

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea Triennale in Scienze politiche, relazioni internazionali, e
diritti umani.



**La gestione delle politiche migratorie in Italia tra Stato,
Regioni ed enti locali.**

Relatore: Prof. PAOLA SANTINELLO

Laureando: ELISABETTA BERTELLI
matricola N.2003612

A.A 2022/2023

PREMESSA	3
-----------------------	---

CAPITOLO I

LA GOVERNANCE MULTILIVELLO NELLA GESTIONE DELLE POLITICHE DI ACCOGLIENZA.

1. Individuazione del ruolo degli enti locali prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.....	5
2. Immigrazione e sussidiarietà: diverse implicazioni del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale.....	10
3. Il ruolo del Terzo Settore nella gestione delle politiche per l'immigrazione.....	14
4. Definizione del concetto di multilevel governance.....	18

CAPITOLO II

EVOLUZIONE STORICA DELLA NORMATIVA RELATIVA ALLE POLITICHE MIGRATORIE IN ITALIA

Introduzione.....	23
1. Analisi dei testi normativi dalla Legge 943/1986 (c.d. Legge Foschi) alla Legge 39/1990 (c.d. Legge Martelli).....	25
2. La Legge 40/1998 (c.d. Turco Napolitano) e il Testo Unico sull'immigrazione e sulle condizioni dello straniero.....	27
3. Tentativo di securitizzazione delle migrazioni dalla Legge Bossi-Fini al d.l. 113/2018 (c.d. Decreto Salvini).....	33
4. L'opportunità di un'accoglienza decentrata dopo la Legge Bossi-Fini. Dal sistema Sprar al sistema Sai.....	40

CAPITOLO III

IL CONTRIBUTO FONDAMENTALE DEGLI ENTI LOCALI NELLA GESTIONE DEL FENOMENO MIGRATORIO

Introduzione.....	47
1. Il ruolo mediatore delle regioni nell'applicazione della normativa statale in materia migratoria.....	47
2. Gestione dell'accoglienza da parte della Prefettura.....	55
3. Esempi di applicazione differenziata della normativa in Veneto e Emilia-Romagna in ragione della differente matrice politologica.....	59

CONCLUSIONI	67
BIBLIOGRAFIA	71
RINGRAZIAMENTI	75

PREMESSA

L'immigrazione costituisce una realtà sociale e giuridica sempre più presente all'interno della società contemporanea, che racchiude diversi ambiti tra cui quello dell'integrazione sociale degli immigrati all'interno del territorio nazionale e il ruolo degli Enti Locali nell'implementazione delle politiche predisposte dal Governo centrale. Oggetto del presente lavoro è l'analisi della gestione delle politiche migratorie in Italia, con particolare attenzione alla dimensione degli Enti Locali.

Partendo da un'analisi della Riforma del Titolo V della Costituzione, che ha modificato le preesistenti ripartizioni di ruoli tra Stato ed Enti Locali, la prima parte di questo elaborato si occupa di delineare la dimensione della *governance multilivello* che si instaura tra Stato, Enti Locali, ed enti del Terzo Settore nella gestione del fenomeno migratorio.

Nella seconda parte dell'elaborato si passano in rassegna le diverse normative che si sono susseguite negli anni in tema di immigrazione in Italia. Partendo dalla Legge 943/1986 (c.d. Legge Foschi), espressione della logica emergenziale per la gestione delle migrazioni, fino ad arrivare al Testo Unico sull'Immigrazione.

In seguito si analizza l'evoluzione del sistema di accoglienza decentrato sul territorio nazionale, sottolineando il ruolo essenziale degli Enti Locali con particolare riferimento alla dimensione dell'integrazione sociale degli immigrati sul territorio nazionale.

Prosegue infine con la definizione del ruolo delle Regioni nell'implementazione delle politiche di integrazione dei cittadini stranieri, analizzando i singoli statuti regionali e le differenze tra di essi di matrice non solo politologica ma anche territoriale, riguardante la diversa struttura della Regione. Al fine di un'efficace gestione del fenomeno migratorio, si è visto necessario il coinvolgimento della Prefettura. Tale coinvolgimento è disciplinato all'interno del dlgs. n. 142/2015 e dalle direttive europee.

L'approfondimento sulla dimensione regionale si conclude con una comparazione tra Veneto ed Emilia-Romagna per ciò che riguarda il diverso approccio alle politiche migratorie e il diverso rinvio delle leggi nazionali all'interno degli statuti regionali.

CAPITOLO I

LA GOVERNANCE MULTILIVELLO NELLA GESTIONE DELLE POLITICHE DI ACCOGLIENZA.

1. Individuazione del ruolo degli enti locali prima e dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione.

La Riforma del Titolo V Parte I della Costituzione rappresenta il più grande intervento di revisione della Costituzione approvato fino ad ora, volto a definire il riparto di competenze tra Stato e Regioni, sovvertendo i rapporti tradizionali tra potere centrale e periferico.

Una buona parte delle disposizioni del nuovo Titolo V individua le competenze statali esclusive differenziandosi da quelle di competenza regionale. Per quel che più interessa in questa sede, sono materie di competenza statale esclusiva “*il diritto di asilo*”, “*la condizione giuridica dei cittadini di stati non appartenenti all’Unione Europea*” e “*l’immigrazione*”.¹

Dalla nuova suddivisione di competenze emergono diverse questioni interpretative. La prima riguarda il comma 2 lettera a) e lettera b).² Si tende a considerare “*immigrazione*” e “*condizione giuridica dei cittadini di stati non appartenenti all’Unione Europea*” come se fossero un’unica materia di competenza esclusiva dello Stato. Tuttavia il concetto di “*immigrazione*” anticipa quello di “*condizione giuridica del cittadino straniero di uno stato non appartenente all’Unione Europea*”, nel senso che con il primo si intende l’insieme di tutte le norme che regolano l’ingresso dello straniero all’interno del territorio; il secondo comprende invece l’insieme dei diritti civili, politici e sociali di cui lo straniero è titolare. La competenza esclusiva dello Stato nelle materie che riguardano il concetto di “*immigrazione*” si distingue in due momenti distinti: il primo riguarda il primo accesso del cittadino straniero sul territorio nazionale; il secondo riguarda ciò che accade quando il cittadino straniero presente all’interno del

¹ Il vigente art. 117 Cost. elenca le materie la cui legislazione è esclusiva dello Stato (comma 2 lettere dalla a alla s); elenca poi le materie di competenza concorrente (comma 3); prevede altresì che ci sia la possibilità che le regioni stipulino accordi con stati e intese con enti territoriali interni ad altri stati (comma 9); prescrive che le regioni abbiano potestà legislativa in riferimento ad ogni materia che non sia espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

² L’art. 117 Cost. Comma 2 lettera a) “diritto d’asilo e condizione giuridica dei cittadini di stati non appartenenti all’Unione Europea. Il comma 2 lettera b) di “immigrazione”.

territorio italiano si inserisce nella comunità locale. La distinzione non mette in dubbio la competenza esclusiva dello Stato ma ha una funzione di criterio interpretativo logico della norma.

La seconda questione interpretativa riguarda la ripartizione di ruoli tra Stato e Regioni sia per le politiche *di* immigrazione (*immigration policy*) che per le politiche *per* l'immigrazione (*immigrant policy*)³, in particolar modo se queste debbano essere affidate solo ed esclusivamente allo Stato o se anche le Regioni possano legittimamente intervenire in alcuni settori dell'immigrazione. Questo punto risulta cruciale nell'interpretazione delle nuove disposizioni del Titolo V dal momento che emerge la legittimazione dell'intervento regionale in materie che negli anni precedenti riguardavano l'esclusiva competenza statale.

La Corte Costituzionale ha fornito un primo chiarimento, intervenendo in seguito all'emanazione della legge della Regione Emilia Romagna 5/2004 "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati", con la quale per la prima volta una Regione ha legiferato in materie di politiche per l'immigrazione, dopo la riforma del Titolo V. Il governo centrale aveva presentato ricorso avverso l.r. 5/2004 adducendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art 117 Cost in materie di immigrazione, condizione giuridica dello straniero non appartenente all'Unione europea, e diritto d'asilo. La norma regionale prevedeva l'attuazione di un programma triennale di attività sull'immigrazione con la successiva definizione delle linee di indirizzo da applicare, l'istituzione di un osservatorio regionale per l'immigrazione e la previsione di una consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati.

La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo si riferisce in particolare a quattro articoli della Legge 5/2004: l'art. 3, comma 4, lettera d) che definisce la competenze della Prefettura in riferimento all'osservanza del corretto funzionamento dei centri di permanenza temporanea, materia che ricadrebbe appunto nell'ambito dell'immigrazione di competenza esclusiva statale, legandosi anche di conseguenza alla materia ordine pubblico e sicurezza dello Stato; dello stesso articolo, anche il comma

³ Biondi F. , *Diritti oltre la frontiera: migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*, a cura di F. Biondi Dal Monte, E. Rossi- Pisa University press, 2020.

5, che prevede il potere sostitutivo della Regione nei confronti degli Enti Locali inadempienti alle funzioni loro conferite; gli articoli 6 e 7, che regolano il riconoscimento di nuove forme di partecipazione all'attività politico-amministrativa della Regione da parte di cittadini stranieri, prevedendo la nomina di loro rappresentanti all'interno della consulta regionale; infine l'art 10, che attribuisce ai cittadini stranieri la possibilità di accedere all'edilizia pubblica, materia che rientra nella sfera relativa alla condizione giuridica di cittadini non appartenenti all'Unione europea.

La Corte, con sentenza 300/2005, rigetta il ricorso governativo, riferendosi al Testo Unico sull'immigrazione, affermando come ci siano competenze regionali e forme di cooperazione tra Stato e Regioni che non ledono le competenze statali ma al contrario permettono un'efficace applicazione delle norme. In particolare, come emerso nella sentenza, *“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”*. Alla luce di quanto affermato dalla Corte, gli articoli oggetto del ricorso non dettano disposizioni contrarie rispetto a quelle della disciplina statale vigente, anzi predispongono interventi in materie di competenza regionale come ad esempio: assistenza sanitaria all'interno dei centri di accoglienza temporanea, forme di partecipazione alla vita pubblica locale per coloro che soggiornano regolarmente all'interno del territorio italiano.

La pronuncia della Corte Costituzionale determina il sorgere della “terza” questione interpretativa che riguarda la “competenza trasversale” dello Stato nel determinare livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti sociali e civili con l'attribuzione a quest'ultimo del ruolo di “controllore” delle pratiche messe in atto dagli Enti Locali. Nelle materie che ricadono nella competenza regionale anche residuale, secondo l'art. 117, comma 2, lettera m), lo Stato può interferire e rappresentare un limite alla potestà legislativa delle Regioni, qualora esse volessero introdurre discipline peggiorative nei confronti dei cittadini stranieri presenti sul territorio. Le Regioni sono chiamate ad assicurare almeno i livelli essenziali delle prestazioni definiti dallo Stato su tutto il territorio nazionale.

La Corte Costituzionale, a seguito dei ricorsi sollevati da diverse regioni volti a definire le competenze regionali in tema di immigrazione, è intervenuta con la sentenza 194/2019. Sono stati posti all'attenzione della Corte alcuni articoli contenuti nel d.l. 113/2018 c.d. "Decreto Sicurezza" convertito con modificazioni in legge 1 Dicembre 2018 n.113, in particolare, l'art. 1 che abolisce il permesso di soggiorno umanitario "generico", l'art 12 che esclude dal sistema Sistema di Protezione dei Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) i richiedenti asilo, e l'art. 13 che toglie ai richiedenti asilo il diritto di residenza.

L'art 1 del "Decreto sicurezza" modifica il permesso di soggiorno per motivi umanitari ridefinendone i presupposti per il rilascio e introduce "speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze umanitarie". Tale disposizione riflette le scelte politiche attuate in materia di immigrazione, volte a ridurre l'utilizzo strumentale della richiesta di protezione internazionale. Il Ministro dell'Interno rivolgendosi alle Commissioni Territoriali per la protezione internazionale, enti ai quali è affidato il compito di esaminare le domande di protezione internazionale, asserisce all'interno della Circolare indirizzata alle Prefetture, e alle Regioni per l'attuazione della norma⁴: *"Confido dunque nella massima attenzione delle Commissioni e Sezioni territoriali per l'esercizio, improntato al più assoluto rigore e scrupolosità, di una funzione che si presenta essenziale nel più ampio contesto di gestione del fenomeno della migrazione, a salvaguardia degli interessi primari della collettività, oltre che a tutela dei diritti dei richiedenti"*.

In direzione opposta vi sono le Regioni che hanno visto nelle restrizioni imposte dal Governo alla protezione umanitaria una limitazione dell'attività dalle stesse svolta in tema di immigrazione e assistenza sociale con la conseguente diminuzione della platea dei possibili destinatari.

Le Regioni ricorrenti hanno sostenuto la propria legittimazione a promuovere giudizi di costituzionalità in via principale con riferimento a parametri costituzionali diversi da quelli competenziali, evidenziando come l'intervento statale avesse costretto le Regioni a ridefinire non solo la propria legislazione in materia di assistenza sociale, formazione,

⁴ Circolare del 4 Luglio 2018 prot. n. 8819, rivolta alle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della Protezione Internazionale.

governo del territorio, ma anche la propria organizzazione, non potendo più erogare prestazioni in favore di soggetti che, non rientrando nel generale ambito di applicazione del permesso per motivi umanitari, né possedendo i requisiti per il rilascio delle nuove fattispecie di permessi di soggiorno per casi speciali, si sarebbero trovati come irregolari nel territorio regionale.⁵

Il giudizio di inammissibilità della Corte Costituzionale poggia sul carattere “ipotetico e meramente eventuale” delle lesioni lamentate, perché la riduzione della platea di destinatari delle politiche di integrazione delle pubbliche amministrazioni è lo scopo della norma. Secondo il giudice tale effetto non può essere presunto dal testo della legge impugnata, ma andrebbe verificato alla luce della sua applicazione da parte delle pubbliche amministrazioni. Inoltre, in merito la Corte ha aggiunto che le Regioni possono continuare a offrire le medesime prestazioni anche a favore di stranieri in condizione di irregolarità, perché questo non andrebbe ad incidere sull'erogazione del permesso di soggiorno. In questo senso la Corte Costituzionale ha svolto il ruolo di giudice mediatore per la definizione della ripartizione di ruoli tra Stato e Regioni in materia di immigrazione. Al fine di un efficace svolgimento di ruoli, la Corte lascia la possibilità di giudicare la costituzionalità delle norme in via incidentale, sempre però con riferimento al Decreto Sicurezza.

L'art. 118 Cost. affida ai Comuni le funzioni amministrative, salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, queste debbano essere affidate a organi superiori, rispettando i seguenti principi: sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza. L'allocazione delle funzioni amministrative deve 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 anche diversificarsi tra gli enti dello stesso rango le funzioni conferite in relazione al possibile variare delle dimensioni (differenziazione)⁶.

⁵ Mangano F., *L'interpretazione dei giudici nella disciplina dei permessi di soggiorno per motivi umanitari*, Diritti e confini, 2019.

⁶ Pastori G., *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, di Berti G. e De Martin G.C (a cura di), Roma, Luiss Edizioni, 2002, p. 120.

Il comma 3 dell'art. 118 Cost. esprime altresì il principio di “leale collaborazione”, che prevede forme di collaborazione tra diversi livelli di governo, riconoscendo, in particolare alle Regioni, competenze in ambiti esclusivi dello Stato tra cui: “immigrazione” e “ordine pubblico e sicurezza”. Questo tipo di coordinamento consente la creazione di un sistema a “rete” che, in materia di immigrazione, prevede forme di coordinamento fra i diversi livelli di governo che condividono i medesimi obiettivi da raggiungere, provvedimenti da mettere in atto in relazione agli scopi e all'individuazione dei tempi di realizzazione. Il processo appena descritto non è però privo di difficoltà nel momento in cui, soprattutto nella fase della definizione dei risultati da raggiungere e degli strumenti normativi da adottare per la loro realizzazione, gli interessi in gioco sono differenti e non sempre i medesimi. Un esempio pratico di questa forma di collaborazione è rappresentato dai Consigli Territoriali per l'immigrazione, in cui sono rappresentati gli interessi degli Enti Locali, della Regione e allo stesso tempo di tutte le associazioni del Terzo Settore che si occupano dell'integrazione del cittadino straniero. I Consigli Territoriali per l'immigrazione sono oggi una vera e propria arena di policy, nei quali i diversi attori si trovano un punto di scambio di conoscenze e opportunità di confronto.

Nella gestione del fenomeno migratorio svolgono un ruolo fondamentale gli Enti Locali, perché è nell'ambito locale che si possono sviluppare 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'autonomia.⁷

2. Immigrazione e sussidiarietà: diverse implicazioni del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale.

La dimensione europea del principio di sussidiarietà è stata introdotta al fine di favorire l'accettazione da parte degli Stati membri della creazione dell'Unione economica e monetaria dell'Unione europea, nuova istituzione centralizzata, in quanto consentiva il

⁷ Panzeri L., *Fenomeno migratorio e ruolo degli enti locali: prime note*, in “osservatorio costituzionale”, 1,2018.

mantenimento della sovranità degli Stati membri. All'interno del Trattato dell'Unione europea si afferma che: *“La comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono attribuite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente Trattato. Negli ambiti che non appartengono alla sua competenza esclusiva, la Comunità interviene, in ottemperanza al principio di sussidiarietà, solo se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione di intraprendere non possono essere raggiunti in modo sufficiente dagli Stati membri e possono quindi, a causa delle dimensioni e degli effetti dell'intervento in questione, essere affrontati in modo soddisfacente con un'azione congiunta a livello della Comunità.”*⁸

Il Trattato di Maastricht, in relazione al principio di sussidiarietà, pone come obiettivo l'individuazione e la misurazione degli effetti possibili di un intervento comune del settore pubblico, da parte di una nuova entità distinta dai singoli Stati affinché si possa dare prova della maggiore efficienza di tale intervento rispetto alle azioni messe in campo dai singoli stati. Pertanto, considerata la finalità, tale principio può trovare applicazione all'interno dei singoli Stati e regolare i rapporti tra istituzioni pubbliche e formazioni sociali.

In Italia il principio di sussidiarietà viene introdotto con la l. 59/1997 (c.d. legge Bassanini), la quale ha previsto che *“le funzioni amministrative debbano essere affidate ai Comuni, alle Province, e alle Comunità Montane secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime... attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni, comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati”*.

Anche l'art.118 Cost, riformulato a seguito della l. cost. 3/2001, ha riaffermato il principio di sussidiarietà individuando nei Comuni gli enti ai quali affidare in primo luogo la titolarità generale delle funzioni amministrative, in quanto enti più vicini ai cittadini. Solo esigenze di unitarietà determinano l'attribuzione di tali funzioni alle Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (sussidiarietà verticale). Stato, Regioni,

⁸ Trattato di Maastricht istitutivo dell'Unione europea, 1993.

Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale (sussidiarietà orizzontale). In questo senso, se con la sussidiarietà verticale in tema di immigrazione ci si riferisce alle politiche di immigrazione, con la sussidiarietà orizzontale si fa invece riferimento alle politiche per l'immigrazione ossia tutto ciò che riguarda l'integrazione e l'accoglienza.

Il riconoscimento del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale determina la sua applicazione anche in materia di immigrazione. Tuttavia è stato percepito in alcuni ambiti come un ostacolo, in particolare in riferimento agli attori privati chiamati ad operare in settori specifici come quello dei CAS (Centri di accoglienza straordinaria). Mentre in virtù di tale principio agli enti locali è stato consentito di differenziare le proprie linee di azione, rispetto a quelle dei livelli superiori.

Nella gestione delle situazioni emergenziali dell'immigrazione, in mancanza di una legislazione compatta, le forme di autorganizzazione delle comunità locali sono intervenute, colmando le carenze del settore pubblico. L'ente pubblico ha contatti con organismi privati, che comunicano a loro volta con le singole famiglie creando un sistema a "rete", i cosiddetti policy network il cui fulcro è rappresentato dal Terzo Settore. La sussidiarietà offerta da questi enti permette ai destinatari delle politiche pubbliche di essere raggiunti non solo dall'aspetto burocratico della politica ma da una società civile in cui è presente una forte cultura di integrazione e accoglienza.⁹

La legge 8 Giugno 2009, n.29 della Regione Toscana recante "*Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini nella regione Toscana*" rappresenta un esempio di tale differenziazione, in ragione della scelta di apertura alla partecipazione della società civile, in materia di integrazione e accoglienza. Tale apertura è apprezzabile per due ragioni: in termini di ricerca di un consenso su problematiche che riguardano sempre più tutta la società civile e allo stesso tempo per l'obiettivo di individuare soluzioni che intervengano in maniera armonica su tutto il terreno sociale. Il legislatore toscano parte dal principio di uguaglianza per dare forma ad una politica che concorra al raggiungimento dell'obiettivo di rimozione di quegli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli

⁹ Violini L., *Immigrazione e sussidiarietà*, in Le regioni fascicolo 5-6, ottobre dicembre 2019.

stranieri sui territori dello Stato, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana.

Una politica che si basa sulla constatazione che *“l’immigrazione di cittadini stranieri nel territorio regionale è un fenomeno costante e strutturale, un fenomeno consolidato e duraturo con il quale è necessario confrontarsi in una prospettiva non di chiusura verso l’altro bensì di apertura avendo come principi ispiratori quelli sanciti dalla Costituzione.”*¹⁰ Tale impostazione si differenzia da quella statale che considera l’immigrazione alla stregua di un’emergenza e pertanto non ne vede il suo sviluppo all’interno di un quadro complesso e definito bensì volto semplicemente a risolvere il problema nel suo immediato.

L’art 3 comprende tra i soggetti coinvolti a vario livello, in ragione delle competenze a loro riconosciute, non solo la Regione, ma le Province e i Comuni, nell’ambito di una politica che trova la sua ispirazione e fondamento nel principio di sussidiarietà “sociale” sulla cui base gli enti locali devono favorire l’autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro aggregazioni per il diretto svolgimento di attività di riconosciuto interesse generale. L’art 4 della legge regionale prevede due strumenti per realizzare tale coordinamento: il piano di indirizzo integrato per le politiche sull’immigrazione e un documento annuale di intervento. Nel primo vengono elencati gli obiettivi strategici regionali e vengono definiti gli indirizzi contenuti nel programma regionale di sviluppo in materia di immigrazione, mentre il documento annuale definisce le modalità attuative per raggiungere tali obiettivi e rappresenta uno strumento di verifica e controllo degli obiettivi raggiunti. Un’efficace programmazione non può prescindere dal coinvolgimento delle associazioni e dalle organizzazioni anche private che si occupano dell’integrazione.

Nel 2017 la Regione Toscana ha avviato un percorso partecipativo per l’adozione di un Libro Bianco denominato “Accoglienza Toscana” che rappresenta un importante documento politico all’interno del quale si inseriscono i punti cardine e gli indirizzi regionali in tema di integrazione dei migranti, ponendo altresì in risalto quelli che ne rappresentano i fattori di debolezza.

¹⁰ Passaglia P., *La legge regione Toscana sull’immigrazione: verso la costruzione di una società plurale*, in *La governance dell’immigrazione. Diritti politiche e competenze*, Il Mulino, 2013.

Tuttavia il lavoro svolto dalla Regione Toscana evidenzia il problema della governance dell'immigrazione. La Regione infatti prova ad assumersi un ruolo di collante fra il livello locale e quello nazionale cercando di coordinare la dimensione programmatica regionale con gli indirizzi politici nazionali e l'attività degli enti locali.

2.1 Il ruolo del Terzo settore nella gestione delle politiche per l'immigrazione.

Il mondo del privato contribuisce a dare attuazione al principio di sussidiarietà, collaborando con l'attore pubblico e sostenendo i singoli cittadini nella cura dei beni comuni.

Il Terzo Settore comprende tutti i soggetti privati che, anziché perseguire interessi privati, perseguono *“finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale di una o più attività di interesse generale”*¹¹ Il Terzo Settore dunque si differenzia dal settore pubblico che persegue interessi pubblici individuati dalle leggi, e dal settore privato che persegue interessi privati individuati dai soggetti stessi. In questo senso si può affermare che oggi in Italia esistono tre grandi poli: il polo degli interessi pubblici, rappresentato dai soggetti di cui all'art 1, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001, cioè le amministrazioni dello Stato (ivi comprese le scuole, le Università, gli studi Autonomi Case popolari, gli enti strumentali, le Camere di commercio, ecc.), le Regioni ed i Comuni; il polo degli interessi privati, rappresentato da tutti i soggetti di carattere privato che perseguono fini diversi da quelli del Terzo Settore; ed infine il polo dell'interesse generale, rappresentato dagli enti del Terzo Settore così come definiti dall'art 4, comma 1 del Codice del Terzo Settore.¹²

La definizione di Terzo Settore, attraverso l'approvazione del Codice normativo di riferimento, ha assunto una connotazione positiva in quanto comprende tutte quelle associazioni, enti e attori che perseguono l'interesse generale superando una definizione di carattere residuale che comprendeva tutto ciò che non apparteneva né allo Stato né al mercato. Tale cambiamento viene esplicitato nell'art 55 del Codice “Coinvolgimento

¹¹ Art 4, comma 1 del Codice del Terzo Settore.

¹² Arena G, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo Settore*, Rivista Impresa Sociale 3/2000.

degli enti del Terzo Settore”, nel quale vengono disciplinati i rapporti tra gli interessi pubblici, gli interessi generali, amministrazioni ed enti del Terzo Settore. L’intero impianto del Codice infatti è basato sull’attuazione del principio di sussidiarietà che non può prescindere dalla regolamentazione dei rapporti tra pubblica amministrazione ed enti del Terzo Settore. Il verbo coinvolgere è un termine che prevede una partecipazione e, viene infatti inserito nel Testo dell’art 55 che recita:”...*le amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2 del dlgs. 30 marzo 2001, n.165, nell’esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all’articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo Settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento...*” Le attività di co-programmazione e co-progettazione presuppongono che la titolarità delle funzioni rimanga in capo alla pubblica amministrazione procedente, mentre l’esecuzione delle azioni finalizzate all’attuazione degli obiettivi venga condiviso con enti del terzo settore applicando il modello dell’ amministrazione condivisa che consente, alla pubblica amministrazione da un lato di acquisire esperienze, competenze ed idee e, agli enti del Terzo Settore dall’altro, di realizzare le loro finalità civiche, solidaristiche, e di utilità sociale partecipando attivamente e fattivamente alle attività di co-programmazione e co-progettazione. 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*".

Il principio di sussidiarietà è espresso attraverso tre principali modalità di interazione tra pubblica amministrazione e enti del terzo settore: il sostegno, mediante agevolazioni e sovvenzioni; la collaborazione, attraverso attività di co-programmazione e co-progettazione; l’affidamento che presenta alcune criticità riguardanti la scelta della modalità di erogazioni dei servizi, che risulta a sua volta complessa in ragione dei differenti interessi coinvolti. Si distinguono due modalità di erogazione: la prima di tipo “reticolare” che prevede una collaborazione stretta tra pubblica amministrazione ed enti del terzo settore, ponendo quest’ultimi un piano di parità seguendo il principio di concorrenzialità; la seconda di “sostituzione” secondo cui il soggetto privato agisce sostituendo il soggetto pubblico nell’erogazione di tali servizi.

La quarta forma di interazione è rappresentata dalla convenzione per la fornitura di beni e servizi, da considerare estranea all'ambito dell'affidamento in quanto ascrivibile piuttosto all'ambito degli istituti consensuali e pubblicistici. La Corte di giustizia nel 2007 è intervenuta con una propria sentenza in merito a una delibera della Regione Toscana con cui era stato affidato mediante convenzione il trasporto sanitario ad alcune organizzazioni di volontariato operanti in quel territorio, affermando che la denominazione giuridica di un soggetto nella specie (organizzazione di volontariato) non fosse idonea ad individuare la disciplina applicabile in tema di contratti pubblici.¹³

Il Terzo Settore inoltre si è fatto da subito recettore delle necessità della popolazione migrante data la consolidata esperienza nel campo delle politiche sociali, e la lacunosità delle politiche pubbliche di prima assistenza ai migranti. Il Terzo Settore ha assunto quindi un ruolo di protagonista che è stato riconosciuto nel Testo Unico sull'Immigrazione, in particolare l'art 42 che prevede gli interventi finalizzati a favorire il positivo inserimento degli stranieri nella società italiana al fine di prevenire comportamenti discriminatori adottati dallo Stato e dagli enti territoriali anche in collaborazione con le associazioni di stranieri, comprendendo l'attivo coinvolgimento degli enti del Terzo Settore, previa iscrizione in un apposito registro. L'iscrizione rappresenta una condizione necessaria non solo per l'accesso ai finanziamenti europei ma per poter collaborare nella realizzazione di progetti volti all'integrazione degli stranieri presenti sul territorio.

I requisiti che le varie associazioni devono rispettare per potersi iscrivere al registro evidenziano, nella prospettiva dell'art 118 comma 4, la necessità che i privati possano considerarsi effettivamente degli strumenti per la realizzazione dell'interesse generale. Vi è in questo senso la necessità e la volontà di creare, da un lato, un sistema di accreditamento di tali enti in vista del finanziamento delle loro attività e, dall'altro, un'effettiva garanzia di "controllo" dell'attività degli enti. Il registro è diviso in due sezioni: nella prima sono iscritte le associazioni, gli enti e gli altri organismi privati che svolgono attività volta a favorire l'integrazione sociale degli stranieri ai sensi dell'art. 42 del Testo Unico; nella seconda sono compresi gli organismi privati che sono in

¹³ Rossi E., *Politiche per gli stranieri, sussidiarietà e terzo settore: un'introduzione*, in *Le Regioni*, fascicolo 5-6, ottobre e dicembre 2019.

possesso di una serie di requisiti inerenti la forma giuridica, la formazione del bilancio e l'esperienza biennale maturata nel settore.

Il Terzo Settore opera principalmente a favore dei richiedenti di protezione internazionale, colmando la carenza di interventi per questa specifica tipologia di migranti. L'intervento del Terzo Settore si realizza, in questo senso, prima nell'identificazione dei bisogni primari che si presentano e che riguardano immediatamente i richiedenti asilo; poi nel processo di integrazione degli stessi all'interno della società. In questo senso è emerso che il ruolo cruciale del Terzo Settore consiste *“nell'assicurare livelli di assistenza e accoglienza minimi, con il prevalere di un approccio orientato alla solidarietà, piuttosto che al riconoscimento di uno specifico diritto alla protezione, a cui corrisponde un articolato “bisogno” di protezione, che richiederebbe risposte adeguate non solo a problemi di accoglienza ma, anche di orientamento legale e sociale che sostengano l'individuo nel lungo iter della procedura di asilo”*.¹⁴

Un tentativo di istituzionalizzazione del sistema di protezione internazionale, viene avviato con il Piano Nazionale di accoglienza (Pna), finanziato con le risorse del fondo europeo per i rifugiati (Fer), che, in attuazione della decisione del Consiglio Europeo istitutivo del fondo, realizza un sistema nazionale integrato. Il sistema viene definito “integrato” perché oltre a offrire un alloggio ai rifugiati si propone di offrire aiuti economici e, in particolare, cerca di individuare efficaci attività per l'integrazione sociale del rifugiato. Il progetto viene istituito formalmente con la sottoscrizione del protocollo tra ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), Ministero dell'Interno, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. Il protocollo possiede un valore aggiunto che corrisponde all'unione tra dimensione locale rappresentata dall'ANCI, dimensione nazionale rappresentata dal Ministero dell'Interno e dimensione internazionale rappresentata dall'Alto commissariato, con lo scopo di affrontare il problema delle migrazioni come un processo congiunto superando la logica che da sempre classifica il fenomeno migratorio alla stregua di un'emergenza.

¹⁴ Caponio T., Pastore F., *Dal programma nazionale asilo al sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Bilancio di una esperienza di governo territoriale dei flussi migratori (2001-2004)*, Cespi, Ottobre 2004.

L'obiettivo di un sistema di accoglienza integrato e diffuso sul territorio viene perseguito superando il modello precedente di coordinamento tra gli enti del Terzo Settore: la responsabilità del sistema di asilo viene affidata a livello centrale, ma nell'attuazione dello stesso viene richiesta una piena assunzione di responsabilità da parte degli enti territoriali. In particolare il Comune viene individuato come punto di riferimento.¹⁵ Gli enti del Terzo Settore sono in ogni caso riconosciuti come enti gestori dei programmi messi in atto sul territorio, mentre i Comuni sono i soggetti responsabili e co-finanziatori. I Comuni possono individuare associazioni che li affiancano nell'attuazione del progetto a livello locale. La finalità è quella di ampliare le risorse disponibili sul territorio per la gestione dei richiedenti asilo, riconoscendo altresì un ruolo alle realtà già operative.

Il Terzo Settore è fondamentale non solo nella prima fase di arrivo sul territorio nazionale ma, soprattutto, nella gestione del dopo, ossia una volta terminato il periodo di tutela previsto per coloro che hanno ottenuto la protezione internazionale, e per questo considerati non più idonei per la permanenza nei Centri di accoglienza straordinaria (CAS).

3. Definizione del concetto di Multi-level governance.

Il termine di *multi-level governance* è stato sviluppato nell'ambito della scienza politica negli anni 90, con l'obiettivo di identificare e analizzare i diversi sistemi politici degli stati membri delle organizzazioni internazionali, come l'Unione Europea, al fine di facilitare l'analisi del processo decisionale decentrato, in cui i livelli di governo sub-nazionali e la società civile hanno cominciato ad assumere grande influenza.

Nella definizione del concetto di *multi-level governance* è necessario soffermarsi sulla scelta del termine “*governance*” che si distingue da quello di “*government*” . Se il termine “*government*” indica sia le istituzioni formalmente deputate al governo di una società, sia le funzioni delle stesse, il concetto di “*governance*” indica un campo ampio e diversificato di attori. In particolare, si fa riferimento non solo ai soggetti pubblici ma

¹⁵Biondi Dal Monte F., Vrenna M., *Il ruolo del terzo settore nelle politiche per gli immigrati*, La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche, e competenze, Il mulino, 2013.

anche ai privati, agli enti del Terzo Settore, ai gruppi della società civile che intervengono nel processo di *policy making* in maniera più o meno incisiva.

Negli ultimi anni, su spinta dell'introduzione del concetto di *multi-level governance* a livello internazionale, lo studio delle politiche di immigrazione si è sviluppato non solo in relazione alla dimensione statale ma ha coinvolto le amministrazioni locali, considerate non più meri attuatori di leggi e decisioni, ma direttamente livelli di governo responsabili dell'inserimento sociale degli immigrati presenti sul territorio.

Esistono due diversi approcci che affrontano il problema della gestione del fenomeno migratorio. Il primo è definito come *gerarchico-amministrativo* e definisce la logica del riparto di competenze tra lo Stato, considerato come ente decisore, e gli enti territoriali visti unicamente come centri di esecuzione di tali decisioni per i compiti a loro assegnati; mentre diverso è il concetto di *multi-level governance*, che sostiene la necessità di collaborazione tra diversi livelli di governo e vede il coinvolgimento nella fase finale di esecuzione delle politiche pubbliche di più attori. Questo tipo di metodo, nonostante sia considerato efficace a livello teorico, trova difficile applicazione in quanto il fenomeno migratorio è da sempre considerato come emergenza e, come tale, determina la scelta per la sua gestione di un approccio *gerarchico-amministrativo* che giustifica l'azione diretta dello Stato anche in deroga ai criteri ordinari di riparto di competenze. Lo spazio d'azione degli enti territoriali quindi si espande se si riduce la logica dell'approccio emergenziale del processo migratorio.

Si tratta dunque di un circolo virtuoso: quanto più diminuisce l'impostazione emergenziale a favore di risposte di tipo strutturale, tanto più si accresce il ruolo degli enti territoriali, e quanto più questo ruolo diventa attivo (contribuendo alla definizione delle regole e delle politiche) invece che passivo (di mera esecuzione) tanto più si esce dalla logica emergenziale. Il passaggio a una logica strutturale passa necessariamente da un ruolo proattivo degli enti territoriali.

L'assenza della consapevolezza dell'importanza del ruolo degli enti territoriali ha portato a un sottoutilizzo delle potenzialità di tale livello di governo per la gestione di fenomeni tanto complessi e che richiedono inevitabilmente l'intervento di un sistema di

governance non meno complesso, per passare dall'emergenza (occasionale) all'accoglienza (strutturale).¹⁶

Le politiche per l'integrazione, prima esclusivamente nazionali, si sono estese a due diversi livelli gerarchici: ascendente verso il livello europeo e discendente verso i governi locali. Proprio per questo motivo si parla oggi di *Multi-level governance*, perché i diversi attori si trovano a diversi livelli e sono intersecati tra di loro a partire dalla dimensione nazionale, sovranazionale, e subnazionale. Gli attori agiscono simultaneamente per un corretto ed efficace *policy making*, e lo fanno negoziando il contenuto, interpretazione e attuazione di ogni politica pubblica.

Essendo gli Enti Locali la dimensione in cui si sviluppano e si attuano le principali politiche pubbliche, essi si caratterizzano sempre di più come la prima porta di ingresso nel sistema dei diritti degli stranieri: è a livello locale che gli immigrati esprimono bisogni e mettono alla prova il sistema di welfare municipale nell'organizzazione e nell'erogazione dei servizi. Inoltre, gli studi sulle migrazioni internazionali hanno messo in evidenza come i flussi contemporanei siano richiamati sempre più dalle opportunità lavorative offerte da sistemi produttivi fortemente radicati sul territorio. L'immigrazione in questo senso può rappresentare anche un fattore importante per lo sviluppo del territorio, la cui regolazione diventa un interesse cruciale per le istituzioni di governo locale.¹⁷

Rispetto all'inerzia del legislatore statale gli enti territoriali hanno saputo svolgere un ruolo compensativo, sia assicurando la tutela dei diritti fondamentali, sia sperimentando modelli innovativi finalizzati alla migliore esecuzione delle politiche inclusive, svolgendo una "*funzione sociale diffusa*" caratterizzata dalla dimensione locale. Solo nell'ambito di questa dimensione, infatti, possono consolidarsi legami comunitari e fiduciosi 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'autonomia".¹⁸

¹⁶Palermo F., *Dall'emergenza all'accoglienza attraverso l'integrazione della società*. Primi spunti per un'indagine sul ruolo degli enti substatali.

¹⁷Caponio T., *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*.

¹⁸Panzeri L., *Fenomeno migratorio e ruolo degli enti locali: prime note*, Osservatorio costituzionale, Fasc.1/2018, Gennaio 2018.

Se le recenti migrazioni hanno imposto un approccio emergenziale e gerarchico da parte dello Stato, è necessario invertire la tendenza riducendo la distanza tra i diversi livelli di governo che ha precluso ai livelli più vicini alle singole comunità di esprimere le proprie potenzialità. Vi è la necessità infatti di applicare un *approccio multilivello* appunto, con l'obiettivo di emancipare i singoli enti locali da meri esecutori di scelte a protagonisti.

CAPITOLO II

EVOLUZIONE STORICA DELLA NORMATIVA RELATIVA ALLE POLITICHE MIGRATORIE IN ITALIA

Introduzione

Fino alla fine degli anni 80 del secolo scorso il fenomeno migratorio fu sostanzialmente sottovalutato, in particolar modo a causa del fatto che l'Italia è stato un paese di emigrazione (verso gli Stati Uniti, l'America Latina e i paesi del Nord Europa) piuttosto che di immigrazione.

Prima della riforma legislativa introdotta nel 1998, il tema delle migrazioni era regolato dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica sicurezza (TULPS) del 1931, che si occupava di immigrazione solo ed esclusivamente come un problema legato all'ordine pubblico e alla sicurezza nazionale, data l'ideologia prevalente dell'epoca della sua adozione.

L'evoluzione normativa in tema di accoglienza e integrazione di richiedenti asilo e rifugiati in Italia si è caratterizzata per il suo andamento caotico frammentato ed emergenziale. Ad una prima fase, in cui le misure in atto erano predisposte a livello regionale, è seguita una seconda che vede l'istituzione a livello nazionale di una rete di accoglienza diffusa attraverso il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), vengono recepite le prime norme comunitarie a riguardo e adottate soluzioni alternative al metodo di accoglienza straordinaria.

Nel biennio 2018-2019 si assiste ad un'ulteriore fase, che porta all'eliminazione del sistema SPRAR introdotto in precedenza.

Tuttavia, la disciplina legislativa sull'immigrazione e gli interventi dei pubblici poteri in merito negli anni compresi dal 1990 al 1998 sono stati disorganici, incompleti e frammentari in quanto spesso solo finalizzati all'esigenza di risolvere i problemi generati dall'immigrazione illegale e/o per far fronte ad singole emergenze e/o crisi internazionali.

L'intero impianto normativo sviluppatosi negli anni si fonda sull'art 10 della Costituzione che introduce il diritto d'asilo all'interno dell'ordinamento italiano. L'articolo sopra menzionato recita che *“lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese*

l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge".¹⁹

Fondamentale è il comma 2 del medesimo articolo che così stabilisce: *“La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali”*. In forza di questa riserva di legge, l'ordinamento italiano si conforma alle norme internazionalmente riconosciute e dunque il diritto internazionale entra a far parte dell'ordinamento senza la necessità che vi sia una legge di recepimento come invece avviene per i trattati internazionali. Tale riserva di legge è stata la spinta che ha portato all'approvazione nel 1998 del Testo Unico sull'immigrazione. Il recepimento delle convenzioni internazionali (Convenzione ILO 143), una serie di sentenze della Corte Costituzionale in tema di ricongiungimento, unità familiare e parità di trattamento tra lavoratori italiani e stranieri, le attribuzioni a livello comunitario in materia di visto, asilo ed immigrazione hanno creato le condizioni per una riforma organica della legislazione sulla condizione giuridica dello straniero in linea con l'art 10 della Costituzione.

¹⁹ Art 10, comma 3 Cost.

1. *Analisi dei testi normativi dalla Legge 943/1986 (c.d. Legge Foschi) alla Legge 39/1990 (c.d. Legge Martelli).*

La questione dell'integrazione è entrata nell'agenda pubblica di intervento solo a metà degli anni Novanta, in seguito all'emanazione di due leggi sull'immigrazione, la l. 30 dicembre 1986, n. 943 (c.d. Legge Foschi) e la l. 28 febbraio 1990, n. 39 (c.d. Legge Martelli). Nessuna di queste due normative affronta però in un'ottica programmatica la questione dell'integrazione. La Legge Foschi aveva come scopo principale quello di uniformare il trattamento dei lavoratori italiani e dei lavoratori migranti, in ottemperanza alla convenzione ILO (International Labour Organisation) n.173 del 1975, ratificata con la l. 10 aprile 1981 n.158.

L'art 1 sancisce, in ottemperanza alla convenzione ILO, eguali diritti e parità di trattamento per lavoratori italiani e lavoratori extracomunitari presenti regolarmente in territorio italiano. La Repubblica *“garantisce inoltre i diritti relativi all'uso dei servizi sociali e sanitari norma dell'articolo 5 del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 febbraio 1980, n. 33, al mantenimento dell'identità culturale, alla scuola e alla disponibilità dell'abitazione, nell'ambito delle norme che ne disciplinano l'esercizio.”*²⁰

Il ruolo riconosciuto ai governi periferici è rappresentato dalla possibilità di influenzare il processo decisionale attraverso la partecipazione alla Consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie, prevista all'art 2. La Consulta viene istituita con lo scopo *“...di promuovere, con la partecipazione dei diretti interessati, le iniziative idonee alla rimozione degli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio dei diritti di cui all'articolo 1, è istituita, presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, una consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie”.*²¹ La Consulta era composta da esperti dei vari ministeri, da rappresentanti di associazioni che operavano a favore di migranti e infine da quattro rappresentanti delle autonomie locali: due designati dalle Regioni, uno designato dall'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), e uno dall'Unione delle province italiane (UPI). Il suo compito

²⁰ Art 1, comma 1, l. 943/1986.

²¹ Art 2, Comma 1, l. 943/1986.

consisteva nell' esprimere pareri dei quali avrebbe dovuto tenere conto il Servizio per i problemi dei lavoratori immigrati extracomunitari, istituito presso la direzione generale del collocamento del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale. Di fatto, però, all'interno della Consulta nacquero diversi problemi legati ai rappresentanti delle associazioni di immigrati che portarono alla sua abolizione dopo tre anni dall'istituzione.

Per quanto riguarda il ruolo degli enti subnazionali, le Regioni dovevano promuovere corsi di lingua e cultura italiana e favorire la partecipazione dei cittadini extracomunitari a corsi per la formazione per il lavoro. Le Regioni “ ... *attraverso altri enti locali, promuovono programmi culturali per i diversi gruppi nazionali, su proposta della consulta di cui all'articolo 2, che provvede a segnalare annualmente le iniziative idonee a raggiungere tali scopi, anche mediante corsi effettuati presso le scuole superiori o istituti universitari*”.²² Agli Enti Locali viene richiesto di provvedere a facilitare ogni esigenza di inserimento all'interno della comunità. Tuttavia, la normativa volta all'inclusione sociale rimase solo un elenco di buoni propositi dal momento che non vennero istituiti i fondi necessari per garantire la loro esecuzione da parte degli enti locali stessi.

L'elemento più significativo della Legge Foschi è stato il tentativo di regolarizzare il problema del lavoro sommerso, attraverso una sanatoria che prevedeva che: lo straniero e il datore di lavoro avessero tre mesi di tempo per comunicare presenza ed attività al fine di regolarizzare la presenza del cittadino straniero sul territorio italiano, pena l'espulsione per il lavoratore e nuove sanzioni penali per il datore di lavoro. Il PIL italiano nel periodo compreso tra il 1986 e il 1990 fu molto alto e questo generò grandi opportunità di occupazione per gli stranieri, diventando l'Italia destinazione migratoria per i paesi in via di sviluppo, evidenziando il problema del lavoro sommerso e delle presenze irregolari sul territorio nazionale.

Si può affermare che in questi anni i principali ambiti di discussione per le autorità pubbliche furono il controllo della presenza degli immigrati e le questioni legate alla sicurezza piuttosto che le tematiche inerenti le condizioni lavorative degli immigrati e più in generale lo status dei diritti e dei doveri degli stranieri.

²² Art 8, comma 4, l. 943/1986.

La prima disciplina avente carattere organico, anche se dettata anch'essa da ragioni emergenziali, è rappresentata dalla Legge n. 39/1990 (c.d. Legge Martelli) e rappresenta il primo tentativo del governo italiano di colmare il divario normativo rispetto agli altri paesi europei per la gestione e la regolamentazione dei flussi migratori. La Legge Martelli ha introdotto concetti e meccanismi che costituiscono la base dell'attuale legislazione in materia di asilo politico, ingresso, soggiorno, respingimento ed espulsione del cittadino extracomunitario, secondo un'ottica di rigoroso controllo dell'immigrazione, operando in maniera sia preventiva che repressiva.²³

L'obiettivo preminente che il governo italiano si era imposto con l'emanazione della Legge 39/1990 era quello di regolare i flussi migratori, in particolare attivando un meccanismo di selezione per la verifica dei requisiti necessari per garantire al cittadino straniero una possibilità di integrazione sociale e lavorativa nel territorio italiano. A questo scopo vengono introdotte nuove forme di permesso di soggiorno: per lavoro autonomo, per commercianti ambulanti stranieri, per turismo e per motivi di culto.

Altro elemento innovativo introdotto dalla Legge Martelli è la nuova definizione del rifugiato politico. L'art 1 della Legge 39/1990 (c.d. Legge Martelli), facendo riferimento alla Convenzione di Ginevra, sanciva che dalla data di entrata in vigore della norma la limitazione geografica e temporale, precedentemente imposta dalla Convenzione, era abolita, stabilendo il riconoscimento dello status di rifugiato anche per persone provenienti da Stati extra europei. Ulteriori elementi di innovazione introdotti con la Legge Martelli sono rappresentati da: costituzioni di centri di prima accoglienza, riconoscimento delle associazioni degli immigrati e delle associazioni operanti sul versante dell'immigrazione, assegnazione al giudice amministrativo della competenza per tutti i ricorsi attinenti ai diritti degli immigrati, introduzione dell'istituto dell'espulsione del cittadino extracomunitario.

Proprio l'espulsione del cittadino extracomunitario rappresenta uno degli istituti più criticati negli anni immediatamente successivi all'emanazione della Legge insieme al limite del diritto di difesa, al ricorso giurisdizionale contro questi provvedimenti. Tale provvedimento era previsto per coloro che venivano condannati per reati gravi o per violazioni di disposizioni in materia di ingresso e di soggiorno, veniva comunicato per

²³ Loprieno D., *Diritto dei migranti*, Seconda Dispensa, Università della Calabria a.a 2011-2012.

intimazione, ossia notificando il provvedimento all'interessato e chiedendogli di lasciare il paese nei successivi 15 giorni. L'espulsione con accompagnamento alla frontiera con la forza pubblica era prevista solo in due ipotesi: a) nel caso in cui ci fosse una decisione del Ministero dell'Interno per questioni legate all'ordine pubblico e alla sicurezza; b) per coloro che non avevano ottemperato l'obbligo di lasciare l'Italia entro i giorni previsti. Le misure messe in atto erano però deboli soprattutto a fronte delle grandi ondate di migrazioni che hanno colpito il nostro Paese negli anni 1986-1990 e in particolare anche a causa della scarsità delle risorse finanziarie messe a disposizione da parte dello Stato agli enti subnazionali e ai governi periferici presenti sul territorio italiano per dare completa attuazione alle suddette disposizioni. Le competenze attribuite agli enti locali risentivano di questa situazione di emergenza. Infatti, la predisposizione di un finanziamento per le Regioni e i comuni per la realizzazione di Centri di accoglienza straordinaria ci fu solo nel 1993 per limitare i danni.

La filosofia di questa norma prevedeva in sostanza una divisione piuttosto netta tra il ruolo del governo centrale, che riguardava prioritariamente le politiche dei flussi, e il ruolo degli Enti Locali, chiamati a gestire le emergenze sociali sollevate dall'arrivo degli stranieri negli specifici contesti territoriali.²⁴ Nella Legge Martelli inoltre mancavano le misure per l'integrazione sociale degli immigrati che si prevedeva di introdurre con altri provvedimenti che non si conclusero a causa del cambiamento del contesto politico. Nel 1995, ad esempio, veniva emanato il decreto legge 489 reiterato per cinque volte senza mai essere convertito in legge ordinaria. Prevedeva una revisione della Legge Martelli, in particolare per quello che riguardava la disciplina di espulsioni e reati collegati alla presenza irregolare di stranieri.

La debolezza delle procedure di espulsione e le scarsissime sanzioni nei confronti dei datori di lavoro irregolari hanno comportato un ulteriore flusso di immigrazione illegale in Italia che ha portato da un lato un incontrollato aumento delle possibilità di entrare illegalmente in Italia e di conseguenza un aumento del lavoro sommerso.

²⁴https://www.treccani.it/enciclopedia/le-politiche-per-l-integrazione-degli-immigrati-tra-retoriche-e-rea-lta_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/

2. La Legge 40/1998 (c.d. Turco-Napolitano) e il Testo Unico sull'immigrazione e sulle condizioni dello straniero.

L'occasione di formulare una nuova legge sull'immigrazione si presentò in concomitanza del governo Prodi, in collaborazione con la nuova commissione guidata dal ministro della Solidarietà sociale Livia Turco. L'emanazione della nuova normativa, approvata nel 1998 e nota come Legge Turco-Napolitano (l.n. 40/1998), è stata spinta dalla maturata consapevolezza che l'immigrazione straniera costituiva un fenomeno ordinario in Italia e, come tale, non poteva essere ignorato o semplicemente represso perché considerato unicamente un problema di sicurezza, ma doveva essere affrontato con misure ordinarie di lungo periodo.

La normativa trattava in particolare di: programmazione di flussi in entrata considerando i recenti vincoli imposti dalla comunità internazionale, misure da adottare contro l'immigrazione illegale e misure possibili per l'integrazione degli immigrati all'interno dello Stato. La Legge 40/1998 sarà poi tradotta nel Testo Unico sull'immigrazione, il d.lgs. del 25 Luglio 1998, n. 286.

La Legge svolge un ruolo fondamentale innanzitutto nell'individuazione della nozione di straniero. In particolare all'interno dell'art 1, poi diventato art. 1 del Testo Unico sull'immigrazione stabilisce che: “ *Il presente testo unico, in attuazione dell'articolo 10, secondo comma, della Costituzione, si applica, salvo che sia diversamente disposto, ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi, di seguito indicati come stranieri*” ²⁵ perciò la legge esclude i cittadini appartenenti all'Unione europea tanto che non debbano essere considerati come stranieri ma piuttosto come cittadini europei.

L'art 2, invece, afferma 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 riconosciuti*” ²⁶ riconoscendo la titolarità dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione a prescindere dallo *status* di straniero regolare o irregolare. Si può affermare in questo senso che la Legge Turco-Napolitano abbia un carattere binario: sono previste forti politiche di integrazione per gli stranieri regolari, anche mediante il riconoscimento di diritti sociali e la predisposizione di

²⁵ Art 1, comma 1, l. 40/1998.

²⁶ Art 2, comma 1, l. 40/1998.

strumenti specifici per la loro effettiva garanzia; e al contrario una disciplina di rigore e penalizzazione per gli stranieri irregolari, parzialmente attenuata dal riconoscimento, comunque anche se stranieri irregolari, dei diritti fondamentali di cui all'art 2 della Costituzione.

I principi che sono alla base del Testo Unico sull'immigrazione sono tre: realizzare una politica di ingressi legali, limitati, programmati e regolati attraverso una più efficace programmazione dei flussi di ingresso per lavoro; contrastare l'immigrazione clandestina e lo sfruttamento criminale dei flussi migratori attraverso misure di prevenzione e repressione; avviare realistici, ma effettivi, percorsi di integrazione per i nuovi immigrati e per gli stranieri già regolarmente soggiornanti in Italia attraverso, soprattutto, il riconoscimento e la piena fruibilità di un insieme compiuto di diritti.

La Legge 40/1998 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base dei criteri generali formulati nel Documento programmatico e previo parere delle Commissioni parlamentari, della conferenza Stato-Regioni e Stato-Città, determini le quote in ingresso in Italia per lavoro subordinato, stagionale e lavoro autonomo nell'ambito dei quali vengono poi rilasciati i permessi di soggiorno. Il Governo, nel determinare annualmente *le quote* di cittadini stranieri che possono ottenere il permesso di soggiorno, tiene in considerazione la necessità di manodopera soprattutto in settori chiave dell'economia italiana come agricoltura, trasporti e settore manifatturiero. La gestione dei flussi avviene attraverso alcuni strumenti tra cui appunto il documento programmatico, il decreto annuale flussi e l'ingresso per gli studenti universitari. Il documento programmatico sulle politiche per l'immigrazione viene redatto ogni tre anni ed è sottoposto al parere delle commissioni parlamentari. Esso contiene un'analisi del fenomeno migratorio, gli interventi che lo Stato vuole mettere in atto in ambito di immigrazione e le indicazioni per la futura stesura del decreto flussi. Un aspetto fondamentale dell'attuale decreto flussi è che esso deve essere emanato entro il 30 Novembre di ogni anno in modo tale da permettere una corretta gestione dei flussi. Con la Legge 40/1998 non era prevista una scadenza temporale per la presentazione del numero di quote dei cittadini stranieri e dunque vi era una totale discrezionalità nell'individuazione di tempi, modalità e determinazione delle quote.

L'art 23 del Testo Unico prevedeva la possibilità di concessione del permesso di soggiorno attraverso il meccanismo dello "*Sponsor*" ai fini di un inserimento futuro nel

mercato del lavoro del cittadino straniero, abbandonando il principio che subordinava l'ammissione in Italia di nuovi lavoratori alla preventiva verifica, caso per caso, della mancanza di altri lavoratori italiani o stranieri già iscritti alle liste di collocamento. Il cittadino italiano o straniero, regolarmente presente sul territorio italiano, poteva presentare alla questura della provincia di residenza una richiesta nominativa per l'ingresso di un altro straniero, in relazione al quale si impegnava a garantire un alloggio, la copertura dei costi di sostentamento e l'assistenza sanitaria. Questo tipo di meccanismo sarà poi abolito dalla successiva Legge 189/2002 c.d. Bossi-Fini, per contrastare ogni possibile presenza irregolare sul territorio italiano.

Per prevenire il proliferarsi dell'immigrazione illegale il Testo Unico ha riformato completamente gli strumenti di polizia degli stranieri, modificando anche le precedenti disposizioni della Legge Martelli ritenuta troppo favorevole e troppo permissiva. Con lo scopo di impedire la fuga durante le operazioni di identificazione, la Legge 40/1998 ha introdotto gli istituti della detenzione amministrativa con l'individuazione di appositi centri di permanenza e di assistenza temporanei (CPTA) poi denominati Centri di identificazione e di espulsione (CIE). Al fine di gestire nel modo migliore possibile la presenza di stranieri irregolari sul territorio, il governo aveva stipulato diversi accordi con i paesi di provenienza degli stranieri tra cui la Tunisia, in modo tale da contrastare le organizzazioni criminali che si occupano di traffico di persone e per la riammissione dei clandestini nei loro paesi d'origine. L'obiettivo da parte del Governo era quello di reprimere la clandestinità e cooperare per l'identificazione degli stranieri presenti all'interno dei CPTA. Nella maggior parte dei casi però questi accordi bilaterali non ottennero i risultati sperati dal momento che gli Stati esteri facenti parte dell'accordo non avevano nessun tipo di interesse a fermare l'immigrazione, proprio perché gli emigrati rappresentano comunque, nonostante fuori dal proprio territorio, una fonte economica.

Oltre ai meccanismi di ingresso, di lavoro, di controllo delle frontiere e della lotta della criminalità (introduzione dei reati di favoreggiamento e di sfruttamento dell'immigrazione clandestina), la normativa ha delineato strumenti finalizzati ad un miglior inserimento/integrazione dei migranti.

Per la prima volta la normativa prende in causa il Terzo Settore, incoraggiando una collaborazione tra Enti Locali, associazioni di stranieri e organizzazioni che operano in

loro favore. Il titolo V della Legge (*Disposizioni in materia sanitaria, nonché di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale*), specifica i provvedimenti che potevano essere predisposti con la partecipazione attiva degli enti locali. Ad esempio l'art. 38, comma 3, sancisce che “ *L'effettività del diritto allo studio è garantita dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali anche mediante l'attivazione di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana*”; il comma 4 specifica che “ *Le iniziative e le attività di cui al comma 3 sono realizzate sulla base di una rilevazione dei bisogni locali e di una programmazione territoriale integrata, anche in convenzione con le associazioni degli stranieri, con le rappresentanze diplomatiche o consolari dei Paesi di appartenenza e con le organizzazioni di volontariato*”. Le Regioni erano chiamate a svolgere una funzione di coordinamento e di indirizzo degli enti locali presenti sul territorio. I programmi regionali dovevano contenere: gli obiettivi da perseguire, gli interventi da realizzare e le modalità, i tempi di attuazione nonché i costi e le risorse da utilizzare.

Altresì, è previsto che Comuni e Province partecipino alla loro formulazione attraverso accordi di programma. La Legge assegna un ruolo fondamentale agli Enti Locali e prevede una stretta collaborazione tra Regioni e amministrazioni comunali in cui le prime assumono un ruolo di programmazione mentre alle seconde spetta ideare gli specifici servizi e progetti sulle aree di intervento indicate dalle Regioni. Allo stesso modo l'attuazione dei programmi regionali deve avvenire seguendo il principio di eguaglianza sostanziale previsto dall'art 5 del TUI in cui si chiede agli enti locali di “ *...adottare i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di 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 a quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana*”.

La Legge 40/1998 istituisce un nuovo strumento di coordinamento a livello locale tra i protagonisti pubblici e quelli privati che gestiscono le politiche migratorie: i Consigli territoriali per l'immigrazione (art. 3) che sostituiscono di fatto le consulte introdotte con la Legge n. 39/1990. “ *Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare di concerto con il Ministro dell'interno, si provvede all'istituzione di Consigli*

*territoriali per l'immigrazione, in cui siano rappresentati 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".*²⁷ Si tratta di organismi coordinati dai prefetti con compiti di analisi e programmazione di interventi da attuare sul territorio. Nonostante i consigli territoriali per l'immigrazione rappresentassero un elemento di innovazione per una nuova gestione dei programmi di integrazione, non disponevano di un finanziamento *ad hoc* per realizzare le iniziative e questo li rendeva dipendenti da diversi sponsor.

3. Tentativo di securizzazione delle migrazioni dalla l.189/2002 (c.d.Legge Bossi-Fini) al d.l.113/2018 (c.d. Decreto Salvini).

Nei mesi precedenti all'emanazione della Legge 189/2002 il partito della Lega Nord aveva promosso una raccolta firme per sottoporre a referendum il Testo Unico sull'immigrazione. Tale richiesta fu considerata inammissibile dalla Corte Costituzionale con sentenza nr. 31/2000 in quanto la disciplina dell'immigrazione doveva considerarsi attuazione di obblighi internazionali che lo Stato si era assunto, in particolare con il trattato di Maastricht e con quello di Amsterdam; trattati che, secondo la Corte, *"assicurano la piena libertà dell'attraversamento delle frontiere esterne, anche al fine di prevenire e combattere la criminalità"*. In forza di tali trattati *"l'eventuale abrogazione dell'intero Testo Unico sull'immigrazione - in alcune disposizioni del quale si riflettono valori fondamentali della nostra carta costituzionale- renderebbe inadempiente l'Italia agli obblighi internazionali"*.²⁸

I governi di centrodestra succedutisi al Governo Prodi hanno visto una totale riformulazione delle politiche in materia di immigrazione, in particolare delle norme contenute all'interno della Legge 40/1998, considerate responsabili della presenza di stranieri irregolari soggiornanti su territorio italiano e spesso occupati nel lavoro nero. Il fulcro delle modificazioni introdotte dal legislatore nel 2002 si concentrava così *"nelle*

²⁷ Art 3, comma 6, l. 40/1998.

²⁸ Rossi E., *Immigrazione e diritti a quattordici anni dalla Legge Turco-Napolitano*, La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze, Il Mulino, 2013.

politiche per il lavoro, al fine di assicurare l'equivalenza tra ingresso nel territorio dello Stato e lavoro legale, basata su di un concreto rapporto di con il datore di lavoro e con lo Stato, che includa il versamento di imposte e contributi sociali, la disponibilità di un alloggio adeguato, una idonea formazione professionale e l'opportunità di una piena integrazione nella società italiana. Il contratto di soggiorno assicura che all'ingresso in Italia per motivi di lavoro corrisponda realmente lo svolgimento di un lavoro legale, strumento chiave di integrazione” ²⁹.

In materia di accesso al lavoro la Legge Bossi-Fini abolisce il meccanismo dello “*Sponsor*” privilegiando nel collocamento i lavoratori stranieri che hanno svolto, sulla base di programmi di istruzione professionale organizzati da Enti Locali e pubbliche amministrazioni, un percorso formativo nei loro paesi di origine. La possibilità di nuovi ingressi regolari per il lavoro viene lasciata alla discrezionalità del governo, che può decidere di non disporre la programmazione annuale e di penalizzare gli stranieri provenienti da Paesi con cui i governi non collaborino alla riammissione dei clandestini espulsi. Un ulteriore elemento introdotto dalla Legge 189/2002 in materia di gestione di ingressi per motivi di lavoro, consiste nella istituzione presso le Prefetture di Sportelli Unici per l'immigrazione che hanno il compito di coordinare i rapporti con gli utenti e centralizzare le numerose pratiche, così da snellire il processo burocratico legato agli ingressi per motivi di lavoro. Tali centri vengono istituiti con art. 32 comma 3 della Legge 189/2002, e successivamente disciplinati nel D.P.R. 303/2004. Sono organi istituiti all'interno delle Commissioni Territoriali, organi deputati a valutare le domande d'asilo, presieduti da funzionari della carriera prefettizia, e composti da un funzionario della Polizia di Stato, da un rappresentante dell'Ente territoriale designato dalla Conferenza Stato-città ed Autonomie locali e da un rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.³⁰

Contestualmente la Legge Bossi-Fini all'art 32-sexies, istituisce il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). In particolare si crea il Fondo Nazionale per le politiche e i servizi di asilo, a capo del Ministero dell'Interno, che provvede alla sovvenzione di quegli Enti Locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza dei

²⁹ Documento programmatico relativo alla politica di immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il 2004-2006.

³⁰Petrovic N., *Le istituzioni regionali di fronte al fenomeno migratorio: evoluzione storica delle politiche pubbliche a favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati*, itinerari di ricerca storica, a. XXXIV-2020, numero 1 (nuova serie).

richiedenti asilo. Ai fondi possono accedere quegli enti che hanno “servizi attivi” in materia d’asilo. Gli Enti Locali devono presentare un progetto che illustri i servizi di accoglienza e integrazione sul territorio di rifugiati titolari di protezione umanitaria. Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati e sostituisce il Programma Nazionale Asilo. I due programmi si differenziano perché lo SPRAR prevede standard più elevati per i servizi erogati dagli Enti Locali, in particolare in relazione all’efficacia delle misure messe in atto.

Il filo conduttore delle politiche adottate all’interno della Legge 189/2002 è l’ideologia politica sottostante alla sua emanazione della “*tolleranza zero*”. Si assiste infatti ad un forte inasprimento delle misure penali e amministrative nei confronti dello straniero irregolare come: a) l’istituzione della espulsione dello straniero clandestino quale misura alternativa alla pena detentiva: b) il raddoppio del periodo consentito all’interno dei CTPA da 30 a 60 giorni: c) l’inasprimento delle sanzioni per i reati di reingresso illegale degli stranieri espulsi e l’introduzione dell’obbligo di sottoporre gli stranieri a rilievi fotodattiloscopici. Le nuove norme introdotte, oltre ad inasprire le misure di contrasto e repressione alla clandestinità, hanno prodotto un irrigidimento del sistema di integrazione e del “diritto degli stranieri” che ha terminato per colpire fortemente i migranti senza considerare le condizioni personali. Ad esempio la norma prevede che non vi sia più la possibilità di ricorrere all’istituto del ricongiungimento familiare per i parenti di terzo grado e che il permesso di soggiorno venga revocato nel caso di matrimoni con cittadini italiani, unicamente finalizzati alla possibilità di soggiornare in Italia senza limitazioni.

La Corte Costituzionale è intervenuta in merito ad alcune disposizioni contenute all’interno della norma in particolare riguardo all’espulsione e allo strumento del trattenimento all’interno dei Centri di Identificazione del migrante, in attesa dell’esecuzione di tale provvedimento. In particolare, la Corte ha giudicato illegittima l’espulsione con accompagnamento coatto alla frontiera prima della pronuncia del giudice, in ragione del fatto che lo straniero gode del diritto della libertà personale e del diritto di difesa sanciti dalla Costituzione. A seguito delle sentenze 222/2004 e 223/2004, con decreto legge n.241/2004 (convertito in Legge n.271/2004) viene modificata la disciplina delle espulsioni degli stranieri irregolarmente soggiornanti così da assicurare le garanzie previste dall’art 13 Cost. :*“Non è ammessa forma alcuna di*

detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge”.

Durante il Governo degli anni successivi, 2006-2008, il governo di sinistra ha apportato diverse modifiche alla normativa vigente al fine di non imbattersi nelle procedure di infrazione dell'Unione europea per il mancato recepimento delle direttive comunitarie, e, in particolare, la n. 2003/109/CE relativa allo status di paesi terzi che sono soggiornanti di lungo periodo e la n. 2003/86/CE in merito a diritto di ricongiungimento familiare, entrambe recepite con diversi anni di ritardo.

Con il successivo Governo Berlusconi degli anni 2008-2011 la linea politica in materia di immigrazione ha assunto nuovamente un carattere prettamente restrittivo. La l.n. 125/2008 (facente parte del Primo Pacchetto Sicurezza ³¹) ha previsto l'espulsione giudiziale per cittadini UE o extra-UE in casi di condanna alla reclusione per più di due anni, la reclusione da uno o sei anni in caso di dichiarazioni o attestazioni false di identità, stato, e altre qualità personali, la circostanza aggravante *c.d. di clandestinità* della commissione di un reato da parte del cittadino straniero, poi ritenuta incostituzionale dal Giudice costituzionale.

Le modifiche più consistenti in materia di condizione giuridica dello straniero avverranno con la Legge 15 Luglio 2009 n. 94 recante: “Disposizioni in materia di pubblica sicurezza”, inserita nel secondo Pacchetto Sicurezza³², tra le quali si annovera il “reato di clandestinità”.

All'art 10 del TUI se ne aggiunge un altro, l'art 10-bis che stabilisce che: “*Salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'articolo 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro. Al reato di cui al presente comma non si applica l'articolo 162 del codice penale*”. I clandestini sono sottoposti a processi davanti al giudice di pace con espulsione diretta.

³¹ Il “pacchetto sicurezza” è stato presentato dal Ministro Maroni il 21 Maggio 2008. Le misure contenute all'interno del “pacchetto sicurezza” comprendono un decreto legge, due disegni di legge e tre decreti legislativi.

³² Presentato dal Ministro Maroni, il 5 Novembre 2010. Contiene diverse misure tra cui l'allontanamento coatto dei cittadini comunitari. Il pacchetto è composto da un decreto legge e un disegno di legge.

Infine viene inserito l'art 4-bis *“Accordo di integrazione”* che definisce l'integrazione 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”*. Per raggiungere questo obiettivo lo straniero avrebbe dovuto sottoscrivere tale accordo, contestualmente alla domanda di rilascio del permesso di soggiorno. La sua sottoscrizione impegna lo straniero a compiere obiettivi di integrazione, e in caso contrario il cittadino straniero avrebbe visto revocato il permesso di soggiorno. In questo senso, l'accordo trasforma i diritti sociali in obblighi pesantemente sanzionati a carico dello straniero, e scarica sullo straniero *“tutti gli oneri del processo di integrazione posto che, per l'attuazione del sistema dell'accordo di integrazione, si dovrà provvedere nell'ambito delle risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”*.³³

Le condizioni dell'accoglienza per i richiedenti protezione internazionale sono disciplinate dalla Direttiva 2013/33 Ue la cosiddetta Direttiva accoglienza, recepita all'interno dell'ordinamento italiano con decreto legislativo n.140/2005 poi abrogato dal decreto legislativo 142/2015 che ne ha modificato il contenuto. Il c.d. decreto accoglienza (D.Lgs. 142/2015) è stato modificato ed integrato più volte, dapprima, ad opera del decreto-legge n. 13/2017 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. Nell'attuale legislatura, il D.L. 113/2018 (c.d. decreto immigrazione e accoglienza) ha introdotto ulteriori modifiche, che riformano in parte l'impianto complessivo del sistema. Le misure di accoglienza per i richiedenti asilo sono assicurate per tutto il periodo in cui si svolge il procedimento di richiesta di protezione internazionale presso gli Uffici Territoriali del Governo.

In materia di accoglienza, il decreto legislativo n. 142/2015 ha fissato il principio della leale collaborazione tra i livelli di governo interessati, secondo apposite forme di coordinamento nazionale e regionale (art. 8) 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

³³ Loprieno D., *Diritto dei migranti*, Seconda Dispensa, Università della Calabria a.a 2011-2012.

Individuare i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità di accoglienza (art. 16).³⁴

Le misure di accoglienza si articolano in tre fasi: a) la prima fase è quella del soccorso e dell'assistenza, che precede quella dell'accoglienza vera e propria, e consiste nell'identificazione dei migranti; b) i migranti poi accedono ai centri governativi di prima accoglienza in cui formalizzano le procedure della domanda d'asilo, l'accertamento delle condizioni di salute e la sussistenza di particolari situazioni di vulnerabilità che comportano speciali misure di assistenza. Tali funzioni sono assicurate dai centri governativi di prima accoglienza istituiti dal decreto legislativo n.142/2015, in collaborazione con i centri già presenti sul territorio ed istituiti dalle precedenti norme, tra cui i centri di accoglienza per i richiedenti asilo (CARA) e i centri di accoglienza (CDA).

L'art 11 stabilisce altresì che: *“Nel caso in cui è temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno dei centri di cui all'articolo 9, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti l'accoglienza può essere disposta dal prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, in strutture temporanee, appositamente allestite, previa valutazione delle condizioni di salute del richiedente, anche al fine di accertare la sussistenza di esigenze particolari di accoglienza.”* Tali strutture sono denominate Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), e la permanenza al loro interno è considerata limitata in attesa di uno spostamento negli altri centri governativi presenti nel territorio.

L'accesso ai CAS è sempre garantito anche a coloro che hanno presentato la domanda di protezione internazionale. Il decreto legislativo 142/2015 inoltre prevedeva che anche coloro che non avessero ottenuto la protezione internazionale potessero accedere al sistema SPRAR oltre che a quello dei CAS, mentre il successivo decreto legge 113/2018 c.d. Decreto Salvini abolirà questa possibilità. L'accesso al sistema SPRAR è garantito solo ai titolari di protezione internazionale e ai minori non accompagnati.

Con l'entrata in vigore del decreto legge 113/2018 (convertito con Legge 132/2018), si assiste a un ribaltamento del sistema di accoglienza in Italia, e ad effetti peggiorativi per

³⁴https://temi.camera.it/leg18/post/il_decreto_legislativo_n__142_del_2015__cd__decreto_accoglienza_.html

ciò che riguarda il diritto d'asilo e la sicurezza pubblica a seguito della "clandestinizzazione" e "criminalizzazione" dei migranti.

Il decreto Salvini si focalizza su tre questioni principali: a) rilevante limitazione nel rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari introdotto precedentemente dal TUI; b) trasformazione del sistema di accoglienza SPRAR in SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori non accompagnati); c) drastica riduzione delle risorse per i CAS.

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari viene circoscritto solo ad alcune ipotesi particolari: per cure mediche, per l'incolumità della persona, per violenza domestica, per situazioni di eccezionale calamità, per particolare sfruttamento del lavoratore e per atti di particolare valore civile.

La destrutturazione dello SPRAR ha portato invece all'instaurazione di un sistema di accoglienza di natura prevalentemente emergenziale basata su due livelli: i CAS e il sistema SIPROIMI. Con il decreto rimane invariata l'organizzazione dei centri di prima accoglienza e degli Hub regionali, ma cambia il sistema SPRAR, a cui possono accedere solo coloro che hanno ottenuto la protezione internazionale e i minori non accompagnati. Tale sistema favorisce una destinazione e permanenza dei migranti soprattutto nei Centri di prima accoglienza dando vita a due percorsi distinti per coloro che ottengono il diritto d'asilo, che verranno avviati ad un percorso di integrazione e otterranno il rilascio di regolare permesso di soggiorno e coloro che non lo conseguono che confluiscono nei centri per il rimpatrio per essere rimpatriati. Quest'ultima operazione resa assai difficile dalla sostanziale insussistenza delle espulsioni per coloro che non conseguono la protezione e il diritto di asilo in assenza di risorse e di adeguati accordi internazionali e bilaterali con i paesi di provenienza. Gli "irregolari" rischiano di essere trattenuti all'infinito nei centri per il rimpatrio, con la conseguenza di generare fenomeni di emarginazione gravissimi per i diretti interessati, esposti a vivere di espedienti nel nostro territorio. Tale situazione influisce sugli enti locali, che passano da percorsi caratterizzati da forme di integrazione (negli SPRAR) a possibile gestione sul territorio di irregolari senza una meta.³⁵

Una delle norme del Decreto sicurezza che ha dato luogo a maggiori criticità è l'art 13, che ha modificato l'art 4 del l.lgs. n. 142/2015, inserendo il comma 1 *bis* secondo cui:

³⁵ Collecchio M., *Comuni ed immigrazione: prime riflessioni e criticità applicative del "Decreto Sicurezza" per gli enti locali*, in *Federalismi* fascicolo 3, 2019.

“il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l’iscrizione anagrafica ai sensi del dpr n.223/1989 e dell’art 6, co.7, d.lgs n. 286/1998”. Tale disposizione ha evidenziato problematiche sotto due aspetti: introduce una categoria di soggetti muniti di documento di riconoscimento ma non registrabili in anagrafe; la mancata iscrizione in anagrafe non permette ai richiedenti asilo di fruire di servizi fondamentali presenti sul territorio, collegati al possesso della carta d’identità e della residenza, quali ad esempio i servizi sociali comunali, la sanità e l’istruzione. La possibilità di ricevere la residenza viene riservata solo a coloro che sono in possesso del permesso di soggiorno, escludendo coloro che non hanno ancora concluso l’istruttoria per il suo ottenimento.

4. L’opportunità di un’accoglienza decentrata dopo la Legge Bossi-Fini. Dal sistema Sprar al sistema Sai.

A partire dalla prima metà degli anni 90 si registrarono i primi tentativi di interventi normativi per la gestione dei sempre più numerosi sbarchi sulle coste italiane. Prima di questo periodo, l’Italia era considerata un Paese di transito per coloro che avrebbero poi richiesto la protezione internazionale in un altro Stato, e perciò fino a quel momento si era limitata ad erogare un contributo economico per i richiedenti asilo in condizioni di indigenza senza predisporre un adeguato sistema di accoglienza alla frontiera.

Ciò che caratterizza la fase di “*transizione*” prima di arrivare alla definizione del Piano Nazionale Asilo negli anni 2000, è la realizzazione di diversi progetti territoriali provenienti dal privato sociale in collaborazione con le amministrazioni locali, che si pongono come obiettivo quello di garantire non solo un’accoglienza di base fine al completamento della richiesta di permesso di soggiorno, ma anche un sostegno legale e sociale per tutto l’*iter* della procedura di asilo. Si può dunque affermare che questa fase, caratterizzata dal progetto di Azione Comune³⁶, rappresenti un primo tentativo di rete di accoglienza nazionale diffusa, sancita anche all’interno del Testo Unico sull’immigrazione il quale prevede che le Regioni, in collaborazione con le Province, i Comuni, le associazioni e le organizzazioni di volontariato possano allestire strutture

³⁶ Il progetto di Azione Comune nasce da un network di associazioni che con il sostegno della Commissione europea e del Ministero dell’Interno, si impegnano a realizzare sul territorio in collaborazione con i Comuni progetti di accoglienza con sostegno legale, sociale e di inserimento nella società.

ricettive in grado di ospitare stranieri regolarmente soggiornanti che si trovino in condizioni di disagio e che dunque non sono in grado di provvedere autonomamente alle proprie esigenze.

L'istituzione del Sistema di accoglienza avviato con la sperimentazione del Piano Nazionale Asilo (PNA) e poi istituzionalizzato nello SPRAR ha segnato un punto di svolta per la tutela del diritto d'asilo in Italia. In primo luogo perché per la prima volta si crea un vero e proprio "sistema" di accoglienza e secondariamente perché si esce dalla dimensione privata per entrare in quella pubblica. Con l'avvio del PNA si concretizza un'assunzione di responsabilità da parte degli Enti Locali e dello Stato centrale.³⁷

Il protocollo d'intesa tra il Ministero dell'interno, l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) ha definito un sistema di accoglienza pubblico, con il coinvolgimento a livello nazionale del Ministero e a livello locale dei Comuni. I tre obiettivi principali del PNA consistevano in: a) costituzione di una rete diffusa di servizi per l'accoglienza per i richiedenti asilo, persone con permesso di soggiorno per motivi umanitari, o per protezione temporanea e rifugiati; b) promozione di progetti e azioni dirette per garantire l'integrazione sociale di rifugiati; c) predisposizione di percorsi di rimpatrio volontario e reinserimento nei paesi di origine a cura dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni.

Se Azione Comune ha rappresentato un primo tentativo di creare un sistema integrato di accoglienza a favore di rifugiati e richiedenti asilo basato su una rete di attori che agiscono in modo coordinato sul territorio nazionale, il Piano Nazionale Asilo formalizza il coinvolgimento e l'assunzione di responsabilità istituzionale di tre livelli di governo (internazionale, nazionale e locale) impegnati a creare una rete di accoglienza il più possibile integrato e diffuso sul territorio.³⁸

L'art 32 della l. 189/2002 formalizza l'istituzionalizzazione di un sistema di accoglienza nazionale attraverso la trasformazione del PNA nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), nel quale garantire oltre all'accoglienza un percorso di

³⁷ Giovannetti M., *Il sistema di accoglienza e protezione per richiedenti asilo e rifugiati nei piccoli comuni italiani*, Contesti città territori e progetti, Firenze university Press, 2017.

³⁸ Giovannetti M., *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche, e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, fascicolo 1/2019.

inclusione sociale ai richiedenti asilo. Il nuovo sistema viene istituito presso il Ministero dell'Interno, affidando all'ANCI e agli Enti Locali la sua gestione, attraverso il contributo finanziario per le politiche e i servizi dell'asilo elargito dallo Stato.

La nascita dello SPRAR ha attivato un sistema di *governance multilivello*, con la partecipazione del Ministero dell'Interno, degli Enti Locali e ufficializzando la collaborazione con il Terzo Settore, che è passato da una funzione suppletiva in un contesto di vuoto normativo a un ruolo di partner privilegiato. Il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati si compone di un sistema *a rete* formato dagli Enti Locali che accedono al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA) per realizzare progetti di accoglienza. La normativa stabilisce inoltre che gli Enti Locali provvedano all'istituzione di servizi per: rifugiati, ossia coloro che hanno ottenuto la protezione sussidiaria; richiedenti asilo privi di mezzi di sussistenza; destinatari di altre forme di protezione umanitaria nonché titolari di permesso di soggiorno.

L'impatto del sistema SPRAR può essere misurato in relazione alle sue tre dimensioni: beneficiari, amministrazioni locali del territorio, comunità cittadine. I beneficiari sono coloro che godono delle misure di accoglienza e integrazione messe in atto, che hanno come obiettivo il loro inserimento socio-economico nella società. Il livello di integrazione del beneficiario si misura in relazione al grado di autonomia che egli acquisisce nel corso del tempo, che gli permette poi di interagire con il territorio in ogni situazione.

Per quanto riguarda invece l'impatto dello SPRAR sulle amministrazioni locali, esso si concretizza in ottimizzazione delle risorse, rafforzamento delle competenze dei servizi territoriali, rivitalizzazione dei territori. In particolare, grazie alla diffusione della rete SPRAR, nei comuni italiani sono stati attivati servizi e attività produttive locali grazie all'apporto di manodopera proveniente dai richiedenti asilo, presenti sul territorio e inseriti in progetti lavorativi. Ad esempio nel Comune di Santa Maria in collaborazione con il Comune di Policastro in Provincia di Salerno, è stato attivato un sistema di scuolabus per collegare i due comuni, sede delle scuole. Lo scuolabus è attivo per tutti i bambini, anche quelli accolti nel sistema SPRAR. L'incremento nel numero di beneficiari al servizio ha permesso la sua riattivazione a beneficio di tutta la comunità locale. L'impatto della rete SPRAR sulla comunità territoriale consiste proprio in questo, in un'apertura e nella capacità di confrontarsi e integrarsi con nuove realtà.

Successivamente, il d.lgs. 142/2015 ha consolidato la disciplina dell'accoglienza, tracciando un sistema pluralistico all'interno del quale lo SPRAR avrebbe dovuto rappresentarne il perno. A fine 2018, con l'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018 (convertito in legge n. 132/2018) si è registrato un importante cambio di rotta che ha portato da un sistema unico di accoglienza ad un sistema binario distinto in base allo *status* dei beneficiari. Per coloro che sono in temporanea attesa della definizione del loro *status* giuridico (richiedenti asilo e ricorrenti) sono previsti servizi di prima accoglienza e assistenza, mentre gli interventi di accoglienza integrata sono riservati unicamente a coloro che hanno un titolo definito a permanere ossia che sono titolari di protezione internazionale.³⁹ I principi fondamentali del sistema di accoglienza diventano due: a) la prima assistenza è svolta nei Centri Governativi, negli hotspot, o nei Centri di accoglienza straordinaria (CAS); b) l'accoglienza deve essere effettuata nelle strutture SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati) poi divenute SAI (Sistema di accoglienza e integrazione), gestite dagli enti locali. Le procedure di soccorso e identificazione dei cittadini stranieri si svolgono presso gli hot-spot, ossia i cosiddetti punti di crisi, mentre le funzioni di prima assistenza devono essere assicurate dai Centri governativi e dalle strutture temporanee. Secondo il d.l. 113/2018, all'interno del sistema SIPROIMI potevano essere accolti, nei limiti dei posti disponibili, solo coloro che avevano già ottenuto la protezione internazionale, o i minori non accompagnati.

Il decreto legge 21 ottobre 2020 n.130 ridefinisce il sistema binario imposto dal d.l. 113/2018 con il quale era previsto che gli Enti locali afferenti alla rete territoriale del sistema SIPROIMI si occupassero di accogliere e attivare percorsi di autonomia per i titolari di protezione internazionale e minori non accompagnati, mentre le Prefetture avevano il compito di garantire un sistema minimo di servizi di accoglienza.

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

³⁹ Giovannetti M., *Giro di boa. La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza Fascicolo n. 1/2021.

Il sistema SAI mantiene alcune delle caratteristiche del sistema di accoglienza precedente: a) la titolarità dei progetti affidata agli Enti Locali; b) la definizione di servizi minimi garantiti contemplati nelle Linee Guida; c) il partenariato strategico con gli attori del Terzo Settore. Contestualmente rispetto al quadro normativo vigente, vengono introdotte due novità principali. La prima riguarda l'ampliamento della platea di destinatari delle misure di accoglienza. Oltre ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati, possono accedere al sistema di accoglienza anche coloro che hanno presentato domanda di protezione internazionale ancora priva di risposta definitiva; i titolari di permesso di soggiorno per *“protezione speciale”* (per soggetti per i quali vige il divieto di respingimento o espulsione, ai sensi degli articoli 19, comma 1 e 1.1 del TUI, rilasciabile all'interno del sistema della protezione internazionale, qualora la Commissione territoriale non ritenga che sussistano i requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale); *“per cure mediche”*, *“per vittime di violenza domestica”*, *“per calamità”*, *“per atti di particolare valore civile”*, *“per casi speciali”*.

Le modifiche apportate intervengono per sanare una disparità originata dal Decreto sicurezza del 2018, che non aveva previsto nessuna forma di accoglienza per persone alle quali, proprio in virtù delle situazioni di vulnerabilità e condizioni spesso di fragilità, erano state rilasciate queste tipologie di permesso di soggiorno.

Coerentemente con la disposizione relativa all'estensione dei beneficiari, l'art 14 del d.l. 130/2020 specifica che: *“ Nell'ambito del Sistema di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, l'eventuale rideterminazione del numero dei posti a disposizione è disposta d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze relativamente alla conseguente verifica della necessaria sussistenza delle disponibilità finanziarie a legislazione vigente, nel rispetto delle previsioni di cui al comma 1.”* Questa previsione desta preoccupazione e perplessità in quanto rischia di rappresentare un limite intrinseco alla capacità del decreto di incidere concretamente sulla realtà dei territori, limitando di fatto la possibilità di procedere ad aumenti significativi di posti.⁴⁰

⁴⁰Giovannetti M, *Giro di boa. La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza Fascicolo n. 1/2021.

La riforma non ha affrontato una delle maggiori criticità del sistema di accoglienza costituito dall'adesione volontaria dei Comuni al sistema SAI, per cui l'accoglienza avviene nel limite dei posti disponibili sul territorio. Questo punto è da sempre materia di confronto dal punto di vista costituzionale perché l'attività di accoglienza rientrerebbe tra le funzioni amministrative, di assistenza e di inclusione spettanti secondo l'art 118 Cost ai Comuni e sussidiariamente agli Enti Locali superiori. La doverosità dell'attivazione del servizio consentirebbe una più razionale distribuzione dell'accoglienza ed una maggiore possibilità di integrazione nella comunità territoriale.

La seconda novità relativa al Sistema di accoglienza e integrazione (SAI) riguarda i servizi messi in atto dagli Enti Locali. Le misure previste dall'art 4 del d.l. 130/2020 si distinguono in: a) servizi di primo livello a cui accedono i richiedenti protezione internazionale, tra i quali si comprendono, oltre alle prestazioni di accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, l'assistente sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale al territorio; b) servizi di secondo livello a cui accedono tutti gli altri beneficiari, tra cui anche coloro che già accedono ai servizi di primo livello, si tratta di servizi aggiuntivi quali l'orientamento al lavoro, la formazione professionale. Tutte le attività sono previste con l'obiettivo di accompagnare la singola persona accolta ad un percorso di autonomia attraverso percorsi di integrazione individuali, che nel caso della presenza di un nucleo familiare prevedono servizi rivolti ai minori presenti nel nucleo e a tutti i suoi componenti. L'innovazione introdotta dall'art 4 consiste nella differenziazione dei servizi assicurati in relazione alla categoria dell'utente.

Viene dunque reintrodotta una distinzione tra richiedenti asilo e altri beneficiari SAI che rischia di incidere profondamente sul percorso di integrazione dei richiedenti asilo in attesa della definizione del loro status giuridico. Tala differenziazione è stata dettata dalla necessità di seguire le indicazioni della Corte dei Conti sulla relazione della gestione del Fondo nazionale per i servizi dell'asilo ove si segnalava la necessità di *“evitare di riconoscere un ‘diritto di permanenza indistinto’ a tutti coloro che sbarcano e, quindi, ammettere un'accoglienza di molti mesi (se non anni) durante i quali i migranti, non avendone titolo, vengono di fatto inseriti anche nei c.d. percorsi di formazione professionale finalizzati all'integrazione, con oneri finanziari gravosi a*

carico del bilancio dello Stato”⁴¹ La Corte dei Conti, all’interno della sua pronuncia, faceva riferimento ad un sistema di valutazione delle domande di protezione internazionale “*maggiormente celere, che preveda, ad esempio, “qualificate commissioni ristrette” che, risolvendo l’annosa questione del sovraccarico di lavoro delle commissioni ordinarie, assumano le determinazioni sulle istanze nei tempi più brevi possibili*». La distinzione tra servizi di primo livello e di secondo livello sarebbe giustificata solo nel caso in cui il sistema di valutazione delle domande di protezione internazionale fosse più celere.

In merito a tale previsione sono state sollevate alcune perplessità proprio in considerazione del fatto che “i richiedenti protezione internazionale, a causa dei lunghi tempi di definizione del loro status, potrebbero rimanere anni sul territorio nazionale in attesa di una decisione definitiva, senza poter accedere alle misure di orientamento al lavoro e formazione professionale”.⁴²

In merito al supporto di percorsi di integrazione, l’art 5 stabilisce che alla scadenza del percorso di accoglienza siano avviati percorsi di integrazione a cura delle amministrazioni competenti. A tal fine al secondo comma, del medesimo articolo, si dispone che il Piano nazionale predisposto dal Tavolo di coordinamento nazionale del Ministero dell’Interno individui linee di intervento per realizzare forme di integrazione e inclusione a favore dell’autonomia dei singoli.

L’interconnessione tra sistema di “accoglienza” e “integrazione”, come profili inscindibili di un percorso che porta all’autonomia della persona nel contesto (territoriale e sociale) in cui è inserita, è ulteriormente rinnovata in questa previsione che offre dunque “copertura legislativa a quegli interventi di integrazione che si pongono in stretta connessione con il percorso di integrazione già avviato durante la fase di accoglienza sul territorio”, ma purtroppo gli interventi dovranno essere attivati nei limiti delle risorse umane, finanziarie disponibili a legislazione vigente.⁴³

⁴¹ Corte dei Conti, Deliberazione 7 marzo 2018, n.3/2018/G p.63.

⁴² Biondi Dal Monte F, *Il sistema di accoglienza e integrazione e i diritti dei minori stranieri. Riflessioni sulla disciplina introdotta dal d.l. n. 130/2020*, in Forum di quaderni costituzionali, 1/2021.

⁴³ Biondi Dal Monte F, *I percorsi di accoglienza e integrazione e il loro finanziamento*, in Immigrazione, protezione internazionale e misure penali, Pacini Editore, 2021.

CAPITOLO III
IL CONTRIBUTO FONDAMENTALE DEGLI ENTI LOCALI NELLA GESTIONE
DEL FENOMENO MIGRATORIO

Introduzione

Il fenomeno migratorio, che riveste oggi un ruolo primario nelle narrative mediatiche e politiche, dà luogo, sul territorio nazionale, a un quadro frammentato e variegato. Ciò non solo per la difficoltà di inquadrare in un archetipo unitario le persone migranti (che possono muoversi per diverse ragioni e diversi obiettivi), ma anche per la diversità dei contesti nei quali si trovano a vivere.⁴⁴

I dati ISTAT, relativi all'anno 2018, hanno descritto come la distribuzione di persone straniere nel nostro territorio sia variabile: la Lombardia presenta nella propria Regione 1.153.835 residenti stranieri (il 22,8% del totale nazionale), l'Emilia-Romagna 535.974 (il 10,6% del totale nazionale); mentre le Regioni che contano meno presenze sono Valle D'Aosta, Molise e Basilicata. Allo stesso modo, se si considerano i posti messi a disposizione dalle singole Regioni, per il Sistema di Protezione dei richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), si riscontra un'importante disomogeneità: 4.839 posti in Sicilia, contrapposti ai 25 posti della Valle D'Aosta.

L'analisi delle politiche regionali per gli immigrati non si esaurisce nella formulazione di nuove o più aggiornate leggi, ma si fonda sulla consapevolezza della necessità di una complessa produzione di atti amministrativi, di natura programmatica nonché di atti assolutamente atipici adottati in accordo con lo Stato e gli altri enti.⁴⁵

1. Il ruolo mediatore delle regioni nell'applicazione della normativa statale in materia migratoria.

Nel corso degli anni 90 emerge in Italia la necessità di determinare un effettivo cambiamento delle politiche migratorie, adottando provvedimenti finalizzati al coordinamento dei diversi livelli di Governo: Regioni, Enti Locali e organizzazioni del

⁴⁴ Rosini M., Tomasi M., *Il ruolo delle Regioni nella definizione ed implementazione delle politiche di integrazione dei cittadini stranieri: uno studio degli atti normativi*, Le Regioni, Fascicolo 5-6, ottobre-dicembre 2018.

⁴⁵ Vrenna M., *Le Regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in Rossi E., Biondi Dal Monte F., Vrenna M., *La governance dell'immigrazione. Diritti politiche e competenze*, Il Mulino, 2013.

privato sociale. Come sancito all'interno del Testo Unico sull'immigrazione, e, in particolare, all'art. 38, sono lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali che si assicurano il diritto allo studio anche attraverso l'attivazione di corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana. Ugualmente l'art. 42 prevede che le misure di integrazione sociale debbano essere favorite dallo Stato, dalle Regioni e dai Comuni anche in collaborazione con le associazioni di stranieri operanti sul territorio. Altresì rilevante, nella normativa del TUI, è la previsione di attività di programmazione che ciascun livello territoriale, ognuno per il proprio ambito di competenza, avrebbe dovuto intraprendere in materia di politiche migratorie, così da abbandonare il *modus operandi* basato sulla logica emergenziale. Ciascun livello deve dotarsi di strumenti programmatici annuali e pluriennali.

Come precedentemente descritto, la riforma del Titolo V della Costituzione ha assegnato in via esclusiva la potestà legislativa allo Stato nelle materie "diritto d'asilo", "condizione giuridica dei cittadini non appartenenti all'Unione Europea" e "immigrazione" (art.117, comma 2, lettera a) e b)), pur prevedendo in quest'ultima materia, interventi amministrativi e forme di coordinamento tra Stato Regioni (art. 118, comma 3). In seguito a diversi interventi della Corte Costituzionale, si è consolidata una distinzione tra *politiche dell'immigrazione*, dirette a individuare le condizioni per l'ammissione e il soggiorno degli stranieri extracomunitari e *politiche per l'immigrazione*, relative all'erogazione di servizi sociali e all'integrazione dello straniero legalmente soggiornante sul territorio italiano. Proprio in riferimento a questa seconda tipologia di politiche, assumono un ruolo fondamentale le autonomie territoriali che non possono non essere coinvolte, in ragione del fatto che sono direttamente responsabili della loro attuazione attraverso la programmazione dei servizi rivolti alla propria comunità territoriale.

Il quadro legislativo vigente ha offerto al giudice costituzionale una nuova chiave di lettura "*regionalista*" degli ambiti materiali ex art.117, comma 2, lett. a) e b) *Cost.* con il conseguente rigetto di qualsiasi interpretazione estensiva dei medesimi e la perentoria affermazione per cui la stessa Legge statale "*disciplina 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, e affida alcune*

competenze direttamente a queste ultime; ciò secondo i criteri che tengono ragionevolmente conto del fatto 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 interessano ex Costituzione competenze dello Stato con altre regionali in forma esclusiva o concorrente". ⁴⁶ Come precisato, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ogni intervento pubblico connesso alla programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale mentre le Regioni sono chiamate alla disciplina degli interventi relativi all'integrazione sociale degli immigrati, come i servizi sociali, l'istruzione, l'accesso all'alloggio, le prestazioni sanitarie. ⁴⁷

In questo senso, la materia dell'immigrazione si caratterizza per la sua *dimensione multilivello*, che sfugge ad una delimitazione chiara e precisa dei propri confini, a causa della sua propensione a ricomprendere molteplici interessi riferiti ad un determinato soggetto (lo straniero), riconducibili alla sfera normativa di competenza regionale.

Le decisioni della Corte Costituzionale non hanno fermato i contenziosi tra Stato e Regioni in merito alle singole competenze. Lo Stato aveva come obiettivo la contestazione delle norme regionali, considerate troppo generose nell'individuazione della platea di beneficiari delle prestazioni sociali.

Il primo tipo di contenzioso riguarda l'estensione dei diritti fondamentali agli stranieri presenti irregolarmente sul territorio nazionale. Diverse normative regionali presentavano un approccio più aperto e garantista rispetto a quello statale, volto al riconoscimento in favore, anche degli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno, dei diritti fondamentali, rientranti nella sfera delle competenze regionali. Essendo le norme regionali volte al riconoscimento dei diritti fondamentali anche "*a favore di cittadini stranieri comunque dimoranti sul territorio regionale, ai cittadini neocomunitari, a tutte le persone anche se prive di titolo di soggiorno*", lo Stato le ha impugnate denunciando lo sconfinamento delle competenze regionali, in quanto l'adozione di siffatte normative agevolava la permanenza sul territorio di cittadini

⁴⁶ Corte cost. 22 Luglio 20025, n.300, punto 5 del *considerato in diritto* avente ad oggetto la l.r. Friuli Venezia Giulia 4 Marzo 2005, n.5.

⁴⁷ Rosini M.,Tomasi M., *Il ruolo delle Regioni nella definizione ed implementazione delle politiche di integrazione dei cittadini stranieri: uno studio degli atti normativi*, Le Regioni. Fascicolo 5-6 ottobre-dicembre 2018.

stranieri senza permesso di soggiorno. La Corte muove dal principio costituzionale secondo cui anche allo straniero sono assicurati i diritti fondamentali che la Costituzione garantisce alla persona in quanto tale. In particolare, si afferma l'esistenza di *“un nucleo fondamentale irriducibile del diritto di 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”*. Tale diritto è sancito all'art 35, comma 3 TUI in cui si assicura che: *“ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno (...) nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali ...”*

In linea con queste disposizioni è anche l'art 6 comma 35 l.r. Toscana 29/2009, che provvede ad assicurare a tutte le persone dimoranti nel territorio regionale, anche se stranieri irregolari, gli interventi socio-sanitari urgenti e indifferibili, necessari per garantire il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti ad ogni persona in base alla Costituzione ed alle norme internazionali.⁴⁸

All'interno della sentenza 61/2011, riguardante il contenzioso tra Stato e Regione Campania relativamente alla l.r. 6/2010 *“Norme per l'inclusione sociale, economica, e culturale delle persone straniere presenti in Campania”* si evince come le disposizioni precedentemente illustrate in merito agli stranieri non in regola con il permesso di soggiorno si realizzino quando *“hanno di mira esclusivamente la tutela di diritti fondamentali, senza minimamente incidere sulla politica di regolamentazione dell'immigrazione ovvero sulla posizione giuridica dello straniero presente nel territorio nazionale o regionale o sullo status dei beneficiari”*. La limitazione della fruizione dei servizi sociali e di assistenza ai soli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio nazionale non costituisce un principio fondamentale vincolante per il legislatore regionale. Nell'ambito delle materie di competenza esclusiva il legislatore regionale può estendere le proprie prestazioni anche a stranieri non regolarmente soggiornanti, purché non ledano le competenze esclusive statali. In relazione alle prestazioni sociali e sanitarie, le Regioni contestano l'abolizione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, in relazione alle introduzioni di altre tipologie di permessi di natura precaria

⁴⁸Rosini M., Tomasi M., *Il ruolo delle Regioni nella definizione ed implementazione delle politiche di integrazione dei cittadini stranieri: uno studio degli atti normativi*, Le Regioni, Fascicolo 5-6, ottobre-dicembre 2018.

e temporanea che rendono impossibile l'erogazione e la fruizione di particolari servizi necessari alla persona.

La seconda tipologia di contenzioso sviluppatasi in merito alle competenze regionali riguarda l'adozione di alcune discipline volte all'esclusione degli stranieri dalla fruizione di alcune prestazioni finanziariamente onerose. La tendenza riscontrata ad esempio all'interno della l.r Friuli Venezia Giulia 30 Dicembre 2009, o quella della l.p Bolzano 28 Ottobre 2011, è di introdurre criteri di accesso più rigidi, legati ad una residenza prolungata sul territorio regionale in particolare per quanto attiene l'accesso alle prestazioni sanitarie, alle graduatorie per gli alloggi popolari e l'accesso ai servizi sociali. All'interno della sentenza 222/2013 si legge come *“la Regione nella sua qualità di ente esponenziale della comunità ospitante sul territorio, può favorire, pur nei 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, purché tale profilo non sia destinato a soccombere, a fronte di provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona, piuttosto che al sostegno dei membri della comunità”*. Dalle disposizioni della Corte Costituzionale emerge dunque come ci sia incostituzionalità nel prevedere il requisito della residenza qualificata in relazione alla fruizione dei servizi sociali, lasciando all'autonomia regionale la facoltà di subordinare l'accesso a tali servizi al requisito del radicamento territoriale continuativo purché questo sia contenuto ed entro i limiti non arbitrari e irragionevoli.

Gli statuti regionali non presentavano disposizioni sull'immigrazione e l'integrazione dei cittadini stranieri. Solo dopo l'approvazione della l.cost. 1/1999 *“Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni”* all'interno degli statuti regionali sono state introdotte disposizioni specifiche finalizzate all'integrazione dei cittadini stranieri all'interno delle singole comunità territoriali. Per quanto riguarda la dimensione soggettiva degli statuti regionali, emergono due approcci diversi all'immigrazione.

Negli statuti delle Regioni Lazio, Liguria e Lombardia ci si riferisce agli stranieri *“regolarmente soggiornanti sul territorio”*, *“immigrati residenti”*, legando la fruizione dei servizi erogati dalla Regione, alla dimensione della residenza e del soggiorno

regolare. In contrapposizione gli statuti delle Regioni Emilia-Romagna e Toscana evidenziano una maggiore apertura nei confronti di coloro *“provenienti da altre parti del mondo”* senza escludere a priori coloro che soggiornano in modo irregolare sul territorio nazionale. Anche dal punto di vista oggettivo ci sono alcune differenze per ciò che riguarda le finalità delle politiche regionali messe in atto. Il primo approccio considera all’interno delle finalità delle politiche regionali l’integrazione come punto cruciale e come *“ pieno inserimento nella comunità regionale delle persone immigrate”*; a confronto il secondo approccio vede il fenomeno migratorio in relazione ai diritti dell’immigrato, con disposizioni statutarie che impegnano l’ente locale al loro riconoscimento e promozione. Solo in alcuni contesti regionali ci si fa carico del tema della partecipazione dei non cittadini alla definizione delle politiche pubbliche: è il caso dello statuto abruzzese che *“ riconosce e promuove la partecipazione allo svolgimento delle funzioni regionali dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati in forme democratiche”* e assegna a tutti i residenti la facoltà di *“rivolgere petizioni alla Regione per chiedere provvedimenti o esporre comuni necessità”*.⁴⁹

A tal riguardo si fa riferimento anche alle previsioni contenute negli statuti delle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna che considerano all’interno degli obiettivi della legislazione regionale la promozione dell’estensione di voto anche agli immigrati o agli immigrati residenti nel territorio regionale. La Corte ha però definito, all’interno di diverse sentenze tra cui 379/2004, e con sentenza 372/2004, questa previsione inammissibile, affermando come *“non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello statuto”*. Resta comunque la possibilità che *“nell’area delle possibili determinazioni delle Regioni la scelta di coinvolgere in altre forme di consultazione o di partecipazione soggetti che comunque prendono parte consapevolmente e con almeno la relativa stabilità alla vita associata, anche a prescindere della titolarità del diritti di voto o anche dalla cittadinanza italiana”*.

Le leggi regionali si distinguono in due tipologie: la prima relativa al periodo successivo alla Riforma del Titolo V della Costituzione e la seconda risalente ai primi anni 2000

⁴⁹Rosini M., Tomasi M., *Il ruolo delle Regioni nella definizione ed implementazione delle politiche di integrazione dei cittadini stranieri: uno studio degli atti normativi*, Le Regioni, Fascicolo 5-6, ottobre-dicembre 2018.

fino ad arrivare alla crisi migratoria del 2014. Le leggi regionali riguardanti la prima tipologia presentano alcune caratteristiche comuni: a) si mantengono entro gli spazi delimitati dalla legislazione statale, con l'obiettivo di garantire il godimento dei diritti relativi al lavoro, alle prestazioni sanitarie e al mantenimento dell'identità culturale, al fine di agevolare l'inserimento nella vita sociale; b) la partecipazione degli stranieri è affidata all'istituzione di consulte regionali a composizione mista, con la partecipazione di rappresentanti delle comunità di migranti; c) non vi è una definizione specifica dei beneficiari delle prestazioni e la norma si riferisce sempre a "*immigrati che provengono da paesi extracomunitari e dimorano nel territorio regionale*".

Le leggi regionali appartenenti alla seconda tipologia si caratterizzano per la predisposizione di disposizioni che hanno l'obiettivo di una effettiva inclusione sociale, economica e culturale. A tal fine la Regione Marche attraverso l'istituzione della l.r. 13/2009 divide l'attività di programmazione in due fasi: oltre al Piano regionale per l'integrazione degli immigrati di durata triennale, approva un successivo programma annuale di interventi da attuarsi da parte degli Enti Locali.

Le normative della seconda tipologia si ispirano ai principi costituzionali di sussidiarietà verticale e orizzontale. La maggior parte delle leggi regionali non manca di individuare, oltre alle funzioni della Regione, quelle degli enti locali, assegnando ai comuni "*l'esercizio di ogni ulteriore funzione concernente l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati*"⁵⁰, nonché di valorizzare, perlopiù attraverso la concessione di contributi, la funzione sociale e culturale svolta da associazioni ed enti nell'ambito dell'immigrazione.⁵¹

Elemento di grande rilievo all'interno della normativa regionale è costituito dalla produzione di atti amministrativi, adottati dalle singole giunte regionali. In particolare, gli ambiti materiali sui quali essi si concentrano sono quelli dei servizi alla persona e alla comunità, e della fruizione dei diritti sociali. Si ripropone, dunque, a livello locale quel processo di "*amministrativizzazione*" delle politiche migratorie, rilevato dalla

⁵⁰ Art 5 l.r. Emilia-Romagna 5/2004.

⁵¹ Rosini M, Tomasi M, *Il ruolo delle Regioni nella definizione ed implementazione delle politiche di integrazione dei cittadini stranieri: uno studio degli atti normativi*, Le Regioni, Fascicolo 5-6, ottobre-dicembre 2018.

dottrina a livello nazionale, anche in virtù del ruolo fondamentale giocato dal principio di sussidiarietà verticale e orizzontale.⁵²

Il modificarsi del fenomeno migratorio e delle crisi umanitarie hanno rafforzato la necessità di organizzare un sistema strutturato di accoglienza che ha determinato lo sviluppo di un'attività di programmazione e l'adozione di *azioni multilivello*, che ha visto il diretto coinvolgimento delle Regioni nell'adozione di disposizioni in accordo con Governo ed Enti Locali. Un esempio è rappresentato dal "*Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti famiglie e minori stranieri non accompagnati*" definito in esito della Conferenza Unificata del 10 Luglio 2014. Il Piano Nazionale è stato un passaggio fondamentale poiché ha sancito il principio dell'equa condivisione a livello regionale della distribuzione dell'accoglienza dei migranti e del superamento della logica emergenziale, a favore di un sistema organico e stabile. Con l'intesa del 2014 si sono definite, per la prima volta, le varie fasi in cui doveva strutturarsi l'accoglienza dei migranti e richiedenti asilo sul territorio nazionale, poi disciplinate nel dlgs. 142/2015 recante "*Procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*" adottato in attuazione delle direttive europee 2013/32/UE recante "*Procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*" e 2013/33/UE recante "*Norme relative all'accoglienza dei richiedenti di protezione internazionale*". L'intervento delle Regioni risulta in questo sistema un anello di collegamento fondamentale: ad esse, infatti, viene attribuito un ruolo centrale nel reperimento di strutture per l'attivazione degli *hub* regionali e in attività di sensibilizzazione riguardanti il tema dell'integrazione nei territori regionali in collaborazione con gli amministratori locali. Un esempio è rappresentato dalla Regione Toscana dove da anni sono stati compiuti sforzi congiunti a diversi livelli per orientare la governance del fenomeno migratorio nel senso della diffusione delle azioni di accoglienza. Questa avviene, quindi, in strutture ubicate nel territorio regionale, di medie o piccole dimensioni, per garantire la più ampia integrazione possibile all'interno delle comunità ospitanti.

La ricerca di soluzioni nuove ha portato al coinvolgimento della Prefettura di Firenze, in particolare con la firma del Protocollo d'Intesa tra la Prefettura e la Regione Toscana

⁵² Abbondante F. , Prisco S. , *La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali tra integrazione e rifiuto*, in Scudiero M. , *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli, 2009.

per l'individuazione di ulteriori modalità di accoglienza in favore di cittadini extracomunitari richiedenti la protezione internazionale. Il protocollo prende atto dell'iniziativa regionale di creare una linea telefonica alla quale le famiglie interessate possono segnalare la disponibilità ad ospitare presso le loro abitazioni cittadini extracomunitari. La Prefettura e la Regione si impegnano dunque a creare un rapporto di reciproca collaborazione per l'individuazione e la messa a disposizione di posti di accoglienza presso le abitazioni di cittadini toscani che “*abbiano segnalato la propria volontaria disponibilità*”⁵³

In coerenza con le disposizioni contenute nel Piano Nazionale alcune Regioni, come ad esempio la Regione Piemonte, fortemente coinvolta nel processo di accoglienza dei richiedenti asilo, si è attivata per la diffusione di Protocolli d'Intesa con Enti Locali, Prefetture, Centri di Accoglienza e organizzazioni di volontariato e altri soggetti interessati per il coinvolgimento dei richiedenti asilo in attività di volontariato a favore della comunità ospitante; la Regione ha predisposto un *vademecum* per gli amministratori e i gestori delle strutture, nel quale si raccolgono tutte le informazioni utili per la gestione dell'accoglienza in collaborazione con i servizi sociali.

2. La gestione dell'accoglienza da parte della Prefettura.

Dai primi mesi dell'anno 2014, nei quali si è iniziato a registrare un grande afflusso di richiedenti asilo, le Prefetture sono state coinvolte nella gestione dei richiedenti di protezione internazionale e del sistema per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), in collaborazione con gli Enti Locali. Tale sistema è disciplinato all'interno dell'ordinamento italiano dal dlgs.n. 142/2015 sopra citato.

La struttura del sistema di accoglienza si basa sul principio di “*leale collaborazione*” e prevede forme di coordinamento nazionale e regionale, concordate all'interno del Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'Interno con compiti di indirizzo, pianificazione e programmazione in materia di accoglienza.

Nell'attuale legislatura, l'accoglienza si articola in due fasi: la prima è denominata “di prima accoglienza” e prevede il completamento delle operazioni di identificazione del richiedente, la presentazione della domanda di asilo, all'interno dei centri governativi di prima accoglienza; la seconda “fase di accoglienza e di integrazione” viene assicurata a

⁵³ Art 1 del Protocollo tra Prefettura di Firenze e Regione Toscana, 27 Luglio 2016.

livello territoriale dai progetti degli enti locali nelle strutture del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), riservato in seguito alle modifiche apportate dal d.l. n. 113/2018 ai titolari di protezione internazionale, ai minori non accompagnati e ai titolari di permesso di soggiorno per casi speciali. L'invio del richiedente nelle strutture governative presenti sul territorio, quali i Centri di accoglienza per i richiedenti asilo (CARA) e i Centri di accoglienza (CDA), è disposto dal Prefetto in collaborazione con il Dipartimento delle libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno. Nel caso in cui i posti messi a disposizione non siano sufficienti ad accogliere tutti i richiedenti, questi possono essere spostati in un terzo tipo di centro governativo: i Centri di accoglienza straordinaria (CAS). L'accoglienza è temporanea, e l'individuazione del CAS avviene da parte della Prefettura solo dopo averla concordata con l'Ente Locale del territorio in cui è situata.

La gestione dei CAS da parte delle Prefetture ha richiesto competenze sia per l'individuazione dei Centri da dislocare nel territorio, anche attraverso lo svolgimento attività di mediazione con i Sindaci, sia per l'aggiudicazione dei servizi di accoglienza attraverso apposite procedure di gara in applicazione del codice dei contratti pubblici.

Il personale della Prefettura è chiamato a svolgere, in collaborazione con i referenti delle aziende sanitarie locali, attività di controllo al fine di verificare che i Centri di accoglienza straordinaria rispettino gli standard qualitativi, fissati nella convenzione con gli Enti Locali e con gli enti gestori nella fase di esecuzione dell'appalto. In seguito all'attivazione del progetto MI.RE.CO (Monitoring and Improvement of Reception Conditions), gestito dal Ministero dell'Interno e finanziato tramite progetto FAMI (Fondo Asilo, Integrazione e Immigrazione), l'attività ispettiva si è svolta secondo un preciso protocollo, includendo all'interno delle singole ispezioni un'intervista agli ospiti dei CAS al fine di individuare criticità all'interno dei centri di accoglienza.

Per ciò che riguarda la gestione della dimensione sociale del fenomeno migratorio, all'interno delle Prefetture si è sviluppata una particolare procedura volta alla gestione dell'avvio del procedimento di revoca delle misure di accoglienza, e delle problematiche emergenti all'interno dei CAS, con l'aiuto di funzionari assistenti sociali che si occupano di svolgere dei veri e propri "colloqui" con il richiedente. Il colloquio mira a chiarire i comportamenti permessi all'interno del centro. Allo stesso tempo, il colloquio è finalizzato a spiegare i motivi del procedimento di avvio di revoca, per

evitare la sola formale consegna del documento spesso non compreso, e a spiegare che nel caso di ulteriori comportamenti scorretti la Prefettura procede alla revoca definitiva delle misure di accoglienza, ovvero all'allontanamento del migrante dalla struttura in cui alloggia. Contestualmente, il colloquio aumenta la consapevolezza dei gestori rispetto ai doveri nei confronti dei richiedenti asilo, con particolare riferimento a coloro che si trovano in condizioni di particolare vulnerabilità, come i minori non accompagnati e le donne vittime di tratta. La permanenza nei CAS, nonostante sia temporanea, ha come obiettivo l'acquisizione di particolari competenze che portino il migrante verso un percorso di vita autonomo.

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.⁵⁴

Ai fini della gestione dell'accoglienza, è stato istituito un Tavolo tecnico-operativo presieduto dal Prefetto che si pone tra gli altri i seguenti obiettivi: a) definire il regolamento delle strutture CAS, tradotto in diverse lingue; b) definire gli standard dei servizi di accoglienza tra i diversi gestori; c) monitorare le criticità, individuando con tempestività correttivi condivisi; d) individuare le modalità per la costituzione di specifici CAS per minori richiedenti asilo, che non potevano essere accolti all'interno degli SPRAR. Il Tavolo tecnico-operativo è stato più volte inserito all'interno del Consiglio Territoriale dell'Immigrazione (CTI).

L'art 3, comma 6, del Testo Unico sull'Immigrazione stabilisce che *“Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare di concerto con il Ministro dell'interno, si provvede all'istituzione di Consigli territoriali per l'immigrazione, in cui siano rappresentati le competenti amministrazioni locali dello Stato, la Regione, gli enti locali, gli enti e le associazioni localmente attivi nel soccorso e nell'assistenza agli*

⁵⁴Reale R. , *Il ruolo della prefettura nella gestione degli interventi in tema di asilo e immigrazione, in Diritti oltre la frontiera*, Migrazioni politiche di accoglienza e integrazione, a cura di Biondi Dal Monte F. , Rossi E. , Pisa University Press.

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". I consigli territoriali per l'immigrazione non sono solo l'elemento di raccordo tra governo centrale e realtà locali per ciò che riguarda le norme sull'immigrazione, ma rappresentano centro all'interno del quale si sviluppa l'approccio "a rete" per la gestione del fenomeno migratorio, il cui fulcro è rappresentato dalla Prefettura, Ufficio territoriale del Governo. 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 particolari situazioni di vulnerabilità.

La Prefettura risulta titolare di una serie di competenze tra cui la lotta all'immigrazione clandestina, il rilascio delle autorizzazioni all'ingresso per motivi di lavoro e ricongiungimento familiare e la concessione della cittadinanza italiana. Il Prefetto adotta provvedimenti di espulsione amministrativa degli stranieri presenti sul territorio, secondo quanto previsto dall'art 13 del TUI. L'art 18 della l. 189/2002 istituisce poi presso la Prefettura, lo Sportello Unico per l'immigrazione, volto al rilascio delle autorizzazioni all'ingresso dei lavoratori non comunitari, e alle pratiche per il ricongiungimento familiare. Il cittadino straniero che ha fatto ingresso per motivi di lavoro, è tenuto a sottoscrivere presso lo Sportello Unico l'accordo di integrazione. Il patto di integrazione si basa su duplici accordi: lo Stato si impegna ad assicurare il godimento dei diritti fondamentali e di fornire gli strumenti che consentano di acquisire la lingua, la cultura e i principi fondamentali sanciti dalla Costituzione italiana; allo stesso tempo il cittadino straniero si impegna al rispetto delle regole della società civile al fine di perseguire un ordinato percorso di integrazione.

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, individua nella Prefettura l'articolazione periferica della pubblica amministrazione nevralgica per governare il complesso e cruciale fenomeno dell'immigrazione in sede locale, superando lo schematismo di alcune risposte settoriali. cercando di raggiungere soluzioni armoniche, ponendo al centro il pubblico interesse e il bene comune.⁵⁵

⁵⁵ Reale R. , *Il ruolo della prefettura nella gestione degli interventi in tema di asilo e immigrazione, in Diritti oltre la frontiera*, Migrazioni politiche di accoglienza e integrazione, a cura di Biondi Dal Monte F. , Rossi E. , Pisa University Press.

3. Esempi di applicazione differenziata della normativa in Veneto ed Emilia-Romagna in ragione della differente matrice politologica.

Il Veneto e l'Emilia-Romagna rappresentano due Regioni economicamente sviluppate, con un elevato grado di capitale sociale e la maggiore presenza di immigrati sul territorio. Nonostante le similitudini in termini di struttura, stabilità economica e associazionismo, le due Regioni presentano diverse tradizioni di cultura politica. Il Veneto ha come cultura politica di riferimento quella “bianca” di retaggio cattolico e democristiano, che negli anni Novanta ha subito il fascino della Lega Nord, mentre l'Emilia-Romagna quella “rossa” legata alla politica comunista, che dagli anni Novanta ha trovato nel Partito democratico (PD), e in generale nelle coalizioni di centrosinistra, il proprio riferimento politico. Nonostante questa distinzione faccia riferimento agli anni Novanta, ancora oggi all'interno di questi territori si sviluppano diverse *policies* e diversi approcci al fenomeno migratorio. Se in Veneto gli attori politici sono sempre stati più propensi a delegare agli attori privati appartenenti al privato sociale la responsabilità nella progettazione e implementazione dei servizi, in Emilia-Romagna il modello di *policy making* si è sempre caratterizzato per un ruolo di primo piano dell'attore pubblico.⁵⁶

Analizzare il modo in cui queste due Regioni hanno definito l'immigrazione e si sono proposte di agire su di essa, principalmente fornendo linee guida e indirizzo agli Enti Locali, aiuta anche a capire se e quanto i *cleavages* territoriali e di cultura politica abbiano influenzato le politiche per gli immigrati nei diversi contesti.⁵⁷

L'Emilia-Romagna si è collocata tra le Regioni più attive nell'affermare i principi di inclusione, e integrazione. La normativa regionale ha agito su due dimensioni: quella dell'integrazione nel tessuto sociale e quella della partecipazione alla formazione delle decisioni politiche. Tali politiche gravitano attorno alle condizioni del riconoscimento di diritti sociali e politici ai non cittadini: in particolare, il concetto di cittadinanza rimanda alla condizione di appartenenza a una comunità politica. L'idea di comunità infatti non è

⁵⁶Campomori F., *Le politiche per l'integrazione degli immigrati: tra retoriche e realtà*, L'Italia e le sue Regioni, 2015.

⁵⁷ Campomori F., *Le politiche per l'integrazione degli immigrati: tra retoriche e realtà*, L'Italia e le sue Regioni, 2015.

affidata solamente all'identità collettiva storicizzata ma può essere riferita all'insieme di persone legate dai diritti e dai doveri, delineando così un concetto di cittadinanza come partecipazione attraverso il godimento di diritti.⁵⁸

La Legge 2/2003 recante *“Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”*, precedente all'emanazione dello Statuto della Regione (l.r. 13/2005), introduce una disciplina nuova, volta alla promozione della cittadinanza sociale che considera aspetti quali la residenza, l'accesso alle prestazioni sanitarie e economiche di sostegno alle famiglie. All'art 4 si stabilisce che i destinatari delle misure messe in atto dalla norma, siano non solo gli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio regionale ma anche per gli apolidi regolarmente residenti in un comune del territorio regionale. Con l'approvazione dello Statuto regionale, la vocazione di apertura e protezione, non solo per cittadini italiani ma per quanti si trovino sul territorio emiliano-romagnolo, viene inserita tra gli scopi della Regione. L'art 3 dello Statuto alla lettera *f)* stabilisce tra gli obiettivi della norma: *“il godimento dei diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati ed apolidi, assicurando, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti”*; altresì l'art 15 sancisce che *“La Regione, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale i diritti di partecipazione contemplati nel presente titolo, ivi compreso il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare”*.⁵⁹

La Legge Regionale 5/2004 *“Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati”* si propone molteplici obiettivi tra cui quelli di rimozione dei fenomeni di xenofobia e razzismo, la realizzazione di una società multiculturale in cui rendere effettivo per tutti il godimento dei diritti spettanti agli individui, senza discriminazioni, e

⁵⁸Domenicali C., *L'esercizio delle competenze in tema di immigrazione da parte della Regione Emilia-Romagna: i limiti alla creazione di una cittadinanza regionale*, Le Regioni, fascicolo 5-6, ottobre -dicembre 2019.

⁵⁹ Con la sentenza 379/2004 la Corte Costituzionale si è pronunciata sulle censure di incostituzionalità sollevate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti dello Statuto regionale dell'Emilia Romagna, in particolare in merito alla possibilità di estensione del diritto di voto agli immigrati residenti. La Corte sottolinea come alle suddette disposizioni, inserite all'interno dello statuto, non possa essere riconosciuto valore giuridico essendo collegate alle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto, ma piuttosto esse esplicano una funzione di natura culturale o anche politica ma comunque non normativa.

nel pieno riconoscimento delle differenze culturali, religiose e linguistiche.⁶⁰ La Regione ha sottoscritto un accordo con l'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali), per condividere il sistema informativo e la formazione degli operatori, destinati al centro regionale per la discriminazione.

Un ulteriore elemento di innovazione, all'interno della norma citata, è rappresentato dal richiamo alle norme costituzionali e altresì a quelle individuate in materia di diritti dell'uomo nell'ordinamento europeo e dalle convenzioni internazionali. L'obiettivo è quello di rimuovere le disuguaglianze e gli ostacoli che intralciano la piena realizzazione di una cittadinanza sociale che permette la garanzia per i cittadini stranieri pari opportunità di accesso all'abitazione, al lavoro, all'istruzione e alla formazione professionale.

Tra le misure più rilevanti, la norma integra le azioni di controllo e disciplina di attività di monitoraggio del fenomeno migratorio. L'art 3, comma 4, prevede il monitoraggio dei centri di permanenza temporanea e dei centri di identificazione per i richiedenti asilo e a tal fine istituisce un Osservatorio regionale per verificare l'impatto che le politiche per l'immigrazione hanno sul territorio regionale. La legge inoltre coinvolge gli Enti Locali nel promuovere e cooperare l'implementazione delle politiche di integrazione. La Giunta regionale ha il compito di redigere una relazione, all'esito di ogni ciclo triennale, avvalendosi dell'Osservatorio regionale al fine di illustrare al Consiglio le misure poste in essere e fornisca una visione che comprenda tutti gli aspetti del fenomeno migratorio. La programmazione triennale è uno strumento fondamentale dal momento che fissa gli obiettivi di medio termine e individua le priorità di intervento.

L'impatto della normativa dell'Emilia-Romagna dimostra il ruolo centrale dell'ente regionale nell'ampliare le misure individuate dal legislatore nazionale e promuove azioni volte a definire al meglio la presenza degli immigrati sul territorio regionale. Lo scopo è dunque quello di favorire l'instaurazione di una convivenza tra le due realtà straniera e italiana contrastando i fenomeni di discriminazione. Le politiche messe in atto dalla Regione hanno come scopi: a) uno scrupoloso controllo del fenomeno migratorio; b) ampliamento dei diritti riservati agli stranieri; c) la creazione di un'accurata politica finanziaria in tal senso per favorire l'integrazione degli immigrati nelle comunità locali.

⁶⁰Minni F., *Immigrazione e diritti: l'esempio virtuoso dell'Emilia-Romagna*, Le Regioni, fascicolo 5-6, ottobre-dicembre 2019.

A differenza della Regione Emilia-Romagna, la Regione Veneto ha tentato di sviluppare il proprio modello di integrazione puntando sulla promozione di diritti e doveri, ma in un'ottica di maggiore praticità.

In Veneto i destinatari principali delle risorse economiche e responsabili dell'implementazione sono le Province. La regione infatti destina uno specifico budget per ogni priorità da essa individuata in modo che gli enti locali non possano scegliere se investire di più su una priorità rispetto a un'altra, avendo un ammontare di risorse già prefissato per ognuna. In particolare una parte delle risorse viene trattenuta dalla Regione per finanziare l'Osservatorio regionale per il fenomeno migratorio. Il 25% delle risorse previste dalla Regione viene assegnato ai comuni, i quali sono i destinatari e i responsabili per l'integrazione sociale e scolastica dei bambini immigrati in collaborazione delle associazioni del Terzo Settore.

Il fulcro delle politiche della Regione Veneto è il controllo dei flussi migratori, in particolare l'importanza di combattere i flussi illegali. A differenza della Regione Veneto è inoltre esplicitato che gli interventi sociali sono volti solo agli stranieri regolarmente soggiornanti all'interno del territorio regionale. L'attenzione volta alla condizione giuridica del singolo cittadino straniero compromette la vera essenza degli interventi sociali che invece devono garantire almeno i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione a prescindere dalla condizione giuridica del migrante. Un elemento tipico del *policy making* veneto consiste nella comparazione costante tra gli immigrati e gli emigrati veneti di ritorno. Emigrazione ed immigrazione sono trattati egualmente all'interno degli stessi documenti di programmazione, accordando però delle facilitazioni per l'accesso ai servizi sociali, tra cui quello dell'edilizia pubblica nei confronti degli emigrati di ritorno.

Contrariamente alla Regione Emilia-Romagna, il Veneto sembra apprezzare la proposta e l'emanazione della Legge Bossi-Fini per il fatto di porre il lavoro e l'immigrazione legale come elementi fondamentali per la risoluzione del problema delle migrazioni. All'interno della programmazione veneta dei primi anni 2000 il lavoro e la formazione al fine di un successivo inserimento lavorativo sono considerati come la strada da perseguire per l'integrazione nella società. Agli immigrati infatti viene richiesto di

“*assimilarsi*” alla società veneta attraverso il lavoro e l'accettazione di determinati valori e norme caratteristici della cultura veneta.

Gli immigrati vengono considerati essenzialmente nel loro ruolo di lavoratori al fine di renderli più utili all'economia locale, la Regione promuove tra le sue priorità istituzioni di corsi di formazione professionale anche nei Paesi d'origine, che comprendono progetti legati alla sicurezza sul lavoro, e al rispetto della normativa fiscale. Allo stesso tempo sono garantite attività di formazione volte all'aggiornamento di operatori di sportello e mediatori linguistico-culturali.

In Veneto si è sviluppata una particolare attenzione alla dimensione del lavoro domestico, in particolare con la creazione di appositi sportelli presso i diversi distretti socio-sanitari, con progetti di formazione specifica, volti alla formazione di “*badanti*” che comprendono non solo l'insegnamento della lingua italiana, ma anche della lingua e della cultura veneta con lo scopo di “*migliorare la dimensione relazionale nella gestione domiciliare della persona assistita*”.

I programmi regionali anticipano l'Accordo di Integrazione inserito all'interno del Pacchetto sicurezza proponendo già nel programma triennale 2007-2009 un Patto di accoglienza per gli immigrati.

Il Programma di iniziative e di interventi in materia di immigrazione anno 2007 definisce la strutturazione di un sistema regionale di attività e servizi per il Governo dei flussi migratori legali e per l'integrazione degli immigrati regolarmente soggiornanti sul territorio in relazione alla qualità della vita di tutta la comunità regionale. A tal fine la Regione Veneto ha inteso introdurre, all'interno dell'impianto normativo, un Patto di accoglienza e integrazione tra l'immigrato e la società ospitante. La Regione Veneto ha affidato a Veneto Lavoro e ai suoi esperti la definizione e la modalità di applicazione di questo strumento e ha coinvolto un Tavolo tecnico costituito da rappresentanti della Direzione regionale Sicurezza pubblica e flussi migratori, della Caritas Italiana, delle Prefetture del Veneto con l'obiettivo di aprire il dibattito con le istituzioni pubbliche, alla società civile.⁶¹

Tale patto prevede percorsi informativi e formativi sui diritti-doveri dei nuovi arrivati con servizi di corsi di lingua. L'idea sottesa alla disposizione in questione è quella di introdurre un percorso obbligatorio di integrazione, finalizzato a responsabilizzare

⁶¹Condotta A., *Il patto di accoglienza da sottoscrivere con gli immigrati della Regione Veneto*, Autonomie locali e servizi sociali, Fascicolo 1, aprile 2009.

l'immigrato che ha fatto ingresso sul territorio nazionale. Il processo di integrazione non viene quindi visto come un percorso progressivo e volontario ma come un preciso obbligo dello straniero, al quale è collegata in caso di inadempimento, la sanzione dell'espulsione.⁶²

Il secondo pilastro su cui si basa la programmazione delle Regione Veneto è l'abitazione. I piani del 2002-2003 hanno sostenuto programmi abitativi specifici per i lavoratori immigrati.

Il Veneto e l'Emilia-Romagna utilizzano un linguaggio, una terminologia per definire l'immigrazione che presenta delle evidenti differenze. Da una parte l'Emilia-Romagna valorizza il confronto culturale, come dato positivo e di arricchimento reciproco evocando una cultura politica propria della sinistra, tradizionalmente aperta alla diversità e alla sua integrazione. Dall'altra il Veneto che congiuntamente ad una preoccupazione per il quadro di legalità entro cui l'immigrazione deve essere circoscritta, pone gli accenti soprattutto sugli aspetti socioeconomici e vede nell'integrazione all'interno del mercato del lavoro il punto principale di ogni politica per gli immigrati.

Tuttavia, sono presenti anche elementi di similarità tra le due Regioni. La Regione Emilia-Romagna ha cominciato dalla programmazione del 2005 a mettere più enfasi sulla dimensione del mercato del lavoro e sulle necessità economiche legate all'immigrazione. Allo stesso modo, il Veneto ha inserito all'interno della programmazione del 2004 attività di integrazione scolastica e ha riconosciuto la rilevanza della mediazione culturale. Un elemento che contribuisce a creare convergenza tra le politiche delle Regioni, soprattutto in tempi di scarsità di risorse degli enti subnazionali, sono i fondi nazionali *ad hoc* per tematiche specifiche, utilizzati principalmente per i corsi di lingua italiana e per quelli di integrazione civica.

Tutto ciò non autorizza ad affermare che i diritti sociali degli immigrati siano tutelati in maniera più omogenea rispetto ad un decennio fa. Permangono elementi di cittadinanza locale e di diritti differenziati, non attribuibili tuttavia esclusivamente alle politiche per

⁶²Biondi Dal Monte F. e Vrenna M., *L'accordo di integrazione ovvero l'integrazione per legge*, in *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di Rossi E., Biondi Dal Monte F., Vrenna M., Il Mulino, 2013.

gli immigrati. La complessità del livello urbano ha portato e porta a differenze non di poco conto sulla fruizione dei servizi e quindi anche dei diritti.⁶³

⁶³Campomori F., *Le politiche per l'integrazione degli immigrati: tra retoriche e realtà*, L'Italia e le sue Regioni, 2015.

CONCLUSIONI

A seguito dell'incremento del numero di arrivi sul territorio nazionale e, conseguentemente, di un significativo aumento di domande di protezione internazionale, si è resa necessaria l'istituzione di un sistema di accoglienza articolato in strutture dislocate sul territorio nazionale e differenziate in base al tipo di soggetti ospitati. Peraltro mentre la prima accoglienza viene fornita dal Governo, la seconda viene fornita nelle strutture che si basano sulla volontaria partecipazione degli Enti Locali. A partire dai primi anni Duemila anche le Regioni inseriscono all'interno dei loro Statuti regionali, disposizioni programmatiche specifiche per la gestione del processo di integrazione sul territorio regionale.

Si può sostenere, però, come ad oggi il sistema nazionale di protezione per il diritto d'asilo non possa considerarsi compiuto. Spesso gli interventi del settore, predisposti dai diversi livelli territoriali, mancano di una strategia uniforme, con il rischio di avere come risultato il costante aumento di luoghi di accoglienza che non garantiscono uniformemente gli standard minimi predisposti dal Governo centrale.

Una soluzione al problema potrebbe essere rappresentata da un maggiore coinvolgimento del sistema regionale nella direzione e nel coordinamento dei diversi livelli di governo, assicurando una più efficace *governance* degli interventi, sia per quanto riguarda l'accoglienza, sia per gli interventi volti all'integrazione sociale dei richiedenti asilo.

La *policy* regionale per gli immigrati, più precisamente: *“Non si esaurisce nella formulazione di nuove o più aggiornate leggi ma al contrario ha una complessa filigrana fatta di programmazione settoriale, programmazione sociale, disciplina delle fonti di finanziamento che provengono dall'Unione europea, adattamento dei servizi pubblici ai cittadini stranieri così come vanno considerate anche iniziative politiche o normative di mero valore simbolico”*⁶⁴.

In questo preciso momento storico, le misure messe in atto da parte del Governo si stanno dimostrando completamente inefficaci, sia per ciò che concerne la dimensione della prima accoglienza nei porti italiani, sia per quanto riguarda la garanzia dei diritti

⁶⁴ Vrenna M., *Le regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in Rossi E., Biondi Dal Monte F., Vrenna M., *La governance dell'immigrazione: diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, 2013.

spettanti al singolo migrante una volta trasferito nei Centri di prima accoglienza. In particolare il contesto governativo attuale sembra essere inadeguato ad affrontare un fenomeno sociale di tale portata come quello dell'immigrazione, e allo stesso tempo incapace nel coordinare le misure messe in atto dalle singole Regioni.

La tendenza di gestire il fenomeno dell'immigrazione solo come un pericolo per la sicurezza nazionale, già costantemente presente negli anni precedenti, sembra dominare nuovamente le normative italiane in materia di immigrazione.

In particolare, l'approccio all'immigrazione che emerge dall'analisi del recente d.l. 20/2023 (c.d. Decreto Cutro) conv. nella Legge 50/2023 e recante *“Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare”* è essenzialmente emergenziale nella sua trattazione dei temi di flussi di ingresso legale, permanenza dei lavoratori stranieri e protezione speciale.

All'interno della prima parte della suddetta normativa si delinea una particolare attenzione agli ingressi legali sul territorio, in particolare agli ingressi per lavoro. Il Decreto specifica all'art 1, comma 5 che: *“Al fine di prevenire l'immigrazione irregolare, con i decreti di cui al presente articolo sono assegnate, in via preferenziale, quote riservate ai lavoratori di Stati che, anche in collaborazione con lo Stato italiano, promuovono per i propri cittadini campagne mediatiche aventi ad oggetto i rischi per l'incolumità personale derivanti dall'inserimento in traffici migratori irregolari”*. Gli Stati menzionati sono i cosiddetti *“paesi amici”* tra cui Egitto e Tunisia. In questo senso non è specificato il percorso da seguire nel caso in cui i richiedenti asilo vengano da altri Stati, come l'Afghanistan, i cui cittadini si trovano in guerra o dominati da regimi oppressivi. Le *“campagne di sensibilizzazioni”* contro l'immigrazione clandestina, che vengono proposte dagli *“Stati amici”*, o che il Governo italiano sostiene sono completamente inconcludenti, e non hanno portato a una riduzione degli sbarchi sulle Coste italiane ma piuttosto ad un incremento degli accessi illegali.

La Legge 50/2023 prevede altresì un rafforzamento dei CPR (Centri di permanenza per i rimpatri), e l'inasprimento delle pene per i cosiddetti scafisti. All'interno del testo normativo è stato inserito un ulteriore elemento: la restrizione della *“protezione speciale”*. La lentezza delle procedure, il sistema delle garanzie, le difficoltà dei rimpatri fanno sì che i richiedenti asilo rimangano sul territorio più a lungo quale sia l'esito della

loro domanda. Aumenta di conseguenza il numero di richieste negate, di conseguenti irregolari sul territorio, e allo stesso tempo un maggior numero di ricorsi che rischiano di bloccare la già lenta fase di analisi della procedura di domanda d'asilo.

Le misure messe in atto dall'attuale Governo in tema di immigrazione sembrano ispirarsi alla Legge Bossi-Fini 189/2002 e al d.l. 113/2018 (c.d. Decreto Salvini), escludendo le politiche necessarie all'integrazione sociale degli stranieri che arrivano sul territorio italiano. In particolare si sottolinea come le politiche si dimostrino essere un mero tentativo di securizzazione dei confini italiani, gestendo gli sbarchi non tanto come un fenomeno sociale ma piuttosto come una minaccia.

Le spinte all'emigrazione stanno diventando sempre più esponenti e stanno aumentando la necessità di creare un sistema congiunto non solo a livello nazionale tra i diversi livelli di Governo, ma anche e soprattutto a livello europeo. In questo senso gli Enti Locali possono assumere un potenziale "*ruolo politico*", non solo per ciò che riguarda il *policy making* delle politiche di integrazione, ma anche per ciò che concerne la gestione del sistema SAI.

BIBLIOGRAFIA

Abbondante F., Prisco S.,2009, *La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali tra integrazione e rifiuto*, in M. Scudero (a cura di), *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, pp. 1-72.

Arena G.,2020, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo Settore*, in *Rivista Impresa Sociale*.

Biondi Dal Monte F., 2021, *I percorsi di accoglienza e integrazione e il loro finanziamento*, in *Immigrazione, Protezione internazionale e misure penali*, Pacini Editore.

Biondi Dal Monte F. ,2021, *Il sistema di accoglienza e integrazione e i diritti dei minori stranieri. Riflessioni sulla disciplina introdotta dal d.l. 130/2020*, in *Forum di quaderni costituzionali*, Fascicolo 1.

Biondi Dal Monte F., Rossi E.,2021, *Diritti oltre la frontiera: migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione* , Pisa University Press.

Biondi Dal Monte F.,Vrenna M., 2013, *Il ruolo del terzo settore nelle politiche per gli immigrati*, in *la Governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino. .

Campomori F., 2009, *La governance multilivello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, in *Saggi e articoli in Istituzioni del Federalismo*, Fascicolo 1.

Campomori F., 2005, *Le politiche locali dell'immigrazione*, in *Amministrare* , Fascicolo 3, Il Mulino.

Campomori F., 2015, *Le politiche per l'integrazione degli immigrati: tra retoriche e realtà*, *L'Italia e le sue regioni*.

Caponio T., 2004, *Governance locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Immigrazione e poteri locali*, *Le istituzioni del Federalismo*, Fascicolo 5.

Caponio T.,Pastore F., 2004, *Dal programma nazionale asilo al sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Bilancio di un'esperienza di governo per i flussi migratori (2001-2004)*, Cespi.

Collevecchio M., 2019, *Comuni ed immigrazione: prime riflessioni e criticità applicative del “Decreto sicurezza” per gli enti locali*, in *Federalismi* fascicolo 3.

Condotta A., 2009, *Il patto di accoglienza da sottoscrivere con gli immigrati della Regione Veneto*, *Autonomie locali e servizi sociali*, Fascicolo 1, Il Mulino.

Di Matteo G., 2021, *Immigrazione 2.0: le politiche di accoglienza tra passato, presente e futuro. Quali strumenti per la prevenzione del business dell'accoglienza: il modello Parma*, Associazione sindacale dei funzionari prefettizi.

Domenicali C., 2019, *L'esercizio delle competenze in tema di immigrazione da parte della Regione Emilia- Romagna: i limiti alla creazione di una cittadinanza regionale*, *Le Regioni*, Fascicolo 5-6, Il Mulino.

Giovannetti M., 2017, *Il sistema di accoglienza e protezione per richiedenti asilo e rifugiati nei piccoli comuni italiani, Contesti città territoriali e progetti*, Firenze University Press.

Giovannetti M., 2019, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, *Diritto immigrazione e cittadinanza*, Fascicolo 1.

Giovannetti M., 2021, *La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per i richiedenti e titolari di protezione internazionale. Giro di boa*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, Fascicolo 1.

Gori L., 2019, *Le politiche per l'immigrazione come uno dei tratti distintivi dell'autonomia politica della Regione Toscana, tra sussidiarietà verticale e orizzontale*, *Le Regioni*, Fascicolo 5-6, Il Mulino.

Interlandi M., *La dimensione organizzativa dell'accoglienza degli immigrati nella prospettiva del diritto ad una “buona amministrazione”: il ruolo degli enti locali nel bilanciamento degli interessi della persona immigrata e delle comunità “ospitanti”*, *Persona e Amministrazione: Ricerche giuridiche sull'amministrazione e l'Economia*.

Loprieno D., 2011, *Diritto dei migranti*, Seconda dispensa, a.a. 2011-2012.

Loprieno D., 2018, *Regionalismo e immigrazione. Le risposte degli ordinamenti regionali italiani al fenomeno migratorio*, *Consulta online*, Fascicolo 1, Il Mulino.

Mangano F., 2019, *L'interpretazione dei giudici nella disciplina dei permessi di soggiorno per motivi umanitari*, in *Diritti e Confini*.

Minni F., 2019, *Immigrazione e diritti: l'esempio virtuoso dell'Emilia-Romagna*, Le Regioni, Fascicolo 5-6, Il Mulino.

Moeko S., 2013, *Theories and Methods for the Study of Multilevel Environmental Governance*, Centre for International Forestry Research.

Morgese G., *Lineamenti della normativa italiana in materia di immigrazione*, Dispensa dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Padula C., 2019, *Le decisioni della Corte Costituzionale del 2019 sul Decreto sicurezza*, Le Regioni.

Palermo F., *Dall'emergenza all'accoglienza attraverso l'integrazione della società: primi spunti per un'indagine sul ruolo degli enti substatali*.

Panzeri L., 2018, *Fenomeno migratorio e ruolo degli enti locali*, Osservatorio costituzionale, Fascicolo 1.

Passaglia P., 2013, *La legge regionale Toscana sull'immigrazione*, in *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino.

Pastori G., 2002, *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, in Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, (a cura di) G. Berti, G.C. De Martin, Luiss Roma.

Petrovic N., 2020, *Le istituzioni regionali di fronte al fenomeno migratorio: evoluzione storica delle politiche a favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati*, Itinerari di ricerca storica a. XXXIV, numero 1.

Reale R. , *Il ruolo della prefettura nella gestione degli interventi in tema di asilo e immigrazione*, in *Diritti oltre frontiera: migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*, a cura di F. Biondi Dal Monte, E. Rossi, Pisa University Press.

Rosini M., Tomasi M., 2018, *Il ruolo delle Regioni nella definizione ed implementazione delle politiche di integrazione dei cittadini stranieri: uno studio degli atti normativi*, Le Regioni, Fascicolo 5-6, Il Mulino.

Rossi E., 2013, *Immigrazione e diritti a quattordici anni dalla Legge Turco-Napolitano*, in *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino.

Rossi E., 2019, *Politiche per gli stranieri, sussidiarietà e terzo settore: un'introduzione*, Le Regioni, Fascicolo 5-6, Il Mulino.

Rossi E., Biondi Dal Monte F., Vrenna M., 2013, *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze* , Il mulino.

Santomauro G., 2020, *I diritti degli stranieri al tempo del “Decreto sicurezza” e le “ombre” della giustizia costituzionale: osservazioni a margine della Sentenza n. 194/2019*, Nomos. Le attualità nel diritto, Fascicolo 1.

Sapienza S., 2014, *La Governance multilivello in Europa*, Fogli di lavoro per il diritto Internazionale.

Stuppini A., 2019, *L'integrazione sociale degli immigrati stranieri: le politiche dell'Emilia-Romagna nell'ultimo decennio*, Autonomie locali e servizi sociali, Fascicolo 2, Il Mulino.

Tarli Barbieri G., 2019, *Immigrazione e competenze*, Le Regioni, Fascicolo 5-6, Il Mulino.

Vandelli L., 2004, *Il sistema delle autonomie locali*, quinta edizione, Il Mulino.

Violini L., 2019, *Immigrazione e sussidiarietà*, Le Regioni, fascicolo 5-6, Il Mulino.

Vrenna M., 2013, *Le regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in Rossi E., Biondi Dal Monte F., Vrenna M., (a cura di) *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino.

<https://temi.camera.it/leg18/post/il-decreto-legislativo-n-142-del-2015-cd-decreto-accoglienza-.html>

https://www.treccani.it/enciclopedia/le-politiche-per-l-integrazione-degli-immigrati-tra-retoriche-e-realta_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/

<https://lavoce.info/archives/100408/immigrati-dal-governo-due-pesi-e-due-misure/>

<https://www.neodemos.info/2023/04/21/in-arrivo-il-decreto-cutro-e-dopo/>

<https://www.editorialedomani.it/politica/italia/cosa-ce-nel-decreto-cutro-e-perche-e-inutile-vxoeud3t>

RINGRAZIAMENTI

Desidero ringraziare la *Professoressa Paola Santinello*, per avermi guidata e supportata nella fase più importante del mio percorso accademico.

Il grazie più importante va alla mia persona nel mondo: *Daniela*. Grazie mamma per avermi sempre spronata, e per avermi permesso di essere la persona che sono oggi. La mia maggiore ispirazione arriva da lei che è la mia migliore amica. Non so però se si sia mai accorta che la persona a cui vorrei somigliare è proprio lei. Grazie per essere il mio punto di riferimento in tutto, e la mia ancora di salvezza.

Ad Angelo e Bruna i miei pilastri di vita. Grazie per sopportarmi e supportarmi ogni giorno. Sono fiera di essere vostra nipote e lo sarò per sempre. Siete la mia definizione di “per sempre” e spero in un futuro di potervi rendere fieri di me, più di quanto lo siate stati fino ad oggi.

A mio papà *Germano*, per avermi sempre, o quasi sempre, appoggiata nelle mie scelte. Grazie per ricordarmi che sono determinata e che potrò sempre essere la persona che desidero. Ti voglio bene Papà.

Ad Angela e Franco. Nonostante non siano qui con me oggi, so che sono orgogliosi di me ed è come se li sentissi ripetermi, oggi più che mai, che proprio non ho preso dal mio papà.

A *Martina e Miriam* le mie compagne di vita in questi anni, e spero anche di quelli futuri: che tutto quello che ci siamo promesse, si realizzi e grazie per non avermi mai lasciata sola e per aver dormito con la porta aperta in modo tale che io potessi entrare durante una mia crisi.

A *Clara*. La mia migliore amica. Grazie perché nonostante la distanza sei sempre stata lì, Un passo dietro di me. Potrai sempre contare su di me e grazie per essere l'amica che sei.

A *Martina* che oltre a essere una grande amica è una sorella per me. Ricordati che ovunque la vita ti porti, io sarò sempre con te.

A *Stefano* per non avermi mai permesso di mollare. Grazie per essermi stato accanto in questi anni, per aver sempre trovato il modo di farmi ridere e arrabbiare. Grazie Stefano per essere la persona che voglio con me, e la mia spalla per sempre.

A Viola e Maria le mie sorelle acquisite grazie per aver sopportato ogni mio sbalzo d'umore e ogni mio sclero. Vi voglio un bene indescrivibile e questo traguardo è anche vostro.

A Simone la persona che più mi ha stravolto la vita. Sono felice che tu sia il mio complice di vita.

A Elisabetta. Grazie per non aver mai mollato, e che ogni tuo sogno si possa realizzare.