto internazionale e collabora con l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL Servizi). È socia ASGI e svolge attività di ricerca in tema di immigrazione e asilo, con particolare riferimento alle migrazioni ambientali.

Sara Cei è laureata in Giurisprudenza e specializzata in Diritto dell'immigrazione, lavora come operatrice legale per la Cooperativa Sociale Odissea (Consorzio Co&So) e in questo ruolo ha collaborato ai progetti FAMI con capofila la Prefettura di Lucca.

Giuseppe Delle Vergini è avvocato del Foro di Foggia, socio ASGI e si occupa di diritto dell'immigrazione. È consulente legale in materia di Diritto degli stranieri del Patronato Acli, sede nazionale a Roma, ed è volontario dello Sportello legale dell'Associazione Progetto Arcobaleno Onlus di Firenze.

Davide De Servi è Vice Questore Aggiunto della Polizia di Stato in servizio dal 1992; per molti anni si è occupato di controllo del territorio e polizia giudiziaria. Laureato alla facoltà di Scienze politiche dell'Università di Torino in Scienze dell'organizzazione, dal gennaio 2017 è il Dirigente dell'Ufficio Immigrazione della Questura di Lucca.

Elisa Galli è dottore di ricerca in Metodologia della ricerca etno-anthropologica presso l'Università degli Studi di Siena. Ha svolto ricerca sul campo nell'Amazzonia dell'Ecuador e del Perù. Con la Cooperativa Sociale Odissea si occupa di etno-psicologia, progetti di inclusione sociale e intercultura.

Monia Giovannetti è Responsabile Dipartimento Studi e Ricerche di Cittalia. Da oltre vent'anni è impegnata nella ricerca sociale sui fenomeni migratori ed in particolare sul ruolo delle politiche pubbliche in tema di inclusione dei minori stranieri non accompagnati, richiedenti asilo e rifugiati. Componente del comitato editoriale della rivista «Diritto, Immigrazione e cittadinanza» e della rivista «Studi sulla questione criminale».

Luca Gori è ricercatore in Diritto costituzionale nella Scuola Superiore Sant'Anna, dove coordina l'area di ricerca TESSERE (Terzo settore, sussidiarietà e regole) e le attività del Centro di ricerca "Maria Eletta Martini", costituito dalla Fondazione Cassa Risparmio di Lucca e dalla Scuola Sant'Anna. Tra le sue pubblicazioni, si segnala la monografia *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale* (Editoriale scientifica, 2018).

Lucia Iuzzolini lavora nel campo dei diritti umani sin dal 2003, è un avvocato, appassionata studiosa della materia, fa parte dell'ufficio gestionale legale del Servizio centrale del Siproimi - Sistema di protezione per protetti internazionali e minori stranieri non accompagnati.

Francesca Meoni è direttrice dell'area inclusione sociale del Consorzio CO&SO e vice-direttrice della Caritas diocesana di Pistoia, da oltre 20 anni impegnata nella progettazione, innovazione e gestione di progetti sociali, in particolar modo in ambito immigrazione. Dal 2012 ha maturato esperienza specifica in fondi europei per l'immigrazione.

Noris Morandi è avvocato del Foro di Firenze, esperta di Diritto dell'immigrazione e consulente giuridica per organizzazioni del terzo settore. Socia ASGI, si occupa di formazione e ricerca nell'ambito del



Diritto alla protezione internazionale, delle minoranze, dei diritti di donne e minori, coniugandola con quella di patrocinate avanti alle autorità giudiziarie.

Federico Oliveri è ricercatore aggregato al Centro Interdisciplinare “Scienze per la Pace” (CISP) dell’Università di Pisa, ove è segretario di redazione della rivista online «Scienza e Pace / Science and Peace», co-coordinatore di «Scienza & Pace Magazine» e responsabile scientifico del Corso di Alta Formazione “Diritti e migrazioni”. Svolge ricerche su confini, migrazioni, cittadinanza, diritti, razzismi e sfruttamento lavorativo, applicando teorie e metodi di filosofia e sociologia del diritto. È coautore del libro *How media and conflicts make migrants* (Manchester University Press, 2020).

Rita Reale è Viceprefetto attualmente dirigente dell’Area I-Ordine e Sicurezza pubblica nella Prefettura di Lucca. Negli anni 2014-2016 e 2018-2019 ha coordinato l’Area IV Immigrazione. È la responsabile dei due progetti annuali che si sono succeduti da marzo 2018 ad aprile 2020 in Prefettura, denominati rispettivamente Ludem (Lucca Migration Help Desk) e Lumit (Lucca Migration Task Force), finanziati nell’ambito del FAMI.

Emanuele Rossi è professore ordinario in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant’Anna e direttore del laboratorio WISS dell’Istituto Dirpolis. Per Pisa University Press ha pubblicato, nel 2020, *Meno parlamentari, più democrazia?* e, nel 2016, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*; ha inoltre curato, nel 2018, insieme a Luca Gori e Fabio Pacini, il volume *Il Parlamento “interlocutore”*.

Giorgio Sordelli è libero professionista, consulente e formatore per enti del Terzo settore e fondazioni di origine bancaria, tra le diverse attività formative insegna Progettazione sociale per la Facoltà di Scienze politiche di Milano, per la Facoltà di Scienze giuridiche del Terzo settore di Firenze e per la Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa.

Daniele Stefanelli è psicologo e psicoterapeuta sistemico relazionale, lavora nei progetti Siproimi gestiti dalla Cooperativa Sociale Odissea in Provincia di Lucca e in diversi progetti sulla salute mentale dei migranti. È co-responsabile del servizio di consulenza e psicoterapia di coppia e famiglia presso il CSM di Fornaci.

Mariateresa Veltri è dottore di ricerca in Discipline giuridiche, area pubblicistica, presso l'Università degli Studi di Roma Tre e collabora con l'area di ricerca DREAM dell'Istituto Dirpolis della Scuola Sant'Anna. È cultore della materia in Diritto delle migrazioni presso il Dipartimento di Civiltà e Forme del Sapere dell'Università di Pisa.

Elena Vivaldi è ricercatrice in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna, dove coordina l'area di ricerca POWER (Politiche, Welfare, Regole). Tra le pubblicazioni recenti si segnalano il volume *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà* (il Mulino, 2019) e, per Pisa University Press, nel 2019, il volume *Il futuro delle persone con disabilità oltre la famiglia*, con Andrea Blasini.

Finito di stampare nel mese di maggio 2020
da Impressum S.r.l. – Marina di Carrara (MS)
per conto di Pisa University Press



Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea



MINISTERO
DELL'INTERNO

FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

Obiettivo Specifico 2. Integrazione / Migrazione legale

Obiettivo nazionale ON3 - *Capacity building*

Qual è la condizione giuridica degli stranieri in Italia? Quali sono le politiche e le azioni che, sul territorio nazionale, vengono realizzate per dare attuazione alla Costituzione e alle norme internazionali? Quanto risulta chiara la distinzione tra migrazioni economiche e migrazioni forzate? Questi i principali interrogativi cui il presente Volume cerca di offrire risposta, analizzando il contesto giuridico di riferimento e le attività delle istituzioni pubbliche e delle diverse espressioni della società civile organizzata. Ne emerge un quadro ricco e composito, attento anche alle esperienze finanziate con il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione, che si propone come strumento di conoscenza fondamentale per chi intende comprendere l'impegno degli attori pubblici e del privato sociale, nonché le sfide che attendono gli Stati nazionali nel garantire i *diritti oltre "frontiera"*.

Con i contributi di Eduardo Barberis, Marta Bonetti, Sergio Bontempelli, Anna Brambilla, Michela Castiglione, Sara Cei, Giuseppe Delle Vergini, Davide De Servi, Elisa Galli, Monia Giovannetti, Luca Gori, Lucia Iuzzolini, Francesca Meoni, Noris Morandi, Federico Oliveri, Rita Reale, Giorgio Sordelli, Daniele Stefanelli, Mariateresa Veltri, Elena Vivaldi.

Francesca Biondi Dal Monte, ricercatrice in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna, è responsabile dell'area di ricerca DREAM (Documentazione, ricerca e analisi sulle migrazioni).

Emanuele Rossi, professore di Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna, collabora con varie amministrazioni sui temi del welfare e della tutela dei diritti sociali.

SAGGIE STUDI

