

EUNOMIA

RIVISTA DI STUDI SU PACE E DIRITTI UMANI

ANNO XIII N.S., NUMERO 2, 2024

NUMERO MONOGRAFICO SU "MIGRAZIONI E DIRITTI"

A CURA DI GIUSEPPE GIOFFREDI, THOMAS CASADEI, DANIELA VITIELLO



UNIVERSITÀ
DEL SALENTO

2024

Eunomia. Rivista di studi su pace e diritti umani

Inserita nell'elenco delle Riviste Scientifiche di ANVUR per le aree scientifiche 11, 12, 13, 14.

Direttore Responsabile

Salvatore Colazzo (Università del Salento, Lecce, Italy)

Comitato di direzione

Giuseppe Gioffredi (Università del Salento), Attilio Pisanò (Università del Salento), Anna Maria Campanale (Università di Foggia), Thomas Casadei (Università di Modena e Reggio Emilia), Victor Luis Gutierrez Castillo (Universidad de Jaen), Roberto Maragliano (Università Roma Tre), Gianpaolo Maria Ruotolo (Università di Foggia).

Comitato scientifico

Fabio Pollice (Università del Salento), Mariano Longo (Università del Salento), Luigi Melica (Università del Salento), Michele Carducci (Università del Salento), Daniele De Luca (Università del Salento), Claudia Morini (Università del Salento), Gianpasquale Preite (Università del Salento), Giuliana Iurlano (Cesram, Lecce), Antonio Donno (Cesram, Lecce), Jose Antonio Santos (Universidad Rey Juan Carlos, Madrid), Ricardo Rabinovich Berkman (Universidad de Buenos Aires), Consuelo Ramon Chornez (Universidad de Valencia), Antonio Lazari (Universidad Pablo de Olavide, Sevilla), Vincenzo Lorubbio (Università del Salento), Amparo Lozano (Universidad S. Pablo Ceu, Madrid), Monica Lugato (Università di Roma-LUMSA), Francesco Perfetti (LUISS "G. Carli", Roma), Maria Eugenia Rodriguez Palop (Universidad Carlos III, Madrid), Ludovica Poli (Università di Torino), Enza Pellecchia (Università di Pisa), Rabia M'rabet Temsamani (Universidad de Jaen), Emanuele Sommario (S.S. Sant'Anna, Pisa).

Comitato editoriale

Demetrio Ria (Università del Salento), Andrea Napolitano (Università degli studi di Napoli), Chiara Grieco (Università del Salento), Benedetta Rossi (Università di Modena e Reggio Emilia), Francesco Celentano (Università di Bari), Jonathan Pass (Universidad Pablo de Olavide, Sevilla), Francesco Maria Maffezzoni (Università di Brescia), Francesco Viggiani (Università del Salento), Isabella Salsano (Università del Salento), Silvia Solidoro (Università del Salento), Marco Imperio (Università del Salento).

Redazione

Rosita Ingrosso (Università del Salento), Angelo Ferramosca (Università del Salento).

Editorial Office

Università del Salento-Lecce
Via Stampacchia, 45
73100 Lecce (Italy)
tel. 39-0832-294642/765
fax 39-0832-294754
e-mail: eunomia@unisalento.it

In collaborazione con:

Università di Modena e Reggio Emilia, CRID - Centro di Ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità
www.crid.unimore.it e



RETE PACE E DIRITTI



ISSN 2280-8949

Journal website: <http://siba-ese.unisalento.it/index.php/eunomia>

© 2024 Università del Salento – Coordinamento SIBA

SIBA
Coordinamento
UNIVERSITÀ DEL SALENTO
<http://siba.unisalento.it>

Adotteremo un approccio umano e umanitario. Salvare vite in mare non è un'opzione. E quei paesi che assolvono i loro doveri giuridici e morali o sono più esposti di altri devono poter contare sulla solidarietà di tutta l'Unione europea... Tutti devono farsi avanti e assumersi la propria responsabilità.

(Discorso della Presidente von der Leyen sullo stato dell'Unione 2020)



Pubblicazione redatta nell'ambito delle attività del Gruppo di Lavoro "Migrazioni", coordinato a livello nazionale da Giuseppe Gioffredi (Università del Salento) e Daniela Vitiello (Università della Tuscia), di RUnIPace (Rete Università per la Pace), coordinatori Enza Pellecchia (Università di Pisa) e Marco Mascia (Università di Padova) (<https://www.runipace.org>).



Si ringraziano i membri del CREV e del COSME perché la pubblicazione è anche frutto di linee di ricerca condotte all'interno dell'Unità di ricerca, diretta da Giuseppe Gioffredi, su “Emergenze sistemiche, diritti umani e conflitti internazionali” del CREV (Centro di Ricerca interdisciplinare su politiche dell'Emergenza e Vulnerabilità sociale) diretto da Gianpasquale Preite (Università del Salento) e nell'ambito del progetto di rilevante interesse nazionale (Prin 2022) coordinato da Daniela Vitiello: “Towards A European Model of Community Sponsorship for Refugees: Access, reception and integration” (CoSME – Università degli Studi della Tuscia).



UNIMORE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
MODENA E REGGIO EMILIA

E in collaborazione con:

*CRID – Centro di Ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità
www.crid.unimore.it.*

SOMMARIO

ANNO XIII N.S., NUMERO 2, 2024

ENZA PELLECCCHIA, MARCO MASCIA

Presentazione 7

GIUSEPPE GIOFFREDI, THOMAS CASADEI, DANIELA VITIELLO

Alla ricerca della pace: persone migranti, diritti umani, forme del potere 9

SAGGI / ESSAYS 17

GIUSEPPE GIOFFREDI

La gestione delle migrazioni e dell'asilo in Europa. Il Patto europeo del 2024: tra sfide e opportunità 19

MICHELA TRINCHESE

Il ruolo dei diritti umani nella politica migratoria italiana: tra protezione e governo 43

ARMANDO VITTORIA

L'Italia dall'inverno demografico a quello democratico. La riforma dell'accesso alla cittadinanza per la popolazione immigrata come policy costitutiva 61

ROSA SCIATTA

La tutela del diritto alla salute dello straniero dall'accesso ai servizi sanitari, al rilascio del permesso di soggiorno e ai divieti di espulsione per cure mediche 83

SERENA TOMASI

Educazione interculturale e didattica del diritto nelle scuole: l'approccio degli argomenti coordinati 115

MARCO MONDELLO

Un diritto incompiuto? Giovani di "seconda generazione" e diritto all'istruzione 133

DONATA BORGONOVÒ

L'istruzione superiore di studenti richiedenti asilo e rifugiati: un impegno per costruire futuro 153

ELENA GIRASELLA

Dall'offerta formativa all'offerta di lavoro: il diritto all'istruzione e formazione per la promozione di canali di immigrazione legale dall'Africa 171

ISABELLA SALSANO

La tutela giuridica internazionale del patrimonio culturale intangibile dei migranti 187

MARCO SPONZIELLO

Impatto dei fattori ESG sulle migrazioni. Tra governance territoriale e governance aziendale 213

SALVATORE AMATO

L'esercizio e il riesercizio del potere amministrativo: le criticità legate al tema migratorio 231

NICOLA DITTA

La protezione degli sfollati interni nei conflitti armati e le zone di sicurezza 255

ALLEGATO:

Piano nazionale per l'integrazione dei titolari di protezione internazionale, 2022-2024

ENZA PELLECCIA, MARCO MASCIA

Presentazione

L'idea di un numero speciale di "EUNOMIA Rivista di Studi su Pace e Diritti Umani" dell'Università del Salento sul tema delle migrazioni nasce e si sviluppa all'interno del Gruppo di lavoro "Migrazioni" della Rete delle Università Italiane per la Pace (RUniPace) coordinato dal prof. Giuseppe Gioffredi (Università del Salento) e dalla prof.ssa Daniela Vitiello (Università della Tuscia).

Il percorso intrapreso si prefigge di mettere in relazione, in una prospettiva interdisciplinare, migrazioni e pace positiva, con un'attenzione particolare alla pratica del multiculturalismo e dell'interculturalismo, alla cittadinanza plurale, alla partecipazione attiva delle persone migranti nella costruzione di città inclusive, alle migrazioni Sud-Sud e alla questione dei rifugiati. Il concetto di pace è dunque strettamente legato a quello dei diritti fondamentali della persona e dei popoli in coerenza con quanto enunciato nell'art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani che recita: "Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati".

L'attuale crisi migratoria pone al centro dell'agenda politica europea il tema della ridefinizione del tradizionale istituto della cittadinanza nazionale con l'obiettivo di superarne la logica, costitutivamente discriminatoria, dell'esclusione e del privilegio. In questa materia, che pertiene al campo dei diritti fondamentali, si prospetta la necessità di far compiere un salto di qualità al modo di concepire la cittadinanza dell'UE e l'istituto della cittadinanza più in generale, facendo prevalere il diritto della dignità umana.

Su questo terreno si tratta di innovare attingendo all'intrinseca forza "lievitatrice" di cui è dotato il diritto internazionale dei diritti umani e della pace.

Presentazione

Con il presente numero di EUNOMIA la comunità scientifica, rispondendo anche a un preciso dovere morale, presenta nuovi schemi teorici, ridefinisce categorie concettuali e istituti giuridici, indica strategie di ingegneria istituzionale per l'ulteriore sviluppo della civiltà del diritto.

Il nostro grazie va ai Comitati di direzione, scientifico e di redazione della Rivista EUNOMIA, ai curatori Giuseppe Gioffredi, Thomas Casadei, Daniela Vitiello e a tutti coloro che con il loro pensiero hanno contribuito alla pubblicazione di questo numero speciale.

Enza Pellecchia e Marco Mascia,

Coordinatori nazionali della Rete delle Università italiane per la Pace.

Pisa-Padova, dicembre 2024.

GIUSEPPE GIOFFREDI, THOMAS CASADEI, DANIELA VITIELLO

*Alla ricerca della pace:
persone migranti, diritti umani, forme del potere*

1. Questo numero monografico, incentrato sul rapporto fra migrazioni, diritti e potere, nasce da una felice sinergia tra la rivista *Eunomia* e il Gruppo Migrazioni di RUnIPACE – Rete delle Università italiane per la Pace promossa dalla Conferenza dei Rettori delle Università Italiane.

Eunomia. Rivista di Studi su Pace e Diritti Umani si pone l'obiettivo di intrecciare i discorsi sui diritti umani e sulla pace in una prospettiva interdisciplinare, a partire da una base costitutiva rappresentata dagli ambiti del Diritto internazionale e della Filosofia del diritto.

Le principali direttrici di ricerca del Gruppo Migrazioni di RUnIPACE, d'altro canto, si propongono di investigare la relazione tra migrazioni e pace positiva nella costruzione della *polis* del domani, mettendo in dialogo diversi orientamenti analitici e ambiti disciplinari.

Tra gli aspetti posti al cuore di questa relazione vi sono: la trasformazione degli *status* migratori e la “fragilizzazione” dell’asilo, a livello internazionale ed europeo; le “traiettorie” delle migrazioni: da quelle cui viene prestata maggior attenzione (mediatica e scientifica), ossia quelle dal Sud al Nord del mondo, a quelle che, nonostante la loro importanza planetaria, di rado sono oggetto di studio e approfondimento: come quelle da Sud a Sud; la sfida culturale e identitaria della mobilità umana, alla quale i modelli del multiculturalismo e dell’interculturalismo provano, in maniera non sempre soddisfacente, a rispondere; i rapporti tra migrazioni, territorio e frontiere, con il loro necessario precipitato sui modelli di integrazione, inclusione e cittadinanza.

In questo progetto editoriale si è scelto di offrire risposte ai principali interrogativi aperti dalle predette direttrici di ricerca, muovendo da un filo conduttore classico, ovvero quello del rapporto tra migrazioni, diritti e potere, e scegliendo come *locus* elettivo per l'indagine l'ordinamento giuridico italiano¹.

¹ Per alcuni spunti d'indagine, nel dibattito italiano e solo a titolo esemplificativo, si possono vedere per il loro specifico taglio interdisciplinare: *Immigrazione, marginalizzazione, integrazione*, a cura di A.C. Amato Mangiameli, Torino, Giappichelli, 2018; *Il diritto al viaggio. Abbecedario delle migrazioni*, a cura di L. Barbari, F. De Vanna, Torino, Giappichelli, 2018; *Migrazioni: percorsi interdisciplinari*, a cura di C.B. Mancini, M. Stranges, G. Vingelli, Milano-Udine, Mimesis, 2020; *Migrazioni, processi educativi e percorsi di cittadinanza: sfide per una società inclusiva*, a cura di I. Crespi, M.L. Zanier, Milano-Udine, Mimesis,

2. A partire da queste premesse, l'analisi si snoda attraverso tre nuclei tematici:

(i) il ruolo dei diritti umani, tra universalismo e nazionalismo, nella costruzione dei rapporti tra *status* migratori e cittadinanza; (ii) l'effettività dei diritti e delle libertà degli "altri", in relazione a beni costituzionalmente rilevanti, come la salute, l'istruzione, il lavoro e la tutela della diversità culturale; (iii) i rapporti tra migrazioni e potere, inquadrati nella prospettiva delle forme di *governance* territoriale e dell'esercizio del potere amministrativo.

(i) Con riferimento al primo nucleo tematico, **Giuseppe Gioffredi** (Università del Salento), nel suo contributo *La gestione delle migrazioni e dell'asilo in Europa. Il Patto europeo del 2024: tra sfide e opportunità*, attraverso un rapido excursus dell'evoluzione della politica migratoria europea giunge all'analisi delle principali innovazioni introdotte dal nuovo quadro normativo previsto dal Patto del 2024, tra cui procedure accelerate, solidarietà flessibile e rafforzamento dei controlli alle frontiere.

Attraverso un confronto critico con il sistema precedente, si valutano l'efficacia e la sostenibilità delle misure proposte, evidenziando le criticità ancora presenti e le prospettive future per una gestione equa, solidale e rispettosa dei diritti umani delle migrazioni nell'UE.

Michela Trinchese (Università del Salento), nel suo scritto *"Il ruolo dei diritti umani nella politica migratoria italiana: tra protezione e governo"* riflette invece sulle recenti trasformazioni del sistema di protezione internazionale, che vanno nel segno di configurarlo come il principale strumento di *governo delle migrazioni*, obiettivo rispetto al quale la tutela dei diritti fondamentali viene declassata a elemento secondario ed eventuale.

Esaminando come la normativa sulla protezione internazionale ostacoli l'attraversamento dei confini da parte dei richiedenti asilo, l'analisi delinea compiutamente le conseguenze dei processi di filtraggio, contenimento e controllo della mobilità umana indesiderata sullo *status* giuridico dei potenziali rifugiati.

Armando Vittoria (Università degli Studi "Federico II" di Napoli), dal canto suo, nel contributo *"L'Italia dall'inverno demografico a quello democratico. La riforma dell'accesso alla cittadinanza per la popolazione immigrata come policy costitutiva"*

2020; *Ius migrandi: trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, a cura di M. Giovannetti, N. Zorzella, Milano, Franco Angeli, 2020; I. Bartholini, *Confini, migrazioni e diritti umani*, a cura di M. Ambrosini, M. D'Amico, E. Perassi, Milano, Milano University Press, 2022; *Migrazioni internazionali: questioni giuridiche aperte*, a cura di I. Caracciolo *et al.*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2022; F. Biondi Dal Monte, E. Rossi, *Diritto e immigrazioni: percorsi di diritto costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2022. In una prospettiva di genere: E. Rigo, *La straniera. Migrazioni, asilo, sfruttamento in una prospettiva di genere*, Roma, Carocci, 2022; M.L. Piga, *Migrazioni forzate e diritti disattesi: lo sguardo di genere sui bisogni di frontiera*, Milano, Franco Angeli, 2021; *Le migrazioni femminili in Italia: percorsi di affermazione oltre le vulnerabilità*, a cura di B. Coccia, G. Demaio, M.P. Nanni, Roma, Istituto di Studi Politici S. Pio V, Centro studi e ricerche IDOS, 2023; *Donne straniere diritti umani questioni di genere Riflessioni su legislazione e prassi*, a cura di A. Brambilla, P. Degani, M. Paggi, N. Zorzella, Padova, CLUEP, 2022.

afferma che il *referendum* che intende modificare la Legge 91 del 1992 sulla cittadinanza, benché mosso da ottime intenzioni, presenta diverse insidie.

Ogni proposta di riforma della cittadinanza avanzata al *policymaker* dovrebbe, ad avviso dell'autore, partire da un quadro rigoroso sui dati e tenere conto, *in primis*, del consolidamento sostanziale in Italia di un regime migratorio restrittivo, alimentato sia dalle parti politiche sia da una opinione pubblica pronta a riconoscere, nella sua maggioranza, la salienza dell'immigrazione solo in termini oppositivi. Su questo ambito delle politiche, si innesta il tema dell'identità futura delle democrazie, divise tra “difesa del principio etnico” e “volontà di estensione del principio politico”.

(ii) Con riferimento al secondo nucleo tematico, **Rosa Sciatta** (Università Telematica Pegaso), nel suo contributo “*La tutela del diritto alla salute dello straniero dall'accesso ai servizi sanitari, al rilascio del permesso di soggiorno e ai divieti di espulsione per cure mediche*” riflette sulle garanzie che l'ordinamento italiano appresta, a livello costituzionale e legislativo, al diritto alla salute per gli stranieri non regolarmente soggiornanti.

L'obiettivo è quello di esplorare come si manifesta nella legislazione italiana l'eterna tensione tra il “diritto alla cura” per gli stranieri e le “esigenze di sicurezza legate al controllo dei flussi migratori”, evidenziandone le implicazioni per i diritti umani e la dignità degli individui.

I contributi di Marco Mondello, Donata Borgonovo Re, Serena Tomasi ed Elena Girasella offrono un'accurata panoramica sulle varie articolazioni del diritto all'istruzione.

Marco Mondello (Università di Modena e Reggio Emilia – CRID, Unimore) in “*Un diritto incompiuto? Giovani di 'seconda generazione' e diritto all'istruzione*”, sostiene che l'attuale disciplina del diritto all'istruzione nel quadro giuridico italiano pone diverse sfide in relazione alle condizioni dei giovani con *background* migratorio.

Le difficoltà che sovente incontrano fanno sì che le loro scelte scolastiche siano più frequentemente votate al rapido ingresso nel mondo del lavoro, quando non incorrano addirittura in situazioni che li conducono a non studiare e a non lavorare, rientrando così nella categoria dei cosiddetti NEET (*Not in Education, Employment or Training*, i giovani che non sono impegnati né in un corso di studi o formazione né in alcun tipo di lavoro).

La trattazione intende mettere a fuoco la non corrispondenza tra teoria e prassi istituzionali, la quale tradisce i dettati delle carte internazionali e della Costituzione, impedendo di fatto la piena realizzazione di tante e tanti giovani che vivono in Italia.

Donata Borgonovo Re (Università di Trento), nel suo “*L'istruzione superiore di studenti richiedenti asilo e rifugiati: un impegno per costruire futuro*” sottolinea come il diritto all'istruzione rappresenti un diritto fondamentale di carattere universale che gli Stati sono chiamati a garantire non solo ai propri cittadini, ma anche alle persone che, come i richiedenti asilo ed i titolari di protezione internazionale, risiedono sul loro territorio.

Le esperienze maturate negli atenei italiani, accompagnate da uno specifico *focus* sull'Università di Trento, dimostrano che, nonostante le innegabili difficoltà, è possibile

garantire agli studenti in fuga dai propri paesi di origine l'accesso alla formazione superiore e la conseguente realizzazione di progetti di vita preziosi per l'intera società.

Serena Tomasi (Università di Trento) nel suo contributo *“Educazione interculturale e didattica del diritto nelle scuole: l'approccio degli argomenti coordinati”*, propone l'integrazione dell'educazione interculturale e dell'argomentazione giuridica nei curricula scolastici, basandosi sulla “teoria dell'argomentazione coordinata”.

Attraverso uno studio condotto in classi multiculturali, emerge che questo approccio favorisce pensiero critico, inclusione e rispetto reciproco. Gestire i disaccordi senza cercare necessariamente il consenso può rivelarsi così una strategia efficace per favorire la coesistenza in società pluralistiche e democratiche.

Elena Girasella (Università degli studi di Messina), con il suo lavoro intitolato *“Dall'offerta formativa all'offerta di lavoro: il diritto all'istruzione e formazione per la promozione di canali di immigrazione legale dall'Africa”*, porta l'attenzione sul binomio percorsi di formazione-accesso al lavoro.

L'autrice parte dalla circostanza che nel prossimo futuro l'Africa sarà il continente più popoloso e con più giovani in età lavorativa. In questo scenario l'Italia, già penalizzata da un saldo demografico negativo, ha annunciato specifiche misure per la garanzia dell'accesso all'istruzione e formazione dei migranti provenienti dagli Stati africani interessati dal cosiddetto «Piano Mattei per lo sviluppo in Stati del Continente africano».

Descrivendo i potenziali meccanismi di funzionamento di tali politiche, l'autrice dimostra che la loro concreta attuazione riuscirà significativamente a condizionare il futuro della migrazione legale, sempre più dipendente dalla selezione delle competenze “necessarie” al mercato del lavoro interno.

Isabella Salsano (Università del Salento), nel suo articolo *“La tutela giuridica internazionale del patrimonio culturale intangibile dei migranti”* approfondisce l'intersezione tra il “diritto delle migrazioni” e il “patrimonio culturale immateriale”.

Il suo lavoro suggerisce una comprensione olistica dei “diritti culturali” dei migranti, in quanto la tutela del patrimonio culturale intangibile e l'accesso ad esso nei contesti migratori rimangono questioni poco approfondite, nonostante il crescente riconoscimento in ambito internazionale della necessità di preservare l'eredità culturale immateriale delle persone migranti come elemento chiave per la loro protezione e per la continuità della loro specifica identità di popolo.

(iii) Venendo al terzo nucleo tematico, **Marco Sponziello** (Università del Salento), in *“Impatto dei fattori ESG sulle migrazioni. Tra governance territoriale e governance aziendale”* analizza i fattori ESG (Environmental, Social, Governance) e il ruolo che essi occupano nel contesto delle migrazioni globali, dovute al cambiamento climatico o a motivazioni socioeconomiche.

L'analisi che viene proposta si svolge su due livelli: il primo livello è relativo agli standard di sostenibilità, ambientali e sociali, esaminati dal punto di vista della *governance* pubblica sui territori e sulle imprese; il secondo livello è quello alla *governance* ambientale e sociale delle aziende. L'analisi disvela le potenzialità dell'approccio ESG quale strumento per gestire e mitigare le migrazioni forzate,

razionalizzando le forme di mobilità delle persone migranti e contribuendo a “integrare” i migranti stessi nei territori ospitanti.

Nicola Ditta (membro della Croce Rossa Italiana) con il suo contributo “*La protezione degli sfollati interni nei conflitti armati e le zone di sicurezza*” si concentra su una delle dirette conseguenze dei conflitti armati: la fuga di buona parte della popolazione civile dalle zone in cui abitualmente vive, dando origine a quel particolare fenomeno migratorio denominato degli “sfollati interni”.

Nella trattazione si esamina il tipo di protezione che il diritto internazionale umanitario riconosce a questa particolare categoria di migranti mettendo a fuoco, in modo particolare, la nozione di “zone protette” previste dalle Convenzioni di Ginevra del 1949 e dai Protocolli Aggiuntivi del 1977.

Salvatore Amato (Università degli studi di Messina), nel suo contributo, “*L’esercizio e il riesercizio del potere amministrativo: le criticità legate al tema migratorio*”, evidenzia come, nel contesto migratorio, l’esercizio e, soprattutto, l’illimitato riesercizio del potere amministrativo, riflesso del principio di inconsumabilità del potere, trasformano la fase processuale in una mera parentesi tra il precedente procedimento amministrativo (in cui avviene l’esercizio del potere) e la successiva fase procedurale (in cui si realizza il riesercizio).

In questo modo, il processo viene privato della funzione sua propria e, dunque, di apprestare una tutela effettiva in grado di risolvere in termini di certezza e stabilità il rapporto sostanziale. Tale aspetto è accentuato nel diritto dell’immigrazione, in cui il soggetto-ricorrente ha interesse, in primo luogo, a giungere ad una pronuncia soddisfattiva in tempi ragionevoli e, in secondo luogo, in caso di sentenza favorevole, a cristallizzare la propria situazione giuridica in termini di certezza e stabilità.

Orientando le argomentazioni mediante il “principio di umanità”, l’autore tenta di offrire soluzioni in grado di limitare l’inconsumabilità e, dunque, l’illimitato riesercizio del potere.

3. È proprio al “principio di umanità” che pensiamo ci si possa richiamare per affrontare il tema delle migrazioni entro la prospettiva della ricerca della pace, e delle migrazioni orientate alla pace.

Humanitas è un concetto ambivalente, eticamente connotato, giuridicamente declinabile in modalità diverse.

Già per il diritto romano classico, lo *ius gentium* faceva riferimento non a tutti gli esseri umani ma ai popoli civilizzati (*gentes humanae*). Nel medioevo lo *ius commune* è il diritto della comunità dei popoli cristiani europei e neppure l’umanesimo supera questo pregiudizio culturale. Il diritto internazionale moderno nasce come *ius publicum europaeum* e si evolve in “diritto dei popoli civili”, cioè dei popoli con una matrice culturale europeo-cristiana².

² L. Baccelli, *Umanità*, in *Il diritto al viaggio. Abbecedario delle migrazioni*, cit., pp. 309-316, in part. p. 312.

Per i giuristi, insomma, la nozione di *humanitas* è stata applicata a una parte (romana, cristiana, europea, civilizzata) dell'insieme degli appartenenti alla specie umana.

E se il diritto internazionale contemporaneo – in teoria riguarda il genere umano – al momento di applicarlo concretamente si fa riferimento ad una umanità più ristretta, individuata attraverso parametri culturali e politici³: di qui la forza delle forme del potere, soprattutto amministrativo, declinato nelle sue dimensioni nazionali e applicato con riferimento a diversi ambiti (salute, istruzione, lavoro, cultura) ma anche le tensioni, ricorrenti nello spazio giuridico europeo e nella giurisprudenza sovranazionale⁴. E tuttavia un richiamo al principio di umanità pare una via possibile: più che replicare visioni assolutistiche, sembra appropriato un approccio simmetrico, pluralista e inclusivo, che riconosca l'uguale dignità delle persone e delle esperienze culturali ed rifugga dall'opposizione dicotomica tra cittadinanza-certezza dei diritti, da un lato, e immigrazione-insicurezza, dall'altro⁵. Occorre, insomma, affermare un'eguale dignità delle persone proprio se e perché si è sensibili alle differenze⁶.

In questa prospettiva, come è stato osservato, “la sfida posta da un diverso approccio alle migrazioni è sia nell’abbandonare la centralità del governo dei flussi e la logica del radicamento (un impegno essenzialmente etico), quanto di fare i conti con le condizioni economiche e politiche che danno forma e guidano i processi di *bordering*”⁷. Solo a queste condizioni sarà forse possibile passare “da una governance *delle* migrazioni ad una

³ S. Pietropaoli, *Il concetto giuridico di umanità. Breve storia di un non-detto del diritto*, in M. Russo (a cura di), *Umanesimo. Storia, critica, attualità*, Firenze, Le Lettere, 2015, pp. 255-279.

⁴ *Les juges européens face aux migrations*, sous la direction de J. Ferrero, K. Neri, Bruxelles, Limal, Nemesis, Anthemis, 2023. Cfr., anche, J. Ferrero, *L'interprétation évolutive des conventions internationales de protection des droits de l'homme: contribution à l'étude de la fonction interprétative du juge international*, avant-propos P. Pinto De Albuquerque, préface Y. Kerbrat, Paris, Pedone, 2019.

⁵ Su questi profili, con riferimento soprattutto al contesto europeo: *Le droit international actuel est-il sécurisant?*, sous la direction de S. Doumbé Billé, H. Ben Mahfoudh, K. Neri, Napoli, Editoriale scientifica, 2020. Cfr., anche, *Migration and fundamental rights: the way forward*, edited by G. Cataldi, M. Corleto, M. Pace, Napoli, Editoriale scientifica, 2019.

⁶ In questa direzione si può vedere, anche per la peculiare attenzione alla dimensione educativa: “Convivere nelle diversità. Percorsi di educazione antirazzista nonviolenta” (2021). Si tratta del primo volume della serie “Quaderni Didattici” del CISP - Centro Interdisciplinare “Scienze per la Pace”, Università di Pisa.

⁷ A. Arienzo, *Se le stelle stanno a guardare. Una governance per le migrazioni oltre il governo dei migranti*, in “Cosmopolis”, 1, 2019: <https://www.cosmopolisonline.it/articolo.php?numero=XVII12019&id=1>.

governance *per* le migrazioni”⁸, che sappia accogliere ciò che è proprio dell’uomo: l’incessante ricerca di una vita buona, o anche solo migliore⁹.

Il riferimento alla comune condizione umana offre una risorsa cui pare impossibile rinunciare se, nelle traiettorie delle migrazioni, si è alla ricerca, prima di tutto, della pace¹⁰.

Giuseppe Gioffredi, Thomas Casadei, Daniela Vitiello
Lecce, Modena e Reggio Emilia, Viterbo, 20 dicembre 2024

⁸ Ivi.

⁹ In questa chiave spunti interessanti si trovano in A.M. Yuengert, *Universal Love in Fratelli Tutti, and in Economics, Faith & Economics*, Issue 81, Spring/Fall 2023.

¹⁰ Come è ben noto, i flussi forzati di popolazione – come attesta il continente africano – hanno un evidente legame con le relazioni geopolitiche internazionali e il difficile mantenimento della pace. Per un’ampia disamina: *Mobility makes States: migration and power in Africa*, edited by D. Vigneswaran, J. Quirk, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2015. La macro-regione dell’Asia, nell’ultimo decennio, ha registrato la crescita più rilevante (69%) della popolazione immigrata, cioè circa 34 milioni di persone in termini assoluti ma è anche quella dal quale emigrano più persone verso altre destinazioni nel pianeta: le ragioni di questi massicci spostamenti sono di natura economica e sociale ma si collegano strettamente anche alla dimensione dei conflitti. Per specifici approfondimenti si può vedere: T. Fielding, *Asian migrations: social and geographical mobilities in Southeast, East, and Northeast Asia*, London-New York, Routledge, 2016.

SAGGI / ESSAYS

GIUSEPPE GIOFFREDI

La gestione delle migrazioni e dell'asilo in Europa. Il Patto europeo del 2024: tra sfide e opportunità

Migrations and Asylum's Management in Europe. The 2024 European Pact: between Challenges and Opportunities

Abstract: Il focus dell'articolo è l'analisi del Patto su Migrazione e Asilo dell'UE del 2024. Attraverso un rapido *excursus* dell'evoluzione della politica migratoria europea, soprattutto dalla crisi del 2015 in poi, si giunge ad una riflessione sulla risposta a tale crisi ossia sul Patto del 2020. Il contributo si concentra poi sulle principali innovazioni introdotte dal nuovo quadro normativo (Patto del 2024), tra cui procedure accelerate, solidarietà flessibile e rafforzamento dei controlli alle frontiere. Attraverso un confronto critico con il sistema precedente, si valutano l'efficacia e la sostenibilità delle misure proposte, evidenziando le criticità ancora presenti e le prospettive future per una gestione equa e solidale delle migrazioni nell'UE.

Abstract: The focus of the article is the analysis of the EU's 2024 Pact on Migration and Asylum. Through a brief overview of the evolution of European migration policy, particularly since the 2015 crisis, the article reflects on the response to that crisis, namely the 2020 Pact. The paper then focuses on the main innovations introduced by the new regulatory framework (2024), including accelerated procedures, flexible solidarity, and strengthened border controls. Through a critical comparison with the previous system, the effectiveness and sustainability of the proposed measures are assessed, highlighting the remaining challenges and future prospects for fair and inclusive migration management within the EU.

Keywords: Politica migratoria; Patto UE su Migrazione e Asilo (2024); Unione Europea; Procedure di asilo; Solidarietà; Gestione delle migrazioni.

Keywords: Migration policy; EU Pact on Migration and Asylum (2024); European Union; Flexible solidarity; Asylum procedures.

1. *Introduzione.*

Uno dei fenomeni più complessi da governare nel mondo contemporaneo è senza dubbio quello dell'immigrazione. Questo è un fenomeno con il quale il mondo si è confrontato in passato ed è destinato a confrontarsi ancor di più nei prossimi anni a causa dei processi di globalizzazione in atto e degli effetti che questi processi – in presenza di persistenti squilibri demografici, economici e sociali tra le varie aree del pianeta – determinano sulla

circolazione delle persone¹. Negli ultimi decenni, infatti, esso ha assunto sempre di più una configurazione permanente, trasformandosi in realtà strutturale della società contemporanea.

Le analisi delle cause del fenomeno migratorio concordano nell'affermare che, poiché i fattori espulsivi (*push factors*) dei Paesi di esodo (conflitti armati, dittature, violazione dei diritti umani, degrado dell'ambiente e disastri naturali, sottosviluppo economico, incremento demografico, disoccupazione, diffusione dei modelli di vita occidentali, ecc.) e i fattori attrattivi (*pull factors*) dei Paesi di arrivo (migliori possibilità economiche, richiesta di manodopera, ricongiungimento familiare, occasioni di studio o di formazione, ecc.) non cesseranno nel breve periodo, è molto probabile che l'immigrazione straniera sia destinata a crescere ulteriormente.

Come si è prima osservato, le odierne migrazioni internazionali sono determinate da diversi fattori che hanno favorito ingenti spostamenti di persone: la globalizzazione, l'esplosione demografica nei Paesi in via di sviluppo, l'aumento delle disuguaglianze tra Nord e Sud del mondo. Ma esse affondano le proprie radici anche nel nazionalismo esasperato, nell'emarginazione sistematica e a volte violenta delle minoranze etniche o dei credenti di religioni non maggioritarie, nelle guerre civili che insanguinano molte aree del pianeta. Tutte queste realtà continueranno a costituire, anche negli anni a venire, altrettanti fattori di spinta e di espansione – secondo una combinazione ogni volta differente – dei flussi migratori.

2. La situazione migratoria in Europa.

¹ Sul fenomeno della globalizzazione v.: A. Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2002; F. Bonaglia, A. Goldstein, *Globalizzazione e sviluppo: due concetti inconciliabili? quattro luoghi comuni da sfatare*, Bologna, Il Mulino, 2003; G. Contaldi (a cura di), *Sovranità e diritti al tempo della globalizzazione*, Roma-TrE-Press, 2021; A. D'Attorre, *Metamorfosi della globalizzazione. Il ruolo del diritto nel nuovo conflitto geopolitico*, Roma-Bari, Laterza, 2023; M.R. Ferrarese, *Il diritto al presente: globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2002; M.R. Ferrarese, *Diritto sconfinato: inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, Laterza, 2006; D. Held, *Governare la globalizzazione. Un'alternativa democratica al mondo unipolare*, Bologna, Il Mulino, 2005; E. Resta, *Il diritto fraterno*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

Il fenomeno dell'immigrazione ha ormai acquisito in Europa caratteristiche strutturali e non coinvolge più soltanto i Paesi storicamente meta di flussi di immigrati. Alla tradizionale migrazione verso i Paesi industrializzati dell'Europa settentrionale (che, a partire dai primi anni Novanta, hanno inaugurato una politica più restrittiva nei confronti dei migranti) si è aggiunta quella verso i Paesi dell'Europa meridionale, i quali da terre di emigrazione o di transito si sono trasformati, nell'arco di un trentennio, in importanti aree di permanenza.

Le politiche restrittive nel settore dell'immigrazione, introdotte in passato dagli Stati europei di tradizionale destinazione, andavano dal blocco degli ingressi ai tentativi di incentivare e/o obbligare il rientro dei lavoratori stranieri disoccupati. Tali politiche si accompagnarono a due situazioni relativamente nuove per la realtà europea: a) l'allargamento a sud delle aree di attrazione, giunte a comprendere Paesi come l'Italia, la Spagna e infine la Grecia e il Portogallo; b) lo sviluppo dell'immigrazione non regolare. A queste situazioni si deve aggiungere l'ulteriore novità costituita dall'apertura delle frontiere orientali e dalla conseguente instabilità politica ed economica di quelle aree.

Le linee politiche poste in essere dagli Stati europei di destinazione nei confronti degli immigrati stranieri si sono ispirate a differenti modelli politico-giuridici che riflettono differenti visioni del rapporto tra autoctoni e immigrati, tra maggioranze e minoranze, tra Stato e comunità. Due differenti e paradigmatiche tendenze d'azione politica e giuridica sono quella francese e quella inglese: si tratta di due modelli i cui presupposti si ritrovano già nella storia dei due Paesi, in particolare nelle loro politiche coloniali².

² La linea politica adottata dal Governo francese nei confronti degli immigrati ha il suo fondamento nella neutralità e laicità dello Stato, che si assume non debba prendere posizione, né adottare misure che riguardano la sfera privata dell'individuo. Questo modello privilegia fortemente l'integrazione per "assimilazione" delle popolazioni immigrate. Molti hanno criticato (soprattutto a seguito dei disordini che hanno infiammato le periferie popolari di alcune città francesi) il carattere astratto del modello francese d'integrazione e ne hanno proclamato il fallimento. Secondo tali critiche, l'uguaglianza affermata da tale modello è costantemente smentita da disuguaglianze di fatto, che il modello francese sarebbe incapace di affrontare. Su un versante opposto viene a collocarsi invece il modello inglese, fondato sul rispetto e sulla valorizzazione delle "diversità". Esso si dichiara ufficialmente diretto ad un trattamento paritetico delle minoranze. Anche il modello inglese, però, non è riuscito a eliminare le difficoltà insite nella convivenza di etnie e culture diverse, tant'è che anche in Inghilterra sono scoppiati conflitti urbani particolarmente violenti (v., fra gli altri, M.A. Schain, *The Success and Failure of Integration Policy in France and Britain: Convergence of Policy and Divergence of Results*, in E. Prügl e M. Thiel (eds), *Diversity in the European Union*, Palgrave Macmillan, New York, 2009; L. Zanfrini, *Sociologia della convivenza interetnica*, Roma-Bari, Laterza, 2010).

Nell'ambito dell'Unione europea, gli Stati, dopo decenni di cooperazione sviluppatasi a livello esclusivamente intergovernativo, hanno intrapreso la strada di una politica comune in materia di immigrazione. L'ordinamento dell'Unione, invero, non aveva originariamente competenza in tale materia. Solo con il Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993, la politica dell'immigrazione è divenuta oggetto della cooperazione intergovernativa nei settori della giustizia e degli affari interni (il c.d. “terzo pilastro” dell'Unione) e quindi parte integrante dello “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, che è un obiettivo di carattere generale dell'Unione europea. Una vera e propria politica comunitaria dell'immigrazione, però, si realizza successivamente soltanto con il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999³.

La materia dell'immigrazione, ugualmente a quelle appartenenti in generale allo “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, è oggi compresa nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁴. La parte III del Trattato (dedicata a “Politiche e azioni interne dell'Unione”) prevede, infatti, la realizzazione dello “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia” (tit. V), in cui rientrano le “Politiche relative ai controlli alla frontiera, all'asilo e all'immigrazione” (capo 2, artt. 77-80). Gli artt. 78 e 79 del TFUE riprendono e modificano l'art. 63 del TCE (mentre l'art. 64, par. 1, del TCE è diventato, senza modifiche, l'art. 72 del TFUE)⁵.

³ Tale Trattato ha “comunitarizzato” in parte il terzo pilastro dell'Unione, ha cioè trasferito in capo alla Comunità la competenza su alcuni aspetti della disciplina degli affari interni (quali il rilascio dei visti, la concessione dell'asilo, l'immigrazione), che prima erano oggetto soltanto di cooperazione intergovernativa. Il Trattato di Amsterdam, infatti, ha inserito nel Trattato istitutivo della CE un nuovo titolo IV (artt. 61-69), rubricato “Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone”.

⁴ Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha modificato il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea. Quest'ultimo ha ricevuto la nuova denominazione di Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), mentre la titolazione del Trattato sull'Unione europea è rimasta invariata (TUE).

⁵ L'art. 78 recita che: «1. L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti. 2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo ...». Tale sistema deve includere una serie di previsioni che sono indicate nelle lettere a-g del par. 2 del medesimo articolo. Il par. 3 (ex art. 64, par. 2, del TCE) recita che: «Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della

L'Unione europea si è dunque impegnata a sviluppare una politica comune in materia di asilo e di immigrazione al fine di assicurare una gestione più efficace dei flussi migratori. Tale politica è basata su alcuni principi: 1) un approccio globale e flessibile al fenomeno migratorio allo scopo di accrescere la cooperazione e i partenariati con i Paesi terzi (sia d'origine che di transito); 2) il sostegno all'immigrazione contemperando le esigenze dei mercati del lavoro degli Stati membri con l'integrazione e i diritti dei migranti; 3) la prevenzione, il controllo e il contrasto dell'immigrazione irregolare, privilegiando gli accordi di riammissione e le politiche di rimpatrio; 4) la protezione dei minori non accompagnati; 5) una politica comune in materia di asilo per stabilire uno spazio comune di solidarietà e di protezione dei richiedenti all'interno dell'UE.

3. Il Patto sulla migrazione e l'asilo del 2020

La gestione della migrazione e dell'asilo a livello europeo ha dunque rappresentato una delle sfide più complesse che l'Unione europea ha dovuto affrontare negli ultimi anni e continuerà ad essere al centro dell'Agenda politica europea anche per le conseguenze del conflitto in Ucraina e l'inasprirsi delle tensioni geopolitiche e delle crisi umanitarie a livello mondiale. Soprattutto negli ultimi anni, l'UE ha affrontato sfide senza precedenti nel campo della migrazione e dell'asilo.

La Commissione Junker (2014-2019) aveva presentato nel maggio 2015 l'Agenda per la migrazione, alla quale aveva fatto seguito, nel 2016, un corposo pacchetto di proposte di riforma del Sistema europeo comune di asilo, in gran parte non approvate prima della fine della legislatura. La crisi migratoria iniziata nel 2015 aveva messo in evidenza le profonde divisioni tra gli Stati membri e la fragilità del sistema basato sul Regolamento di Dublino, che attribuisce una responsabilità sproporzionata ai Paesi di primo ingresso.

Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo». L'art. 79 prevede che «l'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani». Di notevole interesse è anche l'ultimo articolo del capo in esame, il n. 80, che recita: «Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniquale necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio».

Il 1° dicembre 2019 il testimone era passato alla Commissione Von der Leyen, che facendo tesoro di tale fallito tentativo di riforma, predisponendo un Patto sulla migrazione e l'asilo (23 settembre 2020) che, così come l'Agenda del 2015, si presentava come un «documento programmatico con un orizzonte di legislatura»⁶.

Come specificato nell'introduzione del Patto stesso, la migrazione è un fenomeno costante nella storia dell'umanità che, se inserito in un sistema correttamente gestito, può contribuire alla crescita, all'innovazione e al dinamismo della società. Del resto, tutte le principali sfide sociali che il mondo si trova attualmente ad affrontare (demografia, cambiamenti climatici, sicurezza) incidono sulla migrazione e, oggi, il compito che si presenta all'UE e ai suoi Stati membri consiste – fra gli altri – proprio nel costruire un sistema in grado di gestire e normalizzare a lungo termine la migrazione e che sia pienamente fondato sui valori europei e sul diritto internazionale.

Il Patto sulla migrazione e l'asilo offriva appunto un nuovo inizio per affrontare tale compito. La crisi dei rifugiati del 2015-2016 aveva rivelato la presenza di gravi carenze, dimostrando quanto fosse complesso gestire una situazione che colpiva i diversi Stati membri con modalità diverse. Il numero di domande di asilo aveva raggiunto il livello massimo di 1,28 milioni nel 2015 ed era poi stato di 698.000 nel 2019⁷. Alla fine del 2019 l'UE ospitava circa 2,6 milioni di rifugiati, pari allo 0,6 % della popolazione.

Il Patto del 2020 aveva dunque l'obiettivo di prevedere e realizzare: una gestione solida ed equa delle frontiere esterne, che comprendesse accertamenti dell'identità, sanitari e di sicurezza; norme eque ed efficaci in materia di asilo, snellimento delle procedure in materia di asilo e di rimpatrio; un nuovo meccanismo di solidarietà per le situazioni di ricerca e soccorso, di pressione e di crisi; il potenziamento della previsione, della preparazione e della risposta alle crisi; una politica di rimpatrio efficace e un approccio coordinato a livello dell'UE in materia di rimpatri; una governance completa a

⁶ C. Favilli, *Il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo anzi d'antico"*, in *Questione Giustizia*, 2/10/2020, www.questionegiustizia.it. L'autrice prosegue specificando che: «La volontà di tradurlo in tempi brevi in atti giuridici è plasticamente dimostrata dalla contestuale pubblicazione delle proposte di atti normativi, ben nove e da una tabella di marcia che scandisce una serrata tempistica verso la loro approvazione».

⁷ In media venivano respinte ogni anno circa 370 000 domande di protezione internazionale, ma solo un terzo delle persone interessate è stato rimpatriato.

livello dell'UE per una migliore gestione e attuazione delle politiche in materia di asilo e migrazione; partenariati reciprocamente vantaggiosi con i principali paesi terzi di origine e di transito; lo sviluppo di percorsi legali sostenibili per coloro che necessitavano di protezione e per attirare talenti verso l'UE; un sostegno a politiche di integrazione efficaci.

Muovendosi, dunque, nel solco della tradizione, il focus del Patto erano ovviamente i migranti in condizione irregolare e gli strumenti individuati si presentavano – come sottolinea C. Favilli «solo in minima parte innovativi»⁸. Il Patto non colmava le gravi lacune in questa materia; del resto era proprio l'assenza di una disciplina dell'Unione in materia di migrazione economica, unitamente al quasi azzeramento delle possibilità di ingresso per lavoro negli Stati membri, ad essere tra le principali cause della migrazione irregolare. D'altro canto, nel Patto, era piena la «conferma della politica del contenimento dei flussi attraverso la cooperazione con i Paesi di origine e transito, proseguendo una maggiore collaborazione nella sacrosanta lotta al traffico degli esseri umani ma anche all'ostacolo delle migrazioni, incluse quelle per motivi di asilo»⁹. Nella stessa logica si inseriva poi anche l'estensione dell'applicazione della procedura accelerata di frontiera, tema di grande attualità non solo nel 2020 ma anche oggi, e su cui non possiamo soffermarci in questa sede.

Quanto a Dublino, nonostante i proclami, la Commissione – nella sostanza – confermava i criteri vigenti, ossia in primis quello dello Stato di primo ingresso irregolare. Alcune note positive venivano invece dalla possibile estensione della libertà di circolazione dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, inclusi i beneficiari di protezione internazionale e la previsione di strumenti ritenuti idonei a dare concreta applicazione al noto e tanto frequentemente proclamato principio di solidarietà fra gli Stati membri. In sostanza il Patto presentava molte conferme delle politiche precedenti alle quali erano affiancate alcune innovazioni che avrebbero consentito di

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*. In argomento v. anche S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il Diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2019; M. Giovannetti, N. Zorzella, *Ius migrandi, Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020, p. 55 ss.; E. Sciso (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Europa*, Torino, Giappichelli, 2020.

creare un quadro diverso di cooperazione. Molte delle promesse del Patto del 2020 non sono state però mantenute, soprattutto quelle relative al superamento delle tensioni tra responsabilità e solidarietà tra Stati membri.

Il Patto del 2020 – in buona sostanza – mirava a riformare il sistema di asilo attraverso una combinazione di screening più rigorosi alle frontiere, un meccanismo di solidarietà obbligatoria e una cooperazione rafforzata con i Paesi terzi, ma – nonostante gli ambiziosi obiettivi dichiarati – esso ha incontrato forti resistenze politiche e istituzionali, rivelando anche alcune lacune strutturali¹⁰.

3. Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo del 2024: tappe e contesto.

Nel 2023, la Commissione ha rilanciato il dibattito con una versione aggiornata del nuovo “Patto europeo su migrazione e asilo”, presentato come un tentativo di sintesi tra le diverse esigenze degli Stati membri e le obbligazioni internazionali dell'Unione. Questo nuovo Patto si propone di affrontare le criticità del passato, introducendo procedure accelerate per le richieste di asilo, un meccanismo di solidarietà flessibile e nuovi strumenti per rafforzare i controlli alle frontiere esterne dell'Unione.

Si tratta, nel suo complesso, di un insieme di norme per la gestione della migrazione che istituiscono un sistema comune di asilo a livello dell'UE, orientato ai risultati ma ancorato ai valori europei. Esso è concepito, secondo gli intendimenti della Commissione, per offrire un approccio globale volto a rafforzare e integrare le principali politiche dell'UE in materia di migrazione, asilo, gestione delle frontiere e integrazione e per gestire e normalizzare la migrazione a lungo termine, offrendo agli Stati la flessibilità necessaria per affrontare le sfide specifiche cui devono far fronte e alle persone che necessitano di protezione le necessarie garanzie.

¹⁰ Tra le principali critiche mosse al Patto vi era, ad esempio, la percezione di una solidarietà ancora insufficiente e l'eccessiva enfasi sulle misure di sicurezza e sui rimpatri, che hanno alimentato le tensioni tra Stati membri del Nord e del Sud Europa.

Con riferimento al contesto e alle tappe che sono state necessarie per l'adozione del Patto, ricordiamo che “una più efficiente ed efficace gestione comune della migrazione” rientrava negli obiettivi strategici del mandato von der Leyen, che individuava nell'ambito di una delle sei priorità faro - “*promozione dello stile di vita di europeo*” - il lavoro che la Commissione stava compiendo in ambito migrazione e asilo per il periodo 2019-2024.

L'adozione del rinnovato Patto sulla migrazione e rappresenta dunque un nuovo capitolo nella gestione comune della migrazione ed è il culmine di un percorso iniziato a settembre 2020 con la presentazione della proposta del Patto da parte della Commissione, dopo una lunga fase di stallo del negoziato concernente le proposte legislative di riforma del sistema comune europeo di asilo presentate già nel 2016.

A dicembre 2023, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico su cinque dei dossier chiave, compiendo un importante passo in avanti verso la costituzione di un sistema europeo comune di asilo¹¹. A febbraio 2024 vi è stato il via libera dei rappresentanti degli Stati membri all'accordo e il 10 aprile il Parlamento europeo ha votato a favore delle nuove norme in materia di migrazione, adottando complessivamente dieci nuovi testi legislativi che riformano l'intero quadro europeo per la gestione dell'asilo e della migrazione, con l'obiettivo di renderla più equa ed efficiente. Il Consiglio ha poi adottato formalmente il Patto il 14 maggio e il 12 giugno è stata pubblicata la Comunicazione della Commissione (al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni) intitolata *Piano di attuazione comune del Patto sulla migrazione e l'asilo* (doc. COM(2024) 251 final).

Il principio che ha guidato l'UE nella messa a punto del nuovo Patto è stato quello secondo cui, in base alle norme vigenti nell'Unione, “*i richiedenti asilo dovrebbero essere trattati in modo uniforme in tutta Europa*”. La necessità alla base dell'intervento è stata invece quella di alleggerire l'onere che grava sui Paesi dell'UE in cui arriva la maggior

¹¹ La Presidenza spagnola aveva presentato ai ministri una relazione sullo stato di avanzamento dei lavori in merito al Patto.

parte dei migranti, di offrire un quadro più equo ed efficiente per la registrazione e la gestione delle domande di asilo e di contribuire a ridurre i movimenti secondari. Il nuovo Patto stabilisce dunque una serie di norme che andranno a contribuire a questi obiettivi, gestendo gli arrivi in modo ordinato, creando procedure efficienti ed uniformi e garantendo un'equa ripartizione degli oneri tra i vari Stati membri.

La nuova Politica sulla migrazione e l'asilo prevista dal Patto si basa quindi su quattro pilastri principali: 1. frontiere esterne sicure; 2. procedure rapide ed efficienti; 3. sistema efficace di solidarietà e responsabilità; 4. inserimento della migrazione nei partenariati internazionali. Per il primo pilastro si prevedono: accertamenti rigorosi (coloro che non soddisfano le condizioni per entrare nell'UE saranno registrati e sottoposti a controlli di identità, sicurezza e salute); banca dati Eurodac sull'asilo e la migrazione (il regolamento Eurodac trasforma la banca dati esistente in una banca dati a pieno titolo in materia di asilo e migrazione, in grado di garantire un'identificazione chiara di chiunque entri nell'UE come richiedente asilo o migrante irregolare); procedura di frontiera e rimpatri (una procedura di frontiera obbligatoria si applicherà ai richiedenti asilo che probabilmente non necessitano di protezione, che inducono in errore le autorità o che costituiscono un rischio per la sicurezza); protocolli di crisi e azione contro la strumentalizzazione (il regolamento sulle situazioni di crisi prevede protocolli rapidi, con sostegno operativo e finanziamenti, in situazioni di emergenza). Per il secondo pilastro: norme chiare in materia di asilo; garantire i diritti delle persone; norme dell'UE sul riconoscimento dello status di rifugiato; prevenzione degli abusi. Il terzo pilastro, ossia il sistema efficace di solidarietà e responsabilità, prevede: quadro di solidarietà permanente; sostegno operativo e finanziario; norme più chiare per la competenza per le domande di asilo; prevenzione dei movimenti secondari. Il quarto (inserimento della migrazione nei partenariati internazionali), infine, si basa su: prevenzione delle partenze irregolari; lotta al traffico di migranti; cooperazione in materia di riammissione; promozione di percorsi legali.

4. Segue: struttura e contenuti.

Dopo l'adozione da parte del Consiglio, i diversi strumenti che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo sono stati pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 22 maggio 2024. Il pacchetto approvato comprende dieci fascicoli legislativi:

1. Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio;
2. Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE;
3. Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale;
4. Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013;
5. Regolamento (UE) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto dei dati biometrici ai fini dell'applicazione efficace dei regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 o del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 2001/55/CE del Consiglio e ai fini dell'identificazione dei cittadini di paesi terzi e apolidi il cui soggiorno è irregolare, e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio;
6. Regolamento (UE) 2024/1349 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e che modifica il regolamento (UE) 2021/1148;
7. Regolamento (UE) 2024/1352 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante

modifica dei regolamenti (UE) 2019/816 e (UE) 2019/818, allo scopo di introdurre accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne; 8. Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817; 9. Regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo e che modifica il regolamento (UE) 2021/114; 10. Regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria e modifica il regolamento (UE).

Fra questi atti, i regolamenti sono entrati in vigore venti giorni dopo la pubblicazione e dunque l'11 giugno 2024, ma la loro applicazione è prevista, a seconda dei regolamenti, per giugno o per luglio 2026, tranne le singole disposizioni che hanno un termine di applicazione diverso. Ad esempio, nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (che sostituisce il Dublino III) vi sono varie previsioni che hanno trovato applicazione già dell'11 giugno 2024. Mentre, la sola direttiva del pacchetto prevede il 12 giugno 2026 come termine per il suo recepimento.

Il Patto, dunque, non è un singolo strumento ma raccoglie 10 atti legislativi che nel loro complesso porteranno sostanziali modifiche all'intero quadro europeo per la gestione dell'asilo e della migrazione. In particolare, il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione sostituisce il "regolamento di Dublino III" e stabilisce quale Stato membro sia competente per le domande di asilo, istituendo un nuovo meccanismo di solidarietà permanente così da bilanciare l'attuale sistema in cui pochi Paesi sono responsabili della maggior parte delle domande e stabilendo regole chiare sulla responsabilità della valutazione delle domande di asilo e sulla prevenzione dei movimenti secondari.

Il regolamento sulla procedura di asilo che stabilisce una procedura comune, equa ed efficiente per gestire le decisioni in merito alle domande di asilo, limitando gli abusi ed eliminando gli incentivi ai movimenti secondari attraverso l'UE. Il regolamento sulla

procedura di rimpatrio alla frontiera introduce inoltre una procedura di frontiera obbligatoria sia per l'asilo che per il rimpatrio alla frontiera esterna in casi ben definiti. Il regolamento sulle crisi prevede norme procedurali, deroghe e una rapida attivazione dei meccanismi di solidarietà in caso di arrivi massicci di rifugiati in uno o più Stati membri, strumentalizzazione di migranti a fini politici per destabilizzare lo Stato membro e situazioni di forza maggiore.

Le nuove norme relative al regolamento Eurodac hanno l'obiettivo di consentire una raccolta di dati più accurati e completi su varie categorie di migranti, trasformando l'attuale banca dati Eurodac in una banca dati sull'asilo e sulla migrazione a tutti gli effetti. Il nuovo regolamento sullo *screening* e il regolamento sulle modifiche volte ad assicurare la coerenza riguardo gli accertamenti consentiranno, invece, un collegamento continuo con le procedure di rimpatrio o di asilo e garantiranno che l'identificazione, i controlli di sicurezza e di vulnerabilità e la valutazione dello stato di salute siano effettuati in modo uniforme.

Il regolamento qualifiche, che incorpora la Convenzione di Ginevra, mira a garantire che gli Stati membri applichino criteri comuni per qualificare le persone come beneficiari di protezione internazionale, definendone anche diritti e obblighi. La riveduta direttiva sulle condizioni di accoglienza prevede norme minime di assistenza per i richiedenti asilo da parte degli Stati membri, garantendo standard di vita adeguati a chi arriva nell'UE in cerca protezione internazionale. Infine, il regolamento quadro sul reinsediamento e l'ammissione umanitaria mira a migliorare i percorsi sicuri e legali verso l'UE per le persone bisognose di protezione, stabilendo norme comuni in materia e contribuisce a rafforzare i partenariati internazionali con i Paesi non UE che ospitano grandi popolazioni di rifugiati.

4. Segue: le principali innovazioni del Patto.

Di grande interesse al fine di esaminare le principali innovazioni, nonché il concreto funzionamento, dei 10 strumenti legislativi sopra citati, è l'analisi del documento della

Commissione denominato *Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo* e reso pubblico in data 12 giugno 2024¹². Infatti, per favorire la comprensione e l'attuazione di questi testi complessi, il Piano di attuazione raggruppa i diversi obblighi derivanti dai vari atti giuridici e le azioni necessarie per renderli operativi in *10 elementi costitutivi*. Questo approccio pragmatico consente di concentrare le risorse sugli elementi fondamentali necessari per il funzionamento del nuovo sistema.

Tutti questi “elementi costitutivi” devono essere attuati e sono interdipendenti; nell'ambito di tali elementi sarà possibile dare priorità a determinate azioni, ma l'attuazione di ciascun elemento costitutivo dovrà avvenire in parallelo. Ciascun elemento costitutivo riguarda gli obblighi giuridici e le loro conseguenze per il completamento del quadro normativo, dei processi amministrativi, dell'organizzazione e delle capacità umane e infrastrutturali che gli Stati membri, la Commissione e le agenzie dell'UE devono attuare¹³.

I dieci elementi costitutivi sono: 1. un sistema comune d'informazione sulla migrazione e l'asilo: Eurodac; 2. un nuovo sistema di gestione dei flussi migratori alle frontiere esterne dell'UE; 3. ripensare l'accoglienza; 4. procedure di asilo eque, efficienti e convergenti; 5. procedure di rimpatrio efficienti ed eque; 6. un sistema equo ed efficiente: far funzionare le nuove norme in materia di competenza; 7. far funzionare la solidarietà; 8. preparazione, pianificazione di emergenza e risposta alle crisi; 9. nuove garanzie per i richiedenti protezione internazionale e le persone vulnerabili e monitoraggio potenziato dei diritti fondamentali; 10. reinsediamento, inclusione e integrazione.

L'Eurodac è il sistema informatico su larga scala che, con altri, sosterrà il funzionamento del patto nella pratica, in particolare nella determinazione della competenza e nel monitoraggio dei movimenti secondari. L'Eurodac conserva e tratta i dati biometrici, i dati di identità e altre informazioni dei richiedenti protezione internazionale, delle persone sbarcate a seguito di

¹² Il Piano di attuazione comune è il piano operativo in base al quale la Commissione propone di portare avanti l'attuazione del Patto unitamente agli Stati membri e alle agenzie dell'UE competenti; esso ha l'obiettivo comune di disporre di un sistema ben preparato entro la fine del periodo di transizione (ossia entro la metà del 2026).

¹³ Gli elementi dettagliati di ciascun elemento costitutivo sono presentati in una lista di controllo nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la citata comunicazione.

operazioni di ricerca e soccorso e delle persone fermate in relazione all'attraversamento irregolare della frontiera esterna o presenti illegalmente nel territorio di uno Stato membro. In tal modo il sistema aiuta a confrontare le nuove domande di protezione internazionale con quelle già registrate nella banca dati, per applicare le norme in materia di competenza previste dal regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, monitorare i movimenti secondari e segnalare le persone che potrebbero rappresentare una minaccia per la sicurezza interna¹⁴.

Con riferimento al secondo elemento, l'attuazione del patto dovrebbe portare ad un approccio più efficace nella gestione delle frontiere esterne dell'Unione europea¹⁵. Tutti i migranti irregolari saranno registrati e sottoposti a un accertamento della loro identità, del rischio per la sicurezza, della vulnerabilità e delle condizioni di salute. A questi accertamenti saranno soggette le persone fermate nel territorio dell'Unione che non sono state ancora sottoposte ad accertamenti o a verifiche di frontiera, nonché tutte le persone che presentano domanda di protezione internazionale presso un valico di frontiera. In una seconda fase si applicherà una procedura di frontiera obbligatoria per coloro che probabilmente non necessitano di protezione internazionale (cioè provengono da un Paese con un tasso di riconoscimento inferiore al 20 per cento)¹⁶, che rappresentano un rischio per la sicurezza o che tentano di ingannare le autorità (vedi lettere c, f, j dell'art. 42 del Regolamento 2024/1348). Ogni Stato membro deve avere la capacità di sottoporre ad accertamenti tutte le persone che arrivano in modo irregolare e di ospitare in condizioni adeguate un certo numero di richiedenti protezione internazionale (e rimpatriandi) per tutta la durata della procedura di frontiera¹⁷.

¹⁴ Il nuovo Eurodac è una delle dorsali operative che sostengono il nuovo quadro giuridico. Lo sviluppo e l'entrata in funzione tempestivi del sistema Eurodac riformato costituiscono una condizione essenziale per l'attuazione di tutti gli altri elementi del patto, perché permetteranno agli Stati membri di rendere operative le nuove norme in materia di solidarietà, sia riguardo alla ricollocazione sia riguardo alle compensazioni di solidarietà. Saranno inoltre fondamentali per l'applicazione delle nuove norme in materia di competenze, in particolare i nuovi termini per il trasferimento e la cessazione della competenza o il nuovo motivo di cessazione delle decisioni in materia di asilo adottate nel contesto della procedura di frontiera.

¹⁵ Il regolamento sugli accertamenti, il regolamento sulla procedura di asilo e il regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera costituiscono insieme un approccio armonizzato.

¹⁶ Così recita l'art. 42 del Regolamento sulle procedure di asilo (lett. J): "il richiedente ha una cittadinanza o, se apolide, una precedente dimora abituale in un paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale da parte dell'autorità accertante è, stando agli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili per tutta l'Unione, pari o inferiore al 20%, tranne se l'autorità accertante valuti che la situazione nel paese terzo ha registrato un cambiamento significativo dalla pubblicazione dei pertinenti dati Eurostat ovvero che il richiedente appartiene a una categoria di persone le cui esigenze di protezione impediscono di considerare rappresentativa una percentuale di riconoscimento pari o inferiore al 20%, tenendo conto, tra l'altro, delle differenze significative tra decisioni di primo grado e decisioni definitive".

¹⁷ La "capacità adeguata" di trattamento delle domande di asilo e dei rimpatri alla frontiera è fissata a 30000 a livello di Unione; la quota individuale degli Stati membri è calcolata ogni tre anni dalla Commissione, utilizzando la formula

Per il terzo elemento, la capacità di accoglienza implica la capacità di fornire ai richiedenti protezione internazionale condizioni materiali di accoglienza (alloggio, vitto, vestiario, prodotti per l'igiene personale e un sussidio per le spese giornaliere che dovrebbe sempre includere un importo monetario), tenendo conto del loro genere, della loro età e di eventuali esigenze di accoglienza particolari. Comporta inoltre la capacità di fornire assistenza sanitaria fisica e mentale, istruzione per i minori, misure di integrazione precoce e informazione, nonché la tutela dei loro diritti¹⁸.

Per mantenere l'integrità del sistema di asilo nel suo complesso, ridurre i movimenti secondari e prevenire gli abusi, sono necessarie procedure più rapide e armonizzate (quarto elemento). Il regolamento sulla procedura di asilo e il regolamento qualifiche semplificano e promuovono la convergenza nella valutazione e nel processo decisionale in relazione alle singole domande di asilo in tutta Europa e rafforzano le salvaguardie, i diritti e le garanzie per i richiedenti e i beneficiari della protezione internazionale. Il regolamento sulla procedura di asilo semplifica l'accesso alla procedura di asilo e armonizza i termini, prevedendo procedure più brevi ed efficienti. Gli Stati membri dovranno inoltre applicare nuove norme che diventano obbligatorie, quali quelle relative alle procedure accelerate, nonché il regime più rigoroso da applicare alle domande reiterate.

La politica dell'UE in materia di migrazione può essere sostenibile solo se coloro che non hanno il diritto di soggiornare nell'UE sono effettivamente rimpatriati (elemento costitutivo 5). Le misure volte a incentivare i rimpatri volontari dovrebbero essere integrate da rimpatri forzati credibili e ben funzionanti. Gli Stati membri dovrebbero inoltre essere dotati di strumenti e procedure che consentano una gestione interna efficiente e una cooperazione rafforzata e la condivisione delle informazioni con gli altri Stati membri ai fini di un processo di rimpatrio più efficace. Il regolamento sulla procedura di asilo obbliga tali Stati a garantire che ogni richiedente nei confronti del quale viene emessa una decisione negativa in materia di asilo sia anche destinatario di una decisione di rimpatrio contemporaneamente o poco dopo¹⁹.

Con riferimento all'elemento 6 (un sistema equo ed efficiente: far funzionare le nuove norme in materia di competenza), stabilire una ripartizione efficace e stabile delle competenze in tutta

di cui al regolamento sulla procedura di asilo, ossia tenendo conto di: numero di attraversamenti irregolari delle frontiere; arrivi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso; respingimenti su un periodo di tre anni.

¹⁸ Per gli obblighi specifici connessi ai nuovi requisiti per i richiedenti vulnerabili, compresi i minori, si veda anche l'elemento costitutivo 9.

¹⁹ Norme rafforzate saranno applicabili a coloro che tentano di ritardare le procedure mediante ricorsi o domande di asilo reiterate al solo scopo di ostacolare il rimpatrio dall'Unione.

l'Unione e ridurre gli incentivi ai movimenti secondari è una delle principali priorità del Patto nonché un elemento essenziale per creare fiducia tra gli Stati membri. Attualmente il regolamento Dublino III stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale ma la sua attuazione ha incontrato notevoli difficoltà, in particolare per quanto concerne l'esecuzione dei trasferimenti. Nel contesto di tale processo sarà dunque fondamentale superare rapidamente le carenze esistenti. Le nuove norme in materia di competenza rappresentano un'evoluzione significativa rispetto al sistema attuale. Ad esempio, il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione introduce un criterio di competenza nuovo, basato su diplomi e qualifiche, e rende la competenza più stabile prorogando, di norma, i termini per il trasferimento e la cessazione della competenza. Allo stesso tempo rafforza i criteri familiari, introducendo fra l'altro il nuovo obbligo di dare priorità ai casi familiari. Sono inoltre introdotti nuovi obblighi per i richiedenti al fine di ridurre gli abusi ai danni del sistema e affinché gli Stati membri reagiscano in caso di movimenti secondari oppure se il richiedente costituisce una minaccia per la sicurezza.

La solidarietà (elemento 7) è un principio fondamentale dell'UE, sancito dall'articolo 80 TFUE. Per la prima volta l'Unione disporrà di un meccanismo di solidarietà permanente, giuridicamente vincolante ma flessibile, per cercare di concretizzare l'obiettivo secondo cui nessuno Stato membro deve essere lasciato solo sotto pressione (si tratta della contropartita del rafforzamento delle norme sulla competenza di cui agli elementi costitutivi 2 e 6). Il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione introduce un meccanismo di solidarietà con soglie minime di 30000 ricollocazioni e 600 milioni di euro di sostegno finanziario a livello di Unione di cui la Commissione deve tenere conto nel calcolo del fabbisogno per l'anno in questione. Tutti gli Stati membri dovranno partecipare, ma potranno scegliere quali misure di solidarietà adottare tra ricollocazioni, solidarietà finanziaria o misure alternative (personale o sostegno in natura).

L'elemento costitutivo 8 consiste nella "preparazione, pianificazione di emergenza e risposta alle crisi". Per reagire meglio alle sfide future, dunque, il nuovo quadro legislativo comprende diverse misure nuove e complementari atte a garantire la preparazione, la pianificazione di emergenza e la risposta alle crisi in tutta l'UE. Ciò dovrebbe contribuire a rafforzare la resilienza di fronte all'evoluzione delle situazioni migratorie, e a ridurre i rischi di situazioni di crisi. Il livello di preparazione e la pianificazione di emergenza sono elementi importanti per considerare uno Stato membro "ben preparato". La preparazione comporta l'assegnazione delle infrastrutture e delle risorse umane, materiali e finanziarie necessarie per garantire il funzionamento dei sistemi

di asilo e migrazione, nonché il coordinamento tra le autorità competenti a livello nazionale e di UE.

Il Patto stabilisce e chiarisce ulteriormente importanti salvaguardie e garanzie a disposizione dei richiedenti protezione internazionale e delle persone con esigenze specifiche, in particolare i minori e le famiglie con figli o le donne e le madri sole. In tutti i nuovi atti giuridici sono previsti diritti nuovi e rafforzati e tali aspetti sono riuniti nel presente elemento costitutivo trasversale (elemento 9). L'attuazione di tali diritti, salvaguardie e garanzie serve a tutelare la dignità umana e a garantire un diritto reale ed effettivo di asilo, anche per i più vulnerabili, nonché l'accesso a mezzi di ricorso efficaci. Tali salvaguardie e garanzie servono a tutelare i diritti fondamentali in linea con la Carta dell'UE. Al tempo stesso, contribuiscono altresì a proteggere l'integrità delle procedure nel contesto di tutti gli elementi costitutivi. Tali diritti, salvaguardie e garanzie possono essere riepilogati come segue: diritti di informazione nuovi e rafforzati per i richiedenti protezione internazionale; un nuovo diritto all'orientamento legale gratuito per i richiedenti protezione internazionale nella fase amministrativa della procedura; individuazione precoce di vulnerabilità; maggiori garanzie atte ad assicurare che il trattenimento sia utilizzato come misura di ultima istanza; nuove garanzie per i minori.

In relazione all'ultimo elemento costitutivo, il n. 10 (reinsediamento, inclusione e integrazione), il patto ribadisce l'impegno dell'UE a potenziare l'offerta di percorsi sicuri e legali a coloro che hanno bisogno di protezione. Per offrire un'alternativa praticabile ai viaggi irregolari e pericolosi e rafforzare i partenariati con Paesi terzi che ospitano ampie popolazioni di rifugiati, l'UE dovrebbe continuare ad aiutare a soddisfare le crescenti esigenze globali di reinsediamento e a migliorare la qualità dei processi di reinsediamento e di ammissione umanitaria. Per una politica efficace in materia di migrazione e asilo restano inoltre indispensabili gli sforzi degli Stati membri a sostegno dell'integrazione e dell'inclusione dei migranti, che costituiscono anche un investimento a favore della coesione a lungo termine delle società e del benessere economico europeo.

5. Segue: criticità, prospettive e attuazione nazionale.

Il sistema comune europeo di asilo viene, quindi, interamente rinnovato, ad eccezione della direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea, che resta in vigore. In particolare, le c.d. direttive qualifiche e procedure sono state sostituite da due regolamenti con l'obiettivo

di garantire l'armonizzazione e una maggiore convergenza delle decisioni in materia e conseguentemente di ridurre la spinta alla circolazione all'interno dell'Unione²⁰.

Un elemento di riflessione è sicuramente offerto dalla base su cui si imposta il nuovo sistema del Patto migrazione e asilo, ossia il rapporto tra solidarietà e responsabilità nella gestione delle persone migranti tra gli Stati membri. Il primo concetto permea il Regolamento per la gestione dell'asilo e della migrazione, che non supera in alcun modo il principio cardine del sistema di Dublino, ovvero che il compito di esaminare la richiesta di asilo di una persona che fa ingresso in modo irregolare sul territorio comunitario spetta al primo Stato membro UE a cui accede. Dopo l'entrata in vigore del Regolamento, sarà introdotto l'ormai famoso meccanismo di solidarietà obbligatoria per tutti gli Stati (sulla base di PIL e popolazione), che mette sullo stesso piano tre forme di solidarietà: ricollocamenti di persone migranti, contributi finanziari o supporto a Paesi terzi. I contributi agli Stati membri possono essere destinati non solo ai sistemi di accoglienza, ma anche al finanziamento di strutture fisse e mobili di confine attraverso lo Strumento di gestione delle frontiere e dei visti e il Fondo asilo, migrazione e integrazione. Il concetto della responsabilità è legato in particolare al Regolamento sulle procedure di asilo, che aumenta però solo quelle previste per i Paesi di primo ingresso. Ad es. tra i nuovi obblighi sul piano della responsabilità c'è quello di portare a termine l'esame della domanda di asilo attraverso la procedura di frontiera entro sei mesi, ma anche l'estensione del periodo di responsabilità della gestione delle domande a 20 mesi e il mantenimento a 12 mesi di quello per le operazioni di ricerca e soccorso in mare.

Dunque, con riferimento al tema più controverso, ossia la condivisione degli oneri e la ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, esso non è riformato nella sostanza²¹. Sotto certi aspetti risulta perfino aggravato l'onere del Paese di primo ingresso, essendo appunto esteso a 20 mesi il termine ordinario per la cessazione della responsabilità di quest'ultimo e prevedendosi la semplice notifica allo Stato ritenuto competente nel caso di richiesta di ripresa in carico (ovvero laddove risulti già presentata una domanda in quello Stato membro). Come sottolineato da A. Di Pascale «si introduce, invero, un meccanismo di solidarietà obbligatoria (la solidarietà è evocata ben 225 volte nel nuovo testo!), ma da un lato, esso è libero quanto alla scelta del tipo di

²⁰ Restano invece regolate da una direttiva le condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

²¹ Per approfondimenti critici si veda G. Perin, *Se questo è un Patto*, in *Immigrazione in Europa e diritti fondamentali*, in *Questione giustizia*, numero speciale, 2/2024, www.questionegiustizia.it, luglio 2024, pp. 28-45; S. Juss, *Così fallisce il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo*, in *Idem*, pp. 71-78.

intervento, e, dall'altro lato, è attuabile solo in presenza di situazioni di pressione migratoria (sussistente in caso di arrivi via terra, aria o mare o di richieste di cittadini di Paesi terzi o apolidi tale da dare luogo a obblighi sproporzionati per uno Stato membro)»²². Ogni anno – inoltre – verrà costituita una “riserva di solidarietà”, «alla quale tutti i Paesi dell'UE dovranno contribuire con ricollocamenti (ovvero trasferimenti di un richiedente o beneficiario di protezione internazionale dal territorio di uno Stato membro beneficiario al territorio di uno Stato contribuente), contributi finanziari, ma eventualmente anche misure di solidarietà alternative, incentrate sul sostegno operativo, sullo sviluppo di capacità, sui servizi, sul sostegno al personale, sulle strutture e sulle attrezzature tecniche»²³.

Un altro punto controverso del Patto è il c.d. Regolamento per le crisi (Regolamento 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo e che modifica il regolamento 2021/1147), che si occupa dei momenti in cui si verifica un “arrivo di massa di persone” eccezionale o inaspettato, anche a seguito di uno sbarco dopo un'operazione di ricerca e soccorso in mare. Di fatto è passata la posizione negoziale del Consiglio, che ha portato all'inserimento (art. 10) della “strumentalizzazione” (che prima era prevista in un regolamento autonomo e su cui il Parlamento non aveva dato il proprio assenso)²⁴ in quello per le crisi e le cause di forza maggiore, nel caso in cui “un Paese terzo o un attore non statale ostile incoraggia o facilita il movimento di cittadini di Paesi terzi e di apolidi” verso le frontiere esterne UE “con l'obiettivo

²² A. Di Pascale, *Pubblicati gli atti che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in Eurojus, 27/5/2024, p. 4, www.rivista.eurojus.it.

²³ *Ibidem*. Il calcolo del contributo di ciascuno Stato membro si baserà sul numero della sua popolazione (per il 50%) e sul suo PIL (per l'altro 50%). Il nuovo regolamento fissa, come già detto, la soglia minima per le ricollocazioni a 30.000 richiedenti e il contributo finanziario a 600 milioni di euro (gli Stati membri dichiarati sotto pressione migratoria notificheranno al Consiglio e alla Commissione la loro intenzione di utilizzare la riserva e potranno richiedere una detrazione parziale o totale dei propri contributi di solidarietà).

²⁴ Questo regolamento, dunque, nel corso del negoziato ha incorporato anche le ipotesi di “strumentalizzazione” dei migranti (originariamente contenute in un'apposita proposta presentata dalla Commissione europea nel dicembre 2021, nel contesto della situazione verificatasi alle frontiere orientali dell'UE con la Bielorussia). Sebbene il Parlamento europeo si fosse inizialmente opposto fermamente a questa inclusione, alla fine l'ha accettata ed ha anche aderito alla più ampia definizione proposta dal Consiglio (che include non solo le azioni, che hanno l'obiettivo di destabilizzare lo Stato membro o l'Unione, riconducibili a un paese terzo ma anche ad attori non statali).

di destabilizzare l'Unione o uno Stato membro", mettendo "a rischio le funzioni essenziali di uno Stato membro"²⁵.

Con l'entrata in vigore del Patto (anche se per l'effettiva applicazione bisognerà attendere il 2026) e l'adozione del Piano di attuazione comune, gli Stati membri sono entrati nella fase di implementazione della legislazione comune in materia di migrazione e asilo. L'UE ha messo a disposizione uno Strumento di sostegno tecnico adibito proprio al supporto e alla consulenza tecnica per i Paesi coinvolti. A rispondere all'offerta della Commissione sono stati nove Paesi – Belgio, Estonia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo, Repubblica Ceca e Romania – che dunque per quattro mesi (fino a fine novembre 2024) hanno ricevuto una consulenza mirata da parte di esperti dei quadri giuridici nazionali e con conoscenze delle pratiche pertinenti in altri Paesi. L'obiettivo è stato quello di identificare le aree in cui è necessario un aggiornamento della legislazione nazionale e una revisione dei processi amministrativi e giudiziari, anche considerate le esigenze in termini di personale, infrastrutture, tecnologie informatiche, costi e appalti. A proposito dell'Italia, la Commissione UE ha fornito sostegno in 8 blocchi tematici su 10 (ossia tutti ad eccezione del blocco 1, 'Sistema informativo comune sulla migrazione e l'asilo: Eurodac' e del blocco 7, 'Far funzionare la solidarietà'). Fondamentale è stato il focus sulle riforme legislative necessarie in ambito di responsabilità – sull'analisi dell'attuale struttura dell'Unità di Dublino e sulla sua organizzazione e personale – mentre sul piano delle questioni orizzontali ci si è concentrati soprattutto sulla garanzia di consulenza legale gratuita, sulle alternative alla detenzione, sulla rappresentanza e tutela dei minori non accompagnati e sulla creazione di un meccanismo indipendente per il monitoraggio dei diritti fondamentali.

Dunque, sulla base del piano di attuazione comune, ciascuno Stato membro, con il già citato sostegno della Commissione e dei pertinenti organi e organismi dell'Unione, avrebbe dovuto elaborare entro il 12 dicembre 2024 (a fine dicembre quello italiano ancora non è stato reso pubblico) un Piano di attuazione nazionale in cui devono essere stabilite le azioni e il relativo calendario di attuazione. Ciascuno Stato membro completerà poi l'attuazione del Piano entro il 1° luglio 2026. Entro aprile 2025 dovranno poi essere presentati i piani di emergenza nazionali e

²⁵ Le Ong sono escluse da questa definizione, ma nei fatti solo se possono dimostrare che le loro azioni (in mare e non) non sono destinate alla destabilizzazione, con chiari rischi di ripercussioni per la criminalizzazione della solidarietà.

il 1° luglio 2025 sarà la scadenza per l'istituzione di strutture di coordinamento nazionali e per la nomina del coordinatore nazionale.

6. Considerazioni conclusive

Possiamo sicuramente segnalare che tutti gli strumenti che compongono il Patto definiscono in generale la cornice dell'azione, rinviando poi alla successiva adozione degli atti di esecuzione. Nuovi e ampi compiti dunque spetteranno alla Commissione, fra cui la già avvenuta predisposizione del “Piano di attuazione comune”. Entro il 12 dicembre 2025 dovrà inoltre definire una strategia europea quinquennale per la gestione dell'asilo e della migrazione e annualmente dovrà adottare una relazione, per valutare la situazione in materia di asilo, accoglienza e migrazione nei 12 mesi precedenti e gli eventuali sviluppi, fornendo un quadro strategico che funga anche da strumento di allarme rapido e di sensibilizzazione per l'Unione (su base regolare e come minimo ogni tre anni, la Commissione riesaminerà, infine, le soglie di solidarietà, valutando altresì l'opportunità di modificare il funzionamento complessivo del meccanismo di responsabilità).

Sulla base del piano di attuazione comune, ciascuno Stato membro dovrà elaborare, come già segnalato, il proprio Piano di attuazione nazionale in cui saranno stabilite le azioni concrete da intraprendere per implementare – secondo le indicazioni dei 10 elementi costitutivi – le previsioni degli strumenti che compongono il Patto europeo. Al fine di elaborare un solido Piano nazionale, la Commissione ha invitato gli Stati membri ad adottare le seguenti misure per ciascun elemento costitutivo: riesame dei rispettivi quadri giuridici nazionali; riesame e adeguamento, se necessario, degli attuali assetti organizzativi; riesame e adeguamento, se necessario, dei flussi di lavoro amministrativi, delle procedure operative standard e dei protocolli; riesame delle capacità esistenti in termini di risorse umane e individuazione delle esigenze, comprese quelle in materia di assunzioni e formazione; individuazione delle attività che saranno intraprese dai portatori di interessi o dalle organizzazioni competenti; riesame delle capacità esistenti e individuazione delle esigenze in termini di infrastrutture e attrezzature e delle eventuali esigenze in materia di logistica.

Tutto ciò dovrà, ora, integrarsi con i nuovi “Orientamenti politici della Commissione europea 2024-2029” (von der Leyn) secondo cui l'UE dovrà avere una “posizione equa e decisa in materia di migrazione”. Tali Orientamenti politici, nel ribadire che la migrazione è una sfida europea che deve essere affrontata con una soluzione europea, richiamano in via preliminare l'importanza recente del Patto sulla migrazione e asilo, oggetto del presente studio. In tale ambito, la Presidente

von der Leyen si impegna nell'attuazione di tutte le parti del nuovo Patto nonché nell'adozione di una Strategia europea in materia di migrazione e asilo, includendo tra gli obiettivi della nuova Commissione europea: 1. il maggior sostegno agli Stati membri (per garantire che dispongano delle competenze, delle capacità operative e finanziarie necessarie per tradurre in pratica gli impegni giuridici, anche attraverso investimenti nel prossimo bilancio a lungo termine); 2. l'adozione di un nuovo approccio comune sui rimpatri (che comprenda un nuovo quadro legislativo volto ad accelerare e semplificare il processo, a garantire che i rimpatri avvengano in modo dignitoso, a digitalizzare la gestione dei fascicoli e a fare sì che le decisioni di rimpatrio siano riconosciute in tutta Europa); 3. lo sviluppo di relazioni strategiche in materia di migrazione e sicurezza con i Paesi terzi (in particolare con i Paesi di origine e di transito); il rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale (anche migliorando il coordinamento delle operazioni di salvataggio, anche con i Paesi terzi vicini, nonché le capacità di sorveglianza di Frontex); il contrasto alla migrazione irregolare (per smantellare i modelli operativi delle reti di trafficanti, anche collaborando con i partner internazionali dell'Alleanza mondiale); il fermo intervento contro l'economia sommersa in Europa (impedendo che i migranti siano sfruttati nel mercato del lavoro e godano di buone condizioni di lavoro); l'apertura di percorsi migratori legali e il sostegno a Stati membri e imprese nella gestione della migrazione legale (affinché le competenze dei cittadini di Paesi terzi possano colmare le lacune del mercato del lavoro in Europa, rendendo altresì più facile attrarre i talenti più adatti grazie a norme armonizzate sul riconoscimento delle qualifiche).

In conclusione, ricordiamo che l'attuazione completa del Patto avverrà solo dall'estate del 2026 e dunque garantire la transizione al nuovo quadro normativo sarà una priorità comune fondamentale nei prossimi due anni: le azioni prodromiche sono già state avviate e pertanto si intensificheranno nei prossimi mesi.

MICHELA TRINCHESE

Il ruolo dei diritti umani nella politica migratoria italiana: tra protezione e governo

The Role of Human Rights in Italian Migration Policy: Between Protection and Governance

Abstract: Nel diritto dell'immigrazione, il sistema di protezione internazionale e nazionale, soprattutto nelle sue evoluzioni recenti, si configura come uno strumento di governo delle migrazioni, più che di tutela dei diritti umani. Questo sistema rafforza i processi di filtraggio, contenimento e controllo della mobilità. Il paper esamina il rapporto tra diritti umani e gestione delle migrazioni, analizzando come la normativa sulla protezione incida sulle condizioni che ostacolano l'attraversamento dei confini.

Abstract: In immigration law, the international and national protection systems, particularly in their recent developments, increasingly function as tools for managing migration rather than safeguarding human rights. These systems reinforce processes of filtering, containment, and control of mobility. This paper examines the relationship between human rights and migration management, analysing how protection laws influence the conditions that hinder border crossings.

Keywords: Diritti umani; Migrazioni; Confini; Permesso di soggiorno per calamità.

Keywords: Human Rights; Migrations; Borders; Resident permit for natural disaster.

1. Introduzione

L'esperienza della mobilità umana, specialmente quella internazionale, è scandita condizione giuridica della persona. Il diritto dell'immigrazione, inteso come il complesso normativo che regola l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento delle persone straniere in un determinato territorio, si presenta infatti come il segno più evidente delle pratiche di governo messe in atto dagli Stati sulle persone migranti.

Ampiamente riconosciuto nelle teorie sociologiche del diritto è infatti il ruolo del diritto nell'esercizio del potere. In questo senso, Michel Foucault ha sostenuto che il

pensiero giuridico si è storicamente costruito per servire gli interessi dominanti, definendosi come “strumento o giustificazione” dell’esercizio del potere¹. In questa prospettiva «il sistema del diritto, il campo giudiziario, sono i tramiti permanenti dei rapporti di dominazione, di tecniche d’assoggettamenti polimorfi. Il diritto va visto, credo, non dal lato d’una legittimità da stabilire, ma da quella delle procedure d’assoggettamento che mette in opera»².

Il diritto dell’immigrazione, cui si riconduce anche il sistema di protezione internazionale e nazionale, va dunque indagato in tal senso, quale strumento, tra gli altri, di governo della mobilità e delle soggettività coinvolte, impegnato a mantenere i flussi migratori all’interno di limiti considerati «economicamente e socialmente accettabili e intorno a una media che riterrà ottimale per un certo funzionamento sociale»³. Il sistema di tutela dei diritti umani, al pari degli altri ambiti di regolazione delle migrazioni, esercita «un ruolo importante nel *migration management*. Oggi i diritti umani costituiscono il quadro dominante al cui interno le questioni dei confini e delle migrazioni sono affrontate nel mondo [...]. Analizzare il nesso tra diritti umani e *migration management* significa riconoscere che i diritti umani giocano un ruolo nello stabilire tanto le condizioni nelle quali l’attraversamento del confine può essere bloccato o rallentato, quanto quelle in cui può essere facilitato [...]. Sebbene i diritti umani siano solitamente considerati *esterni* all’esercizio del potere, in quanto elementi cruciali nel sistema di pesi e contrappesi che frenano e controllano il potere, oggi essi stanno sempre più diventando una componente chiave nei regimi migratori e di confine sul piano mondiale»⁴.

Come si vedrà, nel contesto normativo europeo della mobilità umana transnazionale, la salvaguardia dei diritti umani è garantita e regolata dal sistema di protezione

¹ M. FOUCAULT, *Microfisica del potere. Interventi politici*, Torino, Einaudi, 1977.

² *Ibid.*, p. 182.

³ M. FOUCAULT, *Sicurezza, territorio e popolazione. Corso al Collège de France 1977-1978*, Milano, Feltrinelli, 2004, p. 16.

⁴ S. MEZZADRA, B. NEILSON, *Confini e frontiere. La moltiplicazione del lavoro nel mondo globale*, Bologna, il Mulino, 2014, pp. 223-224.

internazionale e dalle forme di protezione minori previste dai singoli Stati membri⁵. La tutela internazionale si compone dello status di rifugiato così come definito dalla *Convenzione di Ginevra* del 1951 e dalla protezione sussidiaria stabilita dalla *Direttiva 2004/83/CE*. In Italia, il sistema di protezione nazionale ha subito e continua a subire un significativo lavoro di riforma a partire dal 2018, anno in cui la protezione umanitaria è stata abrogata e sostituita da diverse tipizzazioni di permessi di soggiorno⁶. Come verrà esaminato nelle prossime pagine, questo lavoro di frammentazione degli status giuridici è stato funzionale a consolidare e ampliare la distinzione tra migrazioni legali e legittime, da quelle considerate illegali e indesiderate⁷. Un'operazione che, contrariamente a quanto dichiarato dal legislatore, non è indirizzata a ridurre le gravi forme di violazioni dei diritti umani rese possibili delle condizioni di irregolarità (come lo sfruttamento lavorativo, la tratta e il coinvolgimento nei circuiti della criminalità organizzata), quanto a irrigidire sempre più le possibilità di un ingresso e di un soggiorno legali, nell'ottica di una sempre maggiore possibilità di governo delle soggettività migranti⁸.

Come infatti spiega, Shaharam Khosravi, l'essere inquadrati nella categoria di legale o illegale segna inesorabilmente l'esperienza e l'esito della migrazione, determinando anche gli aspetti più intimi della soggettività migrante. L'antropologo iraniano, il cui vissuto migratorio arricchisce la sua prospettiva, sostiene che l'attraversamento dei confini «can be experienced in terms of honour and shame. A legal journey is regarded as an honourable act in the spirit of globalism and cosmopolitanism. The legal traveller passes the border gloriously and enhances his or her social status, whereas the border transgressor is seen as anti-aesthetic and anti-ethical (they are called “illegal” and are

⁵ Alcuni riferimenti normativi sono il Regolamento (UE), n. 604/2013, noto come Regolamento di Dublino III, la Direttiva 2011/95/UE, nota come Direttiva Qualifiche, nonché i principi stabiliti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (2000/C 364/01).

⁶ Le più significative tra queste sono sicuramente il Decreto-Legge n.113/2018 (cosiddetto Decreto Sicurezza), il Decreto-Legge n.130/2020 (Decreto Lamorgese) e il Decreto-Legge n.20/2023 (Decreto Cutro).

⁷ S. MEZZADRA, B. NEILSON, *Confini e frontiere. La moltiplicazione del lavoro nel mondo globale*, Bologna, il Mulino, 2014.

⁸ G. ITZCOVICH, *Migrazioni e sovranità. Alcune osservazioni su concetto, fonti e storia del diritto di migrare*, in «Ragion Pratica», 41, 2013, pp. 433-450.

criminalized). We live in era of ‘world apartheid’, according to which the border differentiates between individuals. While for some the border is a ‘surplus of rights’, for others it is a ‘color bar’. The freedom of mobility for some is only possible through the organised exclusion of others. For the first time since I crossed the first border, I was struck by the shame of my migrant illegality. Nowhere else had I experienced the border so tangible, powerful and distressing. Shame is a part of the punishment for transgression of the nation-state sovereignty. The worst was that I internalised the shame and for many years I lied about my route to Sweden [...]. Shame is an experience of being exposed to the disapproving gaze of others. There is a risk that the illegal migrant, subjected to a gaze and treatment that divests him or her of humanity, internalises the shame – as I did – and understands the lack of travel documents and documentation as personal deficiencies and inadequacies»⁹.

A partire da queste considerazioni, all’interno del paper si approfondiranno le funzioni e gli usi della normativa sui diritti umani nelle pratiche di filtraggio, contenimento e governo delle migrazioni. Si prenderà in esame la normativa europea sulla protezione internazionale e nazionale. In merito a quest’ultimo, si analizzeranno i modi in cui le modifiche normative proposte nel 2018 abbiano ulteriormente frammentato gli spazi di protezione, rendendo la tutela effettiva dei diritti umani sempre più ostacolata. Dal punto di vista teorico, l’uso della normativa dei diritti umani per il governo delle migrazioni, verrà letta e interpretata all’interno delle riflessioni sui processi di proliferazione e moltiplicazioni dei confini. L’analisi del passaggio dal permesso di soggiorno per motivi umanitari e a quello per calamità supporteranno le suggestioni teoriche proposte.

⁹ S. KHOSRAVI, *The “illegal” traveler: an auto-ethnography of borders*, in «Social Anthropology/Anthropologie Sociale», XV, 3, pp. 321-334, pp. 331-332.

2. *Il ruolo dei confini*

Il confine rappresenta un elemento cruciale e pervasivo nella mobilità umana. Attorno ad esso si articolano molti dei discorsi sulla governance politica, si delineano significative modifiche legislative e, non di rado, è in nome della loro difesa che si giustificano interventi politici ai limiti della legalità¹⁰. Per comprendere efficacemente il ruolo dei confini è importante riconoscere che questi non rappresentano esclusivamente la delimitazione territoriale tra Stati sovrani, ma riflettono una capacità di governamentalità della mobilità umana molto più complessa¹¹. Nello spazio mondiale globalizzato, il confine è interpretabile come uno strumento di configurazione del mondo e dei rapporti di potere: «apparendo e scomparendo, qualche volta cristallizzandosi nella forma di minacciosi muri che rompono e riordinano spazi politici un tempo unificati, attraversano la vita di milioni di uomini e donne che, in movimento oppure condizionati dai confini pur restando sedentari, si portano i confini addosso. In luoghi come il Mediterraneo o i deserti tra Messico e Stati Uniti, i confini interrompono violentemente il passaggio di molti migranti. Allo stesso modo, i confini si sovrappongono ad altri tipi di limitazioni e tecnologie di divisione»¹².

In ottica foucaultiana, il potere di governo dei confini opera come una complessa tecnologia di sicurezza¹³, progettata per gestire e regolamentare la circolazione di merci,

¹⁰ Di recente, il Ministro dei trasporti e leader della Lega Matteo Salvini, rispondendo alla richiesta di condanna della procura di Palermo per il caso Open Arms, ha pubblicato un video sui suoi profili social in cui narra la richiesta di condanna come il risultato di una campagna politica contro la sua volontà di difendere i “confini nazionali”: «oggi sono a processo e rischio il carcere perché in Parlamento la sinistra ha deciso che difendere i confini italiani è un reato». In un video di meno di cinque minuti, il Ministro Salvini associa frequentemente il concetto di “difesa” a quello di “confine” («io rischio il carcere per aver difeso i confini dell’Italia»; «processato per aver difeso i confini del mio Paese»), tentando così di attribuire un significato diverso alle azioni di sequestro di persona e violazione dei diritti umani di cui è accusato. Il video è disponibile su X e gli altri canali social di Matteo Salvini: <https://lc.cx/-SzONR>.

¹¹ S. MEZZADRA, B. NEILSON, *Confini e frontiere*, cit., pp. 22-23.

¹² *Ibid.*, p. 21.

¹³ Per fare un accenno alle riflessioni dell’autore francese, le tecnologie di sicurezza devono essere considerate all’interno del concetto di biopotere, vale a dire l’insieme di meccanismi attraverso i quali i tratti biologici degli individui diventano oggetto di politiche e strategie di potere. L’ipotesi dell’autore è che nello spazio contemporaneo, l’economia del potere si orienti sempre più verso la sicurezza, che non mira a proibire determinati fenomeni, ma a limitarli progressivamente, definendo dei confini accettabili, piuttosto che imporre leggi che vietino determinati comportamenti.

informazioni e persone¹⁴. Per comprendere questo ruolo dei confini, che travalica la loro convenzionale funzione di margine geografico, è necessario abbandonare la concezione bidimensionale del confine, inteso unicamente come un limite che regola pratiche di esclusione e inclusione. Mezzadra e Neilson, nei loro studi al riguardo, intravedono in questo dispositivo una funzione di strutturazione e regolazione dello spazio politico, in cui le attività di inclusione «selezionano e filtrano uomini e donne e diverse forme di circolazione in modi non meno violenti di quelli impiegati dalle misure di esclusione. La nostra argomentazione assume quindi un approccio critico rispetto all'inclusione, che nella maggior parte delle analisi è invece trattata come indiscusso bene sociale [...]. L'inclusione si sviluppa in continuità con l'esclusione, e non in opposizione ad essa [...]. Dal nostro punto di vista, è particolarmente importante la tesi di Brown secondo cui «perfino il più fisicamente spaventoso di questi nuovi muri serve a regolare piuttosto che a escludere il lavoro migrante legale e illegale»¹⁵.

Interpretati in questo modo, è possibile comprendere i modi in cui i confini si manifestino anche al di là della loro forma fisica di muri, mari o centri di detenzione, assumendo anche la forma di «tecniche amministrative di controllo, standard tecnici e programmi di *capacity-building* plasmati dentro queste comunità, che influenzano profondamente la formulazione delle politiche migratorie e i modelli di controllo dei confini»¹⁶.

¹⁴ M. FOUCAULT, *Sicurezza, territorio e popolazione.*, cit.

¹⁵ S. MEZZADRA, B. NEILSON, *Confini e frontiere*, cit., pp. 22-23.

¹⁶ *Ibid.*, p. 229. Qui gli autori si soffermano nel descrivere il contesto europeo, in cui spicca il ruolo di Frontex, l'agenzia comunitaria responsabile del coordinamento per la protezione dei confini dell'Unione Europea. Non mancano i riferimenti alle politiche di esternalizzazione delle frontiere attraverso la chiusura di accordi bilaterali con paesi non-europei; al ruolo (più funzionale alle esigenze narrative che di governance) delle imprese di trasporto private che in operano sotto la minaccia di sanzioni e criminalizzazione; all'influenza degli attori globali come le organizzazioni ONU e ai soggetti attivi sui confini come la polizia di frontiera, intelligence, tra gli altri. È indubbio, in questo quadro, il ruolo svolto dalla costruzione della pericolosità migrante e delle pratiche securitarie. La costruzione della figura sociale del migrante all'interno dell'ambito discorsivo della sicurezza giustifica le pratiche di esclusione, spesso violente, della mobilità "indesiderata" e, al contempo, assicura il disciplinamento delle condotte della mobilità "desiderabile", impegnata nella custodia di questo status. La progressiva "securizzazione" delle migrazioni indica un processo che trasforma un ambito politico ordinario in una questione di sicurezza attraverso una retorica del pericolo, legittimando misure straordinarie al di fuori delle normali procedure politiche e giuridiche.

Tra questi, un ruolo significativo è assunto dal diritto dell'immigrazione e della protezione internazionale e dalla sua capacità di produrre specifiche soggettività giuridico-politiche. Definizioni come quella di “rifugiato”, “minore straniero”, “migrante stagionale”, “clandestino”, non sono solo figure giuridiche, ma categorie prescrittive che modellano le soggettività migranti, risultanti da partiche di etichettamento funzionali al controllo sociale e orientate a meccanismi di disciplinamento. Le proprietà di governo esercitate dai confini si manifestano nel contesto legale ogni volta che si valuta la posizione giuridica di uno straniero, si determina la sua pericolosità o affidabilità, oppure, nell'ambito della protezione internazionale, si analizzano i motivi che verificano la vulnerabilità e la possibilità di ottenere una forma di protezione. Questo potere diventa sempre più invasivo con ogni modifica normativa che limita ulteriormente le opportunità di ingresso e soggiorno legale, aumentando così il rischio di scivolare nelle maglie dell'irregolarità.

3. *Linee di confine dei diritti umani*

Il sistema di protezione internazionale è stato ideato per tutelare le libertà fondamentali degli individui, nell'ottica di garantire tutela e rispondere alle esigenze umanitarie legate a conflitti, persecuzioni e altre violazioni dei diritti umani¹⁷. In linea di principio, la normativa internazionale impone agli Stati l'obbligo di offrire protezione alle persone migranti che subiscono violazioni dei diritti umani indipendentemente dalla loro origine, dalle modalità di ingresso e da altri requisiti previsti per la permanenza legale, inclusi quelli di natura economica¹⁸.

¹⁷ Come si legge nel preambolo, uno dei principi di base della Convenzione di Ginevra del 1951 è il riconoscimento, ereditato dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, che ogni persona deve godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

¹⁸ Secondo il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (D.L. 25 luglio 1998, n. 286), le persone straniere provenienti da paesi esterni all'area Schengen possono fare ingresso regolare in Italia per ragioni legate al turismo, allo studio, al ricongiungimento familiare e al lavoro. Fondamentale, per le procedure di ingresso, è la capacità di documentare il motivo e le condizioni del soggiorno e la disponibilità dei mezzi economici per sostenersi

Tuttavia, nell'architettura della protezione internazionale (in simbiosi con le sue declinazioni nazionali), è possibile cogliere un meccanismo di sicurezza che, anziché contribuire alla tutela dei diritti fondamentali delle persone, la rendono parte integrante delle politiche di controllo, contenimento e filtraggio delle migrazioni. Il sistema di protezione internazionale è infatti da interpretare come parte dei meccanismi di controllo volti a regolare e gestire la mobilità umana, osservando i modi in cui, non di rado, la forma della norma giuridica, invece di tutelare la persona e la sua dignità, finisca per "produrre" il rifugiato, imponendo, ad esempio, confini netti tra forzatura e volontarietà e predefinendo la vulnerabilità, contribuendo a plasmare le condizioni stesse che cerca di regolamentare. Una tale configurazione è rintracciabile sia per il sistema internazionale di protezione, ormai incapace di far fronte alle vulnerabilità della mobilità contemporanea, che per le forme di tutela di tipo interno, sempre più impegnate a distinguere e isolare il migrante economico dalle possibilità di protezione¹⁹.

Una sintetica esposizione del sistema normativo risulta utile per chiarire il contesto e il significato di questa riflessione, facilitando una comprensione più approfondita delle dinamiche e delle implicazioni legate al rapporto tra governamentalità, confini normativi e migrazioni.

In Europa, la protezione internazionale è composta dallo status di rifugiato e da quello di beneficiario di protezione sussidiaria.

Secondo la *Convenzione sullo status di rifugiato* del 1951, meglio conosciuta come *Convenzione di Ginevra*, si definisce rifugiato chi si trova al di fuori dello Stato di cittadinanza (o del luogo dove risiedeva abitualmente) e non vuole farvi ritorno per il

durante la permanenza e il rientro (salvo gli ingressi per motivi di lavoro). Il mancato rispetto delle procedure o la mancanza – o successiva perdita – dei requisiti richiesti, colloca la persona straniera in una condizione di irregolarità. È inoltre considerato irregolare il cittadino extra-UE che entra in Italia senza documenti o con modalità non conformi, per il quale sono previste misure di allontanamento ed espulsione. Tuttavia, l'obbligo di non-refoulement previsto dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra definisce il principio secondo il quale nessuno Stato può respingere o espellere una persona verso un luogo in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche.

¹⁹ S. MEZZADRA, B. NEILSON, *Confini e frontiere*, cit.

fondato timore di essere perseguitato per ragioni legate alla razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale e per le sue opinioni politiche²⁰.

Il profilo giuridico definito dalla norma è molto rigido nelle sue caratteristiche e nei requisiti stabiliti. Questi possono essere sintetizzati nella possibilità di riconoscere la necessità di una tutela laddove figurino contemporaneamente gli elementi del “timore fondato”, della “persecuzione” e una delle cinque motivazioni specifiche che giustificano l’atto persecutorio.

La filosofa Seyla Benhabib, in una approfondita critica della *Convenzione di Ginevra*, solleva una domanda fondamentale riguardo all’efficacia della protezione internazionale nel contesto contemporaneo: «in an age of increased generalized violence, ethnic cleansing, civil wars, and armed confrontations among non-state-groups, in what sense then are these categories adequate to deal with the rights of the most vulnerable? »²¹. L’autrice si interroga sulla capacità delle categorie previste dalla Convenzione di Ginevra di rispondere adeguatamente ai diritti dei soggetti più vulnerabili, sottolineando come queste categorie, seppure storicamente significative, risultino oggi insufficienti a fronteggiare le sfide globali. A partire da ciò, Benhabib sostiene che la protezione offerta dallo status di rifugiato: «seems to be more a matter of policy than a principle. It seems implausible that persecution for other reasons is different in principle. Furthermore, it seems implausible that persecution is the only valid form of necessity. Natural disasters, wars, famines could be equally compelling reasons of necessity since they can induce a well-founded fear of harm. The temporary protection status offered by many states to refugees fleeing for these reasons is only partially adequate to deal with the quandaries generated by the Convention’s five protected categories»²². La filosofa rileva come la normativa internazionale appaia legata a una concezione rigida e superata della

²⁰ Art. 1-a, n.2, par.1: [...] a chiunque, nel giustificato timore d’essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi.

²¹ S. BENHABIB, *The End of 1951 Refugee Convention? Dilemmas of Sovereignty, Territoriality and Human Rights*, in «Ius Cogens», 2, July 2020, pp. 75-100, p. 84.

²² *Ibid.*, p. 84.

persecuzione, incapace di cogliere la complessità delle cause che spingono milioni di persone a lasciare i propri paesi. Luigi Ferrajoli mette in luce le gravi carenze del sistema di protezione internazionale, evidenziando come molte situazioni di estrema necessità siano trascurate. Tra queste, cita le vittime di fame, sete e malattie non curate, conseguenze dirette delle politiche predatorie dei paesi ricchi e dell'omissione di soccorso. A ciò si aggiungono i disastri ambientali provocati dall'attuale modello di sviluppo industriale ad alto impatto ecologico. Questi eventi non rappresentano semplici ingiustizie, ma costituiscono violazioni massicce dei diritti fondamentali sanciti nelle carte costituzionali e nei trattati sovranazionali, diritti che dovrebbero essere garantiti universalmente²³. Nella pratica, tuttavia, il sistema di protezione si rivela selettivo, incapace di affrontare le nuove vulnerabilità emergenti e perpetuando disparità e abbandono verso chi più necessita di tutela. Questa impostazione genera una discrepanza tra le reali esigenze di protezione e le categorie ristrette che definiscono chi può accedervi. In tale prospettiva, lo status di rifugiato non si configura come una piena tutela dei diritti umani, ma come uno strumento che delimita rigidamente quali vulnerabilità siano considerate meritevoli di protezione, escludendo altre forme di sofferenza ugualmente gravi. Tale sistema, basato su un'architettura rigida, non riesce a rispondere alle sfide dei nuovi contesti geopolitici e socioeconomici, che richiederebbero invece un approccio più inclusivo e flessibile.

Accanto allo status di rifugiato, si trova lo status di beneficiario di protezione sussidiaria, che ricalca in buona misura la struttura dello status di rifugiato. Questa forma è considerata quando le circostanze che spingono la persona straniera a richiedere protezione non soddisfano i requisiti per ottenere lo status di rifugiato, ma sussiste comunque un fondato timore di subire gravi danni nel caso di un ritorno nel paese d'origine. Secondo la Direttiva Qualifiche, i "danni gravi" comprendono la condanna a morte o l'esecuzione della pena capitale, la tortura o altre forme di trattamento inumano

²³ L. FERRAJOLI, *Perché una Costituzione della Terra?*, Torino, Giappichelli editore, 2021.

o degradante, e minacce gravi e individuali alla vita derivanti da situazioni di violenza indiscriminata a causa di conflitti armati²⁴.

Anche nel caso dell'architettura della protezione sussidiaria, ci si trova di fronte ad un sistema rigido di tutela, che non lascia spazio a sfumature interpretative, capaci di includere diverse e imprevedute forme di vulnerabilità. Come nel caso dello status di rifugiato, infatti, la protezione sussidiaria si fonda su categorie predefinite di vulnerabilità, stabilendo criteri specifici come la condanna a morte, la tortura, o i conflitti. Sebbene questa forma di protezione sia pensata per rispondere a situazioni che non soddisfano i requisiti della Convenzione di Ginevra, anch'essa si trova a fare i conti con un sistema tende ad escludere forme di vulnerabilità più complesse e meno prevedibili. Come spiega Rodotà, l'atto di escludere delle situazioni di vulnerabilità dallo spettro delle forme di protezione, coglie «un punto cruciale della riflessione sul diritto e sui diritti: che cosa debba entrare nella dimensione giuridica e che cosa, invece, debba restarne fuori, e come. Poiché, tuttavia, anche il “lasciar fuori” è sempre stato il risultato di una scelta politica e culturale [...]. Non basta ridisegnare i confini tra diritto e non diritto, poiché bisogna partire proprio dalla ricognizione e dalla ricostruzione dell'oggetto di queste operazioni di regolamento dei confini»²⁵.

In Italia, fino all'intervento legislativo promosso dall'ex Ministro degli Interni Matteo Salvini (Lega), gli obblighi internazionali di *non-refoulement*²⁶, ossia le violazioni dei diritti umani non coperte dalla protezione internazionale (status di rifugiato e di protezione sussidiaria) ma comunque bisognose di tutela, erano riconosciuti attraverso la protezione umanitaria. Per venticinque anni, questa forma di protezione ha rappresentato una clausola di salvaguardia dei diritti umani, posta a chiusura del sistema per garantire

²⁴ Art. 14, d. lgs. 251/2007: 1. Ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria, sono considerati danni gravi: a) la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte; b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine; c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

²⁵ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 78.

²⁶ Convenzione di Ginevra, art. 33: 1. Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche.

tutela in situazioni non previste dalla normativa, ma che compromettevano la dignità e la libertà delle persone.

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari veniva concesso quando lo straniero non soddisfacesse «le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi di carattere umanitario o derivanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano»²⁷. La disposizione era formulata in modo volutamente generico, al fine di evitare una protezione limitata a casi specifici, e di garantire un'ingegneria normativa flessibile, capace di offrire una tutela ampia ed efficace dei diritti umani.

Grazie a questa flessibilità, la protezione umanitaria ha consentito lo sviluppo di un'ampia interpretazione, permettendo di riconoscere e tutelare situazioni di vulnerabilità a lungo negate, come casi di instabilità nel paese d'origine, contesti di emergenza umanitaria, compromissione della sicurezza pubblica, gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani, integrazione nel territorio nazionale, e disastri climatici o ambientali.

Nel 2018, il Decreto Sicurezza ha abrogato il permesso di soggiorno per motivi umanitari, frammentandolo in una serie fattispecie più circoscritte, come il permesso di soggiorno per cure mediche²⁸, per calamità naturali (su ci si soffermerà a breve), per atti di particolare valore civile²⁹. Inoltre, in conformità agli obblighi di *non-refoulement*, la normativa ha stabilito che, oltre a queste tipologie, le Commissioni Territoriali hanno

²⁷ Ex-art. 5, co. 6, d. lgs. 286/1998.

²⁸ Art. 19, c. 2, lett. d-bis; T.U.: d-bis): [...] degli stranieri che versano in condizioni di salute derivanti da patologie di particolare gravità, non adeguatamente curabili nel Paese di origine, accertate mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza. In tali ipotesi, il questore rilascia un permesso di soggiorno per cure mediche, per il tempo attestato dalla certificazione sanitaria, comunque non superiore ad un anno, rinnovabile finché persistono le condizioni di cui al periodo precedente debitamente certificate, valido solo nel territorio nazionale.

²⁹ Art. 42, T.U.: 1. Qualora lo straniero abbia compiuto atti di particolare valore civile, nei casi di cui all'articolo 3, della legge 2 gennaio 1958, n. 13, il Ministro dell'interno, su proposta del prefetto competente, autorizza il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno, salvo che ricorrano motivi per ritenere che lo straniero risulti pericoloso per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, ai sensi dell'articolo 5, comma 5-bis. In tali casi, il questore rilascia un permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile della durata di due anni, rinnovabile, che consente l'accesso allo studio nonché di svolgere attività lavorativa e può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo o subordinato.

facoltà di rilasciare un permesso di soggiorno annuale con l'indicazione "protezione speciale"³⁰.

Dalla loro introduzione nel 2018, i permessi di soggiorno per calamità naturali e quello per protezione speciale hanno subito importanti e spesso contrastanti interventi di modifica, in alcuni casi ispirati alla tradizione inaugurata dalla previgente protezione umanitaria (come nel caso delle modifiche proposte dal *D. L. n. 130/2020*), in altri volti a restringere ulteriormente le possibilità di accedere ai percorsi di protezione (è il caso della riforma del *D. L. n. 20/2023*)³¹.

Per comprendere come la modifica normativa del 2018 abbia limitato le opportunità di tutela offerte dalla protezione umanitaria, è interessante esaminare l'evoluzione del permesso di soggiorno per calamità. In particolare, è importante considerare come le violazioni dei diritti umani, che si verificano in seguito a disastri naturali e climatici³², si scontrino con una legislazione sempre più orientata verso la netta separazione tra forme di vulnerabilità considerate accettabili e quelle da negare.

Precedentemente al 2018, la giurisprudenza aveva avviato un lento ma rilevante filone giurisprudenziale volto al riconoscimento delle migrazioni mosse da cause ambientali e climatiche all'interno delle maglie della protezione nazionale. Il percorso interpretativo della norma intrapreso dai giudici sosteneva che il principio generale di *non-refoulement* «si applica a tutte le condizioni di pericolo, poiché il diritto individuale alla vita comprende anche quello ad un'esistenza dignitosa e alla libertà di ogni atto od omissione che possa causare una innaturale o prematura scomparsa della persona umana»³³. In quest'ottica, il diritto alla vita, nella sua declinazione più ampia, può essere compromesso anche dal degrado ambientale, dagli effetti del cambiamento climatico o dalle

³⁰ Art. 19, c. 1.2.

³¹ Per un approfondimento sugli effetti delle suddette modifiche normative si rimanda alla scheda ASGI del 2023 *La riforma della protezione speciale a seguito del D.L. n. 20 del 10 marzo 2023 e le modifiche in materia di conversione di tale permesso e di quelli per cure mediche e calamità*, consultabile al seguente indirizzo: <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/06/1-Scheda-su-riforma-della-protezione-speciale-DEF.pdf> [ultima consultazione 30/09/2024].

³² J. Mc ADAMS, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012.

³³ Sent. Cass., n. 5022/2021, p. 3.

conseguenze dello sviluppo insostenibile, laddove, «il governo locale non può, o non vuole, assicurare le condizioni necessarie a garantire a tutti l'accesso alle risorse naturali essenziali, quali la terra coltivabile e l'acqua potabile, con conseguente compromissione del diritto individuale alla vita [...]»³⁴. In queste circostanze, qualora il giudice «ravvisi, in una determinata area, una situazione idonea ad integrare un disastro ambientale, o comunque un contesto di grave compromissione delle risorse naturali cui si accompagni l'esclusione di intere fasce di popolazione dal loro godimento, la valutazione della condizione di pericolosità diffusa esistente nel Paese di provenienza del richiedente, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, va condotta con specifico riferimento al peculiare rischio per il diritto alla vita e all'esistenza dignitosa derivante dal degrado ambientale, dal cambiamento climatico o dallo sviluppo insostenibile dell'area. Il pericolo per la vita individuale che rileva ai fini del riconoscimento della protezione, infatti, non deve necessariamente derivare da un conflitto armato, ma può dipendere da condizioni socio-ambientali comunque riferibili all'azione dell'uomo, a condizione che il contesto che si viene a creare in una determinata zona sia, in concreto, tale da mettere seriamente a rischio la stessa sopravvivenza del singolo individuo e dei suoi congiunti [...]. Tale compromissione, infatti, si configura in ogni ipotesi in cui il contesto socio-ambientale sia talmente degradato da esporre l'individuo al rischio di veder azzerati i suoi diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all'autodeterminazione, o comunque di vederli ridotti al di sotto della soglia del loro nucleo essenziale e ineludibile. Sotto questo profilo, va precisato il concetto di “nucleo ineliminabile costitutivo della dignità personale” [...] costituisce il livello essenziale, al di sotto del quale non sono ravvisabili le condizioni di vita dignitose e, quindi, non è assicurato il diritto fondamentale alla vita dell'individuo»³⁵.

A questa sentenza della *Corte di Cassazione* si aggiungono ulteriori pronunce simili, mirate a promuovere un'implementazione della normativa che favorisca maggiormente la protezione dei diritti umani che per ragioni di economia del discorso non è possibile

³⁴ *Ibid.*, p. 4.

³⁵ *Ibid.*, p. 4.

presentare in questo lavoro³⁶. Un orizzonte interpretativo reso possibile anche dalla formulazione aperta del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Come prevedibile, questo percorso ha subito un arresto con l'introduzione del permesso di soggiorno per calamità naturali. Nella sua definizione del 2018, tale titolo di soggiorno veniva rilasciato nei casi in cui il «Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza»³⁷. Tale previsione normativa (ampliata leggermente nel 2020 e poi nuovamente ridimensionata nel 2023), interrompe bruscamente le possibilità di comprendere se e in che modo i disastri naturali possano influire sul nucleo ineliminabile dei diritti umani, circoscrivendo la vulnerabilità riconosciuta e riconoscibile alle sole circostanze gravi ed eccezionali. Il risultato è la sottrazione agli attori giuridici della possibilità di poter lavorare ad un'interpretazione estensiva del dato letterale della norma. Un'operazione che, soprattutto negli ultimi anni, aveva permesso il riconoscimento di forme di protezione per causa ambientali e climatiche all'interno dell'alveo della protezione umanitaria.

In un contesto rigido come quello della protezione internazionale, caratterizzato da requisiti stringenti per il riconoscimento, la frammentazione anche delle forme residuali di protezione non è casuale, ma risponde alla necessità di limitare sempre più l'ambito di applicazione degli obblighi di tutela dei diritti umani.

4. *Conclusioni*

Dalla breve descrizione della normativa vigente in materia di protezione internazionale e nazionale è possibile cogliere i meccanismi di esclusione, discriminazione e contenimento delle persone migranti. La definizione dei criteri di acquisizione delle varie

³⁶ Tra le altre: Tribunale de L'Aquila n. 1522/2018; Corte d'Appello di Torino, sez. II, n. 462/2018; Corte d'Appello di Torino, sez. IV, n. 926/19; Corte d'Appello di Cagliari, sez. I, n. 118/22; Corte d'Appello di Catanzaro, sez. I, n. 1256/2022; Cassazione, sez. lav, n. 13652/21; Cassazione, sez. I, n. 6964/23.

³⁷ Art. 20-bis.

possibilità di protezione iscrive la vulnerabilità entro certi margini di accettazione. Le situazioni che rientrano entro questi margini possono essere rivendicate tramite il linguaggio dei diritti e possono sperare di trovare riconoscimento e protezione. Tuttavia, tutto ciò che non è previsto dalla normativa, non stila l'elenco delle situazioni di assenza di vulnerabilità, quanto piuttosto di quelle di cui il sistema non vuole farsi carico. Da un lato, una struttura così rigida dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria limita qualsiasi margine interpretativo, impedendo alla normativa di adattarsi a forme di vulnerabilità non contemplate dal contesto storico in cui sono state elaborate. Dall'altro, l'abrogazione della protezione umanitaria e la frammentazione delle forme di protezione in diversi tipi di permessi di soggiorno rispondono alla volontà di limitare e circoscrivere il più possibile la regolarizzazione di vulnerabilità non previste, nel precario tentativo di trovare un equilibrio tra gli interessi di securitizzazione degli Stati e gli obblighi di tutela dei diritti fondamentali. Il permesso di soggiorno per calamità, insieme alle altre forme tipizzate introdotte nel 2018 è un segno manifesto di questo processo.

In accordo con l'orientamento di Seyla Benhabib, rifugiati, richiedenti asilo, persone con protezione speciale e via dicendo «are categories of human beings created by an international state system in turmoil and are subject to a special kind of precarious existence; they have become *metaphors* as well as *symptoms* of a deeper malaise in the politics of late modernity»³⁸. Nessuno degli strumenti giuridici di salvaguardia dei diritti umani internazionali e nazionali riconosce e tutela le condizioni di povertà estrema e di privazione materiale, così come si è trovato impreparato a rispondere adeguatamente alle importanti violazioni che hanno fatto seguito alla pandemia di Covid-19 e agli abusi emergenti nella contemporaneità³⁹.

Parafrasando Benhabib, il sistema di tutela dei diritti umani non solo «bleeds inevitably into redressing global economic inequality, since such inequality is considered one of the main reasons for refugees to seek flight and asylum in the first place»⁴⁰ ma

³⁸ S. BENHABIB, *The End of 1951 Refugee Convention*, cit., p.78.

³⁹ Si pensi solo ai modi in cui lo sviluppo delle tecnologie digitali sta intervenendo e talvolta minacciando la sicurezza, la privacy e il diritto all'informazione, solo per fare qualche esempio.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 86.

contribuisce a creare quella classificazione che distingue «those who are fully rational and able-bodies from those whom society considers useless human waste and refuse, condemned to roam the waterways until death or illness remove them»⁴¹. In altre parole, il sistema di tutela dei diritti delle persone migranti, pur mirando a offrire protezione e risposte alle gravi violazioni dei diritti fondamentali, nei fatti ricalca i disequilibri creati dalla razza, del genere, dalle condizioni economiche. Le condizioni materiali e le strutture di potere globali non solo influenzano il modo in cui le persone si spostano, ma determinano anche chi ha il diritto di muoversi, modellando così le esperienze di mobilità e immobilità su scala globale⁴². Le disuguaglianze dovute ai rapporti di potere coloniali che hanno disegnato una geografia morale⁴³ della vulnerabilità e dei privilegi, sono spesso una delle cause principali della mobilità e, nonostante ciò, rimangono fuori dal campo di applicazione di un sistema di protezione troppo vincolato alle persecuzioni o alle guerre. Questa limitazione alimenta un ciclo di esclusione sociale, dove le disuguaglianze globali trovano terreno fertile per essere perpetuate, anziché tutelate e affrontate. In un sistema che non riconosce il diritto alla migrazione economica o sociale come una forma legittima di necessità, le persone che cercano rifugio non sono trattate come soggetti di diritti universali, ma sono classificate secondo categorie rigide che ne limitano la possibilità di accesso alla protezione. In questo modo, il sistema internazionale di protezione dei diritti umani rischia di consolidare una visione gerarchica delle persone vulnerabili, che sono etichettate e trattate in base alla loro aderenza alle categorie previste anziché che alla necessità di protezione.

⁴¹ *Ibid.*, p. 76.

⁴² M. SELLER, *Mobility Justice: The Politics of Movement in an Age of Extremes*, London, Verso, 2018.

⁴³ P. MUSARÒ, P. PARMIGIANI. *Ospitalità mediatica. Le migrazioni nel discorso Pubblico*, Milano, Franco Angeli, 2022.

ARMANDO VITTORIA

L'Italia dall'inverno demografico a quello democratico. La riforma dell'accesso alla cittadinanza per la popolazione immigrata come policy costitutiva

From demographic winter and social ageing to democratic backsliding. The obstructive Italian policy path about the extension of citizenship rights to the immigrant population

Abstract: Al netto delle intenzioni, il referendum che intende modificare la legge 91 del 1992 sulla cittadinanza presenta molte insidie, su tutte l'uso della 'chirurgia legislativa' per una policy costitutiva che rischia di far fare un passo avanti e due indietro ai diritti degli immigrati, considerato anche il clima mediatico tossico che avvolge l'arena politica dell'immigrazione in Italia. In quanto policy costitutiva che sta ridefinendo l'identità futura delle postdemocrazie tra *ethnos* e *polis*, la riforma della cittadinanza richiede strategie di policy strutturate e non surrettizie. Particolarmente nel sistema politico, carente nell'agenda come nel consenso sociale a misure espansive, queste infatti consentirebbero di arrestare il doppio inverno, demografico e democratico, che lo attraversa.

Abstract: The referendum proposed over Law 91/1992 about citizenship's rights has several pitfalls. The result of its legislative surgery skilled strategy could be of a one step forward and two back for immigrants' rights. The article tries to highlight how citizenship regime represents a constitutive policy arena, as it challenges post-democracies on their identity. In Italy, both the restrictive policy path and the oppositive public sphere about immigrants' citizenship rights would suggest the adoption of combined sectoral measures to tackle with the double winter, demographic and democratic, featuring the Italian system.

Keywords: Immigrazione; Cittadinanza; *Ius soli*; Referendum; Policy costitutiva.

Keywords: Immigration; Citizenship; Constitutive policy; *Ius soli*.

1. *Quale cittadinanza. La riforma della legge 91 del 1992 e le insidie, di metodo e merito, della proposta referendaria*

La notizia che gli italiani e le italiane saranno (forse) chiamati ad esprimersi su un referendum di modifica della legge 91 del 1992, la quale ancora disciplina troppo restrittivamente l'accesso alla cittadinanza per gli immigrati residenti in Italia, va salutata

certamente con favore. Bene, dunque; giacché è indiscutibile che tra le grandi democrazie occidentali l'Italia ancora presenti un regime ignobilmente arretrato, tra i più restrittivi nel concedere la cittadinanza non a chi, non nativo, vive da anni e lavora stabilmente nel nostro paese (e anche di questo si potrebbe discutere) bensì a quanti, nati in Italia, presentino semplicemente un background immigratorio. Da questo punto di vista, il *Referendum Cittadinanza* rappresenta una novità da salutare certamente con favore.

Bene: e tuttavia, non benissimo. Provare, infatti, a spostare verso l'alto l'asticella dei diritti di cittadinanza equivale a perforare quella che Rokkan chiamava una soglia di modernizzazione politica. Significa cioè intervenire sulle regole del gioco. E farlo usando il tatticismo politico e la chirurgia legislativa referendaria cela in prospettiva diversi rischi, che muovono, a giudizio di chi scrive, da due errori di impostazione caratterizzanti l'iniziativa referendaria.

Il primo è di metodo politico, ed è nella sottovalutazione del significato anche simbolico che una riforma della cittadinanza assume in una società attraversata da rabbia, etnocentrismo e risentimento di status come quella italiana¹; certo non unica, non ultima tra le cosiddette postdemocrazie. Quello della cittadinanza è, infatti, per definizione un ambito di policy costitutiva², che cioè definisce a sua volta altri ambiti della sfera democratica attraverso il modo in cui disegna, sul lungo periodo, il perimetro del *demos*. La riforma della cittadinanza sollecita, pertanto, un dibattito interno alle democrazie molto intenso, alimentando conflitti e divisioni di campo rilevanti. E non casualmente, almeno quanto l'immigrazione in sé, tale ambito è stato percepito dalle opinioni pubbliche come un campo di battaglia³ in cui si sono venuti a definire i «perimetri istituzionali dell'identità e dell'appartenenza»⁴. Racconta molto di questo, il fatto che

¹ A. VITTORIA, *L'oppio dei populist. Risentimento di status e politica anti-immigrazione in Italia (2008-2022)*, Mimesis, 2023, Milano.

² Th. Lowi, *Four systems of policy, politics, and choice*, in «Public administration review», 4, 1972, pp. 298-310.

³ M. Ambrosini, *The battleground of asylum and immigration policies: a conceptual inquiry*, in «Ethnic and Racial Studies», 3, 2021, pp. 374-395.

⁴ F. DECIMO, A. GRIBALDO, *Nation, Migration and Kinship through Identity Categorization*, in F. DECIMO, A. GRIBALDO, a cura di, *Boundaries within: Nation, Kinship and Identity among Migrants and Minorities*, Springer, 2017, Berlin, p. 4.

durante l'ultimo trentennio non si sia registrato nelle democrazie mature un significativo aumento di regimi ispirati allo *ius soli*⁵.

Sulla cittadinanza politica si consuma, dunque, non *una* ma *la* sfida di lungo periodo per le cosiddette postdemocrazie⁶, che sintetizza tutte le altre grandi sfide sociali, politiche ed economiche del tempo: l'inverno demografico, l'invecchiamento sociale, le diseguaglianze intergenerazionali per ricchezza e per opportunità di mobilità sociale. A valle di un ventennio di *zeitgeist* populista⁷, non si è, infatti, spento ma è bensì cresciuto il conflitto, nel discorso pubblico prima che nello spazio rappresentativo, tra visioni (minoritarie) che supportano una idea non escludente del diritto di cittadinanza⁸ e visioni (va detto, maggioritarie) ancorate al principio dell'omogeneità e del nativismo. Ne è esempio lampante l'approccio delle cosiddette destre sovraniste sullo *ius sanguinis* - in Italia la Lega di Salvini come Fratelli d'Italia - che è da queste assunto a linea Maginot etno-culturale contro una tanto agitata, quanto indimostrabile, minaccia di sostituzione etnica. In definitiva, pensare di affrontare una sfida di portata strutturale per le nostre democrazie ricorrendo alla scorciatoia del ritaglio legislativo referendario è come guardare il dito e non la luna; denota, al fondo, molto semplicismo politico.

Il secondo errore di cui l'iniziativa sul *Referendum Cittadinanza* è portatore può, invece, dirsi di merito. Esso potrebbe definirsi un vizio di riduzionismo politico, nella misura in cui il tipo di modifica normativa che si intenderebbe provocare non considera adeguatamente le ridottissime implicazioni immediate e future che il referendum produrrebbe, in senso giuridico sostanziale, per l'estensione dei diritti di cittadinanza della popolazione immigrata e di origine immigrata.

In un primo senso, tale vizio di merito è collegato a quello di metodo, perché nasce dalla scelta di modificare per via referendaria la legge del 5 febbraio 1992 (*Nuove norme sulla cittadinanza*), in un certo qual modo adottando sulla cittadinanza degli immigrati una

⁵ M. VINK, L. VAN DER BAAREN, R. BAUBÖCK, J. DŽANKIĆ, I. HONOHAN, B. MANBY, *Globalcit. Citizenship Law Dataset*, v. 2.0, Country-Year-Mode Data ([Acquisition]/[Loss]), Global Citizenship Observatory, 2023.

⁶ C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, 2012, Bari-Roma.

⁷ C. Mudde, *The populist zeitgeist*, in «Government and opposition», 4, 2004, pp. 541-563.

⁸ L. BECKMAN, *The frontiers of democracy. The right to vote and its limits*, Palgrave, 2009, London.

strategia storicamente usate per le pur importantissime questioni etiche o civili, e sottovalutando così la portata generale, costitutiva di questo ambito di policy, rilevante per gli individui come per il processo democratico tutto. Sul piano del design giuridico-formale, questo emerge anche dalla formulazione del quesito, che della legge 91 non aspira infatti a modificare la parte che disciplina il meccanismo di concessione *ordinaria* della cittadinanza ai figli di immigrati nati in Italia - ovvero il comma 2 dell'articolo 4 per cui lo «straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data» – bensì a rivedere quella parte che disciplina una *sub specie* particolare di riconoscimento della cittadinanza con procedura aggravata riguardante sia gli immigrati residenti che i loro figli - l'articolo 9 comma 1, punto f, per cui la «cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno: [...] f) allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica».

D'altra parte, l'orientamento di *politics* dei promotori sulla cittadinanza è esplicito: «ridurre da 10 a 5 anni il termine di soggiorno legale ininterrotto in Italia ai fini della presentazione della domanda di concessione della cittadinanza da parte dei maggiorenni». Non si intende, quindi, intervenire sul meccanismo ordinario di riconoscimento della cittadinanza ampliando il diaframma di applicazione dello *ius soli* residuale. Come conferma, anche, la strategia di comunicazione dei promotori, che precisano di non voler «regala(re) la cittadinanza» ma di voler adeguare l'ordinamento al «resto d'Europa», e comunque non di istituire un «meccanismo automatico» come lo «ius soli [che] dà i diritti solo a 500.000 persone nate in Italia».

La cittadinanza, si direbbe, non è un “regalo” da ricevere pietisticamente ma un diritto da rivendicare e conquistare: *il* diritto per eccellenza in una democrazia. La visione del rapporto tra cittadinanza e immigrazione avanzata dai promotori del referendum appare, in tal senso, assai confusa e sinceramente anche moderatamente regressiva, conservatrice. La sfida che il tema della cittadinanza propone alle nostre democrazie diseguali e mature

– soprattutto anagraficamente – è di tutt'altra portata. Si considerino, solo ad esempio, i i recenti casi inglese e australiano. Al netto di discutibili passati coloniali e delle critiche alle politiche anti-immigrazione da questi paesi negli ultimi anni assunte, deve far riflettere che il sindaco di Londra, Sadiq Khan, o che il primo Ministro Australiano, Anthony Albanese, abbiano entrambe una storia in cui il background immigratorio non ne ha di fatto ostacolato la mobilità sociale.

Presumibilmente l'intento dei promotori del referendum è anche quello di “muovere le acque” senza interrogare chiaramente la posizione dell'elettore italiano medio sul tema, che si suppone - e su questo, non a torto - almeno scettica, come confermano i dati di opinione della *European Social Survey*, da cui emerge quanto l'immigrazione sia altamente saliente ma purtroppo in termini oppositivi e negativi per la società italiana⁹. Ma, ben comprese tali circostanze, la posizione (implicita ed esplicita) che il referendum sostiene rischia di risolvere la definizione di un ambito di riforma centrale, come quello della cittadinanza, al ribasso (nel merito) e surrettiziamente (nel metodo).

Il rischio principale è, insomma, di far fare un passo avanti e due indietro ai diritti della popolazione immigrata e figlia di immigrati in Italia. Passando per Cutro e gli accordi con il governo albanese, e considerata l'agenda sull'immigrazione dell'attuale governo (che, per inciso, non trova ancora forza oppositiva rilevante né tra le opposizioni né tra le coalizioni sociali), è infatti alto il rischio che il referendum mobiliti poco, o che vittorioso trovi immediate contropunte parlamentari, o, in ultimo, che la marginale innovazione legislativa da esso promossa passi in sordina, provocando sui possibili eleggibili al diritto (la popolazione immigrata) effetti simili alla normativa già in vigore: disinteresse o talora opposizione a ricevere una cittadinanza che il sistema parrebbe offrire loro malvolentieri e, appunto, quasi pietisticamente.

⁹ European Social Survey (ESS 2018), *European Social Survey Round 9 Data*. Data file edition 3.1., 2018, <https://ess-search.nsd.no/CDW/ConceptVariables>.

2. La riforma della cittadinanza come policy costitutiva. Gli effetti tossici del ciclo populista sulle politiche dell'immigrazione in Italia

I succitati limiti di metodo e di merito dell'iniziativa sul *Referendum Cittadinanza* esprimono un *bias* politico-culturale di fondo che la stessa campagna di comunicazione dell'iniziativa tradisce. A leggerne uno su tutti, il modo in cui è presentata la piattaforma referendaria presenta lo *ius soli*, con una palese sottostima dei «soli 500.000» diritti alla cittadinanza che una sua eventuale introduzione comporterebbe, dietro la quale si legge la contrarietà politica dei promotori alla misura. Sia chiaro: si può condividere o meno una policy introduttiva dello *ius soli*, ma il dato imprescindibile è che i regimi immigratori che la adottano - non tanti - partono dall'iscrivere l'ambito della cittadinanza, com'è, dentro una visione sistemica che travalica la regolazione dell'immigrazione in sé, ancor più nell'attuale scenario di fragilità delle democrazie avanzate.

Dalla Brexit fino all'assedio di Capitol Hill, tutto ci ha indicato come il conflitto politico sul diritto di cittadinanza si connetta al tema dell'identità. Le politiche pubbliche della cittadinanza, dunque, non sono regolatorie ma costitutive - di morale pubblica e di costituzione politica - perché definiscono il perimetro di legittimità del regime democratico. Sfidando le frontiere originarie dello Stato ottocentesco e il perimetro democratico novecentesco, il tema rinnova la contrapposizione tra *polis* ed *ethnos*, tra universo politico e comunità. Insomma, su un tema tanto saliente nell'agenda delle democrazie mature è politicamente semplicistico immaginare di intervenire con la logica dell'ingegneria legislativa *a pezzi e bocconi*, allontanandolo dall'orbita del processo politico ordinario in favore di una dimensione inter-individualistica. Il tema della cittadinanza non è 'civile' - nel senso che oggi assegniamo a tali diritti - ma politico *par excellence*. Ricorrere ad una strategia surrettizia, da 'ritaglio manipolativo', per affrontarlo rischia di essere inefficace se non dannoso, perché sottraendo tale ambito di riforma dallo spazio dell'intermediazione e della politica collettiva non si comprende quanto esso rilevi per l'identità e il futuro delle nostre democrazie.

I limiti di disegno politico dell'iniziativa referendaria emergono, tuttavia, anche nella limitata comprensione del quadro sociale e demografico effettivo sull'immigrazione, dal

quale ogni ipotesi di revisione del regime sulla cittadinanza dovrebbe partire. Anche perché, come ampiamente riconosciuto¹⁰, l'agenda di comunicazione prima ancora che di setting sulle politiche immigratorie si è fatta estraneamente tossica con il ciclo populista, e *muovere* da dati affidabili sull'immigrazione costituisce la premessa essenziale per *promuovere* riforme espansive sui diritti degli immigrati. Invece che dai 2 milioni e mezzo di immigrati residenti che riceverebbero, a detta dei promotori, la cittadinanza con questa proposta di modifica della legge 91 - e dai "soli" 500 mila che l'ipotetica introduzione di una misura di *ius soli* produrrebbe – sarebbe opportuno partire da alcuni dati strutturali consolidati e credibili.

Il primo riguarda la composizione attuale della popolazione straniera e di origine straniera residente in Italia, che, partendo da valori di stima, al 2022 era di 6.161.003; per avere una prima idea comparativa, lo stesso dato era di 8.651.109 per la Francia e di 13.964.000 per la Germania¹¹. Un dato che ha, tuttavia, senso limitato, giacché per avere un quadro più preciso si dovrebbe partire non dai *foreign-born residents* (che includono anche naturalizzati e cittadinanzaizzati) bensì dai *foreign residents*, sia in termini assoluti che relativi. Ad esempio, i dati Eurostat allo stesso anno, il 2022, misuravano una incidenza della popolazione straniera, rispettivamente, di 8,52 punti percentuali in Italia, di 7,83 in

¹⁰ La letteratura sul tema è così ampia da non poter trovare spazio in questa sede. Per un primo, recente approccio di review e framing teorico si veda M. OSWALD, M. SCHÄFER, E. BRODA, *The New Age of Populism: Reapproaching. A Diffuse Concept*, in M. OSWALD, a cura di, *The Palgrave Handbook of Populism*, Palgrave, 2022, London. Volendo limitarsi, poi, esclusivamente alla fase post-crisi, si segnalano: L. Bos, W. Van der Brug, C. De Vreese, *How the media shape perceptions of right-wing populist leaders*, in «Political Communication», 2, 2011, pp. 182-206; B. Moffitt, S. Tormey, *Rethinking populism: Politics, mediatization and political style*, in «Political studies», 2, 2014, pp. 381-397; G. LAZARIDIS, G. CAMPANI, A. BENVENISTE, a cura di, *The rise of the far right in Europe: populist shifts and 'othering'*, Palgrave, 2016, London; S. Engesser, N. Ernst, F. Esser, F. Büchel, *Populism and social media. How politicians spread a fragmented ideology*, in «Information, communication and society», 8, 2017, pp. 1109-1126; P. Gerbaudo, *Social media and populism: an elective affinity?* in «Media, culture and society», 5, 2018, pp. 745-753.

¹¹ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD 2024), *International migration database. Stocks of foreign-born population*, 2024, [https://data-explorer.oecd.org/vis?fs\[0\]=Topic%2C1%7CSociety%23SOC%23%7CMigration%23SOC_MIG%23&fs\[1\]=Measure%2C0%7CStocks%20of%20foreign-born%20population%23B14%23&pg=0&fc=Measure&snb=1&vw=tb&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_MIG_F%40DF_MIG_POPF&df\[ag\]=OECD.ELS.IMD&df\[vs\]=1.0&dq=ITA...A.B14. T...&pd=2012%2C&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?fs[0]=Topic%2C1%7CSociety%23SOC%23%7CMigration%23SOC_MIG%23&fs[1]=Measure%2C0%7CStocks%20of%20foreign-born%20population%23B14%23&pg=0&fc=Measure&snb=1&vw=tb&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_MIG_F%40DF_MIG_POPF&df[ag]=OECD.ELS.IMD&df[vs]=1.0&dq=ITA...A.B14. T...&pd=2012%2C&to[TIME_PERIOD]=false)

Francia e di 13,24 in Germania¹². Bisogna però considerare, questo uno degli aspetti cruciali, che tali percentuali crescono solo di circa 1,5 punti per l'Italia e di circa 4,5 punti in Francia, se includiamo i naturalizzati e cittadinanzaizzati, mentre per la Germania di 3 punti circa – e senza considerare, per quest'ultimo paese, la stima di un quarto della popolazione con storia immigratoria anche parziale¹³.

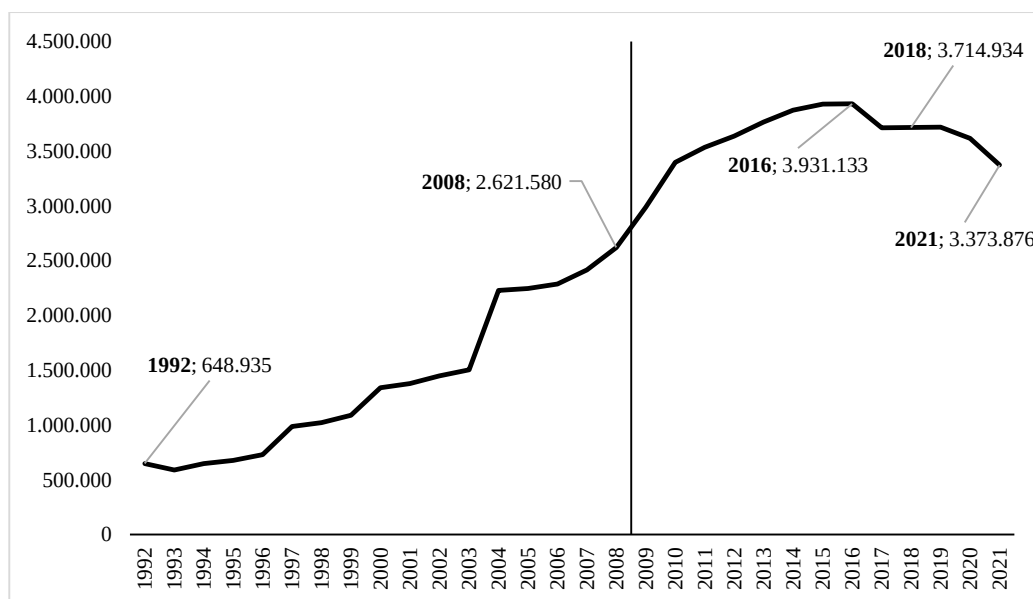


Figura 1. Stock di migranti come totale dei permessi di soggiorno per anno (1992-2021). *Fonte:* Istituto Italiano di Statistica (Istat 2023), *Cittadini non comunitari in Italia 2021/22, 2023*, <https://www.istat.it/it/archivio/276508>. *Note.* Dal 2008 i permessi di soggiorno non conteggiano gli stranieri 'comunitari' (ad esempio, non conteggiano i residenti di cittadinanza rumena).

Questo per dire, tornando all'Italia, che la variante di *ius sanguinis* disciplinata dalla legge del 1992, con le sue soglie e franchigie di accesso, non ha di certo favorito, per numeri e *speedness*, reali percorsi di integrazione di cittadinanza. Un approccio di *politics* restrittivo alla cittadinanza che non sembra trovare motivo nemmeno nel dato strutturale sulla presenza immigrata in Italia, il quale racconta di un paese nient'affatto sottoposto,

¹² Statistical Office of the European Union (Eurostat 2024), *Population on 1 January by age, sex and broad group of citizenship*, 2024, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_pop2ctz/default/table?lang=en&category=demo.dem_o_pop.

¹³ G. LANZIERI, *Fewer, older and multicultural? Projections of the EU populations by foreign/national background*, Eurostat, 2011, Bruxelles.

nell'ultimo trentennio, a grandi pressioni immigratorie, tantomeno alle proclamate “invasioni barbariche” che ne minaccerebbero la sostituzione etnica. Come indica la Figura 1, illustrando l'evoluzione dello stock di popolazione immigrata residente con cittadinanza Non-UE nel trentennio 1992-2021, il paese non è certo stato stressato da una grande pressione immigratoria, se comparato con le altre democrazie post-industriali europee, al netto dei punti di flesso o di innalzamento che registrano i principali shock del periodo: dalla crisi dei *subprime* del 2008 a quella dei rifugiati seguita alla destabilizzazione degli scenari siriano e del Maghreb.

Sebbene dalla Brexit alla prima elezione di Trump, e ancora a seguire, la salienza politica dell'immigrazione (e delle spinte anti-immigrazione) sia cresciuta in tutte le democrazie occidentali, la tendenza del nostro sistema politico e sociale a produrre un marcato scarto tra la realtà - anche numerica - dell'immigrazione e la sua rappresentazione sia politica (agenda) sia mediatica (discorso pubblico) è però decisamente spiccata, e nasce dal modo in cui il tema dell'immigrazione è venuto incardinandosi nella sfera pubblica con una «centralità mediatica e/o elettorale dell'immigrazione» cui «ha sovente corrisposto, in misura inversamente proporzionale, un'attenzione scarsa e disordinata del policy maker al governo dell'immigrazione, e soprattutto dell'integrazione»¹⁴. In fondo, considerando le ultime tre tornate elettorali nazionali ed europee, l'immigrazione è stata sovraesposta nella narrazione elettorale dei partiti, ma nei loro programmi ridotta al solo tema dei flussi dal Mediterraneo e a quello della sicurezza urbana.

Il carattere di tendenziale superficialità che ha caratterizzato l'agenda delle politiche sull'immigrazione in Italia si rispecchia, anche, nel discorso pubblico sul tema emerso dalla società politica italiana. Come si è notato, dopo la crisi del 2008 è cresciuta una retorica anti-immigrazione nell'opinione pubblica tesa ad «assimilare l'immigrazione agli sbarchi del Mediterraneo»¹⁵. E a questa domanda politica *mainstream* sull'immigrazione i partiti - soprattutto, ma non solo, della destra sovranista - si sono sentimentalmente

¹⁴ G. Sciortino, A. Vittoria, *L'evoluzione delle politiche immigratorie in Italia*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 1, 2023, p. 19.

¹⁵ S. STROZZA, C. CONTI, E. TUCCI, *Nuovi cittadini. Diventare italiani nell'era della globalizzazione*, Il Mulino, 2021, Bologna, p.9.

connessi come *followers* e *catchers* del consenso. Come illustra la Figura 2, la bolla populista consegue all'attivarsi nella società italiana, che incita ed è incitata dall'imprenditoria politica della paura, di una pulsione anti-immigrazione che si sintonizza non sulla crescita dell'immigrazione in sé (le nuove richieste di permessi di soggiorno) bensì su quella, straordinaria ma assolutamente temporanea, dei richiedenti asilo e dei rifugiati negli anni dal 2013 al 2017, trasformando una narrazione sociale in una vantaggiosa realtà (elettorale) per i partiti populistici.

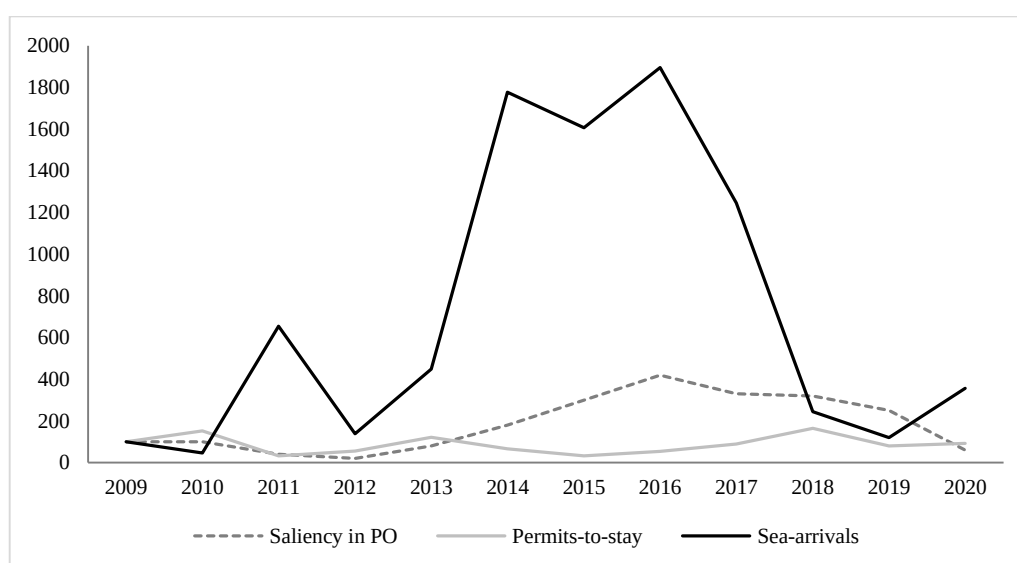


Figura 2. Andamento delle richieste di primo permesso di soggiorno, degli sbarchi e della salienza dell'immigrazione per l'opinione pubblica dal 2009 al 2020 (base 2009=100). *Fonti:* per i permessi di soggiorno è Statistical Office of the European Union (Eurostat 2024b), *Population and social conditions. Migration*, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/popul?lang=en&display=list&sort=categor>, mentre per gli sbarchi (*sea-arrivals*) è Openpolis, *Gli arrivi dei migranti in Italia dal 1997 al 2020*, 2023, <https://www.openpolis.it/numeri/gli-arrivi-di-migranti-in-italia-dal-1997-al-2020/#>, mentre per la salienza è Eurobarometer, *Eurobarometro standard*, 2022, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail>. Di quest'ultima survey si sono considerati come estremi la numero 72 (autunno 2009) e la 92 (autunno 2019), e il valore annuo è stato calcolato come la media semplice della rilevazione autunnale e primaverile. L'indicatore chiave è la percentuale di risposte 'immigrazione' alla domanda «What do you think are the two most important issues facing Italy at the moment».

Se questo è il quadro di fondo, è evidente come il tema della riforma della cittadinanza divenga in questi anni, progressivamente, un ambito di policy assolutamente periferico e

soprattutto ‘tossico’. A questo contribuiscono anche, va detto, alcune criticità emergenti dal dibattito scientifico-culturale sul tema, monopolizzato dagli studi – e di alto profilo – di tipo demografico, sociologico e in parte giuridico, ma a cui gli studi politici iniziano a concorrere tardi, provando a dare alle politiche pubbliche sull’immigrazione la centralità che meritano¹⁶, anche per vuotare una “bolla” mediatica sul governo dell’immigrazione spesso alimentata da disinformazione e strumentalizzazioni.

Non opera da attenuante all’assenza di agenda in tema di cittadinanza l’eccezione, da alcuni mossa, per cui l’Italia sarebbe un paese *late comer* dell’immigrazione: avendo ormai alle spalle quantomeno un trentennio di storia immigratoria, il pluralismo etnico della loro base demografica è ormai già un fatto¹⁷. Né, in altro senso, è supportabile l’altra eccezione che insiste sulla mancata istituzionalizzazione, in Italia, di un vero e proprio regime immigratorio, in realtà istituzionalizzatosi sul lungo periodo¹⁸.

Considerando, insomma, queste tre dimensioni di una politica pubblica di estensione della cittadinanza alla popolazione immigrata o figlia di immigrati - discorso pubblico, agenda politica, dibattito accademico e culturale - il punto vero è che in Italia il tema del governo dell’immigrazione, che tale politica contiene, stenta ancora ad emanciparsi dal settorialismo e ad assumere una centralità pari a quella rivestita per altre democrazie postindustriali. Nella maggior parte di queste, infatti, già al principio degli anni Novanta questa arena delle politiche raggiunge una sua salienza, e con essa la questione della cittadinanza, nella consapevolezza per questi sistemi politici di dover governare il fatto che «un gran numero di cittadini stranieri reclutati nel mercato del lavoro [stesse portando] con sé nuove lingue e culture» e nutrisse il desiderio di restare in maniera «permanente» nel nuovo paese, da subito provocando una separazione nella risposta di

¹⁶ Si vedano sul punto: T. Caponio e M. Cappiali, *Italian Migration Policies in Times of Crisis: the Policy Gap Reconsidered*, in «South European Society and Politics», 1, 2018, pp.115-132; T. CAPONIO, P. SCHOLTEN, R. ZAPATA-BARRERO, a cura di, *The Routledge Handbook of the Governance of Migration and Diversity in Cities*, Routledge, 2019, London e A. Vittoria, *L’oppio dei populistici*, cit., p. 33 e ss.

¹⁷ D. Jacobs, M. Swyngedouw, L. Hanquinet, V. Vandezande, R. Andersson, A. Beja, M. Berger, M. Diani, A. Gonzalez Ferrer, M. Giugni, M. Morariu, K. Pilati, P. Statham, *The challenge of measuring immigrant origin and immigration-related ethnicity in Europe*, in «Journal of International Migration and Integration», 10, 2009, pp.72-76.

¹⁸ G. Sciortino, A. Vittoria, *L’evoluzione delle politiche immigratorie in Italia*, cit.

politica pubblica, tra democrazie pronte «ad accettare questi come un dato di fatto» e altre ferme «all'idea che i lavoratori stranieri e le loro famiglie [fossero] solo 'ospiti' temporanei e non futuri membri dello stato nazionale»¹⁹.

Riportata alla sua essenza politica, costituzionale, socioculturale, la questione della cittadinanza nelle postdemocrazie è questo, e null'altro. Si tratta di una sfida trasformativa e identitaria, per le frontiere dello Stato e per il perimetro democratico; che sta, infatti, polarizzando all'interno le nostre società politiche, divise tra sostenitori di un allargamento della *polis* e difensori delle prerogative dell'*ethnos*²⁰.

La difficoltà che molti sistemi mostrano nell'affrontare la riforma di questo ambito di policy è, però, derivante dalla crisi di paradigma sociale, politico, giuridico che le postdemocrazie inglobano. Crisi di sfera pubblica, soprattutto. Orfane della globalizzazione felice e della sua retorica di polverizzazione della frontiera in favore di una società aperta (per mercati e manodopera a basso costo), prima dopo l'11 settembre 2001 poi con la crisi economica, le nostre opinioni pubbliche hanno iniziato a polarizzarsi, ma soprattutto a schierarsi maggioritariamente a difesa di un *limes* etnico di cittadinanza. E lo stesso vale per i governi che tali opinioni pubbliche, in prevalenza, sostengono. Non avendo però funzionato il 'muro' fisico l'agenda Trump del 2017, attraverso una narrativa di *bordering* (difesa della comunità al "passato") la politica *di reazione* si è spostata quindi sull'esternalizzazione dell'immigrazione, e sulla costruzione di campi di detenzione in mare aperto come per il governo Suniak o in una ex colonia (che sarebbe meglio dimenticare) a cielo aperto come nel caso del governo Meloni. Un'agenda mainstream fatta animata da deroghe ai diritti dell'uomo e dalla creazione, appunto, di nuove colonie esistenziali per gli immigrati, e nella quale è difficile la contendibilità per proposte di policy estensive della cittadinanza alla popolazione immigrata.

Il paradosso, per la crisi dei sistemi occidentali, è proprio questo. Benché centrale, strategico, prospettico per il futuro delle democrazie, e che dunque per definizione richiederebbe un governo di *policies* programmate e costitutive, il tema della cittadinanza

¹⁹ T. HAMMAR, *Democracy and the nation state*, Routledge, 2017 [1990], London, p.2.

²⁰ L. Hooghe, G. Marks, *Cleavage theory meets Europe's crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage*, in «Journal of European Public Policy», 1, 2018, p.123.

è stato nell'ultimo ventennio sopraffatto da un agenda setting sull'immigrazione essenzialmente dominato dal ciclo populista. Un'agenda di cui la difesa del perimetro dello Stato e della sua identità è stata, e pare sempre più essere, il cuore ideologico²¹, dominati da partiti per i quali la rivitalizzazione dello Stato significa ripristinare l'integrità dei suoi bordi, dei suoi contorni naturali²², secondo una visione nativista-escludente che difficilmente può solo concepire regimi di cittadinanza sganciati dal principio di omogeneità etnica, cuore delle piattaforme populiste *far-right*²³.

E tuttavia, il paradosso è che i 'corpi' delle nostre democrazie stanno invecchiando, e piuttosto velocemente, con un impatto sulla crescita economica, oltre che sociale e politico, che da decenni è possibile osservare. Un fenomeno in costante accelerazione, che combina insieme gli effetti dell'invecchiamento sociale, della restrizione delle basi occupazionali anche per genere e delle forti disegualianze a base intergenerazionale; effetti non certo corretti da politiche di welfare generalmente scioviniste e *pro-elderly*²⁴. Una sfida di tale portata, per tornare al caso italiano, non può certo affrontarsi con una agenda di policy sulla cittadinanza, come quella referendaria, che pare guardare il dito e non la luna, ma soprattutto sembra avere una decisa propensione conservatrice ad evitare di guardare la luna.

Si osservino le proiezioni demografiche. Come illustra la Tabella 1, per i tre paesi dell'Unione Europea che nel 2050 avrebbero una perdita di popolazione davvero significativa, ovvero Italia Ungheria e Polonia, a pesare non è tanto il tasso di fecondità ma l'invecchiamento sociale. Questo, in proiezione, non avverrebbe per Olanda, Danimarca e Francia, paesi peraltro con una previsione di crescita del tasso di fecondità

²¹ C. MUDDE, *Populist Radical Right Parties in Europe Today. Transformations of Populism in Europe and the Americas. History and Recent Tendencies*, Bloomsbury Academic, 2016, London, p. 302.

²² O. Mazzoleni, G. Ivaldi, *Economic Populist Sovereignism and Electoral Support for Radical Right-Wing Populism*, in «Political Studies», 2, 2022, p. 305.

²³ L. BECKMAN, *The frontiers of democracy*, cit., p. 64. Si vedano sul punto: W. KYMLICKA, W. NORMAN, a cura di, *Citizenship in diverse societies*, Oxford University Press, 2000, Oxford, C. Joppke, *Exclusion in the liberal state: The case of immigration and citizenship policy*, in «European journal of social theory», 1, 2005, pp. 43-61 e ID., *Citizenship and immigration*, Polity press, 2010, Cambridge.

²⁴ J. LYNCH, *Age in the Welfare State. The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*, Cambridge University Press, 2006, Cambridge.

minore rispetto ad Italia, Ungheria e Polonia. È piuttosto evidente che ad incidere sui primi tre sistemi è una ventennale policy *legacy* rigida e restrittiva sull'immigrazione, oltre che un regime sulla cittadinanza - che ne costituisce la meta-policy – dominato dalle pulsioni sovraniste e nativiste. Significativo è però un altro dato, quello della Germania: la più grande e popolosa democrazia post-industriale europea vedrebbe sostanzialmente contenuti a quasi-zero (in assoluto) gli effetti dell'invecchiamento sociale, per effetto delle ricadute di lungo periodo del meccanismo di cittadinanza basato sullo *ius soli*.

	Popolazione			Ageing	Fertilità
	2020 (v.a.)	Δ 2020-2050 (v.a.)	Δ 2050/2020 (%)	Δ 2020-2050 (%)	Δ 2020-2050 (%)
Germania	83.135.181	-465.457	-0,56	14,60	0,001
Francia	67.197.367	2.813.536	4,19	16,10	-0,001
Italia	60.286.529	-2.161.497	-3,59	25,30	0,122
Danimarca	5.811.651	286.539	4,93	12,20	0,044
Polonia	37.941.122	-3.838.918	-10,12	14,70	0,159
Olanda	17.404.793	737.499	4,24	24,70	0,064
Ungheria	9.771.975	-501.623	-5,13	17,20	0,181

Tabella 1. Proiezioni demografiche al 2050 di alcune democrazie dell'Europa a 27. *Fonte:* A. VITTORIA, *L'oppio dei populistici*, cit., p. 25. L'*ageing* indica l'invecchiamento sociale.

Insomma, l'ossessione anti-immigrazione dei paesi di Visegrad – e di chi li insegue, come l'Italia - di difendere il popolo 'nativo' dall'immigrazione, dalla sostituzione etnica e culturale, potrebbe finire per lasciarli questi paesi semplicemente “senza popolo”. Certo, la questione è più complessa, e trascende le singole politiche congiunturalmente adottate da un governo o dall'altro. Riguarda però, senza dubbio, il regime sulla cittadinanza di cui un sistema politico si dota sul lungo periodo, il quale esprime la sua proiezione sul *demos* attraverso due distinti canali: il *frame* istituzionale, che detta tempi e condizioni per l'acquisizione della cittadinanza²⁵; la resilienza del modello interno di integrazione

²⁵ D. OWEN, Resident aliens, non-resident citizens and voting rights: towards a pluralist theory of transnational political equality and modes of political belonging, in G. CALDER, P. COLE, J. SEGLOW, a cura di, *Citizenship acquisition and national belonging: migration, membership and the liberal democratic state*, Springer, 2010, Berlin; R. Koopmans, I. Michalowski, S. Waibel, *Citizenship rights for immigrants: National political processes and cross-national convergence in Western Europe, 1980–2008*, in «American Journal of Sociology», 4, 2012, pp. 1202-1245; N. STOKES-DUPASS, R. FRUJA, *Citizenship, belonging, and Nation-States in the Twenty-First century*, Springer, 2017, Berlin.

civica²⁶. E se sono le politiche a fare la politica, allora è dal modo di funzionare sul lungo periodo del regime immigratorio che deriviamo il modo in cui esso regola il diaframma della cittadinanza, dilatandolo o meno, e soprattutto innervando la costituzione politica di una visione di tipo politico-repubblicana - è cittadino chi contribuisce al corpo vivo della democrazia e alla creazione del 'bene comune' - o di una escludente e connotata etnicamente²⁷.

3. L'Italia dall'inverno demografico all'inverno democratico. Le implicazioni della policy legacy restrittiva sull'immigrazione per i diritti di cittadinanza

Per tutti questi motivi, la mancata riforma della legge sulla cittadinanza del 1992 - in verità, la sostanziale assenza di seri progetti di riforma della stessa, se si eccettuano il disegno di legge Amato-Ferrero del 2007 e le piattaforme elettorali, ulteriormente restrittive, promosse dalla Lega nel 2018 e nel 2022 - non è equivalsa, nell'Italia degli ultimi trent'anni, all'assenza di una *politica* della cittadinanza per la popolazione immigrata. Essa c'è stata ed è stata semplicemente restrittiva, contribuendo oggi al doppio inverno, demografico e democratico, italiano.

²⁶ Si vedano C. JOPPKE, *Citizenship*, cit. e P. Mouritsen, *The resilience of citizenship traditions. Civic integration in Germany, Great Britain and Denmark*, in «Ethnicities», 1, 2013, pp. 86-109.

²⁷ G. PASQUINO, *Populism and democracy*, in D. ALBERTAZZI, D. McDONNELL, a cura di, *Twenty-first century populism: The specter of Western European democracy*, Palgrave, 2008, London.

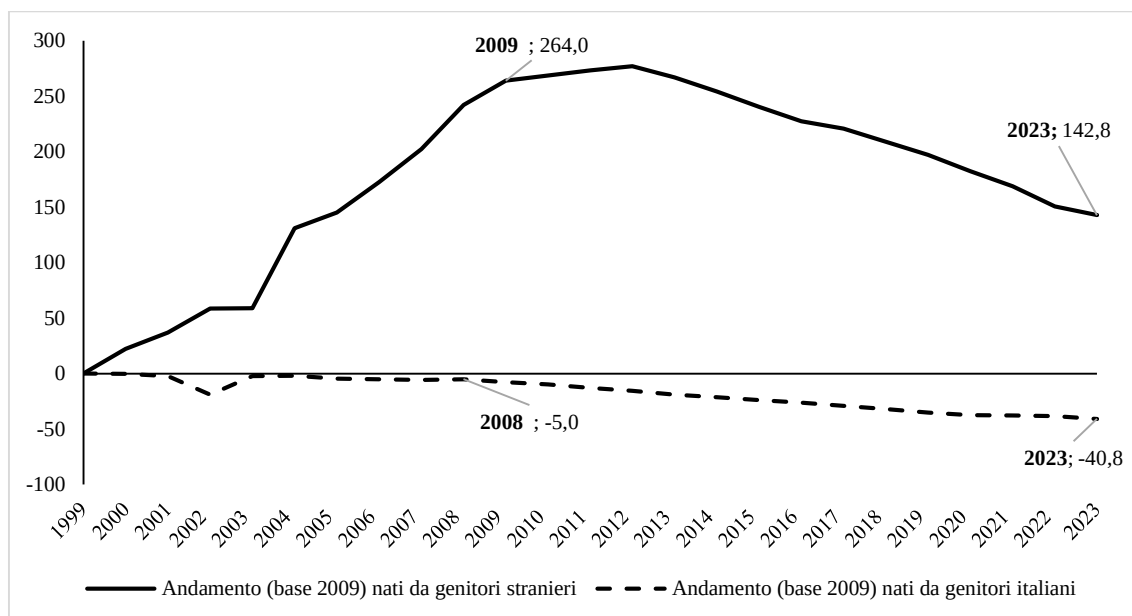


Figura 3 – Andamento delle nascite, da genitori entrambi italiani e genitori entrambi di cittadinanza straniera, tra il 1999 e il 2023 (base 1999=100). Fonte: Demo-Istat, *Nascite. Nati della popolazione residente*, 2024, <https://demo.istat.it/app/?i=FE3&l=it>.

Il primo inverno lo illustra la Figura 3, la quale considera l'andamento delle nascite in base 1999 - anno felice, in piena "era dell'accesso" e prima dell'11 settembre - di bambini e bambine di genitori entrambi *native-born* (curva tratteggiata) o entrambi immigrati di cittadinanza straniera (curva piena). Entrambe le curve presentano il loro più significativo punto di flesso in corrispondenza della crisi dei *subprime* del 2007, ma mentre questa stabilizza una rapida decrescita di nuovi nati da italiani, nel caso dei nuovi nati da genitori immigrati inverte una tendenza alla crescita che dal 1999 al 2023 è comunque di 142 punti. Per dire che la presenza stabile di popolazione immigrata in Italia ha avuto, da questo punto di vista, una funzione di attenuazione di una stabile tendenza alla decrescita nella popolazione nativa: nel 1999 i nuovi nati da genitori italiani erano 23 volte superiori ai nati da genitori entrambi immigrati, nel 2023 il rapporto si è ridotto a 5.8²⁸.

Ma è soprattutto l'inverno sociale e politico, che consegue a quello demografico, a preoccupare maggiormente. Ed esso rinvia direttamente alla lentezza e alla restrittività con cui il nostro regime immigratorio regola, *de iure* come *de facto*, l'accesso alla

²⁸ Demo-Istat, *Nascite. Nati della popolazione residente*, 2024, <https://demo.istat.it/app/?i=FE3&l=it>.

cittadinanza piena per chi in Italia è nato, qui si è istruito e socializzato, qui contribuisce alla vita collettiva. Per queste ragioni, ogni agenda di riforma che non affronti il nodo politico sostanziale relativo alla introduzione di meccanismi di riconoscimento automatico della cittadinanza è destinata solo a procrastinare la questione, se non ad aggravarla. Affrontarla, infatti, ricorrendo ad operazioni di chirurgia legislativa genererebbe un feedback probabilmente nullo o repulsivo, probabilmente simile a quello avuto dall'attuale disciplina di *ius soli* residuale - il comma 2 articolo 4 della legge 91 - che disegna un meccanismo tanto restrittivo da essere percepito, dai figli di immigrati nati in Italia, più che come un diritto come un favore elargito dal sistema (su richiesta ed entro un anno!).

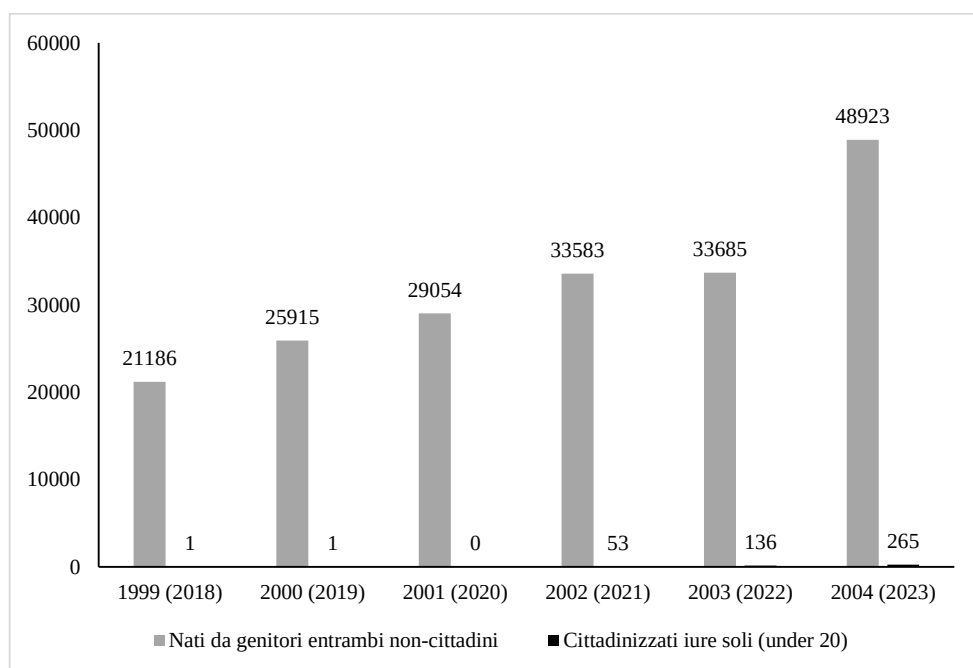


Figura 4 – Acquisizioni di cittadinanza per residenza entro il ventesimo anno (cittadinizzati *iure soli* under 20) dal 2018 al 2023 e nati da genitori entrambi stranieri negli anni 1999-2004, ovvero ai diciannovesimi anni precedenti per attivare la richiesta prevista dal comma 2 articolo della legge del 1992. *Fonti:* per le nascite, Demo-Istat, *Nascite. Nati della popolazione residente*, 2024, <https://demo.istat.it/app/?i=FE3&l=it> e Demo-Istat (2024), per le acquisizioni, Istat-Data, *Modalità di acquisizione della cittadinanza e classi di età*, 2024, https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,POP,1.0/POP_FOREIGNI_M/DCIS_ACQCITIZ/IT1,29_849_DF_DCIS_ACQCITIZ_1,1.0.

Si guardino, su questo, i dati riportati dalla Figura 4. Essa prende in considerazione le uniche coorti di ragazzi in Italia da genitori immigrati non cittadini per le quali sia possibile ricostruire, con i dati a disposizione, la propensione di questi ragazzi a dichiarare di voler “acquistare la cittadinanza italiana” (entro un anno dal compimento del diciottesimo anno). Come è evidente, solo una parte irrisoria dei nati tra il 1999 e il 2004 decide di voler acquistare la cittadinanza. Un dato che fa riflettere sul potenziale feedback che una riforma parziale, e di tono paternalistico, potrebbe oggi avere. E se è vero che questo dato rappresenta solo una strada di acquisizione di cittadinanza, perché dal 2014 al 2023 questa ha interessato un numero di immigrati residenti oscillante da 120mila a 250mila per anno, è altrettanto innegabile che il diritto di cittadinanza è intervenuto, per questi ultimi, per effetto di meccanismi surrogati dallo *ius sanguinis*, non automatici e incidentali, ma soprattutto anche in età avanzata²⁹, ovvero dopo anni di mancato esercizio dei diritti connessi alla cittadinanza: su tutti, quelli politici.

Questo per evidenziare come la legge sulla cittadinanza del 1992 sia vissuta, ben oltre il dato giuridico formale, nella sua implementazione effettiva, disegnata dall'indirizzo dei differenti governi sull'immigrazione, generalmente restrittivo, e dalla propensione degli immigrati residenti (come dei loro figli) a ricercare l'integrazione, anche formale, in un sistema della cittadinanza in sé poco generoso. Un sistema che si è via via consolidato nel regime immigratorio italiano, irrigidendosi su un indirizzo di *politics* di lungo periodo restrittivo ed escludente, impermeabile alla introduzione di qualunque forma di generalizzazione dello *ius soli*.

Passato ormai un trentennio dall'introduzione della legge 91, si direbbe quasi una policy *legacy* quella sulla cittadinanza in Italia, che a memoria non ha trovato, nel tempo, né credibili alternative di agenda parlamentare o partitica, né però consistenti opposizioni e alternative sociali. Elemento, quest'ultimo, utile per ricordare anche a noi studiosi appassionati del tema immigrazione come il desiderio - che è anche di chi scrive - di vedere riformata la legge sulla cittadinanza in un senso radicalmente espansivo dei diritti

²⁹ Istat-Data, *Modalità di acquisizione della cittadinanza e classi di età*, 2024, https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1.POP.1.0/POP_FOREIGNIM/DCIS_ACQCI TIZ/IT1,29_849_DF_DCIS_ACQCITIZ_1,1.0.

della popolazione immigrata non costituisca in sé, affatto, una prova dell'esistenza, nel paese, di una maggioranza 'sociale' favorevole allo *ius soli*.

4. Tre proposte sulla riforma della cittadinanza (e non solo)

Male, insomma; ma non malissimo. Esercitando quello che qualcuno chiamava l'ottimismo della ragione, lo scenario sulla riforma della cittadinanza in Italia non deve considerarsi del tutto immobile, privo di prospettive. Emergono infatti segnali, più nella società politica che sul lato dell'offerta di politiche, di un sostegno ad una riforma del regime sulla cittadinanza che sia espansivo dei diritti soprattutto delle cosiddette seconde generazioni. La buona accoglienza ricevuta dall'iniziativa referendaria è, comunque, uno di questi segnali.

E tuttavia, la costruzione di una agenda progressiva - mi si passi il termine - sulla cittadinanza deve imparare a muoversi iniziando dalla realtà dei dati, dalla conoscenza effettiva delle dinamiche sociali e istituzionali sottese al fenomeno dell'immigrazione se intende cambiare, e significativamente, ciò che apparentemente 'non si muove'. Un'agenda di policy sulla cittadinanza che se, per quanto detto, affronta un tema sistemico e complesso, dall'altro lato potrebbe partire anche proposta di una combinazione di misure semplici, facilmente implementabili per il policy maker. Possono immaginarsi, infatti, molte e poco complesse soluzioni per intervenire sull'estensione effettiva della cittadinanza alla popolazione immigrata e figlia di immigrati stabilmente residente, da concepirsi come interventi più complessivi a rafforzamento e ringiovanimento del *demos*, diciamo della società politica.

La prima di queste, già suggerita da altri ma in forme diverse, è l'approvazione di una misura di *ius soli* condizionato, sostanzialmente disegnata attraverso una estensione automatica della piena cittadinanza "alla nascita" a tutti i nati, da genitori entrambe stranieri, in Italia, dopo 5 anni di ininterrotta residenza e si direbbe socialità, con una clausola di reversibilità legata all'eventuale residenza della famiglia o del singolo individuo – in futuro - in un altro paese per più di 5 anni. La misura potrebbe facilmente

estendersi anche ai non nativi giunti in età scolare, condizionata però all'obbligo d'istruzione in ambito però pubblico.

Non si tratterebbe di una rivoluzione né giuridica né culturale, se non nel senso che gli illuministi – è una semplice applicazione di un postulato di quella stagione costituzionale – avrebbero dato al termine. Per rendere tale proposta operativa – e supponendo l'esistenza di un partito o di una maggioranza che la proponga – basterebbe proporre in Parlamento una semplice modifica al comma 2 dell'articolo 4 dell'attuale legge del 1992, abrogando contestualmente l'articolo 9, comma 1, punto f.

Una seconda misura potrebbe riguardare, invece, le prime generazioni, ovvero gli aspiranti cittadini non nati in Italia, arrivati dopo il sedicesimo anno di età e ormai stabilmente socializzati nel nostro paese. In questo caso, potrebbe immaginarsi un meccanismo automatico di riconoscimento della cittadinanza allungato su più anni, partendo da due condizioni: la stabile ed ininterrotta residenza per dieci anni e la partecipazione, laddove si sia già maturata l'età, a due turni di elezioni locali, comunali o regionali – che poi sono i livelli di governo cui lo straniero stabilmente residente già paga le addizionali IRPEF. Una eccezione alla fattibilità di questa misura nasce dal fatto che, nel nostro sistema diversamente che in altri, l'accesso ai diritti politici locali è stato esteso, dal 1996, solo agli stranieri comunitari. Ma lo stesso tipo di estensione potrebbe agilmente applicarsi, in un'ottica di «democrazia sostanziale»³⁰, anche agli stranieri extracomunitari residenti in Italia da almeno 4 anni. A questa misura andrebbe, inoltre, aggiunta una clausola di congelamento del diritto di partecipare alle elezioni locali per i cittadini nativi (tutti) iscritti all'AIRE, dopo quattro anni di residenza continuativa all'estero, che sarebbe coerente con un regime della cittadinanza non-etnico e assumerebbe, peraltro, anche un valore simbolico di contrasto alla propaganda nativista.

La terza delle proposte di policy, collaterale al rapporto tra democrazia e immigrazione perché intenderebbe intervenire sul rapporto tra invecchiamento sociale e crisi del tessuto democratico, consiste in una revisione verso il basso delle soglie anagrafiche di accesso

³⁰ A. ALGOSTINO, *Il diritto di voto degli stranieri: una lettura-controcorrente-della Costituzione*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZETTI, a cura di, *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, FrancoAngeli, 2020, Milano, p.467.

ai diritti politici, estendendo l'elettorato attivo ai/alle sedicenni, e nel caso delle elezioni amministrative e regionale anche quello passivo. Misura in sé universalistica - coinvolgerebbe, approvata la prima sullo *ius soli*, anche i nuovi italiani - essa è immaginata per rafforzare, nel combinato disposto tra politica anagrafica e politica demografica, i cicli di responsabilità e responsività che collegano governo rappresentativo e *demos*, ma anche per stimolare la partecipazione agendo su di un allineamento sostanziale del sistema politico all'elettorato residente.

Come per tutte le proposte sollecitabili al *policy maker*, anche quelle appena avanzate - più che altro, abbozzate - sono assolutamente criticabili. Va detto, però, che non si tratta ipotesi di politica pubblica al fondo radicali, ma di innovazioni che essenzialmente intendono rivedere i punti base dell'eguale cittadinanza ad un livello essenzialmente prepolitico. Nonostante la basicità di tali proposte, la loro approvazione e implementazione richiederebbe una capacità di programmazione e di visione strategica sul lato dei partiti, o di quella che un tempo veniva definita classe dirigente, che pare tuttavia attualmente scarseggiare. Richiederebbe, anche, livelli di mobilitazione d'opinione e di confronto pubblico - vivace, partecipato e conflittuale, nel senso della grammatica democratica - che, almeno nel presente, la società italiana non sembra esprimere.

Ma tale è. La riforma della legge del 1992 sulla cittadinanza, nell'ottica di un superamento del regime restrittivo basato sullo *ius sanguinis* e dunque di una proiezione inclusiva della popolazione immigrata nel *demos*, costituisce comunque una policy costitutiva, una regola del gioco, un mutamento della costituzione politica, un cambiamento sostanziale del perimetro della *polis* e, per certi versi, della identità della democrazia repubblicana. Una riforma urgente e necessaria, perché il regime sulla cittadinanza costituisce la leva fondamentale per tracciare il futuro della nostra democrazia, agendo da contropinta alle pulsioni regressive, individualistiche e conservative contro l'uguaglianza, che da un ventennio sembrano attraversare la società italiana al pari - e forse più - di altre postdemocrazie.

ROSA SCIATTA

La tutela del diritto alla salute dello straniero dall'accesso ai servizi sanitari, al rilascio del permesso di soggiorno e ai divieti di espulsione per cure mediche

The protection of the foreigner's right to health from the issuance of residence permit for medical treatment, access to social and health services, bans on deportation and international protection

Abstract: Il presente contributo intende riflettere sulle garanzie che l'ordinamento italiano appresta, a livello costituzionale e legislativo, al diritto alla salute per gli stranieri non regolarmente soggiornanti. L'obiettivo è quello di esplorare come si manifesta nella legislazione italiana l'eterna tensione tra il diritto alla cura per gli stranieri e le esigenze di sicurezza legate al controllo dei flussi migratori, evidenziando le implicazioni per i diritti umani e la dignità degli individui.

Abstract: This contribution aims to reflect on the guarantees that the Italian legal system provides, at a constitutional and legislative level, to the right to health care for non-registered foreigners. The aim is to explore how the eternal tension between the right to care for foreigners and the security requirements linked to the control of migration flows manifests itself in Italian legislation, highlighting the implications for human rights and the dignity of individuals.

Parole Chiave: immigrato; salute; diritto fondamentale; straniero non regolarmente soggiornante.

Key words: immigrant; health; fundamental right; irregular migrant.

1. *Il diritto alla salute dello straniero nella Costituzione italiana.*

I flussi migratori hanno sempre caratterizzato la storia dell'umanità per una molteplicità di cause, dai fattori climatici ai fattori sociali, economici, politici e demografici, combinati tra loro, tanto che è difficile individuare a quale causa attribuire la responsabilità o identificare un univoco legame di causa-effetto, ma è innegabile affermare che nel ventesimo secolo, a partire dagli anni 70, essi hanno dominato lo

scenario geopolitico, incrementando il dibattito politico e giuridico in Italia e nell'Unione Europea.

Il fenomeno, possiamo dire, anche quale particolare manifestazione del più generale processo di globalizzazione in atto¹, ha raggiunto una certa stabilità strutturale nell'ordinamento italiano nel periodo 1998 - 2001, quando il legislatore ha inteso disciplinare l'immigrazione in maniera organica con un Testo Unico contenuto nel d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero* (d'ora in avanti T.U.I.) e, allorquando, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ha inserito l'immigrazione tra le materie previste dall'art. 117, comma 2 Cost., affidandone la relativa competenza alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Sulla condizione giuridica dello straniero e della tutela costituzionale dei suoi diritti, tra cui, appunto il diritto fondamentale alla salute, la dottrina si è ampiamente espressa², anche navigando nell'alveo tracciato dalla fervida giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia.

La Costituzione non fornisce un quadro chiaro e lineare per definire la condizione giuridica dello straniero e la sua disciplina, intendendosi per straniero il non cittadino italiano³.

¹ In tal senso R. SICURELLA, *Il controllo penale dell'immigrazione irregolare: esigenze di tutela, tentazioni simboliche, imperativi garantistici. Percorsi di riflessione critica*, in «Riv. it. dir. proc. pen.», 4, 2012, p. 1425.

² Sulla condizione giuridica dello straniero si veda S. MABELLINI, *La condizione giuridica dello straniero nel costituzionalismo multilivello*, in *Raccolta di Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 1771 e ss.; V. ONIDA, *La Costituzione ieri e oggi*, Bologna, Il Mulino, 2008, 4; E. ROSSI, *I diritti fondamentali degli stranieri irregolari*, in M. REVENGA SANCHEZ, a cura di, *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e in Spagna*, Milano – Valencia, Giuffrè, 2005, p. 109 e ss.; G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, Napoli, Jovene, 2007. Ma v. almeno già G. BISCOTTINI, *I diritti fondamentali dello straniero*, in *Studi in onore di Biondo Biondi*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1965, p. 333 e ss.; G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1992; L. MELICA, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturale*, Torino, Giappichelli, 1996; E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XV, Torino, Utet, 1999, *ad vocem*; P. BONETTI, *I principi, i diritti e i doveri. Le politiche migratorie*, in B. NASCIMBENE, a cura di, *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004, p. 82 e ss. Su stranieri e libertà di circolazione e soggiorno v. l'interessante tesi di I. NICOTRA, *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 198.

³ E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol. XV, Utet, Torino, 1999, p. 159, il quale osserva come – dietro il termine «straniero» – si nascondano invero una pluralità di figure giuridiche profondamente diverse: (a) i cittadini europei; (b) i cittadini extracomunitari (regolarmente residenti ai sensi della legislazione in materia di soggiorno e residenza, oppure irregolari); (c) gli apolidi;

Alcune disposizioni costituzionali parlano esplicitamente di «diritti dell'uomo», (art. 2 Cost.) oppure dell'«individuo» (art. 32 Cost.), altre disposizioni riconoscono taluni diritti in capo a «tutti» (artt. 19, 21, 24 Cost.); poi ve ne sono alcune che usano formule impersonali (artt. 13, 14, 15, 22, 25 Cost.), altre ancora, al contrario, utilizzano formule negative sancendo un diritto altrettanto universale (art. 22); e infine vi sono altre disposizioni che riconoscono taluni diritti in capo ai soli «cittadini» (artt. 4, 16, 17, 18, 38, comma 1, 48, comma 1, Cost.) al pari del titolo «Diritti e doveri dei cittadini» che la Parte I della Costituzione ha. E persino l'art. 3, comma 1, della Costituzione, che sembra letteralmente circoscrivere l'applicabilità del principio di uguaglianza formale ai soli «cittadini», al secondo comma affianca a tale principio un obbligo per la Repubblica di promuovere il pieno sviluppo della “persona umana”.

D'altronde, l'intera parte I della Costituzione va letta alla luce dei principi fondamentali che la precedono: pensiamo ad esempio all'art. 10, comma 2, Cost. che afferma che «la condizione giuridica dello straniero è determinata dalla legge, nel rispetto delle norme e dei trattati» nel quale troviamo una riserva rinforzata di legge e all'art. 2 Cost. nel quale è scolpito il principio personalista, con la sua intrinseca apertura universalistica (così Corte cost. sent. 18 luglio 1986, n. 199).

I diritti e le libertà tutelate nella parte I sembrano riferirsi alle esigenze essenziali della condizione umana, tanto da assurgere a una dimensione universalistica che supera il limite della territorialità e che prescinde dal legame di cittadinanza con un determinato ordinamento.

La mancanza nella Costituzione di un approccio esplicito alla posizione giuridica dello straniero e al riconoscimento dei suoi diritti può essere attribuita alla circostanza che all'epoca dei lavori costituenti l'Italia era un Paese di emigrazione e, quindi, questo

(d) i «non-cittadini» cui è accordata specifica protezione (i titolari del diritto di asilo, oppure i rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra). Per una ampia analisi delle formule utilizzate nella Costituzione per l'attribuzione dei diritti e doveri cfr. P. BONETTI, *Prime note sulla tutela costituzionale contro il razzismo e la xenofobia*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1, 1994, pp. 33-34; B. NASCIMBENE, *Lo straniero nel diritto italiano*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 8 e ss.

tema non poteva essere particolarmente sentito⁴. L'attenzione dei Costituenti era rivolta principalmente alla tutela dei lavoratori italiani all'estero (art. 35, quarto comma, Cost.)⁵.

Questa scelta riflette l'orientamento dei Costituenti, che hanno voluto riservare alla legislazione ordinaria il compito di definire i dettagli della posizione giuridica degli stranieri, adattandola alle circostanze e agli obblighi internazionali del momento. L'assenza di un riferimento specifico agli stranieri nelle altre norme sui diritti individuali indica che per essi la Costituzione ha preferito adottare formulazioni più generali, lasciando implicitamente aperta la possibilità di estendere a loro le tutele costituzionali fondamentali. Tanto che la parola straniero compare solo nell'art. 10 Cost., in cui si riserva alla legge la disciplina della condizione giuridica di tale soggetto, (art. 10, comma 2, Cost.) prevedendo il diritto di asilo in favore dello stesso (art. 10, comma 3, Cost.) e stabilendo il divieto di estradizione (art. 10, comma 4, Cost.) e non anche nelle altre disposizioni che prevedono i singoli diritti.

Ed è per questo motivo che, manifestatasi l'immigrazione in tutta la sua ampiezza, la possibilità di ricomprendere anche gli stranieri immigrati tra i titolari dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione con l'esigenza di tutela della sicurezza come interesse della collettività è iniziata ad essere una delle questioni maggiormente indagata.

Tre le principali teorie sul riconoscimento dei diritti costituzionali agli stranieri. Una corrente dottrinale sostiene che i diritti non espressamente riservati ai "cittadini" devono essere riconosciuti anche agli "stranieri", mentre i diritti riservati ai cittadini possono essere estesi agli stranieri dal legislatore ordinario, nei limiti previsti dal diritto internazionale e generalmente escludendo i diritti politici⁶. Un'altra posizione ritiene che

⁴ Per la discussione sulla condizione giuridica dello straniero, si vedano gli atti della Assemblea Costituente nella seduta dell'11 aprile 1947 pubblicati su <https://www.nascitacostituzione.it/01principi/010/index.htm?art010-019.htm&2> (data ultima consultazione 30.10.2024)

⁵ Cfr. C. CORSI, *Lo stato e lo straniero*, Padova, Cedam, 2001, p. 59; nonché P. BELLOCCHI, R. STAIANO, *Lo status giuridico degli immigrati extracomunitari tra repressione e legalizzazione del lavoro irregolare*, in F. RIMOLI, a cura di, *Immigrazione e integrazione. Dalla prospettiva globale alle realtà locali*, II, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, pp. 33-35. Per un'analisi sociologica delle origini della questione in Italia v. tra gli altri C. BONIFAZI, *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 69 e ss.

⁶ In tal senso cfr. A. BARBERA, Art. 2, in G. BRANCA, a cura di, *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, Zanichelli, 1975, p. 117 e ss.; A. CASSESE, Art. 10, *ibid.*, p. 588 e ss.; P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1953, p. 51 e ss.; Id., *Diritti dell'uomo e libertà*

l'estensione dei diritti costituzionali agli stranieri dipenda dalla natura stessa dei diritti garantiti dalla Costituzione e, quindi, dalla sua riferibilità alla “persona” oppure al “cittadino”, membro della comunità statale⁷. Infine, un’ulteriore teoria considera che la regolamentazione della condizione giuridica degli stranieri sia principalmente affidata alla riserva di legge prevista dall'art 10, comma 2, Cost.⁸.

In questo contributo si tenterà di riflettere sul contenuto di uno dei diritti fondamentali, il diritto alla salute, come costituzionalmente riconosciuto e, dunque, sugli stranieri come soggetti beneficiari di tale tutela. Si cercherà di dimostrare che la salute è un bene supremo per ogni individuo – e non importa da dove provenga, ma solo che si trovi sul territorio italiano - rispetto al quale tutto il resto è destinato a cedere il passo.

Si analizzerà anche la normativa primaria per comprendere se essa possa essere considerata realmente attuativa della norma costituzionale e delle norme dei trattati internazionali e pattizie, in termini di prospettive di riforma.

La locuzione utilizzata nell’art. 32, comma 1, Cost.⁹, è chiara: la salute non solo è un diritto fondamentale, ma è riconosciuto espressamente a tutti gli individui.

fondamentali, Bologna, il Mulino, 1984, p. 31 e ss. (criticamente sulla consistenza meramente legislativa dei diritti estesi agli «stranieri» cfr. A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in «Rivista AIC», 2, 2011, p. 8 e ss., consultabile all’indirizzo internet www.rivistaaic.it data ultima consultazione 30.10.2024).

⁷ In tal senso, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Vol. II, Padova, Cedam, 1976, p. 1153; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 697. Altri, infine, ritengono che la disciplina costituzionale della condizione giuridica degli stranieri risieda, essenzialmente, nella riserva di legge contenuta nell’art. 10, comma 2, Cost.: cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., p. 319; Id., *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, cit., p. 38 e ss.; G. ZAGREBELSKY, *Questioni di legittimità costituzionale della l. 3 febbraio 1963 n. 69, istitutiva dell’ordine dei giornalisti*, in «Giur. Cost.», 1968, p. 350 e ss.; P. BONETTI, *Prime note sulla tutela costituzionale contro il nazismo e la xenofobia*, cit., 51 e ss.

⁸Cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., 319; Id., *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, cit., p. 38 e ss.; G. ZAGREBELSKY, *Questioni di legittimità costituzionale della l. 3 febbraio 1963 n. 69, istitutiva dell’ordine dei giornalisti*, in «Giur. Cost.», 1968, p. 350 e ss.; P. BONETTI, *Prime note sulla tutela costituzionale contro il nazismo e la xenofobia*, cit., p. 51 e ss.

⁹ Secondo l’art. 32, primo comma, della Costituzione «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti».

La sua tutela, con riferimento in particolare allo straniero extra-comunitario e apolide¹⁰ che arriva e soggiorna temporaneamente sul territorio italiano, appare prioritaria e tale contributo è ad essa dedicato.

La salute viene posta in Costituzione come il bene in senso giuridico oggetto, sia in relazione all'individuo singolo che alla collettività, della tutela costituzionale che la Repubblica deve assicurare e garantire. Ma è al contempo fondata sul secondo comma dell'art. 32 Cost. secondo il quale il diritto alla salute è un diritto a prestazioni, che si identifica con la pretesa a che la Repubblica intervenga direttamente a tutelare il bene-salute, apprestando a tale fine le risorse finanziarie, organizzative e umane affinché tali servizi possano essere effettivamente erogati¹¹.

A lungo ci si è interrogati sul contenuto del diritto alla salute e sugli strumenti di attuazione del diritto stesso. Il contenuto del diritto che la Costituzione riconosce a tutti gli individui è complesso: la situazione di benessere psico-fisico, intesa in senso ampio, con cui si identifica il bene salute si traduce nella tutela costituzionale dell'integrità psico-fisica, del diritto a un ambiente salubre, del diritto alle prestazioni sanitarie e della cosiddetta libertà di cura (in altri termini, diritto di essere curato e di non essere curato).

Certo è che non può non dirsi che l'art. 32 Cost., nel suo contenuto, sia l'approdo di un processo storico – politico secolare¹² e costituisca un elemento netto di rottura rispetto all'epoca liberale e fascista¹³. Se oggi, infatti, il principio costituzionale in esso racchiuso sembra scontato, non va dimenticato che per molto tempo (si pensi allo Stato Unitario nella sua originaria configurazione di Stato di diritto) ogni problema relativo al diritto alla salute è stato affrontato come un problema di solo ordine pubblico¹⁴ (al fine di contenere e arginare epidemie) e il benessere dei cittadini non era in alcun modo

¹⁰ Interessante è la ricostruzione operata sugli stranieri comunitari ed extracomunitari da B. NASCIMBENE, *Comunitari ed extracomunitari: le ragioni del doppio standard*, in *La condizione giuridica dello straniero nella giurisprudenza costituzionale, Atti del Seminario svoltosi in Roma – Palazzo della Consulta, 26 ottobre 2012*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 95 e ss.

¹¹ Così D. MORANA, *La salute come diritto costituzionale. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 24.

¹² Per la ricostruzione compiuta del processo storico – politico si rimanda a R. FERRARA, *Principi di diritto sanitario, I*, Torino, Giappichelli, 1995, p. 9 e ss.

¹³ A. SIMONCINI – E. LONGO, *Art. 32*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI, a cura di, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, pp. 656-657

¹⁴ R. FERRARA, *Principi di diritto sanitario*, cit., p. 12 e ss.

considerato al pari di ogni istanza sociale della società civile, se non in sporadici casi¹⁵. Ma si era ancora molto lontani dal considerare come meritevole di tutela il diritto alla salute, poiché piuttosto era la componente di assistenza sociale, e non sanitaria, a essere predominante.

È, quindi, con la Costituzione del 1948 che il diritto alla salute viene riconosciuto e prescritto come situazione giuridicamente soggettiva protetta. Infatti, in uno Stato moderno sociale di diritto, non può accettarsi alcuna contrapposizione tra diritto individuale e diritto sociale. Anzi, proprio alla luce della interpretazione degli artt. 2, 3, 2 comma, e 32 Cost., i diritti sociali sono la sostanza dei diritti di libertà¹⁶ e in questa ottica lo Stato deve tendere a «correggere e riequilibrare le distorsioni e diseguaglianze dei punti di partenza, con politiche perequative a forte contenuto sociale»¹⁷. È in questo modo che è stato concepito il principio contenuto nell'art. 32: la Repubblica ha tra i suoi fini, tra le proprie competenze e compiti (intesi come funzioni pubbliche), la realizzazione del fine primario della salute come, appunto, fondamentale diritto dell'individuo. Esso comporta una pretesa positiva nei confronti dello Stato (estesa anche alle Regioni, dopo la modifica del titolo V della Costituzione), chiamato a predisporre strutture, mezzi e personale idonei ad assicurare una condizione di salute ottimale alla singola persona nonché ad attuare una efficace politica di prevenzione, cura e intervento sulle possibili cause di turbativa dell'equilibrio psico-fisico della popolazione in generale.

¹⁵ Si pensi alla Legge 17/07/1890 n. 6972 che istituì le IPAB, Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, oppure alla Legge 5849\1888 «*Sulla tutela dell'igiene e della sanità pubblica*» meglio nota come Codice Sanitario che attribuiva tutte le competenze al Ministero degli Interni, che le esercitava a livello locale tramite i prefetti e i sindaci. Poi si pensi al *Testo Unico sulle Leggi Sanitarie* (T.U. 1265\1934, emanato in epoca fascista) che non ha mutato l'impostazione precedente gerarchica che affidava l'assistenza sanitaria a strutture private sotto il controllo dello Stato.

¹⁶ Sul diritto alla salute come diritto di libertà e sulla categoria dei nuovi diritti da esso discendenti v.: M. LUCIANI, *Nuovi diritti fondamentali e nuovi rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione*, in «Rivista Critica di Diritto Privato», 1985, p. 61; T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 694; S. FOIS, «Nuovi» diritti di libertà, in *Nuove dimensioni dei diritti di libertà*, in *Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 1990, p. 81; F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995, p. 2 ss.; C. P. BARILE, *I Nuovi Diritti dell'età tecnologica*, Roma, Giuffrè, 1991, 1; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge, diritto, giustizia*, Torino, Einaudi, 1992; A. PACE, *Diritti "fondamentali" al di là della Costituzione?* in «Politica del Diritto», 1993, p. 3.

¹⁷ R. FERRARA, *Diritto alla salute*, in «Digesto delle discipline pubblicistiche», 517 ss.

Come è stato osservato da autorevole dottrina, la formula utilizzata dal Costituente nell'art. 32 è assertiva, ma anche certamente sintetica, e contiene in sé la tutela di una molteplicità di situazioni giuridiche soggettive, molto diverse tra loro: dalla libertà di scegliere il medico e il luogo di cura, alla libertà positiva di cura, comprensiva anche della libertà di scelta della terapia e distinta dall'altra fondamentale dimensione della libertà di scelta terapeutica basata sul secondo comma dell'art. 32 Cost., ovvero la libertà negativa, da interventi coercitivi o da altre imposizioni di terzi¹⁸.

Quanto sin qui detto vale, nei limiti che si dirà, anche per gli stranieri non regolarmente soggiornanti in virtù del principio di uguaglianza inteso non quale «diritto [fondamentale] all'uguaglianza»¹⁹ bensì quale «principio riguardante l'intero ordinamento giuridico o – quanto meno – l'intera funzione legislativa ordinaria»²⁰ che informa l'ordinamento giuridico. Pertanto, sebbene l'art. 3 della Costituzione utilizza il

¹⁸ Sulla natura multidimensionale del diritto alla salute v. M. LUCIANI, *Salute, I) Diritto alla salute – dir. cost.* in Enc. Giur., XXVII, Roma, Treccani, 1991, p. 5 (che rileva come si tratti di una «formula sintetica con la quale si esprime la garanzia di una pluralità di situazioni giuridiche soggettive assai differenziate tra loro»), nonché, fra gli altri, A. SIMONCINI - E. LONGO, *Commento all'art. 32*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI, a cura di, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 655 ss., D. MORANA, *La salute come diritto costituzionale. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2013, e già ID. *La salute nella Costituzione italiana. Profili sistematici*, Milano, Giuffrè, 2002. Sulla giurisprudenza costituzionale relativa alle diverse dimensioni del diritto alla salute v., oltre agli autori già citati, sinteticamente, M. SICLARI, *L'articolo 32, primo comma, della Costituzione italiana*, e M. CARTABIA, *L'articolo 32, secondo comma della Costituzione italiana*, entrambi in «Monitor», 29, 2012, rispettivamente p. 14 e ss. e p. 21 e ss. (che riconduce la libertà di scegliere il medico e il luogo di cura alla «libertà positiva» di cura, comprensiva anche della libertà di scelta della terapia e distinta dall'altra fondamentale dimensione della «libertà di scelta terapeutica» basata sull'art. 32, co. 2 Cost., ovvero la «libertà negativa», «da interventi coercitivi o da altre imposizioni di terzi»).

¹⁹ G. FERRARA, *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, in *Studi in onore di G. Chiarelli*, tomo II, Milano, Giuffrè, 1974, p. 1089 e ss. Analogamente cfr. M.C. LOCCHI, *Facta sunt servanda: per un diritto di realtà in tema di uguaglianza degli stranieri*, in «Quad. Cost.», n. 3, 2010, p. 571 spec. nota n. 2.; A. GUAZZAROTTI, *L'eguaglianza è un diritto?*, in D. TEGA, a cura di, *Le discriminazioni razziali ed etniche. Profili giuridici di tutela*, Roma, Armando Editore, 2011, p. 197. Con riguardo al «nucleo forte» dell'uguaglianza cfr. A. CERRI, *Uguaglianza (principio costituzionale)*, in Enc. Giur., vol. XXXVI, Roma, 1994, p. 7 e P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, il Mulino, 1984, p. 79.

²⁰ Così L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 170, per il quale «la parità di trattamento non costituisce invero, neppure in un senso larghissimo, un bene per sé stante; né presuppone un «agere» od implica un potere dell'interessato (che non si risolva nell'avvio di un processo costituzionale), ma richiede soltanto che l'ordinamento si atteggi in un determinato modo nei confronti dell'interessato stesso». Analogamente cfr. A. CELOTTO, *Il problema dell'eguaglianza*, in Id., *Le declinazioni dell'eguaglianza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, p. 19; Id., *Art. 3, 1° co. Cost.*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 69. Anche la Corte Costituzionale, sentenza n. 25 del 1966, punto n. 1 del *Considerato in diritto*, l'ha definita un «principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obiettiva struttura».

termine «cittadini» sia nel primo che nel secondo comma, il principio di uguaglianza deve essere applicato anche agli stranieri, poiché tale principio ha ormai assunto una portata «universale» come criterio per distinguere ragionevolmente le diverse situazioni create dal legislatore. Di conseguenza, così come per i cittadini, anche per ogni altro soggetto, sia esso persona fisica o giuridica, il principio di uguaglianza vieta qualsiasi distinzione irragionevole²¹ e la discrezionalità del legislatore deve «essere contenuta nell'ambito della ragionevolezza»²². Pertanto, può dirsi, che il riferimento testuale ai soli «cittadini» dell'art. 3, comma 1, Cost., è un falso problema, essendo esso un precetto che pervade il nostro ordinamento giuridico e dunque non può che riguardare e valere anche per gli «stranieri».

1.1. La tutela della salute dello straniero nei trattati internazionali

Il diritto alla salute, inteso come assoluto e fondamentale dell'uomo, strettamente inerente alla persona umana e per tale ragione riconoscibile all'individuo a prescindere dalla cittadinanza, trova tutela anche nelle fonti internazionali, ove riceve un diretto riconoscimento.

La prima proclamazione del diritto alla salute come diritto dell'individuo la troviamo nell'art. 25 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel dicembre del 1948. Esso prevede che «Ogni individuo ha il diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari». Come si evince dalla lettura di tale disposizione, il diritto alla salute trova un'ampia estensione, non essendo limitato all'esclusiva assistenza sanitaria, ma in stretta connessione con altri diritti sociali, quali appunto l'abitazione e l'assistenza sociale.

La *Carta sociale europea*, trattato del Consiglio d'Europa, adottato a Torino nel 1961 e riveduta a Strasburgo nel 1996, tutela in più parti il diritto alla salute riconoscendo

²¹ Cfr. F. SORRENTINO, *Eguaglianza*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 48-49.

²² C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, Cedam, 2001, pp. 123-124

che ogni persona ha diritto di usufruire di tutte le misure che le consentano di godere del miglior stato di salute ottenibile. Gli articoli 11 e 13 lo definiscono come diritto di ogni *persona*, accantonando ogni distinzione basata sulla cittadinanza.

L'art. 5 della *Convenzione OIL* del 1949 si preoccupa dei lavoratori emigranti e di come ogni Stato membro debba impegnarsi a mantenere dei servizi medici appropriati per il lavoratore e la sua famiglia.

Si cita ancora la *Convenzione sui diritti del fanciullo* approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 e ratificata con la legge n. 176 del 27 maggio 1991. Assume importanza l'art. 24 nella parte in cui prevede che la salute del minore debba essere tutelata, senza che possa essere rilevante la nazionalità del minore, né la sua regolare presenza all'interno del territorio²³.

Sempre in relazione ai soggetti sensibili, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha approvato nel 1979 la *Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne*, ratificata con la legge 14 marzo 1985, n. 132. L'art.12 prevede che gli stati debbano eliminare ogni forma di discriminazione nel campo sanitario e, in particolare, debbano prevedere forme di protezione per quanto riguarda la gravidanza.

Anche la normativa unionale in materia di tutela della salute dello straniero prevede che in materia sanitaria venga garantito un elevato livello di protezione della salute umana (cfr. art. 35 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*). Più specifiche sono alcune direttive riguardanti le problematiche dello straniero: la direttiva 2003/86/CE nella parte in cui non richiede come requisito al ricongiungimento familiare del rifugiato il possesso di un'assicurazione medica e la direttiva 2008/115/CE nella parte in cui prevede che in tema di rimpatrio si debba tener conto degli interessi del bambino, della vita familiare e delle condizioni di salute della persona interessata.

²³ L'art. 24 prescrive: «Gli Stati parti riconoscono il diritto del minore di godere del miglior stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione. Essi si sforzano di garantire che nessun minore sia privato del diritto di avere accesso a tali servizi».

La *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* (d'ora in poi CEDU) non contiene alcuna previsione specifica in materia di tutela della salute, ma è l'art. 3, per il quale nessuno può essere sottoposto a tortura o a trattamenti inumani o degradanti, a essere la norma di riferimento posta a fondamento degli interventi di tutela. In base a questa disposizione, la Corte EDU ha giudicato incompatibili con la Convenzione alcuni provvedimenti di espulsione emessi nei confronti di immigrati irregolari gravemente malati, che nei loro Paesi d'origine non avrebbero avuto accesso alle cure necessarie o a una rete familiare di supporto²⁴. In altri casi, però, la Corte ha escluso la violazione della disposizione considerando la minore gravità della malattia, la possibilità di ottenere cura nel Paese d'origine, seppure a costi maggiori, e la presenza di una rete familiare di sostegno. Ha, inoltre, chiarito che, in linea generale, gli stranieri soggetti a espulsione non possono rivendicare il diritto a rimanere nel territorio di uno Stato contraente per continuare a ricevere assistenza medica o sociale. Sebbene l'articolo 3 possa, in casi eccezionali, impedire l'espulsione di stranieri gravemente malati, la Corte non estende tale tutela indiscriminatamente, riconoscendo che obblighi troppo ampi di assistenza sanitaria gratuita in favore degli stranieri espulsi potrebbero incidere significativamente sulle risorse nazionali. In questo senso, la Corte EDU lascia agli Stati una certa discrezionalità nella regolamentazione dell'assistenza sanitaria per gli stranieri, tenendo conto sia dei diritti umani sia delle esigenze pratiche legate alla gestione delle risorse pubbliche. Tale approccio mette in luce come la Corte operi una valutazione di proporzionalità tra il diritto alla salute dell'individuo e l'interesse dello Stato a controllare le proprie politiche sociali²⁵.

²⁴ In tal senso si vedano sentenza 02/05/1997 n. 30, ric. n. 30240/96, D. c. Regno Unito; sentenza 13/12/2016, ric. n. 41738/10, Paposhvili v. Belgio; sentenza 27/05/2008, ricorso n. 26565/05, N. contro Regno Unito, in part. § 44.

²⁵ La Corte non ha ravvisato una violazione della Convenzione nel caso Karara c. Finlandia, n. 40900/98, decisione della Commissione del 29 maggio 1998, in cui la malattia non era in fase avanzata, e nel caso S.C.C. c. Svezia, n. 46553/99, 15 febbraio 2000, nel quale la Corte specifica che le cure necessarie erano comunque disponibili nel Paese di origine sebbene a costi notevoli. In ragione dello stadio non avanzato della malattia e del sostegno della rete parentale sono stati dichiarati inammissibili anche i ricorsi Ndangoya c. Svezia, n. 17868/03, 22 giugno 2004 (anche in questo caso viene, tuttavia, evidenziato il costo considerevole dei medicinali) e Amegnigan c. Paesi Bassi, n. 25629/04, 25 novembre 2004. Si veda inoltre anche Bensaid c. Regno Unito, n. 44599/98, in riferimento alla schizofrenia, non ritenuta dalla Corte EDU uno dei casi in cui può trovare applicazione l'art. 3 della Convenzione.

2. Il diritto alla salute degli stranieri non regolarmente soggiornanti, anche in relazione al principio di eguaglianza, nella giurisprudenza costituzionale.

La prima giurisprudenza costituzionale che ha affrontato, direttamente, la questione riguardante la riferibilità dell'art. 3, comma 1, della Costituzione agli «stranieri» risale al 1967²⁶. Secondo tale primo orientamento, nelle materie che, per un qualche profilo, coinvolgono un diritto fondamentale, quale è la salute come espressamente enunciato dal primo comma dell'art. 32 Cost., l'uguaglianza è un principio che non tollera distinzioni fondate sulla “cittadinanza”; nelle materie che non coinvolgono un diritto fondamentale, invece, il principio di uguaglianza non impone al legislatore alcun vincolo particolare in merito alla disciplina della condizione giuridica degli stranieri²⁷. La tesi appena richiamata è rinvenibile anche nella giurisprudenza più recente²⁸, ma la Corte Costituzionale, nel corso degli anni, sembra aver mutato atteggiamento rispetto alla questione²⁹.

²⁶ La dottrina che ha ricostruito questa giurisprudenza è, oramai, molto vasta. Per tutti, cfr. C. CORSI, *Straniero* (diritto costituzionale), in *Enc. Dir. Annali VI*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 878 e ss.; F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto all'immigrazione irregolare*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 45 e ss.; P. PASSAGLIA – R. ROMBOLI, *La condizione giuridica dello straniero nella prospettiva della Corte costituzionale*, in M. REVENGA SANCHEZ, a cura di, *I problemi costituzionali dell'immigrazione tra Italia e Spagna, II Giornate Italo- Spagnole di giustizia costituzionale. El Puerto de Santa Maria, 3-4 ottobre 2003*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 11 e ss.; P. BONETTI, *Prime note sulla tutela costituzionale contro il razzismo e la xenofobia*, cit., p. 38 e ss.

²⁷ Così Corte Costituzionale, sentenza n. 120 del 1967, punto n. 2 del *Considerato in diritto*. In tal senso anche la successiva Corte Costituzionale, sentenza n. 104 del 1969, punto n. 4 del *Considerato in diritto*. Si veda su tale primo orientamento M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, cit., p. 214. Analogamente cfr. S. SICARDI, *L'immigrato e la Costituzione. Note sulla dottrina e la giurisprudenza costituzionale*, in «Giur. It.», 4, 1996, p. 319 e ss.

²⁸ Cfr., ad esempio la nota sentenza della Corte in materia, la n. 432 del 2005, punto n. 5.1. del *Considerato in diritto*, dove si può leggere: «[...] il principio costituzionale di uguaglianza non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero solo quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo (v., fra le tante, la sentenza n. 62 del 1994): così da rendere legittimo, per il legislatore ordinario, introdurre norme applicabili soltanto nei confronti di chi sia in possesso del requisito della cittadinanza – o all'inverso ne sia privo – purché tali da non compromettere l'esercizio di quei fondamentali diritti».

²⁹ Per una rassegna di sentenze, più recenti, che riaffermano i principi già affermati nelle citate sentenze degli anni 60 del secolo scorso cfr. M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, cit., p. 214, nota n. 29 e C. CORSI, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in «Federalismi.it», 3, 2014, p. 3, spec. nota n. 2, consultabile all'indirizzo internet www.federalismi.it. (data ultima consultazione 30.10.2024)

Infatti, abbiamo assistito a una attenuazione della contrapposizione fra ambiti coperti dai diritti fondamentali e ambiti riservati alla discrezionalità del legislatore³⁰.

In alcune più recenti sentenze riguardanti l'accesso degli «stranieri» a talune prestazioni sociali, la Corte ha chiarito che – anche in assenza di un diretto coinvolgimento di diritti fondamentali – la discrezionalità del legislatore nel riservare ai cittadini un trattamento diverso (e più favorevole) rispetto a quello degli stranieri rimane comunque vincolata al principio di ragionevolezza³¹. Tale principio impone al legislatore di evitare discriminazioni arbitrarie, assicurando che eventuali differenze di trattamento tra cittadini e stranieri siano giustificate da ragioni oggettive e proporzionate agli scopi perseguiti. In questo modo, la Corte ha valutato un equilibrio tra la discrezionalità dello Stato nelle politiche sociali e la necessità di rispettare standard di equità e inclusione, riconoscendo che, pur non essendo equiparati ai cittadini, gli stranieri devono poter beneficiare di un trattamento che sia comunque ragionevole e rispettoso della dignità della persona umana.

D'altronde, la tutela dei diritti fondamentali deve pur sempre trovare un bilanciamento ragionevole con il controllo giuridico dell'immigrazione, al quale la Corte costituzionale ha appunto riconosciuto il valore di «interesse pubblico primario costituzionalmente rilevante» (Corte cost. sent. 250/2010)³².

Proprio a proposito della salute, in altre sentenze la Corte Costituzionale³³ ha evidenziato che è un diritto che la Repubblica italiana riconosce all'individuo in quanto tale e non concede in relazione a condizioni determinate, essendo tale diritto riconosciuto anche allo straniero, qualunque sia la sua posizione rispetto alla normativa sull'ingresso e soggiorno, poiché, se è pur vero che «il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute è costituzionalmente condizionato dalle esigenze di bilanciamento con

³⁰ Cfr. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., p. 162.; Id., *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in «Le Regioni», 2, 2006, p. 510; A. CERRI, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1976, p. 61.

³¹ Così Corte Cost., sent. 432/2005, punto n. 5.1. del *Considerato in diritto*.

³² L. MEZZETTI, *I sistemi sanitari alla prova dell'immigrazione. L'esperienza italiana*, in «Rivista AIC», 1, 2018, p. 11 e ss.

³³ Così Corte Cost., sent. 252/2001, §2.

altri interessi costituzionalmente protetti, la garanzia di un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana impedisce la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto. Questo nucleo irriducibile di tutela della salute quale diritto fondamentale della persona deve perciò essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso e il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso» (in tal senso, *ex plurimis*, Corte Cost. sentt. n. 61/2011, n. 269/2010, n. 432/2005, n. 252/2001, n. 509/2000, n. 309/1999 e n. 267/1998).

Con l'elaborazione del concetto di “nucleo irriducibile” del diritto alla salute la Corte Costituzionale ha di fatto garantito la tutela della salute da parte del legislatore in favore degli «stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato»³⁴.

Dunque, il legislatore non può comprimere tale tutela in caso di irregolarità nel soggiorno proprio perché si ritiene che non possa esser toccato «un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana». Ciò «impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto» (cfr., *ex plurimis*, Corte Cost. sentt. 509/2000, 309/1999, 267/1998).

La giurisprudenza costituzionale ha, a sua volta, posto l'accento sul rango assolutamente primario del valore-salute «sia per la sua inerenza alla persona umana sia per la sua valenza di diritto sociale, caratterizzante la forma di Stato sociale disegnata dalla Costituzione»³⁵ e per usare sempre le parole della Corte costituzionale, i diritti

³⁴ Con la sentenza n. 252/2001 la Corte Costituzionale italiana, su questo punto, segue dunque quello che viene definito *core approach*, contrapposto all'approccio della “ragionevole realizzazione”: il primo si basa sull'individuazione di un contenuto categorico minimo all'interno di uno specifico diritto sociale, suscettibile di applicazione *erga omnes* in qualsiasi contesto e anche di fronte ai poteri pubblici tenuti ad assicurarli, mentre il secondo mira piuttosto a valutare le decisioni dei pubblici poteri sulla base del contesto socio-economico e culturale nel quale le stesse si inseriscono, richiedendo la massima realizzazione del diritto rispetto alle concrete possibilità di azione (cfr. C. VALENTINI, *Il futuro dei diritti sociali. Tra garanzie essenziali e garanzia ragionevoli*, in «Jura Gentium», 2, 2012, p. 20 e ss.).

³⁵ Corte Cost., sent. n. 37/1991.

fondamentali e tra questi quelli sociali, quale è il diritto alla salute, spettano alle persone «in quanto esseri umani»³⁶.

3. *L'accesso ai servizi sanitari degli stranieri non regolarmente soggiornanti.*

L'attuazione del diritto alla salute, inteso come diritto sociale a ricevere prestazioni (il cosiddetto diritto alla cura), è stata garantita nell'ordinamento italiano con l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) tramite la Legge 23 dicembre 1978, n. 833. La norma introduttiva di questa legge, in linea con i principi costituzionali, dichiara che il SSN è destinato alla promozione, mantenimento e recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione, senza alcuna distinzione di condizioni individuali o sociali, garantendo l'uguaglianza dei cittadini nell'accesso al servizio. L'ampia formulazione di tale norma ha un valore programmatico e, per quanto riguarda gli stranieri, deve essere interpretata in combinato disposto con le norme sull'immigrazione.

La legge n. 833/1978, rispetto a quanto già previsto dalla c.d. legge Mariotti 12 febbraio 1968, n. 132³⁷, amplia le possibilità di accesso degli stranieri all'assistenza sanitaria disponendo che spetta alla competenza amministrativa statale «l'assistenza sanitaria ai cittadini italiani all'estero e l'assistenza in Italia agli stranieri ed agli apolidi, nei limiti ed alle condizioni previste da impegni internazionali, avvalendosi dei presidi sanitari esistenti» (art. 2, c. 6, lett. a).

Si riconosce, quindi, che gli stranieri possono accedere a tutte le prestazioni fornite dal SSN quando ciò è stabilito da impegni internazionali assunti dallo Stato italiano verso

³⁶ Corte Cost., sent. n. 105/2001.

³⁷ Si pensi che già in epoca pre-repubblicana, la Legge 17 luglio 1890, n. 6972 sulle IPAB, c.d. legge Crispi, prevedeva che lo Stato italiano erogasse l'assistenza sanitaria anche agli stranieri e prima della legge istitutiva del SSN, precorritrice della stessa, la Legge 12 febbraio 1968, n. 132 (c.d. legge Mariotti) prevedeva che l'assistenza ospedaliera pubblica (si badi bene, solo questa) fosse erogata anche a favore degli stranieri, individuando un obbligo di ricovero senza particolare convenzione o richiesta di alcuna documentazione, sia dei cittadini italiani che stranieri che necessitavano di *urgenti* cure ospedaliere per qualsiasi malattia, o per infortunio, o per maternità, siano o meno assistiti da enti mutualistici ed assicurativi o da altri enti pubblici e privati.

i Paesi di origine dei cittadini stranieri. Di conseguenza, non è lo *status* dello straniero sul territorio italiano a essere determinante, bensì la presenza di accordi specifici in materia di assistenza sanitaria tra l'Italia e il Paese di cittadinanza dello straniero che necessita di cura, in conformità e attuazione di quanto disposto dall'art. 10, comma 1 e 2, Cost.

Due anni dopo l'istituzione del SSN, la legge 29 febbraio 1980, n. 33, che ha convertito in legge il d.l. 30 dicembre 1979, n. 663 sul finanziamento del SSN, ha integrato l'art. 5 aggiungendo i commi 6, 7 e 8. In particolare, il comma 6 prevede che «gli stranieri residenti in Italia possono, a domanda, usufruire dell'assistenza sanitaria» al pari dei cittadini per tutti i servizi offerti dal SSN». Il comma 7 prescrive di valutare che agli stranieri presenti sul territorio continuino a essere garantite «le cure urgenti ospedaliere per malattia, infortunio e maternità. Infine, il comma 8 dispone che tutti gli stranieri, residenti e non, sono tenuti a contribuire al costo delle prestazioni ricevute in Italia, consentendo solo ai primi la facoltà di iscriversi al SSN.

La tensione a livello normativo primario in materia di contenuto della tutela del diritto alla salute in favore dello straniero non regolarmente soggiornante ovvero colui che si trova sul territorio italiano ed è sottoposto alla sua giurisdizione, quindi privo di permesso di soggiorno, è evidente.

Per la prima volta nel 1986, con la legge 30 dicembre 1986, n. 943, nel dare attuazione ai principi contenuti nella *Convenzione OIL* del 1975, il Legislatore attribuisce all'immigrato, regolarmente soggiornante, lo *status* di soggetto di diritto, al quale deve essere assicurato, tra gli altri diritti, anche quello alla tutela della salute.

Ma è con la legge 6 marzo 1998, n. 40, che contiene la «*Disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione giuridica dello straniero*» che il legislatore, nel delegare al Governo l'emanazione di un decreto contenente un testo unico sulla disciplina degli stranieri, amplia il concetto di accesso alle cure e di tutela della salute, estendendo allo straniero presente sul territorio nazionale, anche non in regola, i programmi di medicina preventiva e, dunque, non più le sole cure essenziali. Con tale legge si cambia anche la prospettiva verso la persona immigrata, vista non solo come soggetto da proteggere, ma come portatore di interessi e diritti. La legge introduce norme

che regolano il fenomeno migratorio sia sul piano teorico sia su quello pratico, con l'obiettivo di promuovere il più alto livello di integrazione della persona straniera. L'integrazione viene così concepita come un'interazione e un percorso comune tra persone di provenienze geografiche e culturali diverse, che si trovano a convivere e a interagire³⁸.

Il punto di svolta nella politica statale sull'immigrazione si colloca alla fine degli anni 90, con il Piano Sanitario Nazionale (PSN) 1998-2000, che tra gli obiettivi di salute del triennio include il rafforzamento della tutela dei gruppi vulnerabili, in particolare degli immigrati stranieri. La novità di questo approccio risiede nel considerare la salute come una questione complessa, da affrontare in modo combinato, integrando gli aspetti medico-sanitari con quelli etici, psicologici e culturali.

Fondamentale, in questa prospettiva, è stato anche l'Accordo Stato-Regioni del 2013³⁹, che ha stabilito, per la prima volta nell'ambito di un'intesa tra Stato e autonomie locali l'obiettivo di garantire parità di trattamento, a livello nazionale, tra cittadini italiani e persone straniere per quanto riguarda l'assistenza sanitaria. L'accordo ha, inoltre, confermato il diritto all'accesso alle cure essenziali e urgenti per le persone straniere prive di permesso di soggiorno e per i cittadini comunitari non iscritti all'anagrafe, attraverso l'uso rispettivamente del codice STP (Straniero Temporaneamente Presente) e del codice ENI (Europa Non Iscritto). In linea con le norme internazionali come la *Convenzione sui diritti del fanciullo* e la Risoluzione A7-0032/2011 del Parlamento Europeo (punti 5 e 22, dell'8 febbraio 2011), l'accordo ha anche sancito l'iscrizione obbligatoria al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) di tutti i minori stranieri, anche in assenza del permesso di soggiorno, in virtù del primario interesse alla tutela del minore.

Venendo alla disciplina dell'accesso alle cure per i cittadini di paesi terzi, nell'ordinamento italiano essa è contenuta nel *Testo Unico sull'Immigrazione* (d'ora in poi T.U. I. - d.lgs. n. 286 del 1998 ss.mm.ii.).

³⁸ Secondo M. CUNIBERTI, *Immigrazione e Costituzione*, in «Forum della Rivista di diritto costituzionale, 2001», 218 e ss. la legge delega 40/1998 e il successivo d.lgs. 286/1998 appaiono come “un compromesso soddisfacente tra l'esigenza di un controllo sull'immigrazione e la tutela dei diritti di chi entra legalmente”.

³⁹ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 32 del 7 febbraio 2013 - Suppl. Ordinario n. 9.

Con l'entrata in vigore del T.U.I. la condizione di regolarità nel territorio italiano e le caratteristiche del permesso di soggiorno diventano i principali criteri sulla cui base determinare il contenuto e le modalità di tutela della salute in favore degli stranieri.

Il Testo Unico, abrogando le normative precedenti, ha sancito una serie di importanti riconoscimenti per misure che fino ad allora erano state attuate solo per via giurisprudenziale, inserendole in un quadro più ampio di integrazione degli immigrati e coinvolgendo anche regioni ed enti locali. La *ratio* del nuovo T.U.I. può dirsi binaria. Per un verso, è espressione di una politica migratoria che, per la prima volta, parla di integrazione dello straniero nel rispetto dei diritti umani e dei principi di solidarietà e di eguaglianza. A tal proposito, l'articolo 2 del testo unico immigrazione, riconosce, allo straniero presente alla frontiera e nel territorio dello Stato, 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», mentre garantisce, allo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato, i diritti «in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore in Italia e il presente testo unico dispongano diversamente». Per altro verso è stato previsto un sistema di controllo delle frontiere e degli ingressi, per la tutela della legalità e della sicurezza interne, in conformità alle politiche degli altri stati europei.

Il Testo Unico ha subito modifiche successive, più o meno dirette, che hanno influenzato in modo significativo il livello di tutela di alcuni diritti sociali. Oltre alla nota riforma introdotta dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 (nota come legge Bossi-Fini), si segnala la legge finanziaria per il 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 388) che, pur senza modificare direttamente l'art. 41 del T.U.I., ha di fatto ristretto la platea dei beneficiari delle prestazioni assistenziali economiche, prima accessibili anche ai titolari di un semplice permesso di soggiorno e ora riservate esclusivamente ai titolari di un permesso CE per soggiornanti di lungo periodo. Infine, la legge 15 luglio 2009, n. 94 (attuato dal D.P.R. 14 settembre 2011, n. 179), in materia di sicurezza pubblica, ha ridefinito la condizione giuridica dello straniero residente sul territorio, introducendo il reato di immigrazione clandestina, tra l'altro, e l'accordo di integrazione secondo il quale lo

straniero che desideri vivere ed integrarsi in Italia deve adempiere ad alcuni obblighi per non incorrere, nei casi più gravi, nella sanzione dell'espulsione.

L'insieme di queste modifiche evidenzia una tendenza verso un sistema di integrazione selettiva in cui l'accesso ai diritti sociali e ai servizi pubblici per gli stranieri è subordinato a requisiti sempre più stringenti, come il possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo. Questa impostazione comporta un impatto concreto sui percorsi di integrazione, poiché limita la possibilità per gli stranieri di accedere a risorse essenziali durante le prime fasi di permanenza, periodo in cui il supporto sociale e l'assistenza sono spesso cruciali.

In tale contesto, le regioni e gli enti locali giocano un ruolo di crescente importanza, intervenendo con iniziative volte a colmare le lacune create dalle restrizioni normative nazionali. Attraverso programmi e servizi locali, alcune amministrazioni tentano di offrire supporto agli stranieri più vulnerabili, promuovendo percorsi di inclusione sociale e lavorativa, che risultano fondamentali per garantire una reale integrazione.

Il progressivo orientamento delle politiche statali verso una regolamentazione più restrittiva ha così portato ad una maggiore frammentazione delle misure di assistenza e protezione sociale sul territorio nazionale, accentuando le differenze tra le varie aree geografiche e lasciando ampio margine di intervento alle autorità locali nella gestione dei servizi in favore dello straniero.

Per ritornare alle garanzie di tutela della salute in favore degli stranieri irregolari, ovvero non in regola con le condizioni di ingresso e di soggiorno nel territorio italiano, è l'art. 35, comma 3, T.U.I. a disporre che siano «assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e siano estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva». Sono, poi, elencate nel medesimo articolo alcune prestazioni espressamente garantite: tutela di gravidanza e maternità,

tutela della salute del minore, vaccinazioni, interventi di profilassi internazionale e interventi relativi alle malattie infettive⁴⁰.

La norma è di non facile interpretazione in quanto richiama concetti aperti come “urgenza” ed “essenzialità”, tratti entrambi dal diritto sanitario.

La dottrina non ha mancato infatti di rilevare l'intrinseca ambiguità del concetto di “essenziale”⁴¹: esso si apre naturalmente a diverse interpretazioni e la volontà politica di garantire date prestazioni – anche ove presente – si scontra con la fattibilità e la sostenibilità finanziaria, in taluni casi.

In definitiva, tale normativa consente la possibilità di ricevere in Italia le cure urgenti ed essenziali necessarie per rimediare alla presenza di uno stato di malattia e rispetto al passato consente inoltre agli stranieri irregolari di accedere non solo all'assistenza ospedaliera (come già previsto dalla Legge Mariotti del 1968), ma anche a quella ambulatoriale.

Allo stesso tempo non si può certamente pensare che la giurisprudenza costituzionale, pur essendo intervenuta fattivamente nella individuazione dei limiti del diritto alla salute per lo straniero irregolare, possa tipizzare tutti i casi che rientrano nel concetto di essenzialità. Tale compito spetta piuttosto e certamente al legislatore, o in

⁴⁰L'art. 34 si occupa, invece, del diritto alla salute dello straniero regolarmente soggiornante (o in attesa di rinnovo) con permesso di soggiorno legato a un titolo non breve (ad esempio, per ragioni di lavoro) equiparandolo nei diritti e nei doveri al cittadino italiano, sancendo l'obbligo di iscrizione al SSN. Tale tutela è estesa ai familiari a carico. Gli stranieri regolarmente soggiornanti che non rientrano in tali categorie hanno invece l'obbligo di stipulare un'assicurazione sanitaria o, alternativamente, di iscriversi al SSN pagando un contributo annuale. Per i titolari di permesso di soggiorno per motivi di studio (o collocati alla pari) l'iscrizione è invece una mera facoltà. A questo proposito, ad esempio, la tutela del diritto alla salute è piena e in condizioni di parità con le cittadine e i cittadini italiani (art. 35, c. 3, lett. a, b, c, d, e), compreso il diritto di iscriversi obbligatoriamente al SSN (tale obbligo viene previsto anch'esso dall'Accordo del 20 dicembre 2012, cit., par. 1.1.1), alle donne in stato di gravidanza fino ai sei mesi del figlio e ai relativi padri (che vengono pertanto equiparati alle madri), e ai minori in esecuzione della *Convenzione sui diritti del fanciullo* del 20 novembre 1989 (ratificata in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176). Tra le altre norme che tutelano la salute dei minori vanno ricordate anche la l. n. 47/2017 sui minori stranieri non accompagnati (art. 34), l'art. 31 che consente al Tribunale dei minorenni di autorizzare l'ingresso o la permanenza dei genitori per ragioni connesse alla salute dei minorenni e la Ris. A7-0032/2011 del Parlamento europeo. Vengono, inoltre, garantite agli stranieri irregolari le vaccinazioni secondo la normativa e nell'ambito di interventi di campagne di prevenzione collettiva autorizzati dalle regioni, gli interventi di profilassi internazionale e la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventuale bonifica dei relativi focolai.

⁴¹ Cfr. legge finanziaria per il 1998 – l. n. 449/1997, art. 59, comma 50 e il PSN 1998-2000 e infine l'art. 1, c. 3 del d.lgs. n. 502/1992 come modificato dal d.lgs. n. 229/1999.

subordine, in mancanza di norma dettagliata, all'amministrazione e, in ultimo, al giudice, nella prospettiva di una tutela *in progress* dei diritti fondamentali. Per comprenderne la portata bisogna dunque considerare la normativa secondaria di attuazione⁴², la prassi amministrativa⁴³ e la giurisprudenza che vi ha fatto fronte.

Certo è che l'art. 35, comma 3, T.U.I., può essere considerato come norma di attuazione (obbligata) dell'art. 32 Cost. tanto da avere valore rinforzato rispetto ad eventuali modifiche *in peius* da parte del Legislatore.

La forza costituzionale del comma 3 è confermata dalla importante norma contenuta nel successivo comma 5 dell'art. 35. Esso recita: «L'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano». Con tale norma il legislatore ha voluto rafforzare la norma contenuta nel comma 3 evitando che lo straniero, nel timore di essere segnalato, desista dal curarsi, anche in situazioni gravi. Tale norma prevede un vero e proprio divieto di segnalazione che – usando sempre le parole della Corte Costituzionale – ha proprio lo scopo di garantire l'effettività della tutela del diritto alla salute dello straniero comunque presente nel territorio dello Stato⁴⁴.

Anche il principio di “continuità” stabilito dalla legge è stato sempre interpretato «nel senso di assicurare all'infermo il ciclo terapeutico e riabilitativo completo riguardo alla possibile risoluzione dell'evento morboso».

Tale interpretazione è stata recepita all'interno del D.P.C.M. 12 gennaio 2017, tuttora in vigore, che stabilisce i livelli essenziali di assistenza (LEA). Fra l'altro, tale Decreto ha portato, al comma 4 dell'art. 63, una significativa innovazione in materia di

⁴² Il regolamento di attuazione del T.U.I. è contenuto nel D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, art. 43.

⁴³ Circolare del Ministero della Sanità n. 5 del marzo 2000.

⁴⁴ Secondo la dottrina, questa disposizione è «una norma amministrativa dotata di valenza penale» poiché nel prevedere il divieto (sanzionato in via disciplinare) per chi esercita una professione sanitaria di segnalare alle autorità preposte lo straniero irregolare cui abbia prestato assistenza sanitaria, sottrae il personale in questione da ogni imputabilità per non averne denunciato la clandestinità prevista come reato dall'art. 10-bis T.U.I. Al proposito v. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Diritto alle cure mediche e prestazioni di assistenza sociale connesse alla salute dello straniero irregolarmente soggiornante*, cit., p. 547.

minori non in regola, stabilendo che essi «sono iscritti al Servizio sanitario nazionale ed usufruiscono dell'assistenza sanitaria in condizioni di parità con i cittadini italiani».

Il legislatore ha poi mostrato una particolare sensibilità anche per quella che potrebbe essere definita un'“emergenza nell'emergenza”, ovvero quella dei minori non accompagnati che giungono sul territorio nazionale: l'art. 14 della legge 7 aprile 2017, n. 47 (recante «*Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*»), ha modificato direttamente l'art. 34 T.U.I., introducendo l'obbligo di iscrizione al SSN, su richiesta dell'esercente anche in via temporanea la responsabilità genitoriale, nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, a seguito delle segnalazioni di legge dopo il loro ritrovamento nel territorio nazionale.

4. *Il diritto alla salute come giustificazione della presenza sul territorio. Il permesso di soggiorno e il divieto di espulsione per cure mediche prima e dopo il d.l. sicurezza 113/2018, come modificato dal d.l. 130/2020.*

La tutela della salute può assurgere come titolo legittimante ad accedere e a permanere sul territorio o come causa di sospensione del procedimento di espulsione⁴⁵.

Come unanimemente rilevato dalla dottrina il diritto alla salute è poliedrico: non è solo diritto di prestazione (diritto alla cura), ma anche diritto di libertà (libertà dall'intervento sanitario, diritto all'integrità psico-fisica). Esso è correlato anche con altri diritti di libertà, e in particolare con le libertà di circolazione e soggiorno sul territorio nazionale.

Invero, nella legislazione ordinaria, l'art. 36 T.U.I. prevede espressamente la possibilità per lo straniero di ottenere uno specifico permesso di soggiorno per sé e per

⁴⁵ G. LOMBARDI, *Diritti di libertà e diritti sociali*, in «Pol. dir.», 1, 1999, p. 7 e ss., che mette in evidenza i limiti di un'aprioristica distinzione fra diritti sulla base delle modalità concrete di tutela. L. MEZZETTI, *I sistemi sanitari alla prova dell'immigrazione. L'esperienza italiana*, cit., p. 23, definisce la separazione categorica fra diritti di libertà e diritti sociali come «ottundimento dogmatico»: entrambe le tipologie concorrono, infatti, alla realizzazione del principio della dignità umana, dal quale derivano.

l'eventuale accompagnatore quando intende ricevere (a proprie spese) cure mediche in Italia, nonché in caso di trasferimento per cure in Italia nel quadro di programmi umanitari (previa autorizzazione del Ministero della sanità, d'intesa con il Ministero degli affari esteri). Al di fuori di questi programmi, il richiedente deve presentare documentazione di ordine sanitario che attesti la capacità di sostenere le spese relative alla cura e al soggiorno dell'eventuale accompagnatore⁴⁶.

L'art. 31, comma 3, T.U.I., appartenente al gruppo di norme poste a tutela dei minori, configura un'eccezione a queste regole, prevedendo che il Tribunale per i minorenni possa «autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle altre disposizioni del presente testo unico», tenendo conto, fra le altre cose, delle condizioni di salute del minore.

Invece rispetto all'espulsione, di fondamentale importanza è stato l'intervento della Corte Costituzionale, almeno sino alle modifiche apportate al T.U.I. da parte del in vigore del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113⁴⁷, conv. con modificazioni in legge 1 dicembre 2018, n. 132.

La sentenza n. 252/2001 della Corte costituzionale, la stessa che ha individuato il c.d. “nucleo irriducibile” del diritto alla salute, ha affermato molto chiaramente che non è necessario stabilire nel T.U.I. – e segnatamente nel suo art. 19, comma 2 – un divieto espresso di espulsione dello straniero irregolare visto che «lo straniero presente, anche irregolarmente, nello Stato ha diritto di fruire di tutte le prestazioni che risultino indifferibili e urgenti, secondo i criteri indicati dall'art. 35, comma 3 citato, trattandosi di

⁴⁶ Il secondo comma dell'art. 36 specifica che «A tale fine gli interessati devono presentare una dichiarazione della struttura sanitaria italiana prescelta che indichi il tipo di cura, la data di inizio della stessa e la durata presunta del trattamento terapeutico, devono attestare l'avvenuto deposito di una somma a titolo cauzionale, tenendo conto del costo presumibile delle prestazioni sanitarie richieste, secondo modalità stabilite dal regolamento di attuazione, nonché documentare la disponibilità in Italia di vitto e alloggio per l'accompagnatore e per il periodo di convalescenza dell'interessato. La domanda di rilascio del visto o di rilascio o rinnovo del permesso può anche essere presentata da un familiare o da chiunque altro vi abbia interesse».

⁴⁷ Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (convertito, con modificazioni, in l. 1° dicembre 2018, n. 132), *Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*.

un diritto fondamentale della persona che deve essere garantito, così come disposto, in linea generale, dall'art. 2 dello stesso decreto legislativo n. 286 del 1998».

La necessità di ricevere cure urgenti ed essenziali rende, quindi, non eseguibile il decreto di espulsione, decisione che viene valutata caso per caso prima dal medico e successivamente dal giudice, in sede di eventuale ricorso contro il provvedimento amministrativo. La giurisprudenza di legittimità ha tracciato una linea netta tra le cure salvavita urgenti e le cure di mantenimento, lasciando al giudice il compito di verificare, nel caso concreto, se le esigenze di salute dello straniero giustifichino la sospensione temporanea del decreto di espulsione. Questo orientamento giurisprudenziale impone una rigorosa valutazione delle condizioni sanitarie che giustificano la non eseguibilità del provvedimento di espulsione, tutelando al contempo le risorse sanitarie e garantendo un approccio focalizzato sul principio di proporzionalità (Corte Cass. sent. n. 1531/2008). Tale tutela è riservata solo a casi realmente eccezionali, in cui il mancato accesso a cure specifiche e urgenti rappresenterebbe una violazione dei diritti fondamentali

La giurisprudenza ha posto l'accento, oltre che sull'essenzialità, sull'indifferibilità della cura.

L'intervento della Direttiva 2008/115/CE (c.d. Direttiva "rimpatri") e la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea⁴⁸ non hanno, però, mancato di influenzare la giurisprudenza nazionale, imponendo di tener conto delle condizioni specifiche di ciascun caso e, segnatamente, delle condizioni fisiche o mentali del cittadino di un paese terzo (art. 9), stabilendo, inoltre, che, in caso di allontanamento, «le misure coercitive sono attuate conformemente a quanto previsto dalla legislazione nazionale in osservanza dei diritti fondamentali e nel debito rispetto della dignità e dell'integrità fisica del cittadino di un paese terzo interessato» (art. 8): si tratta del c.d. principio del *non refoulement*, ovvero il divieto di respingimento in caso esso costituisca un trattamento inumano e degradante⁴⁹, che secondo la Corte di Cassazione deve essere applicato

⁴⁸ Corte giust., sent. 18/12/2014, causa C-562/13. Sul punto cfr. anche N. RUBIO, *L'influence du droit de l'Union européenne sur le droit au séjour de l'étranger malade*, in «Revue de droit sanitaire et social», n. 2, 2010, p. 265 e ss.

⁴⁹ In tal senso si veda M. CONSITO, *Gli stranieri di fronte al diritto alla salute e all'assistenza*, cit., pp. 162-165, l'elaborazione del principio è il risultato di un'interazione tra ordinamento UE e CEDU (in particolare,

compiendo «un’attenta valutazione della situazione personale», così da operare un corretto bilanciamento fra le esigenze di ordine pubblico e i diritti fondamentali dell’individuo⁵⁰.

A partire da questa fattispecie, creata essenzialmente per via giurisprudenziale, varie pronunce hanno riconosciuto un conseguente diritto dell’espellendo che necessiti di cure urgenti a ottenere un permesso di soggiorno.

In assenza di una disposizione specifica per tale fattispecie, almeno fino all’entrata in vigore del d.l. 113/2018, conv. con mod. in L. 132/2018, si è fatta applicazione estensiva dell’art. 5, comma 6, T.U.I. (permesso di soggiorno per motivi umanitari), o – soluzione certamente più appagante sul piano sistematico – si è riconosciuto il diritto a «uno speciale permesso di soggiorno atipico temporaneo per cure mediche», in diretta attuazione, da parte dell’Amministrazione competente, di quanto stabilito dalla Corte costituzionale con la sentenza 252/2001 (in tal senso si veda anche Cons. Stato sent. 5286/2011).

Certo è che la possibilità di ottenere il permesso di soggiorno per cure sanitarie in favore dello straniero su territorio italiano è stata lasciata per lungo tempo alla interpretazione della giurisprudenza costituzionale e alla giurisprudenza amministrativa (in tal senso si vedano anche Cons. Stato, sez. III, sentt. 5265/2018, 5286/2011 e 3488/2014), fino all’intervento legislativo contenuto nel d.l. n. 113/2018 che, sulla spinta dell’ordinamento europeo, ha modificato il Testo unico sull’immigrazione introducendo il permesso di soggiorno e il divieto di espulsione per cure mediche.

Esso ha introdotto nell’art. 19, comma 2, T.U.I la lettera *d-bis*), che, come modificata in sede di conversione, ha disposto il divieto di espulsione, con conseguente

art. 3, CEDU; art. 19, *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*) e della giurisprudenza delle relative Corti.

⁵⁰ Cass. civ., Sez. I, 22/07/2015, n. 15362, la quale fra l’altro afferma che «la Direttiva impone all’organo pubblico cui è demandata la decisione amministrativa e/o giurisdizionale di eseguire un corretto bilanciamento tra il diritto dello Stato membro alla conservazione di un regime di sicurezza e di controllo del fenomeno migratorio (coerente con le proprie risorse economico-occupazionali e con i propri principi di ordine pubblico) ed il nucleo dei diritti della persona connessi all’applicazione del principio di non *refoulement* e ai divieti di cui all’art. 3 CEDU, al diritto alla salute e alla vita familiare. Il bilanciamento deve essere eseguito alla stregua del principio di proporzionalità tra il sacrificio del diritto individuale (nelle tre forme declinate nel citato art. 5 della Direttiva) e la salvaguardia dell’ordine pubblico statale».

rilascio del permesso di soggiorno per cure mediche, temporaneo, per «gli stranieri che versano in condizioni di salute di *“particolare gravità”*, accertate mediante idonea documentazione rilasciata da *una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale*, tali da determinare un *rilevante* pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza»⁵¹. La nuova norma del 2018, dunque, conferma la giurisprudenza antecedente che ha in più occasioni, in presenza di «circostanze eccezionali e gravissime connesse allo stato di salute», annullato provvedimenti di espulsione.

La formulazione del citato art. 19, comma 2, lett. d-bis, è stata parzialmente modificata dal successivo d.l. 21 ottobre 2020, n. 130⁵², conv. con modificazioni nella legge 18 dicembre 2020, n. 173, che vede come presupposto per il divieto di espulsione e il contestuale rilascio del permesso in esame le *“gravi condizioni psico-fisiche o derivanti da gravi patologie”* in luogo delle *“condizioni di salute di particolare gravità”*, con un evidente alleggerimento dell'onere dimostrativo da parte del soggetto interessato.

L'art. 19, comma 2, lett. d-bis, non chiariva se, una volta guarito, lo straniero (soprattutto nel caso in cui non fosse stato ancora emesso un decreto di espulsione) fosse comunque costretto a lasciare il territorio italiano oppure potesse chiedere la conversione del permesso di soggiorno per cure mediche in un'altra tipologia di permesso di soggiorno (ad es. per motivi di lavoro). Poi è intervenuta la modifica da parte del d.l. 130/2020 che ha anche previsto che il permesso di soggiorno per cure mediche possa essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro in presenza dei requisiti (cfr. art. 6 comma 1 del T.U.I. che ha introdotto il comma 1 bis). Anche tale modificazione, che è andata a colmare una lacuna importante nel sistema che disciplina la condizione giuridica dello

⁵¹ La norma continua affermando: «In tali ipotesi, il questore rilascia un permesso di soggiorno per cure mediche, per il tempo attestato dalla certificazione sanitaria, comunque non superiore ad un anno, rinnovabile finché persistono le condizioni di salute di particolare gravità debitamente certificate, valido solo nel territorio nazionale».

⁵² Il d.l. 21 ottobre 2020, n. 130 è rubricato *Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*.

straniero, appare non solo ragionevole e logica, ma anche introdotta in attuazione non solo dell'art. 32 Cost ma anche dell'art. 1 Cost e dell'art. 35 Cost.

Ma quali sono quelle cure essenziali che possono consentire allo straniero irregolare di rimanere in Italia anziché essere espulso verso Stati in cui non è garantito lo stesso livello di assistenza sanitaria?

Per rispondere a tale domanda si deve far riferimento al D.P.C.M. contenente i LEA del 2017. È l'art. 63 che, nel fornire chiarimenti in ordine alla urgenza ed essenzialità delle cure che il SSN deve erogare anche in favore degli stranieri irregolari, pone l'accento sulla connessione tra la patologia e «un danno per la salute» o «un rischio per la vita». Se la patologia da cui è affetto comporta tali rischi, che essi siano imminenti o anche a lungo termine, lo straniero irregolare non può essere espulso.

È stato tuttavia osservato⁵³ che lasciare esclusivamente al giudice la responsabilità di garantire il diritto alla salute in presenza di un decreto di espulsione, senza prevedere alcun obbligo in capo al legislatore, rischia di indebolire la tutela effettiva di tale diritto. Infatti, il diritto alla salute dello straniero può prevalere sull'esecuzione di un provvedimento di espulsione⁵⁴, solo dopo una valutazione del caso specifico, purché effettuata prima dell'esecuzione del decreto e in conformità con le disposizioni del *Testo Unico in materia di assistenza sanitaria agli stranieri*⁵⁵. Inoltre, come già accennato, la giurisprudenza ha prodotto orientamenti divergenti sulla definizione di «cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché non continuative» ai sensi dell'art. 35 del T.U.I..

⁵³ Sul punto F. SCUTO, *Il diritto sociale alla salute, all'istruzione e all'abitazione degli stranieri «irregolari»: livelli di tutela*, in «Rassegna Parlamentare», 2, 2008, p. 401.

⁵⁴ Al riguardo deve peraltro evidenziarsi come lo stesso sistema delle espulsioni non garantisce sempre un intervento del giudice prima che l'espulsione sia eseguita. Sul punto si veda A. PUGIOTTO, «*Purché se ne vadano*» cit., il quale richiama l'ipotesi in cui lo straniero sia espulso ai sensi dell'art. 3, d.l. 27 luglio 2005, n. 144, recante *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*, convertito con modificazioni nella L. 31 luglio 2005, n. 155, e l'ipotesi del cosiddetto «respingimento differito alla frontiera», ai sensi dell'art. 10, comma 2, lett. a) e b), del d.lgs. 286/1998. Nella prima l'allontanamento è infatti integralmente gestito dall'autorità amministrativa, e non è mai previsto l'intervento di un giudice né per convalidare l'ordine di espulsione né per autorizzarne l'esecuzione coattiva. Nella seconda ipotesi manca una sede giurisdizionale chiamata a pronunciarsi prima che il respingimento si compia.

⁵⁵ Cfr. Cass. civ., Sez. I, 27/01/2005, n. 1690; conforme Cass. civ., Sez. I, 22/09/2006, n. 20561.

La questione principale riguarda l'estensione di tali cure, in particolare per i trattamenti post-operatori, riabilitativi, di mantenimento o di controllo. Un primo orientamento, di più antica data, limita questa definizione alle sole cure urgenti o comunque essenziali per la sopravvivenza immediata dello straniero irregolare. Un secondo orientamento, invece, vi include anche le terapie necessarie a ristabilire il benessere fisico e psichico del paziente, come i trattamenti riabilitativi. Quest'ultimo approccio garantirebbe non solo le prestazioni d'emergenza e di pronto soccorso, ma si estenderebbe anche a tutte quelle prestazioni essenziali per la vita dello straniero, compresi gli interventi che la scienza medica ritiene necessari per l'eliminazione della patologia⁵⁶.

Questa ultima tesi appare quella maggiormente conforme alla norma contenuta nell'art. 63 del D.P.C.M. 2017 sui LEA.

Tuttavia, la norma in esame assegna ai medici il compito complesso di certificare la sofferenza del paziente, la sua gravità e l'eventuale danno in caso di rimpatrio, imponendo loro una valutazione sul sistema sanitario del Paese di origine del paziente. Tuttavia, questo onere sembra essere eccessivo, poiché esula dalle competenze professionali mediche.

⁵⁶ Cfr. Cass. civ., Sez. I, 22/09/2006, n. 20561, cit. Il caso riguardava un cittadino peruviano che si era sottoposto ad un intervento chirurgico alla retina e che, in attesa di un secondo intervento, che doveva eseguirsi dopo pochi mesi, effettuava periodiche sedute di laser-terapia, necessarie per il recupero della funzione visiva. In primo grado, il giudice di pace, respinto il ricorso in opposizione all'espulsione amministrativa comminata dal prefetto di Bologna per irregolarità nel soggiorno, motivava che la copertura normativa ex art. 35, comma 3, era riferita esclusivamente alle sole terapie essenziali ed urgenti, ma non a quelle riguardanti la riabilitazione del paziente. La Corte di cassazione ha, invece, ritenuto che nel concetto di terapie essenziali e continuative debbano rientrare anche le cure ambulatoriali effettuate tra il primo intervento chirurgico ed il secondo, estendendo quindi la portata dell'art. 35 del Testo unico anche a tutte quelle prestazioni essenziali per la vita dell'irregolare che debbano «essere completate nell'arco di tempo necessario e sufficiente secondo la scienza medica». La sentenza ribadisce, inoltre, che la valutazione dello stato di salute e l'indifferibilità o meno delle cure debbano essere rimesse esclusivamente al prudente apprezzamento medico; gli accertamenti giurisdizionali, supportati da idonei mezzi istruttori, devono avere invece lo scopo di verificare caso per caso l'urgenza e la necessità delle terapie. Ulteriore elemento di novità della sentenza è lo specifico riferimento al valore universale e costituzionale del diritto alla salute inteso come stato di benessere fisico, sociale e mentale e non solo come assenza di malattia e di infermità. Al riguardo cfr. il commento di C. LAZZERI, *Il diritto alla salute e la nuova apertura della Corte di cassazione*, in «Dir. Imm. e Citt.», 1, 2007, p. 86 e ss. In riferimento alla necessità di superare un'interpretazione restrittiva dell'art. 35, comma 3, in relazione alle cure continuative, cfr. già A. ORITI, *Accesso alle cure degli stranieri presenti in Italia*, in «Dir. Imm. e Citt.», 4, 2005, p. 90.

Anche la Circolare n. 400/A del 18 gennaio 2019 del Ministero dell'Interno, adottata per chiarire (almeno questo era il suo intento) alcune questioni interpretative del d.l. 113/2018, introduce ulteriori ambiguità, poiché ribadisce che la documentazione sanitaria deve contenere in sé la certificazione della gravità della patologia e l'assenza di cura nel Paese di origine del paziente o, comunque, l'impossibilità per la persona di eseguire il viaggio, elementi estranei alle loro mansioni. Inoltre, delega alle rappresentanze diplomatiche italiane la verifica di queste condizioni, senza linee guida chiare. Ciò rende il processo complesso e certamente non idoneo a rendere agevole ed effettiva la tutela della salute di individui stranieri irregolari malati ed emarginati.

Anche la temporaneità del permesso di soggiorno per cure mediche risulta problematica allorquando lo straniero è affetto da una patologia cronica o degenerativa. In tale caso è previsto il rinnovo, ma anche in questo caso la risoluzione della problematica viene rimessa, a scadenze periodiche, alla discrezionalità del medico, poi dell'Autorità Amministrativa, e poi infine della magistratura.

Tali lacune normative, che si auspicano vengano colmate, lasciano dapprima ai medici, poi alla autorità amministrativa, e, infine, alla giurisprudenza la tutela del fondamentale diritto alla salute degli stranieri irregolari, con esiti non sempre uniformi, a discapito quindi del principio di uguaglianza (in tal senso si vedano Corte cass., sent. n. 13252/2016 e, già prima, Corte cass. Sez. Unite n. 14500/2013, oltre alle sentt. nn. 1690/2005, 20561/2006, 1531/2008, 7615/2011 e Cons. Stato, sent. n. 5265/2018 e, già prima, Cons. Stato, sentt. nn. 4397/2017, 5328/2014, 3488/2014 e 5286/2011).

Va, infine, evidenziato che il citato art. 19, comma 2, vieta anche l'espulsione delle donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono; il permesso di soggiorno, in tale caso, per effetto della sentenza della Corte Costituzionale 27 Luglio 2000, n. 376, va riconosciuto anche al marito convivente della donna in stato di gravidanza e per la stessa durata. In tale periodo, è prevista, inoltre, la possibilità di iscriversi al SSN secondo quanto stabilito dal citato Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 20.12.2012. recante

Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province autonome "

Deve, infine, dirsi che le recenti e molteplici modifiche legislative apportate nel nell'ultimo biennio 2022-2024⁵⁷ al T.U.I. e alle leggi in materia di immigrazione, tutte peraltro intervenute con lo strumento del decreto legge, non hanno toccato le garanzie previste per gli stranieri irregolari in materia di salute come sopra illustrate.

5. *Considerazioni conclusive*

L'analisi della normativa in materia di tutela del diritto alla salute degli stranieri irregolari ha fatto emergere la complessità insita nella ricerca del difficile equilibrio tra diritto alla cura e quelle esigenze di sicurezza del territorio italiano con contenimento dei flussi migratori.

Il riconoscimento dei diritti sociali degli stranieri si è mosso lungo due principali direttrici costituite, da un lato, dalla legislazione e, dall'altro, dalla giurisprudenza costituzionale e di merito⁵⁸.

⁵⁷ Si pensi ad esempio al d.l. 10 marzo 2022, n. 20, conv., con modif., in legge 5 maggio 2023, n. 50, che ha apportato notevoli modifiche al *Testo Unico sull'Immigrazione* (D.Lgs. 286/1998), volte al rafforzamento dei flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e del contrasto all'immigrazione, introducendo disposizioni per la programmazione triennale (2023-2025) delle quote di ingresso per lavoro subordinato e autonomo, e misure per agevolare il rinnovo delle domande di ingresso, e la creazione di quote riservate ai lavoratori provenienti dagli Stati Uniti con cui l'Italia collabora per prevenire i traffici di migranti irregolari; al decreto-legge 2 gennaio 2023 n. 1, conv. con modif. in L. 24 febbraio 2023 n. 15 recante disposizioni in materia di transito e sosta nelle acque territoriali delle navi non governative impegnate nelle operazioni di soccorso in mare. Si pensi anche all'ultimo decreto legge 11 ottobre 2024, n. 145 che ha modificato la disciplina dell'ingresso degli stranieri per motivi di lavoro (soprattutto stagionale), prevedendo la concessione del permesso di soggiorno per casi speciali nei casi di sfruttamento lavorativo, nonché introducendo misure di assistenza e misure di vigilanza in favore degli stranieri vittime di capolarato, nonché prevedendo una stretta nei soccorsi anche per gli aereomobili delle ONG e restrizioni delle procedure per i richiedenti la protezione internazionale e misure ulteriormente restrittive della capacità difensiva e di ricorso per i cittadini migranti trattenuti.

⁵⁸ Come osserva anche G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali cit.*, p. 282, che rileva come per alcuni di questi diritti tale riconoscimento si è legato alla qualificazione di tali diritti come inviolabili e dunque spettanti a tutti e non solo ai cittadini; mentre per quei diritti più direttamente riconducibili alla sfera del lavoro, tale riconoscimento è stato operato sulla base della condizione di lavoratore.

Le preoccupazioni per la sicurezza degli Stati, gli obblighi che scaturiscono dalla normativa dell'Unione europea, nonché i vincoli derivanti più in generale dal sistema di tutela internazionale, hanno imposto, infatti, al legislatore la ricerca di soluzioni normative in grado di assicurare il necessario equilibrio tra logiche e dinamiche profondamente diverse e certamente non omogenee.

E tale equilibrio deve essere ancor più garantito se in ballo c'è la tutela di un diritto fondamentale alla salute che la nostra Costituzione e i trattati internazionali garantiscono a tutti gli individui in quanto persone umane.

Si può dire che il sistema normativo, allo stato vigente, possa essere considerato fondato su un giusto bilanciamento tra valori contrapposti, da una parte la salute e dall'altra la sicurezza dello Stato, che, tuttavia, nella pratica può, talune volte, essere rimesso al libero arbitrio e alla eccessiva discrezionalità del legislatore, da una parte, o laddove sembrano esservi lacune normative, come evidenziate in questo contributo, al personale sanitario, all'autorità amministrativa e infine alla magistratura, a discapito del principio di uguaglianza e della garanzia di una reale ed effettiva tutela della salute di persone svantaggiate, come gli stranieri immigrati irregolari.

È inutile nascondere come il tema dell'immigrazione sia un tema delicato su cui spesso vengono fondati i programmi elettorali e ciò può indurre il governo in carica, spesso, a fare scelte non prettamente conformi alla Costituzione, ai trattati internazionali e alle nostre stesse leggi.

Che il fenomeno migratorio, descritto come un aspetto cruciale della globalizzazione ma anche come effetto fisiologico delle numerose guerre che imperversano nel mondo e dei cambiamenti climatici, ponga nuove sfide normative, è evidente.

La tendenza legislativa, in realtà non solo italiana, degli ultimi venti anni, è stata progressivamente quella di porre la massima attenzione alle politiche repressive dell'immigrazione, alle misure limitative e repressive dell'immigrazione irregolare, e di lasciare su di un secondo piano le politiche per gli immigrati, per la loro integrazione all'interno del territorio italiano, su cui comunque si è delineato nelle leggi, a partire dagli

interventi precursori di certi legislatori regionali, uno statuto di diritti anche grazie agli interventi della Corte Costituzionale.

Si comprende, quindi, come il testo unico oggi vigente sia in realtà il frutto di una serie di stratificazioni successive, derivanti da modifiche legislative ispirate a logiche talvolta diverse, che riproducono la difficile tensione tra garanzia dei diritti e controllo delle frontiere. Ciò non fa altro che complicare e rendere inattuato il diritto alla salute per individui che già sono costretti a vivere emarginati.

Si auspica un reale intervento innovatore da parte del legislatore volto a rendere omogenea e più dettagliata la normativa in materia di immigrazione e di diritto alla salute ma soprattutto di renderla più effettiva.

Non si può nascondere che, a fronte del formalismo dei diritti teorici, a volte illusori, iscritti nelle leggi, si contrappone la realtà di diritti parzialmente efficaci se non addirittura del tutto inattuati⁵⁹.

D'altronde allargare le maglie delle norme che assicurano l'effettività della salute anche per gli stranieri immigrati non regolari, soprattutto ora che il permesso di soggiorno per cure mediche può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro – ovviamente sussistendone i requisiti – determinerebbe per loro una maggiore possibilità di integrazione con il tessuto sociale ed economico italiano di guisa che vi sarebbero maggiori probabilità per gli stessi di aspirare ad ottenere un permesso di soggiorno e divenire regolari attraverso la presentazione e l'accoglimento della domanda di emersione.

L'apertura determina ulteriore apertura e integrazione e ciò potrebbe costituire una ottima soluzione, per l'imminente futuro, alla denatalità e alla longevità, così da migliorare la situazione demografica italiana.

⁵⁹ Cfr. V. ZAGREBELSKY, *Prefazione*, in *La salute come diritto fondamentale: esperienze di migranti a Torino*, Torino, 2014, p. 12. Si legga anche N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 2014, p. 288. Si veda anche L. MEZZETTI, *I sistemi sanitari alla prova dell'immigrazione. L'esperienza italiana*, in «Rivista AIC», 1, 2018, pp. 1-26.

SERENA TOMASI

*Educazione interculturale e didattica del diritto nelle scuole: l'approccio degli argomenti coordinati**

Intercultural Education and Legal Teaching in Schools: The Coordinated Topics Approach

Abstract: Questo studio propone l'integrazione dell'educazione interculturale e dell'argomentazione giuridica nei curricula scolastici, basandosi sulla teoria dell'argomentazione coordinata. Attraverso uno studio condotto in classi multiculturali, emerge che questo approccio favorisce pensiero critico, inclusione e rispetto reciproco. Gestire i disaccordi senza cercare necessariamente il consenso si rivela una strategia efficace per favorire la coesistenza in società pluralistiche e democratiche.

Abstract: This study explores the integration of intercultural education and legal argumentation into school curricula, proposing an approach based on coordinated argumentation. Through an empirical study conducted in multicultural classrooms, the method is shown to promote critical thinking, inclusion, and mutual respect. Managing disagreements without necessarily seeking consensus emerges as an effective strategy to foster coexistence in pluralistic and democratic societies.

Keywords: Educazione interculturale; argomentazione giuridica; multiculturalismo; pensiero critico; educazione civica.

Keywords: Intercultural Education; Legal Argumentation, Multiculturalism; Critical Thinking; Civic Education.

* Il presente contributo costituisce una rielaborazione della relazione dal titolo *Retorica per la migrazione* presentata nell'ambito della tavola rotonda *Generazioni e migrazioni: ruolo e progetti delle istituzioni* organizzata dal CRID – Centro di Ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità dell'Università di Modena e Reggio Emilia – Unimore, in occasione dell'VIII edizione del Festival della migrazione, venerdì 27 ottobre 2023, presso il Dip. di Giurisprudenza con il coordinamento del Prof. Thomas Casadei.

1. Premessa

Nella società contemporanea multiculturale il tema dell'integrazione si associa, spesso, alla rassicurante convinzione che, attraverso le pratiche linguistiche, sia possibile coesistere pacificamente in comunità contrassegnate dal pluralismo di valori e credenze: nel passaggio dall'esercizio naturale della parola al suo impiego tecnico è in gioco qualcosa di estremamente importante che riguarda la sfera pubblica delle relazioni sociali, e specificamente l'uguaglianza dei membri che presiede al funzionamento della democrazia stessa. Per questo, una ricostruzione attenta degli aspetti che caratterizzano l'attualità dell'esperienza migratoria non può prescindere dall'uso di un lessico diverso. Una prospettiva di interesse è, dunque, quella del linguaggio, ovvero di valutazione delle peculiarità delle parole e delle modalità con cui viene costruita la comunicazione sulle migrazioni.

Come scriveva il linguista Tullio De Mauro, «il linguaggio non vive solo di parole. In quanto vive di parole, vive anche della preliminare selezione delle cose che con esse si vogliono dire, della scelta dei destinatari che possano intenderle, dei rapporti che chi le usa voglia stabilire con questi e voglia che questi stabiliscano con le cose che si dicono e con chi le dice»¹.

Sono tanti gli esempi del lessico giuridico nel contesto migratorio che rivelano la persistenza di una discrepanza tra la realtà, multiculturale, e la sua immediata accettazione: già l'uso dell'espressione "seconde generazioni"² è strettamente collegato ad un processo di categorizzazione che rivolge attenzione prevalente alle origini del giovane, rinnovando la distinzione tra i minorenni nati in Italia da genitori italiani ed i minorenni figli di immigrati nati in Italia o che qui sono giunti in età prescolare.

¹ T. DE MAURO, *Introduzione. Il linguaggio della Costituzione*, Torino, 2008, UTET, pp. VII-XXXII, spc. p. X.

² Th. CASADEI, L. PIERINI, B. ROSSI (a c. di), *Sconfinamenti. Confronti, analisi, ricerche sulle "seconde generazioni"*, Torino, 2023, Giappichelli.

Se è vero che il linguaggio non riproduce, ma trasforma la realtà perché lo interpreta³, fondamentale diviene un interrogativo propriamente “retorico”, che investe le misure atte a negoziare la distanza ricorrente tra gli individui, tra la realtà e le rappresentazioni della stessa, a proposito dei fenomeni migratori, atteso che «ci sono questioni ad alta densità problematica, che eccitano passioni e allontanano gli individui; come ci sono questioni poco problematiche, che servono a facilitare la conversazione quotidiana, spesso per allacciare contatti cortesi e amichevoli. Le prime dividono, le seconde uniscono»⁴.

Il presente scritto si concentra sulle misure pedagogiche e sui progetti di educazione interculturale, volti a favorire il superamento del monoculturalismo attraverso il riconoscimento dei valori appartenenti alle diverse culture ed un confronto finalizzato alla comprensione delle differenze.

L’assunto teorico di partenza è che il modello di risoluzione del conflitto di tipo giudiziale possa essere utilizzato in classe per favorire la promozione di valori e competenze inclusive⁵: se il processo è luogo di confronto e d’incontro riconosciuto tra persone e istanze diverse, ebbene promuovere l’argomentazione processuale come modello di formazione civica potrebbe offrire un contributo decisivo nei processi di interazione divisivi.

Il saggio esplora, quindi, le potenzialità dell'utilizzo del modello argomentativo di tipo processuale come approccio al pluralismo capace di orientarsi all’integrazione interculturale, in direzione della formazione di una cultura e sensibilità comuni. Lo scritto si articola nel modo seguente: nella prima parte verrà descritto il progetto di ricerca

³ E. RAIMONDI, *La retorica d'oggi*, Bologna, 2002, Il Mulino, p. 16: «la natura del linguaggio è eminentemente retorica proprio perché non vive di verità assolute ma si assente di verità, essendo le immagini, le metafore, i modi e le forme di espressione, non lo specchio della realtà ma una sua trasformazione, trasfigurazione e, al limite, falsificazione».

⁴ M. MEYER, *Principia rhetorica: Une théorie générale de l'argumentation principia rhetorica*, Paris, 2010, Fayard, p. 9.

⁵ Per un approfondimento del modello di argomentazione giuridica sul piano educativo, ci permettiamo di rinviare alla trattazione monografica S. TOMASI, *Argomentazione, educazione, diritto. La retorica forense come strumento di formazione*, Bari, 2022, Cacucci. Per una discussione della prospettiva contenuta nel libro si può vedere la recensione di Th. CASADEI in «Democrazia e Diritti Sociali. Rivista telematica di Filosofia del Diritto», 2, 2022, pp. 177-179.

realizzato nell'anno 2015 con il coinvolgimento di 4 classi di una scuola secondaria di primo grado nella realtà scolastica trentina, ove fu realizzato un *case-study* per la formazione dei docenti e l'educazione degli studenti alla gestione del conflitto di derivazione multiculturale attraverso l'impiego delle tecniche dell'argomentazione giuridica; nella seconda parte, i risultati della ricerca empirica saranno utili per interrogarci sulla fondatezza dell'ipotesi iniziale.

Sebbene tali dati non siano generalizzabili perché circoscritti ad un contesto territoriale specifico, mostrano significativamente i vantaggi ed i limiti del modello di argomentazione forense per l'inclusione scolastica. Più in particolare, ci concentreremo sulla valutazione della esperienza educativa, facendo precedere le ragioni critiche a quelle favorevoli, alla ricerca della prospettiva più feconda di didattica argomentativa⁶, che dovrebbe dettare poi le linee di una trasformazione della didattica del diritto e educazione civica nel contesto reale di apprendimento.

Riteniamo che per promuovere una didattica di inclusione, la scuola abbia bisogno di disporre di strumenti e risorse che traducano i valori in pratiche didattiche: per questa ragione, nell'ultima parte del lavoro, facendo riferimento al più recente dibattito tra i teorici dell'argomentazione, sarà nostro interesse concettualizzare la pratica didattica argomentativa di tipo coordinato, mettendo a fuoco una modalità di approccio all'*argument* che non sia, necessariamente, come pratica competitiva o cooperativa, osservando che il riconoscimento nelle società di necessità sempre più pluralistiche non comporta, obbligatoriamente ed in via alternativa, l'educazione all'uso di tecniche per risolvere il disaccordo o per individuare un nuovo punto di accordo e cooperare in funzione di quello.

⁶ La sinergia tra i modelli di buona argomentazione e le strategie pedagogiche nei contesti contemporanei del vivere comunitario è oggetto delle ricerche in *argumentation & education*, branca della teoria argomentativa che studia i fondamenti teoretici dei modelli argomentativi per lo sviluppo di forme pratiche di esercizio nel sistema scolastico: v. N. MULLER MIRZA, A.N. PERRET-CLERMONT (eds.), *Argumentation and Education. Theoretical Foundations and Practices*, Amsterdam, 2009, Springer; B.B. SCHWARZ, M.M. BAKER (eds.), *Dialogue, Argumentation and Education*, Cambridge, 2016, Cambridge University Press.

2. *Argomentazione giuridica a scuola: la ricerca, i dati, i risultati*

Nelle restrizioni che sono imposte dalla circostanza, che sono quelle caratteristiche di un breve scritto, non potremmo che abbozzare per linee generali la ricerca empirica realizzata, orientandone la presentazione ai punti di forza e alle criticità che a noi paiono più evidenti⁷.

Nel 2015, l'Università di Trento, il Centro di Ricerca sulla Metodologia Giuridica (Cermeg), con il contributo di Fondazione Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto, iniziò a progettare un percorso didattico di integrazione socio-culturale nella realtà scolastica della Provincia Autonoma di Trento, proponendo la sperimentazione in alcune classi di un piano didattico basato sull'argomentazione processuale con l'intervento in aula di un esperto.

La specificità di questa proposta didattica consisteva nell'unire l'educazione argomentativa, di stampo giudiziale, al multiculturalismo⁸: avverso la frontiera multiculturale che postula l'incommensurabilità delle culture e la loro reciproca incomunicabilità, il modello argomentativo costituiva uno strumento, messo a disposizione della scuola, per addestrare gli studenti al confronto reciproco, all'espressione del proprio punto di vista e alla comprensione degli elementi di identità e differenza della relazione.

Il progetto è stato realizzato in quattro classi dell'ultimo anno di scuola secondaria di primo grado, in un istituto selezionato in ambito provinciale per l'emergenza di problematiche educative derivanti da un elevato tasso scolastico di differenziazione etnica e di eterogeneità di lingua, religione e cultura.

Lo svolgimento delle attività è stato preceduto da un'indagine sulla composizione socio-culturale scolastica trentina, in collaborazione con gli enti locali, al fine di

⁷ Presentiamo in questo capitolo gli esiti della ricerca pianificata e realizzata nell'ambito del Bando per Progetti di Ricerca Scientifica per giovani ricercatori, nell'anno 2015, con il contributo di Fondazione Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto.

⁸ Sull'educazione interculturale, v. A. PORTERA, *L'educazione interculturale alla cittadinanza*, Roma, 2010, Carocci; E. CICOGNANI, C. ALBANESI (a c. di), *La cittadinanza attiva a scuola. Strumenti per la promozione*, Roma, 2020, Carocci.

selezionare l'Istituto comprensivo e la scuola campione per l'applicazione del modello elaborato.

La mappatura confrontava i dati statistici trasmessi dagli IC relativi all'anno scolastico 2014/2015, attestanti la distribuzione degli alunni con cittadinanza non italiana nelle scuole, con i dati dal Rapporto annuale per gli anni 2014 e 2015 sull'immigrazione elaborato dal Centro informativo per l'immigrazione – unità operativa del Dipartimento Salute e Politiche Sociali della Provincia Autonoma di Trento, con i dati emergenti dai report sul fenomeno migratorio nella Provincia Autonoma di Trento.

La scuola campione fu individuata per la maggiore incidenza del rapporto studente straniero/studente italiano: nelle classi terze dell'istituto selezionato più del 40% degli studenti risultava essere 'straniero', cioè ragazze e ragazzi nati da genitori stranieri nel paese di immigrazione.

Nell'ambito del progetto sono state realizzate due tipologie di attività: un corso di 20 ore di formazione al pensiero critico rivolto ai docenti della scuola e ai referenti intercultura, incentrato sul percorso logico-argomentativo di soluzione di casi contraddistinti dall'incidenza della componente multiculturale; un successivo percorso in aula, protratto settimanalmente per due mesi consecutivi, finalizzato ad avvicinare gli studenti al diritto e all'argomentazione giudiziale, presa in considerazione come modello per disciplinare e risolvere la divergenza di opinioni attraverso una reale interazione tra le parti ed un graduale passaggio dall'incomunicabilità finanche alla cooperazione.

Il laboratorio sperimentale in classe è stato caratterizzato da una varietà di esercizi e dalla simulazioni di casi giuridici: dopo aver ricostruito il concetto di diritto sulla base delle forme più elementari di conoscenza dell'esperienza giuridica, gli studenti hanno elaborato un regolamento per la discussione in aula, fondato su cinque regole tra loro condivise (regola della libertà di espressione; regola della responsabilità delle proprie opinioni; regola della rilevanza degli argomenti al tema in discussione; regola del linguaggio; regola del comportamento). L'enunciazione delle cinque regole è stata integrata dalla individuazione delle corrispondenti e ricorrenti forme di violazione,

richiamandosi alle principali fallacie enucleate dalla teoria dell'argomentazione (es. *ad hominem*, *tu quoque*, *ad verecundiam*, *ad baculum*, *esecutive*).

Il lavoro in classe è consistito anche in esercizi di *critical thinking*⁹, con il tutoraggio dei docenti, che avevano il compito di informare, spiegare, armonizzare le soluzioni parziali espresse dai singoli e favorire rapporti paritari di gruppo.

L'interazione sui temi sociali non è mai stata abbandonata alle spontanee dinamiche dialettiche, ma è sempre stata disciplinata attraverso le regole di procedura condivise tra gli studenti e sviluppata come discussione critica sino alla ricerca, caso per caso, di una risoluzione del conflitto, o meglio, sino alla definizione di una posizione di accordo anche nel caso di perdurante disaccordo sui valori.

L'attività laboratoriale è stata orientata a creare, mediante l'introduzione all'esperienza del diritto e alle tecniche argomentative, uno spazio specifico in classe destinato alla riflessione sul significato della diversità culturale, sulle esperienze pratiche di confronto etnico-culturale.

La verifica dell'apprendimento delle competenze argomentative e della capacità di affrontare criticamente dissidi interculturali è avvenuta sia durante il percorso didattico, con il controllo di compiti domestici, sia conclusivamente con la simulazione di un processo su un tema specifico (quello della legittimità dell'esposizione di un simbolo religioso in classe¹⁰), e con la somministrazione di un test di verifica mediante la costituzione di un parallelo gruppo di controllo (due classi terze).

⁹ L. GROARKE, C.W. TINDALE, *Good Reasoning Matters! A Constructive Approach to Critical Thinking*, Oxford, 2013, Oxford University Press: questo testo presenta un approccio innovativo di tipo costruttivo al pensiero critico, che guida gli studenti a identificare, per ogni situazione discorsiva, in una varietà di contesti, la struttura essenziale delle buone argomentazioni, considerando i punti di vista opposti, utilizzando schemi argomentativi e tecniche retoriche. Sui principi del pensiero critico e sugli strumenti di ragionamenti: D. CANALE, R. CIUNI, A. FRIGERIO, G. TUZET, *Critical Thinking. Un'introduzione*, Milano, 2021, EGEA.

¹⁰ Tra le riflessioni sulla cultura religiosa in aula e sulla possibilità di convivenza nella scuola multiculturale di pratiche, segni e simboli di religioni diverse, segnaliamo: M. COLOMBO, G. GIOVANNINI, P. LANDRI (a c. di), *Sociologia delle politiche e dei processi formativi*, Milano, 2006, Guerini Scientifica; G. PRETEROSS, *Le ragioni dei laici*, Bari, 2005, Laterza; C. OTTAVIANO, *Cento cieli in classe. Pratiche, segni e simboli religiosi nella società multiculturale*, in «Ricerche di Pedagogia e Didattica», 4, 2, 2009, pp. 1-23; B. SALVARANI, *Educare al pluralismo religioso. Bradford chiama Italia*, Bologna, 2006, EMI.

Dall'analisi dei risultati dei questionari è emerso che le due classi campione avevano dimostrato complessivamente conoscenze chiare e capacità di risolvere i problemi; in una delle due classi, tutti gli studenti avevano dimostrato di aver acquisito un'ottima capacità di comprensione e risoluzione dei quesiti di logica e ragionamento. Tale classe è risultata, però, quella soccombente nella simulazione di processo. Le classi costituenti il gruppo di controllo non avevano, invece, con sufficienza, dimostrato capacità di risoluzione degli esercizi di logica discorsiva.

I docenti della scuola coinvolti nel progetto nella qualità di tutor hanno evidenziato l'efficacia del percorso riferendo il cambiamento di attitudine dei giovani alla comprensione dei fenomeni sociali e giuridici ed un'accresciuta sensibilità alla ricerca di forme di razionalità nei processi di risoluzione dei conflitti di opinione.

Un'ulteriore emergenza è stata data dalla tendenza degli studenti ad un'auto ed etero-valutazione, cioè a rileggere i propri discorsi e quelli dei compagni in modo correttivo; lavorare sui temi dell'integrazione in questa modalità aveva consentito, per lo più, di superare forme di timidezza o acriticità, a favore di una capacità di intervento più diffusa. Inoltre, la motivazione di partecipare ad una sperimentazione e di acquisire abilità tecniche "da giuristi" ha certamente coinvolto i giovani con passione, inducendoli a ripotare i temi in discussione nelle loro famiglie, sollecitando anche nel contesto domestico il confronto e la ricerca di buoni argomenti.

Nelle discussioni condotte in classe sugli aspetti più problematici della differenza culturale, i giovani dell'Istituto hanno manifestato di possedere già un approccio all'accoglienza della diversità: la composizione mista delle classi, lungi dall'essere ragione di contrasto, si è rivelata la principale risorsa per la mutua comprensione delle differenze.

L'attività svolta ha mostrato una serie di buone intuizioni che sostengono l'esemplarità della ricerca e dell'esperimento didattico ma, al contempo ha rivelato dei limiti, dalla comprensione dei quali possono discendere fondamentali indicazioni per la pratica didattica per la formazione civica.

3. *Primo caveat: bias e distorsioni cognitive nei processi di educazione interculturale*

Il primo risultato della ricerca è stato quello di far emergere un pregiudizio in base al quale le diversità culturali producono più facilmente stati di contrasto non componibili.

L'idea preliminare che ha determinato la scelta della scuola campione è affetta da un *bias* implicito di carattere sociale¹¹, lo stereotipo per cui la divergenza di credenze e valori culturali determini anche diversità di atteggiamenti e, quindi, dispute non componibili e fenomeni aggressivi. Non solo il campione scelto come dato non è rappresentativo della distribuzione della proprietà in una generalizzazione statistica, ma il criterio di scelta del campione è stato condizionato da un pregiudizio che associa maggiore conflittualità alle comunità multiculturali.

Secondo la proposta di definizione di Douglas Walton, una buona discussione richiede la mancanza di parzialità, cioè il cd. «zero point of view»¹².

Alla definizione di *bias* concorrono cinque caratteristiche:

- «1. Bias is a lack of appropriate balance or neutrality in argumentation. The problem here is that an arguer supports one side too strongly and/or too often.
2. Bias is a lack of appropriate critical doubt in argumentation. The problem here is a failure of restraint and/or failure to suspect the natural inclination to push for a point of view one supports.
3. Bias is a lack of balance or critical doubt appropriate for a given type of dialogue that a participant is supposed

¹¹ Sull'incidenza dei *bias* nei processi educativi: G. BOYSEN, D. VOGEL (2009), *Bias in the Classroom: Types, Frequencies, and Responses*, in «Teaching of Psychology», 36, 1, 2009, pp. 12-17.

¹² D. WALTON, *Bias, critical doubt, and fallacies*, in «Argumentation and Advocacy», 1991, pp. 1-22, p. 15. Uno dei principi della teoria dell'argomentazione di Walton è la sua dimensione pragmatica: per il teorico di Windsor le argomentazioni sono considerate come strumenti per risolvere una differenza che esiste tra due o più parti e non possono essere studiate separatamente dal contesto dialogico. In questa prospettiva, la semantica degli argomenti dipende dalla relazione tra un argomento e il suo contesto, cioè dalla tipologia dei dialoghi, dalla loro funzione e dagli impegni assunti dalle parti. Tra le sue opere più importanti: D. WALTON, *The New Dialectic. Conversational contexts of argument*, Toronto, 1998, University of Toronto Press; ID., *Legal argumentation and evidence*, University Park, PA, 2002, Penn State University Press; ID., *Relevance in argumentation*, Amsterdam, 2004, John Benjamins Publishing Company; ID., *Why fallacies appear to be better arguments than they are*, in «Informal Logic», 30, 2, 2010, pp. 159-184; D. Walton, C. REED, F. MACAGNO (eds.), *Argumentation schemes*, New York, 2008, Cambridge University Press.

to be engaged in. It is not merely a lack of balance, but a lack of sufficient balance for a particular type of dialogue. 4. Bias is often identified with a particular position supported by an arguer. 5. Bias is often identified with an arguer's having something to gain-a personal interest in the outcome of an argument, e.g. a financial interest. »

La prima caratteristica esprime l'idea di base del *bias* come parzialità, ovvero come una tendenza a favorire costantemente un lato di un conflitto di opinioni o argomentazioni rispetto all'altro.

La seconda caratteristica indica una distorsione più grave rilevabile nel contesto: il significato di dubbio critico “appropriato” è reso esplicito dalla terza caratteristica per la quale non ogni mancanza di equilibrio o dubbio critico indica l'esistenza di *bias*. È certo, ad esempio, che il sostenitore di un punto di vista manifesti naturalmente la propria parzialità, cioè tenda a difendere con convinzione quel punto di vista: questa mancanza di equilibrio non è, di per sé, una parzialità dannosa; è dannosa quando è inappropriata per il contesto del dialogo, bloccando i principi elaborati da Herbert Paul Grice¹³ o gli obiettivi legittimi della discussione.

Sono frequenti i *bias* impliciti: atteggiamenti, reazioni, stereotipi e categorie inconsci, spesso di natura razziale o socio-economica, che influenzano comportamenti e comprensione¹⁴.

Il *bias* implicito della conflittualità delle classi multiculturali ha comportato di ignorare l'ipotesi di applicare il modello argomentativo per scopi interculturali in istituti e classi non etniche, assumendo che le scuole con presenza prevalente di alunni stranieri richiedano strumenti di composizione di conflitti per diversità culturale.

¹³ La conversazione, secondo Grice, è una particolare attività cooperativa, retta da un Principio di Cooperazione declinato nelle quattro massime di Quantità, Qualità, Relazione e Modo: H.P. GRICE, *Logic and Conversation* (1967), trad. di M. SBISÀ, *Logica e conversazione*, in A. IACONA E E. PAGANINI (a c. di) *Filosofia del linguaggio*, Milano, 2003, Raffaello Cortina Editore, p. 229ss.

¹⁴ Sulle strategie e sui vantaggi per rivelare e affrontare il *bias* implicito, nel processo di insegnamento ed apprendimento: C. STAATS, *Understanding implicit bias. What educators should know*, in «American Educator», 39, 4, Win 2015-2016, pp. 29-43.

Il fattore di parzialità è quello di considerare che le differenze culturali siano motivo di confronto, e non, invece, come effettivamente emerso, di dissenso solo apparente¹⁵: il fatto che le dispute coinvolgano credenze va valutato con attenzione perché, come rivelato, il reale disaccordo tra le parti per ragioni culturali, anche se sembra che vi sia, non c'è. Gli studenti hanno dimostrato di avere credenze diverse, ma che il loro scopo primario non è affatto convincere l'altro della prevalenza della propria idealità; il dissenso riguarda altre questioni, come l'uso di parametri diversi per valutare e descrivere lo stesso fenomeno. In questo caso, il conflitto, quando c'è, si risolve imparando ad esplicitare i parametri di analisi e giudizio che si usano.

L'esistenza di questo *bias* implicito sulla diversità multiculturale si coglie in un'altra emergenza della ricerca: la presenza stessa nella scuola di sezioni o classi etniche rivela la ricorrenza di un atteggiamento divisivo che contribuisce all'effetto della concentrazione e alla costruzione di una rappresentazione di scuola come “scuola di stranieri” o “classe mista”¹⁶. La costituzione di classi “separate” di stranieri, qualsiasi sia la motivazione che ne sta alla base, rappresenta una scelta che può avere delle gravi ripercussioni sul piano educativo: il *bias* si verifica proprio quando un gruppo di persone viene trattato in modo diverso rispetto a un altro.

I dati della ricerca mostrano un vero cortocircuito che riflette stati mentali diffusi nella società, euristiche del pensiero e trappole cognitive, inclini a categorizzare la comunità studentesca secondo il binomio tra residenti con cittadinanza italiana e residente stranieri, per cui agli occhi della società ospite sono ultimi da integrare e da educare all'inclusione: la presa di coscienza di questa complessità fa meditare sull'adeguatezza e sulla qualità delle strategie di inclusione.

¹⁵ Sulla distinzione tra “dispute reali” e “dispute apparenti”, si veda F. D'AGOSTINI, *Verità avvelenata. Buoni e cattivi argomenti nel dibattito pubblico*, Milano, 2010, Bollati Boringhieri, p. 181 ss.

¹⁶ G. FELOUZIS, F. LIOT, J. PERROTON, *L'apartheid scolaire*, Paris, 2005, Seuil.

4. Secondo caveat: l'argomentazione non è solo una pratica dialettica o cooperativa

Altro caveat che emerge dalla sperimentazione in classe riguarda il concetto stesso di argomentazione.

La parola “argomento” evoca un'immagine non soltanto di vivace conversazione, ma vieppiù di contesa in cui le parti sono antagoniste, animate dalla volontà di difendere la propria posizione ed affatto disposte a cambiare la propria idea. L'argomentazione in senso proprio è, per lo più, intesa come una disputa, capace di produrre vincitori e perdenti o uno stallo che frustra tutte le parti, che produce nuovo rancore e che aumenta la loro distanza. Alcuni studi hanno evidenziato che un legame tra argomentazione e conflitto è insito nella lingua inglese¹⁷ e nella cultura statunitense¹⁸ ove *to argue* assegna alle parti un'attitudine propriamente polemica¹⁹.

Nel settore delle scienze dell'educazione, la pratica dell'argomentazione è stata prevalentemente studiata come “dialogo tra pari”: le tecniche del ‘botta e risposta’ sono atti dialettici che oppongono gli *arguers* come antagonisti²⁰; in questa prospettiva gli studenti che si esercitano in argomentazione divengono disputanti in contesa per vincere l'uno sull'altro²¹.

Un approccio diffuso è quello di considerare in alternativa al modello argomentativo dialettico l'argomentazione cooperativa: in questa prospettiva, gli interlocutori vengono visti come collaboratori impegnati a interagire e realizzare un'azione comune per il perseguimento di un obiettivo comune. I modelli cooperativi tendono a regolare il

¹⁷ G. LAKOFF, M. JOHNSON, *Metaphors We Live By*, Chicago, 1980, University of Chicago Press.

¹⁸ D. TANNEN, *The Argument Culture: Moving from Debate to Dialogue*, New York, 1998, Random House.

¹⁹ P.J., BENOIT, *A Defense of Argument as Disagreement*, in «Argumentation and Advocacy», 1991, 28, pp. 35-40.

²⁰ Sull'educazione all'argomentazione come teoria del ragionamento valido: G. BONIOLO, P. VIDALI, *Strumenti per ragionare. Le regole logiche, la pratica argomentativa, l'inferenza probabilistica*, Milano, 2017, Cortina Raffaello; G. BONIOLO, P. VIDALI, *Argomentare. Antologia di testi. Strumenti per ragionare*, Milano, 2002; A. CATTANI, P. CANTÙ, I. TESTA, P. VIDALI (a cura di), *La svolta argomentativa. 50anni dopo Perelman e Toulmin: 1958-2008*, Napoli, 2009, Liguori Editore.

²¹ A. CATTANI (a c. di), *Palestra di botta e risposta. Per una formazione al dibattito*, Padova, 2018, Cleup.

confronto tra le parti in modo tale da specificare perché l'interazione avviene e cosa i partecipanti possono giustamente aspettarsi l'uno dall'altro in ogni momento²².

Questa rappresentazione dei modelli argomentativi in due categorie, quella dialettica e quella cooperativa, come le due uniche possibili concezioni, fra cui scegliere alternativamente, risulta invero una falsa dicotomia.

Esiste un terzo modello alternativo che considera le interazioni argomentative come coordinate. Facciamo qui riferimento alla concezione di argomentazione coordinata sviluppata dalla studiosa di retorica Jean Goodwin²³, che risulta particolarmente adatta a contesti di relazioni intersoggettive in cui le parti sono in disaccordo, non sono allineate in senso cooperativo, ma si riconoscono concordi sulla possibilità di interagire per il perseguimento degli scopi propri.

Entro questo approccio, per “coordinamento” si intende la comune volontà di perseguire attività individuali mostrando e aspettandosi rispetto dagli altri: questa concezione enfatizza la fiducia e le aspettative reciproche ed orienta l’argomentazione alla tecnica pratica di “coesistenza nella diversità”.

Tale prospettiva suggerisce, segnatamente, qualche indicazione pratica circa il lavoro di argomentazione in una discussione difficilmente componibile poiché basata su credenze o descrizioni della realtà divergenti.

Per esempio, assumiamo che in una classe A è cattolico e creda che Dio sarà più benevolo se seguirà il catechismo della Chiesa Cattolica che fa obbligo ai fedeli di partecipare alla divina liturgia la domenica e le feste. Nella stessa classe B, pur credendo nello stesso Dio, non ritiene necessario andare a Messa di domenica. Il disaccordo tra A

²² M. MANZIN, *Is the distinction between “cooperative” and “strategic” crucial for jurisprudence and argumentative theory? Commentary on Goltzberg’s cooperation in Legal Discourse*, in D. Mohammed, M. Lewinski (eds.), *Argumentation and Reasoned Action. Proceedings of the 1st European Conference on Argumentation*, UK, 2016, College Publications, pp. 129-133.

²³ J. GOODWIN, *Argumentation as coordinated*, Keynote Lecture at ARGAGE 2024, University of Freiburg, 25-27 giugno 2024 (book of abstract available at https://events.unifr.ch/argage2024/en/assets/public/files/ARGAGE%202024/ARGAGE2024_BoA.pdf). In alternativa ad una visione funzionale e dialogica dell’argomentazione, ella propone una visione progettuale, che richiama l'attenzione sul modo in cui i partecipanti strategicamente intraprendono e impongono norme reciproche affinché l’argomentazione abbia successo: v. soprattutto J. GOODWIN, *Argument Has No Function*, in «Informal Logic», 27, 1, 2007, pp. 69-90.

e B potrebbe essere di credenza, cioè basato su credenze opposte circa la relazione tra Dio e la Chiesa; oppure potrebbe non esservi un vero disaccordo profondo, condividendo gli stessi i medesimi valori, ma trovandosi in un tipo di disaccordo di atteggiamento non componibile, per cui non sarebbe possibile comporre il loro dissidio non essendo entrambi disposti a indagare la verità delle loro asserzioni fondative e volendo mantenere ciascuno la propria condotta.

L'esempio mostra i limiti di un'educazione all'argomentazione *per debate* o *per cooperare*: considerare, invece, le interazioni argomentative come *coordinate* è proficuo in tutti i casi in cui gli interlocutori non vogliono affatto cooperare per realizzare assieme qualcosa, né vogliono risolvere la differenza di credenze, ma hanno un interesse individuale per il cui perseguimento è vantaggioso coordinarsi.

Perché ci sia coordinamento tra A e B, osserva Goodwin, è richiesto: che A riconosca B come persona; che A si aspetti anche che B lo riconosca come persona e che si adatti alle sue azioni, specificamente a ciò che lui si aspetta che l'altro farà per rispetto nei suoi confronti; che A mostri fiducia per ciò che si aspetta che B farà in segno di medesimo rispetto per le sue azioni. La situazione di coordinamento funziona sulla base di una «expectation of a reciprocal expectation of respect»²⁴: sia A che B hanno successo nelle loro azioni poiché mostrano rispetto per ciò che si aspettano che l'altro faccia in segno di rispetto per le proprie azioni.

Questo modello apre un nuovo insieme di domande di ricerca: come si raggiunge il coordinamento?

L'argomentazione processuale è propriamente un esempio di argomentazione coordinata: le parti in giudizio fanno affidamento a risorse loro esterne, cioè al rito processuale che ha lo scopo, anzitutto, di garantire le aspettative reciproche sul comportamento degli altri.

A nostro avviso, il modello di argomentazione processuale per l'enfasi connaturata alle forme di coordinamento costituisce un approccio capace di giungere ad una feconda proposta che tiene assieme la pluralità dei punti di vista, e quindi delle culture.

²⁴ *Ibidem*.

L'argomentazione come processo di coordinamento, secondo la teoria di Goodwin, si fonda su tre principi: a) il riconoscimento dell'altro come persona; 2) l'aspettativa della reciprocità; 3) il rispetto dell'aspettativa.

Il primo rinvia ad un'etica e ad un'antropologia che interpreta l'uomo nei termini di relazione con l'altro; il secondo apprezza la relazione intersoggettiva come reciproca e solidale e riconfigura il rapporto sociale come circolare imprimendo il rispetto come garanzia reciproca; l'obbligazione che deriva dal riconoscimento dell'altro impone, infine, un dovere di responsabilità e di cura dell'altro²⁵.

Una teorizzazione dell'argomentazione su questi principi ha il vantaggio di superare la rigida diarchia della coppia accordo-disaccordo²⁶: le teorie argomentative, di tipo dialettico e cooperativo, tendono, infatti, a enfatizzare il disaccordo e a ricercare il consenso, un'adesione, sulla base dell'assunto che nei contesti democratici il disaccordo, profondamente legato ad un ideale di ragione e armonia sociale, debba essere risolto. Mirando all'accordo, le teorie argomentative condividono l'idea di base che una discussione critica e razionale porti realmente a una risoluzione dei contrasti o alla ricerca di principi condivisi che orientino le parti a cooperare.

Il modello di argomentazione coordinata, dal punto di vista concettuale, è più attento alla funzione sociale dell'argomentazione con un orientamento alla pratica, focalizzandosi non sulle regole di ragionevolezza dello scambio argomentativo, ma sulla dimensione personale dell'argomentazione, descritta nelle sue manifestazioni concrete: in una società pluralista, l'argomentazione deve assumere un compito diverso dal raggiungimento dell'accordo o di una condivisione di azioni, cioè quello di gestire il disaccordo e assicurare una *co-esistenza* senza dispute polemiche/conflittuali e senza aspettative ireniche.

²⁵ Sul rapporto tra cura e argomentazione (giuridica *tout court*, non solo processuale), v. F. PUPPO, *Diritto e retorica*, Torino, 2023, Giappichelli. Sul nuovo lessico del giurista improntato non alla contesa o alla forza, ma al rispetto, alla cura e all'attenzione, v. T. GRECO, *L'orizzonte del giurista. Saggi per una filosofia del diritto "aperta"*, Torino, 2023, Giappichelli, in part. cap. 3.

²⁶ M. ZAGARELLA, *Perché argomentiamo? Consenso e dissenso tra retorica e democrazia*, in «RIFL Rivista Italiana di Filosofia del Linguaggio», 2016, pp. 310-318.

5. Le risorse dell'argomentazione giuridica coordinata per l'educazione civica

Concludiamo sostenendo che l'argomentazione è una pratica di coordinamento reciproco: il gesto fondamentale dell'argomentare suggerisce non solo un confronto, aggressivo e accusatorio, come spesso si tende a generalizzare, ma un contributo che ciascuna parte riserva all'altra. In questo senso, il coordinamento implica la cooperazione, includendo in ciò gli accordi tra gli interlocutori riguardo ai turni di parola, i contributi equi o la reattività reciproca e atteggiamenti di rispetto reciproco, l'uso di linguaggio non ambiguo, la correttezza. I fattori che trasformano l'argomentare in una competizione sono, anzitutto, le caratteristiche personali degli interlocutori come persone motivate da un prevalente interesse personale nelle proprie posizioni. Questo aspetto non va radicalizzato: l'argomentare, a ben vedere, non è né guerra né amore, ma qualcosa che sta nel mezzo; così come emerge nella prassi giudiziaria e come è stato rivelato con profondità dal progetto didattico nelle classi miste sopra illustrato, argomentare è una pratica di discussione coordinata.

L'argomentazione è anche un'arte pratica²⁷: non si tratta di un corpo di precetti che può essere compreso separatamente dalla capacità di usarlo nella pratica, né di un insieme di competenze che possono essere applicate meccanicamente, senza conoscenza.

Piuttosto, l'argomentazione come tecnica pratica richiede che il praticante si impegni ad argomentare, cioè ad agire in modo coordinato con l'altro.

Questa visione suggerisce una strategia pedagogica che induce gli studenti non solo a ragionare dialetticamente, o a pensare in modo critico, ma a comunicare socialmente: l'argomentazione insegna a non procedere in senso unico, cioè a evitare di puntare sulle preferenze soggettive e a riconoscere in senso fondativo l'altro.

In questo senso, l'educazione all'argomentazione è la prima forma di educazione al diritto, considerato che il riconoscimento della dignità inerente a tutti è la formula comune

²⁷ R.T. CRAIG, *Practical-theoretical Argumentation*, in «Argumentation», 1996, 10, pp. 461-474; J. GOODWIN, *One Question, Two Answers*, in H.Y. Hansen, *et al.* (eds.), *Argument and Its Applications*, Windsor, 2002, Ontario Society for the Study of Argumentation; EAD., *What Does Arguing Look Like?*, in «Informal Logic», 25, 1, 2005, pp. 79-93.

posta al preambolo delle dichiarazioni dei diritti (paradigmaticamente in quella universale del 1948)²⁸, che sono il primo accordo pratico di coordinamento per l'effetto dell'esistenza sociale. Dal percorso di riflessione e di ricerca emerge in modo evidente che la multiculturalità è una risorsa educativa, in quanto la pratica della convivenza rappresenta un'opportunità di conoscenza e riconoscimento di valori, credenze e pratiche diverse: gli studenti, in un processo continuo di immedesimazione, naturalmente imparano ad accettarsi reciprocamente, a comprendere l'esistenza di punti di vista diversi dai propri, riflettendo criticamente sull'alterità. Il tema della valorizzazione della multiculturalità a scuola sollecita, come abbiamo cercato di mostrare, una riflessione più ampia sulle pratiche di funzionamento della democrazia, che vale ricostruire nella contrapposizione stigmatizzata da Mauro Serra in uno studio recente sui rapporti tra linguaggio, violenza e società:

«La società contemporanea appare attualmente percorsa, in linee molto generali, da due tendenze in qualche misura antitetiche. (...) si è sviluppata un'ampia e articolata riflessione che si è andata polarizzando attorno a due differenti paradigmi teorici: quello della democrazia deliberativa e quello della democrazia agonistica. Il primo enfatizza il ruolo della deliberazione razionale come mezzo per generare un consenso legittimo e vincolante per gli attori coinvolti. Il secondo pone, invece, l'accento sul conflitto ed il dissenso come condizioni ineliminabili della vita democratica e del suo corretto funzionamento²⁹.»

Da un lato, infatti, si può affermare che viviamo in un'epoca caratterizzata dal pluralismo e dalla diversità, che rendono sempre più evidente il bisogno di cittadini formati al pensiero critico; dall'altro, la rassicurante convinzione che il confronto razionale possa consentire la coesistenza pacifica è segnata dalla radicalità del conflitto.

²⁸ E. GRIMI, L. DI DONATO (a c. di), *Metafisica dei diritti umani. 1948-2018. Per il 70° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani*, Roma, 2020, Aracne Editrice.

²⁹ M. SERRA, *Retorica Argomentazione Democrazia. Per una filosofia politica del linguaggio*, Roma, 2017, Aracne Editrice, p. 90.

In questo contesto di divergenza, riteniamo valga meditare, come suggerisce Jean Goodwin, sul funzionamento delle fondamentali istituzioni argomentative, dalle convenzioni di cortesia alle procedure giudiziali di risoluzione dei conflitti ove, senza necessariamente perseguire il consenso o l'accordo, è consentito lo svolgimento di attività congiunte nella diversità dei propri scopi. Avanziamo così l'opportunità di studiare in classe l'argomentazione con un approccio progettuale, che spinge gli studenti, consapevoli cittadini, a identificare non solo argomenti o contro-argomenti, ma anzitutto comportamenti adeguati alla persona e *ad alterum*, orientati all'intersoggettività.

MARCO MONDELLO

*Un diritto incompiuto?
Giovani di “seconda generazione” e diritto all’istruzione**

An Unfulfilled Right? Second-Generation Youth and the Right to Education

Abstract: L’attuale disciplina del diritto all’istruzione nel quadro giuridico italiano pone diverse sfide in relazione ai giovani con background migratorio. Le difficoltà che sovente incontrano fanno sì che le loro scelte scolastiche siano più frequentemente votate al rapido ingresso nel mondo del lavoro, quando non incorrono in situazioni che li conducono a non studiare e a non lavorare. L’articolo intende mettere a fuoco la non corrispondenza tra teoria e prassi istituzionali, la quale tradisce i dettati delle carte internazionali e della Costituzione, impedendo la piena realizzazione di tante e tanti giovani.

Abstract: The current regulation of the right to education within the Italian legal framework presents various challenges for young people with a migratory background. The hardships they often encounter lead them to make educational choices more frequently aimed at a quick entry into the workforce, or they may find themselves in situations where they neither study nor work. This article seeks to highlight the mismatch between theory and institutional practices, which undermines the principles of international charters and the Constitution, preventing the full development of many young people.

Keywords: Diritti umani; Istruzione; Giovani con *background* migratorio.

Keywords: Human rights; Education; Young people with a migratory background.

* *L’elaborazione del presente contributo si è giovata delle discussioni maturate presso l’Osservatorio migranti istituito presso il CRID – Centro di Ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità, Università di Modena e Reggio Emilia (www.crid.unimore.it), nonché nell’ambito del Progetto FAR Mission Oriented Le “seconde generazioni”: un approccio interdisciplinare tra forme di discriminazione e pratiche di inclusione (2021-2023), finanziato dall’Università di Modena e Reggio Emilia e co-finanziato dalla Fondazione di Modena (PI: Prof. Thomas Casadei). Assai utili sono stati anche un periodo di formazione e ricerca svolto presso l’Ufficio Garante dell’infanzia e l’adolescenza della Regione Emilia-Romagna in dialogo con la Presidente, Dott.ssa Claudia Giudici e la partecipazione come uditore al Percorso di formazione per tutrici e tutori volontari (III Edizione: 2024-2025) organizzato dall’Ufficio Garante per i diritti dell’infanzia e dell’adolescenza Regione Emilia-Romagna, in collaborazione con CRID, ANCI Emilia-Romagna, Tribunale per i minorenni di Bologna, Assessorato al welfare della Regione Emilia-Romagna.*

1. Il diritto all’istruzione nel contesto internazionale ed europeo

Perché si possa considerare quello all’istruzione un diritto “incompiuto” per i giovani con *background* migratorio¹, è necessario verificare preventivamente se, e come, lo stesso trovi una sua configurazione che lo renda cogente e applicabile alla categoria presa in esame.

È in tal senso che occorre ripercorrere le tappe principali che hanno permesso a questo diritto di essere annoverato incontrovertibilmente tra i diritti umani fondamentali, e le specificità che assume nell’attuale quadro normativo europeo ed italiano.

Il primo riconoscimento formale, seppure in quello che oggi si definisce come uno strumento di *soft law*, è inserito nella Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948.

L’art. 26 prevede che l’istruzione elementare sia gratuita e obbligatoria in una prospettiva di sviluppo della personalità umana e di rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, assumendo nei suoi tre commi quattro specifiche dimensioni dentro le quali l’istruzione esplica la sua funzione: individuale, sociale, politica e istituzionale².

È successivamente il Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, del 1966, ad enunciare che «l’istruzione deve porre tutti gli individui in grado di partecipare

¹ Alcuni riferimenti sui giovani con *background* migratorio: TH. CASADEI, L. PIERINI, B. ROSSI, ed., *Sconfinamenti. Confronti, analisi e ricerche sulle “seconde generazioni”*, Torino, Giappichelli, 2023; L. ZANFRINI, *Cittadini di un mondo globale. Perché le seconde generazioni hanno una marcia in più*, in L. ZANFRINI, ed., *Bambine, bambini e adolescenti nei processi migratori*, in «Studi Emigrazione – International Journal of Migration Studies», 209, 2018, pp. 53-88; R. RICUCCI, *Seconde generazioni, l’Italia disconosciuta*, in Idos, *Dossier Statistico Immigrazione*, Roma, Idos, 2017; F. LAGOMARSINO, *Giovani con background migratorio e processi di riconoscimento*, in «CeSPI», 2021, <https://www.cespi.it/it/eventi-attualita/dibattiti/integrazione-senso-unico/giovani-con-background-migratorio-processi-di>

² Organizzazione delle Nazioni Unite, *Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo*, 1948, art. 26: «1. Ogni individuo ha diritto all’istruzione. L’istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L’istruzione elementare deve essere obbligatoria. L’istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l’istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito. 2. L’istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l’amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l’opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. 3. I genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli».

in modo effettivo alla vita di una società libera, deve promuovere la comprensione, la tolleranza e l'amicizia fra tutte le nazioni e tutti i gruppi razziali, etnici, religiosi ed incoraggiare lo sviluppo delle attività delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace»³.

La Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989 dedica all'istruzione due disposizioni fondamentali: gli artt. 28 e 29.

Il primo enuclea le azioni che gli Stati firmatari dovrebbero compiere al fine di garantire il pieno godimento del diritto, quali: «a) rendere l'insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti; b) incoraggiare l'organizzazione di varie forme di insegnamento secondario sia generale che professionale, che saranno aperte e accessibili a ogni fanciullo, e adottare misure adeguate come la gratuità dell'insegnamento e l'offerta di una sovvenzione finanziaria in caso di necessità; c) garantire a tutti l'accesso all'insegnamento superiore con ogni mezzo appropriato, in funzione delle capacità di ognuno; d) fare in modo che l'informazione e l'orientamento scolastico e professionale siano aperti ed accessibili a ogni fanciullo; e) adottare misure per promuovere la regolarità della frequenza scolastica e la diminuzione del tasso di abbandono della scuola»⁴.

L'art. 29 prosegue designando le finalità che l'educazione deve perseguire: favorire lo sviluppo della personalità, delle facoltà e delle potenzialità del minore, sviluppare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché il rispetto dei genitori, della sua identità, della sua lingua, dei suoi valori culturali, di quelli del Paese in cui trova le sue origini, delle civiltà diverse da quella di provenienza. Il diritto all'istruzione deve poi preparare il fanciullo ad assumere le responsabilità della vita in una società libera costruendo uno spirito di comprensione, pace, tolleranza e uguaglianza tra i generi e tra i popoli e gruppi etnici, siano questi nazionali, etnici, religiosi⁵.

³ Organizzazione delle Nazioni Unite, *Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, 1966, art. 13.

⁴ Organizzazione delle Nazioni Unite, *Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, 1989, art. 28.

⁵ *Ibid.*, art. 29.

Con queste disposizioni viene in rilievo il ruolo dell'istruzione quale mezzo propedeutico allo sviluppo della persona e della società nella quale si trova, nel tentativo di sviluppare forme di cooperazione e interazione tra gruppi in qualsiasi modo diversi.

Questa prospettiva non è solo delle Nazioni Unite, considerato che si possono rinvenire norme dal tenore simile in diversi contesti geografici: così il Protocollo addizionale del 1988 alla Convenzione americana dei diritti dell'uomo del 1969⁶. Di notevole interesse è poi la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981, che all'art. 17 stabilisce che: «1. Ogni persona ha diritto all'educazione. 2. Ogni persona può prendere liberamente parte alla vita culturale della comunità. 3. La promozione e la protezione della morale e dei valori tradizionali riconosciuti dalla comunità costituiscono un dovere dello Stato nel quadro della salvaguardia dei diritti umani»⁷. La lettera di questo articolo conferma quel legame indissolubile tra istruzione e salvaguardia dei diritti dell'essere umano, confermato dal fatto che il diritto all'istruzione si trova non solo nelle carte che riguardano i diritti umani fondamentali *tout court*, ma anche in documenti che si impegnano nell'eliminazione di diverse forme di discriminazione.

⁶ Organizzazione degli Stati Americani, *Protocollo addizionale alla Convenzione americana dei diritti umani nel campo dei diritti economici, sociali e culturali*, 1988, art. 13: «1. Ogni persona ha diritto all'educazione. 2. Gli Stati Parti del presente Protocollo concordano che l'educazione dovrebbe essere orientata al pieno sviluppo della personalità e della dignità umana e dovrebbe rafforzare il rispetto per i diritti umani, il pluralismo ideologico, le libertà fondamentali, la giustizia e la pace. Essi, inoltre, concordano nel ritenere che l'educazione dovrebbe mettere ciascuno in grado di partecipare effettivamente in una società democratica e pluralista e di vivere un'esistenza decente e dovrebbe alimentare la comprensione, la tolleranza e l'amicizia tra tutte le nazioni, le razze, i gruppi etnici e religiosi, nonché promuovere iniziative per il mantenimento della pace. 3. Gli Stati Parti del presente Protocollo riconoscono che allo scopo di raggiungere il pieno esercizio del diritto all'educazione: a) l'educazione primaria dovrebbe essere obbligatoria e accessibile gratuitamente; b) l'educazione secondaria, nelle sue diverse forme, compresa quella tecnica e professionale, dovrebbe essere resa generalmente disponibile e accessibile a tutti con ogni mezzo appropriato e, in particolare, attraverso la progressiva introduzione dell'istruzione gratuita; c) l'istruzione superiore dovrebbe essere resa parimenti accessibile a tutti, sulla base delle capacità individuali, con ogni strumento appropriato, in particolare, attraverso la progressiva introduzione dell'istruzione gratuita; d) l'educazione di base dovrebbe essere incoraggiata o intensificata per quanto possibile per le persone che non hanno ricevuto o non hanno completato il ciclo completo dell'educazione primaria; e) programmi educativi speciali dovrebbero essere predisposti per le persone con handicap, in modo da fornire un'istruzione e una formazione specifica per persona con disabilità psichiche o mentali. 4. In conformità con la normativa interna degli Stati Parti, i genitori dovrebbero avere il diritto di scegliere il tipo di educazione da dare ai figli, purché rispetti i principi sopra indicati. 5. Nulla in questo Protocollo può essere interpretato in modo da restringere la libertà degli individui e degli enti di fondare e dirigere istituzioni educative, nel rispetto della normativa nazionale degli Stati Parti.»

⁷ Unione Africana, *Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*, 1981.

La prima in ordine cronologico è la Convenzione contro la discriminazione nell'educazione, adottata nel 1960 dall'UNESCO, ratificata e resa esecutiva dall'Italia con la Legge n. 132 del 14 marzo 1985.

L'intenzione, chiara già dalla denominazione, è di stigmatizzare e rifiutare ogni forma di distinzione, esclusione o preferenza che finisca per cancellare o comunque comprimere e compromettere l'eguaglianza di trattamento nell'ambito scolastico. L'art. 3 elenca quali tipologie di misure gli Stati devono adottare per raggiungere lo scopo della Convenzione: abrogare o eliminare qualsiasi disposizione legislativa, norma o prassi amministrativa che si concretizzi in una forma di discriminazione⁸; assicurare, con l'uso della legge quando necessario, che non ci siano forme di esclusione all'accesso al sistema scolastico⁹; non permettere che le pubbliche amministrazioni assumano trattamenti differenziati tra connazionali, tranne che sulla base del merito o del bisogno, nell'elargizione di borse di studio, nell'esenzione dalle spese scolastiche e nel rilascio dei necessari permessi per la continuazione degli studi all'estero¹⁰; vietare, in qualsivoglia attività messa in atto dalle autorità pubbliche a supporto delle istituzioni scolastiche, che queste assumano trattamenti preferenziali o restrittivi sulla sola base dell'appartenenza del singolo scolaro a un determinato gruppo¹¹; dare ai cittadini di altri Stati le stesse possibilità di accesso al sistema dell'istruzione che sono normalmente permesse ai cittadini nazionali¹².

Per inciso, quest'ultima previsione, in un'ottica di ricostruzione del legame tra istruzione e minori con *background* migratorio, risulta fondamentale nel chiarire il

⁸ UNESCO, *Convenzione contro la discriminazione nell'istruzione*, 1960, art. 3, lett. a): «To abrogate any statutory provisions and any administrative instructions and to discontinue any administrative practices which involve discrimination in education».

⁹ *Ibid.*, art. 3, lett. b): «To ensure, by legislation where necessary, that there is no discrimination in the admission of pupils to educational institutions».

¹⁰ *Ibid.*, art. 3, lett. c): «Not to allow any differences of treatment by the public authorities between nationals, except on the basis of merit or need, in the matter of school fees and the grant of scholarships or other forms of assistance to pupils and necessary permits and facilities for the pursuit of studies in foreign countries».

¹¹ *Ibid.*, art. 3, lett. d): «Not to allow, in any form of assistance granted by the public authorities to educational institutions, any restrictions or preference based solely on the ground that pupils belong to a particular group».

¹² *Ibid.*, art. 3, lett. e): «To give foreign nationals resident within their territory the same access to education as that given to their own nationals».

rapporto che dovrebbe sussistere tra accesso all’istruzione e la condizione di non cittadino.

Proseguendo la rassegna degli atti di diritto internazionale antidiscriminatorio, si possono notare ed evidenziare rimandi all’eguaglianza di trattamento in tre successive convenzioni: la Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale¹³ del 1965, la Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna¹⁴ del 1979, e la Convenzione sulla tutela dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie¹⁵ del 1991.

Queste tre carte stabiliscono che, per ciascuna delle categorie protette, il diritto all’istruzione deve essere tutelato e garantito nella stessa misura, affinché “stranieri”, donne e figli e figlie di lavoratori migranti possano godere di questo diritto in modo pieno ed effettivo.

Ultimo a livello cronologico, ma di estremo ed attuale interesse, è infine l’accordo siglato nel contesto dell’Organizzazione delle Nazioni Unite che prende il nome di Agenda 2030¹⁶.

La denominazione suggerisce da sé i caratteri di questo documento: contiene obiettivi di natura programmatica che gli Stati firmatari si impegnano a raggiungere entro il 2030, tra cui l’Obiettivo 4 dedicato completamente all’ambito dell’istruzione, e che si declina in diversi sotto-obiettivi, propriamente *target*¹⁷.

Il punto 4.1 vuole garantire ad ogni ragazza e ragazzo libertà, equità e qualità nel completamento dell’educazione primaria e secondaria che porti a risultati di

¹³ Organizzazione delle Nazioni Unite, *Convenzione internazionale sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale*, 1965, art. 5.

¹⁴ Organizzazione delle Nazioni Unite, *Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna*, 1979, art. 10.

¹⁵ Organizzazione delle Nazioni Unite, *Convenzione sulla tutela dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie*, 1991, art. 30.

¹⁶ E.G. GARCÍA, E.C. MAGAÑA, A.C. ARIZA, ed., *Quality Education as a Sustainable Development Goal in the Context of 2030 Agenda: Bibliometric Approach*, <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/15/5884>. (ultima consultazione: 12/11/2024)

Sullo stato di attuazione del Goal 4 segnalo, accanto al sito delle Nazioni Unite (<https://sdgs.un.org/goals/goal4>), il Rapporto ISTAT 2022, reperibile in <https://www.istat.it/storage/rapporti-tematici/sdgs/2022/goal4.pdf>. (ultima consultazione: 12/11/2024)

¹⁷ Organizzazione delle Nazioni Unite, *Agenda 2030*, Obiettivo 4: <https://unric.org/it/obiettivo-4-fornire-uneducazione-di-qualita-equa-ed-inclusiva-e-opportunita-di-apprendimento-per-tutti/>

apprendimento adeguati e concreti. Un punto interessante di questa previsione è che, se nei precedenti documenti di carattere convenzionale che si sono esaminati sono sempre presenti caratteri quali equità e libertà di accesso, qui viene menzionata la qualità, che può essere considerata uno dei fili rossi che interseca i *target* dell'Obiettivo 4.

Invero il punto 4.2 vuole che ogni ragazza e ragazzo abbia uno sviluppo infantile di qualità, e similmente al punto 4.3 è richiesto agli Stati parte di «Garantire entro il 2030 ad ogni donna e uomo un accesso equo ad un'istruzione tecnica, professionale e terziaria – anche universitaria – che sia economicamente vantaggiosa e di qualità». Questi due *target* in particolare, a mio avviso, meritano particolare attenzione per l'attenzione che portano ai momenti dell'istruzione pre-scolastica e universitaria, nonché alla formazione professionale.

Nel contesto europeo il diritto all'istruzione è stato sancito per la prima volta dall'art. 2 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950¹⁸, a cui è seguita la Carta sociale europea, adottata a Torino il 18 ottobre 1961 dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, che fissa all'art. 7 l'età minima di accesso al lavoro a 15 anni, e vieta che i fanciulli vengano impiegati in attività lavorative che li privino del pieno godimento del loro diritto all'istruzione. Al contempo, tale Carta introduce l'obbligo di orario di lavoro ridotto per i giovani al di sotto dei 16 anni in modo da permettere loro di acquisire la necessaria formazione professionale che, parimenti all'orientamento professionale, non escluda l'accesso all'istruzione tecnica superiore e agli studi universitari. Si prevedono poi misure appropriate per i lavoratori adulti, affinché gli stessi possano godere della possibilità di rieducazione professionale, garantendo loro forme di riduzione dell'orario di lavoro a fini formativi¹⁹.

¹⁸ Consiglio d'Europa, *Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, 1950, art. 2: «Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento deve rispettare il diritto dei genitori di assicurare tale educazione e tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche».

¹⁹ Consiglio d'Europa, *Carta sociale europea*, 1961, Art. 10.

Con la Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea del 7 dicembre 2000 la tutela dei diritti fondamentali entra a far parte del diritto dell’Unione. L’art. 14 garantisce «a ogni individuo» il diritto all’istruzione e l’accesso alla formazione professionale continua attraverso la garanzia di un’istruzione obbligatoria. La sua peculiarità, inoltre, è quella di prevedere anche la «libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici», accanto al richiamo al «diritto dei genitori di provvedere all’educazione e all’istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche»²⁰.

2. Il diritto all’istruzione e il sistema scolastico italiano.

La Costituzione italiana configura l’accesso al sistema scolastico quale diritto soggettivo alla lettera degli artt. 33 e 34, che regolano le caratteristiche basilari del nostro sistema d’istruzione.

L’art. 33 sancisce la libertà d’insegnamento e fissa la parificazione tra scuole private e pubbliche. Prevede poi che la Repubblica istituisca scuole statali per tutti gli ordini e gradi.

L’art. 34 applica il principio democratico al sistema scolastico, prevedendo che lo stesso sia «aperto a tutti», senza limiti o distinzioni relativi a particolari tipi di scuole o a determinate categorie di soggetti, e garantisce il diritto dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi²¹.

I principi costituzionali hanno trovato la loro traduzione nel Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, il D.lgs. n. 286/1998. Nello specifico, l’art. 38 costituisce un punto di riferimento prevedendo che i minori stranieri, per il solo fatto di essere presenti sul

²⁰ Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione Europea (2000/C 364/01), https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf (ultima consultazione: 12/11/2024)

²¹ Per una più diffusa analisi del diritto all’istruzione e della relativa libertà nella Costituzione italiana: E. GIANFRANCESCO, *La comunità scolastica nella forma di Stato*, in «Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti», 1, 2024.

territorio nazionale, «sono soggetti all'obbligo scolastico, e che ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica»²². A differenza di quanto si prevede per l'acquisto della cittadinanza, o di quanto si prevedeva nelle proposte di modifica della L. 91/1992, non si parla di residenza legale, e nemmeno di soggiorno legale, ma di mera presenza.

Diversa è la situazione per gli adulti senza cittadinanza italiana: nei loro confronti le norme statali si pongono come maggiormente selettive. Si limitano, di fatto, all'istruzione secondaria di secondo grado per chi soggiorna regolarmente sul territorio nazionale (e, quindi, in possesso di permesso di soggiorno in corso di validità). Il condizionamento è esplicitato dal co. 5 del primo nominato art. 38: con un permesso di soggiorno, lo straniero adulto può accedere ai corsi di alfabetizzazione, alla scuola dell'obbligo e alla scuola secondaria di secondo grado. Nella sua completa accessibilità *«per ogni ordine e grado»* la scuola si instaura come uno strumento valido ai fini dell'art. 3, co. 2 della Costituzione, in quanto strumento capace di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana». La conseguenza, quasi ridondante, è che la scuola pubblica deve essere accessibile a tutti, garantire condizioni di uguaglianza sia all'accesso, sia nella sua proposta formativa, e mirare a ridurre, quando non completamente superare, le disuguaglianze di fatto esistenti tra persone minori d'età²³. Invero, le previsioni costituzionali e del D.lgs. 286/1998 sono anche un'applicazione dell'art. 3, co. 1 Cost., come anche affermato dalla Corte costituzionale, in ordine alle possibili divisioni delle scuole in base al genere, nella pronuncia n. 173 del 1983: «nessun tipo e ordine di studi, e delle connesse attività didattiche, può essere precluso ai cittadini dell'uno e dell'altro sesso».

Fonte normativa rilevante, riguardante l'istruzione nel contesto italiano, è la successiva L. 53/2003, che, nel solco della Costituzione stabilisce all'art. 1 che il sistema

²² D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 38.

²³ E. ROSSI, P. ADDIS, F.B. DEL MONTE, *La libertà di insegnamento e il diritto all'istruzione nella Costituzione italiana*, in «Osservatorio Costituzionale», 1, 2016, p. 6. https://www.osservatorioaic.it/old_site/sito_osservatorioAIC_2013-2018/la-libert-di-insegnamento-e-il-diritto-all-istruzione-nella-costituzione-italiana.html (ultima consultazione: 12/11/2024).

educativo di istruzione e di formazione è finalizzato a «favorire la crescita e la valorizzazione della persona umana, nel rispetto dei ritmi dell’età evolutiva, delle differenze e dell’identità di ciascuno e delle scelte educative della famiglia».

Visti così i principali punti di origine del diritto all’istruzione nell’ordinamento italiano, è necessario capire come questo venga a configurarsi.

L’art. 34 della Costituzione comporta il riconoscimento di un vero e proprio pieno diritto soggettivo nei confronti dei poteri pubblici. Lo Stato non può limitarsi a riconoscerlo, ma deve attivarsi per predisporre i mezzi necessari per garantirne l’esistenza e l’efficacia. A questo fine, sempre l’art. 34 della Costituzione affronta alcuni caratteri fondamentali, quale la gratuità dell’istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni. La gratuità si traduce poi in una forma di selezione in base al merito in quanto «i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso».

Il carattere della “gratuità” ha trovato ulteriore definizione in varie pronunce della Corte costituzionale che, tendenzialmente, ha sempre limitato la sua portata, affermando che il diritto all’istruzione gratuita si concretizza ed «esaurisce mediante la messa a disposizione degli ambienti scolastici, del corpo insegnante e di tutto ciò che direttamente inerisce a tali elementi organizzativi», mentre le restanti misure devono riguardare «le famiglie più bisognevoli di ausilio»²⁴.

Una successiva sentenza ha poi previsto che la gratuità, come principio che governa un diritto sociale deve essere adempiuta «nel quadro degli obblighi dello Stato secondo una complessa disciplina legislativa e nell’osservanza dei limiti del bilancio»²⁵.

Una dimostrazione pratica di questo ragionamento si ha con la disciplina legislativa sulla gratuità dei libri di testo: il D.lgs. n. 297/1994 stabilisce all’art. 156 che «Agli alunni delle scuole elementari, statali o abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale, i libri di testo, compresi quelli per i ciechi, sono forniti gratuitamente dai comuni, secondo

²⁴ Corte cost. 1° febbraio 1967, n. 7.

²⁵ Corte cost. 21 maggio 1975, n. 125.

modalità stabilite dalla legge regionale». In sostanza, è soltanto agli alunni delle scuole elementari che la legge garantisce libri di testo gratuiti; per gli altri tale diritto è condizionato al possesso di determinati requisiti stabiliti dalla legge.

Considerazione di altra natura va fatta in merito alla locuzione «*i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi*». In questo frangente la Costituzione parte da un presupposto di fondo: la scuola dell'obbligo è per tutti, e quindi il suo servizio è universale, mentre, per quanto riguarda ciò che viene dopo l'obbligo, va considerato in modo selettivo in ordine all'esenzione dal pagamento di somme di denaro rilevanti. Ne conseguirebbe che le forme di istruzione apicali debbano organizzarsi per una sola minoranza della popolazione. Questo è indubbio, per esempio, guardando alla possibilità prevista dalla legge di limitare l'accesso a determinati corsi di Laurea ponendo un "numero chiuso" di iscritti ogni anno, selezionati mediante la loro preparazione. Tenendo una linea che considera il dibattito in tal senso, è da segnalare come la previsione del "numero chiuso" ha sollevato problemi di compatibilità costituzionale, visto il possibile contrasto con il «*la scuola è aperta a tutti*» dell'art. 34 Cost. e il fatto che le università, ex art. 33 Cost., possono e devono darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.

La Corte costituzionale ha risposto a tali dubbi con la Sentenza n. 282/1998, in cui rileva che esiste una normativa dell'Unione europea che prescrive, per poter rendere equivalenti i titoli universitari conseguiti nei Paesi membri dell'Unione, standard di formazione minimi, a garanzia che i titoli attestino il possesso effettivo delle conoscenze necessarie all'esercizio delle attività professionali corrispondenti. La normativa europea prescrive che gli studi teorici devono accompagnarsi necessariamente a esperienze pratiche, acquisite attraverso attività operative in strutture idonee ed attrezzate adeguatamente. Questo implica, secondo la visione della Corte costituzionale, che «tra la disponibilità di strutture e il numero di studenti vi sia un rapporto di congruità, in relazione alle specifiche modalità dell'apprendimento»²⁶.

²⁶ Corte cost. 19 - 26 giugno 2002, n. 282.

In sostanza, dunque, il “numero chiuso” può essere giustificato in tutti quei casi in cui la qualità della formazione (e, dunque, il diritto all’istruzione) possa essere effettivamente garantita soltanto ad un numero ristretto di studenti: tale esigenza è da considerare prevalente rispetto al diritto di ciascuno di accedere ai corsi universitari.

La Costituzione italiana, come è ben noto, non concepisce l’istruzione soltanto come un diritto, ma anche alla stregua di un obbligo, sebbene limitatamente all’istruzione inferiore, come già si è visto.

L’obbligo è infatti previsto per otto anni di istruzione, e questo prova e determina la complementarietà con il versante del diritto all’istruzione. D’altra parte è un dovere perché si contribuisce solidalmente al progresso della società.

L’istruzione, in sostanza, si configura, secondo la nostra Costituzione, come «*un servizio pubblico sociale a fruizione individuale coattiva*»²⁷.

3. Divari e prospettive delle “nuove generazioni” nella scelta dei percorsi scolastici.

La ricostruzione delle disposizioni che governano l’accesso all’istruzione dovrebbe sufficientemente comprovare come lo stesso sia un diritto non solo di primaria importanza, ma di certo cogente.

Quanto viene a mostrarsi è, tuttavia, un notevole divario nei dati che riguardano la scolarizzazione dei giovani con *background* migratorio posti a confronto con i loro coetanei di origine italiana.

Va considerato sul punto che esiste ad oggi una difficoltà non indifferente nel reperire dati attendibili con riferimento ai percorsi scolastici dei giovani figli di persone migranti, e ciò è comprovato dal fatto che il più recente Report pubblicato dalla Direzione generale

²⁷ A. SANDULLI, *Istruzione*, in S. CASSESE, ed., *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. IV, Milano, 2006, p. 3305 e ss.

per i sistemi informativi e la statistica del Ministero dell'Istruzione sugli alunni senza cittadinanza italiana risale a luglio 2022, e prende in esame l'anno scolastico 2020/2021²⁸.

Va segnalata a tal punto anche la scelta di considerare nelle statistiche i ragazzi «*senza cittadinanza italiana*», stando a significare che il report, per quanto certamente utile ai fini di una migliore comprensione delle tendenze dei giovani con retroterra migratorio, non considera ragazzi e ragazze che, seppure cittadini italiani, mantengono un *marker*, un denominatore comune di carattere migratorio, anche solo per la cittadinanza estera di uno dei due genitori, o perché la cittadinanza è stata acquisita al compimento della maggiore età nelle modalità previste dalla L. n. 91/1992, ex art. 4, co. 2²⁹.

La lacuna potrebbe essere un segnale di quanto la “sensibilità” delle pubbliche istituzioni, Ministero dell'Istruzione (e del Merito³⁰) nel caso di specie, sia ancora incardinata sul dato della cittadinanza come *status* distintivo ed esclusivo, a prescindere dalle caratteristiche dei singoli giovani. D'altro canto è comprensibile una scelta di questo tipo in un ambito di ricerca statistica, stante una difficoltà di fondo nell'individuare, tramite le risorse anagrafiche, tutti gli studenti che possano avere retroterra migratorio. L'individuazione del campione di studio è più immediata se ci si riferisce a categorie contigue, o “sottocategorie” dei giovani con *background* migratorio: minori stranieri non accompagnati³¹ o minori aventi la qualifica di rifugiati³².

²⁸ Ministero dell'Istruzione e del Merito, *Gli alunni con cittadinanza non italiana. A.S. 2020/2021*, https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/NOTIZIARIO_Stranieri_2021+_per_cento281_per_cento29.pdf/150d451a-45d2-e26f-9512-338a98c7bb1e?t=1659103036663 (ultima consultazione: 12/11/2024)

²⁹ Legge 5 febbraio 1992, n. 91, art. 4, co. 2: «Lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data».

³⁰ Prende questo nome a partire dal Decreto-Legge 11 novembre 2022, n. 173, convertito, con modificazioni, dalla Legge 16 dicembre 2022, n. 204.

³¹ B. ROSSI, “*Minori stranieri non accompagnati*”: un “*sottoinsieme*” delle “*seconde generazioni*”?, in TH. CASADEI, L. PIERINI, B. ROSSI, ed., *Sconfinamenti*, cit., pp. 117-134.

³² D. BORGONOVO RE, *L'istruzione superiore di studenti richiedenti asilo e rifugiati*, in occasione della presentazione del Report 2022 *Il diritto di asilo. Costruire il futuro con i migranti e i rifugiati* di Fondazione Migrantes, Facoltà di Giurisprudenza di Trento, 20 aprile 2023 (registrazione in <https://webmagazine.unitn.it/evento/giurisprudenza/116104/il-diritto-di-asilo>).

A prescindere dal punto, è senz’altro utile fare una panoramica dei dati che rappresentano il sintomo di un’istruzione che, nonostante le intenzioni delle norme, fatica a diventare veramente accessibile a tutti e tutte.

Il livello scolastico più interessante è quello della Scuola secondaria di secondo grado, che da tempo registra una dinamica espansiva degli studenti con cittadinanza non italiana.

Le scelte di questi studenti indicano che l’82,1 per cento di essi ha intrapreso percorsi di scuola Secondaria di secondo grado mentre il 9,5 per cento si è diretto verso la formazione professionale regionale. Tra gli elementi che incidono sulla prosecuzione degli studi emerge con forza l’importanza del risultato conseguito in conseguenza dell’Esame di Stato della Scuola Secondaria di primo grado.

Quanto rileva dal dato numerico, forse sorprendentemente, è che gli studenti di cosiddetta “seconda generazione” si comportano in modo del tutto affine ai loro coetanei di origine italiana. In entrambi i gruppi l’opzione per gli Istituti professionali (IeFP) è tanto più frequente quanto più bassa è la votazione conseguita.³³ La differenza si registra dunque nella votazione finale con cui studenti e studentesse si licenziano dalle scuole secondarie di primo grado: il 61,4 per cento dei giovani con retroterra migratorio esce con una votazione di 6 o 7, mentre il 64,8 per cento dei loro coetanei con cittadinanza italiana consegue un voto uguale o superiore a 8. Nel dettaglio, gli studenti con cittadinanza non italiana diplomati con la sufficienza hanno scelto per il 44,2 per cento Istituti tecnici, per il 33,5 per cento Istituti professionali, il 3,8 per cento i corsi regionali di Istruzione e Formazione Professionale, mentre il rimanente 16,5 per cento si orienta verso i Licei.

Il dato si scompone a sua volta tra ragazzi e ragazze: quest’ultime sembrano infatti seguire una distribuzione più equilibrata: il 29,8 per cento sceglie i Licei, il 32,6 per cento gli Istituti tecnici, il 35,9 per cento gli Istituti professionali. I ragazzi sono, al contrario, più polarizzati, vedendo una percentuale maggioritaria (il 50,4 per cento) che opta per gli istituti tecnici³⁴.

³³ Ministero dell’Istruzione e del Merito, *Gli alunni con cittadinanza non italiana*. A.S. 2020/2021, p. 45, tav. 26.

https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/NOTIZIARIO_Stranieri_2021+per_cento281_per_cento29.pdf/150d451a-45d2-e26f-9512-338a98c7bb1e?t=1659103036663

³⁴ *Ibid.*, p. 47, tav. 27.

Il Report si concentra poi anche sui dati settoriali della distribuzione in indirizzi interni: il 17,5 per cento dei nati all'estero opta per i Nuovi Professionali (entrati nell'ordinamento scolastico dall'A.S. 2018/2019), il 10,5 per cento preferisce il settore dei servizi e il 4,3 per cento quello dell'industria e artigianato. Oltre il 18 per cento frequenta le due tipologie d'Istituti tecnici. Quando scelgono i Licei le preferenze sono a favore degli indirizzi scientifici e linguistici, frequentati rispettivamente dal 9,8 per cento e 6,8 per cento degli studenti con cittadinanza non italiana.

Merito del Report è affrontare con specificità di sistema anche lo specchio della condizione delle studentesse. Alcune differenze sono già state messe in evidenza, ma si rende necessario, per completezza, portare all'attenzione dati ulteriori: l'opzione per i Licei è decisamente più diffusa tra le studentesse. Le ragazze promosse dalle Scuole secondarie di primo grado con 8 scelgono i percorsi liceali con una percentuale del 56,4 per cento. La percentuale sale al 72,3 per cento quando promosse con 9 e arrivano a percentuali vicine al 100 per cento quando le studentesse sono promosse con 10 o 10 e lode. La percentuale di studentesse con cittadinanza non italiana iscritte a percorsi liceali è superiore al corrispondente dato complessivo che comprende maschi e femmine (43,2 per cento contro 31,5 per cento), significando che i Licei sono decisamente una scelta più femminile.

Ulteriore aspetto da considerare è il doloroso ambito dell'abbandono e dei ritardi scolastici, nonché della mancata scolarizzazione.

Partendo come sempre dal dato statistico, quanto l'ISTAT ha avuto modo di verificare è che i tassi di scolarità degli studenti con cittadinanza non italiana sono prossimi a quelli degli italiani sia nella fascia di età 6-13 anni, intorno al 100 per cento, corrispondente al primo ciclo di istruzione, sia nella fascia 14-16 anni, corrispondente al primo triennio di Secondaria di secondo grado (94,1 per cento).

A 17-18 anni invece il tasso di scolarità degli studenti con cittadinanza non italiana diminuisce fino al 77,4 per cento rispetto all'83,3 per cento degli studenti italiani. Il dato

https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/NOTIZIARIO_Stranieri_2021+per_cento281_per_cento29.pdf/150d451a-45d2-e26f-9512-338a98c7bb1e?t=1659103036663

restituisce quindi una diminuzione progressiva, nonché una divergenza della scolarizzazione tra studenti con e senza cittadinanza.

L'interruzione vicina alla maggiore età è la più importante, portando solo un quarto degli studenti con cittadinanza non italiana a non completare il percorso di istruzione secondaria. L'abbandono scolastico riguarda maggiormente i ragazzi rispetto alle ragazze: per queste ultime il calo del tasso di scolarità passa dal 91,8 per cento all'81 per cento. Per i ragazzi l'indice subisce un'inflexione significativa passando dal 96,2 per cento al 73,8 per cento.

In ordine alla regolarità si registra che nell'arco dei cinque anni di Scuola secondaria di secondo grado gli studenti con *background* migratorio in regola passano dal 65,4 per cento al 42,5 per cento.

Il ritardo, in termini di corrispondenza tra anni anagrafici e grado d'istruzione, deriva frequentemente dall'inserimento in classi inferiori a quelle che dovrebbero corrispondere all'età. A questo dato si aggiunge anche quello relativo alle non ammissioni agli anni successivi. Nell'A.S. 2020/2021 l'82,7 per cento degli studenti con *background* migratorio di 10 anni di età frequentava regolarmente la quinta classe di Scuola primaria, il 12,0 per cento aveva un anno di ritardo, l'1,3 per cento aveva accumulato due anni e oltre di ritardo.

Le statistiche descrivono, in sostanza, una situazione non desiderabile per una società effettivamente inclusiva, nella quale lo studente straniero tende a preferire percorsi meno impegnativi e a non considerare la possibilità di affrontare percorsi di studio tradizionalmente considerati propedeutici all'ottenimento di un titolo di Laurea³⁵.

È necessario quindi identificare alcuni elementi di criticità legati alla scelta scolastica degli studenti di origine straniera, con particolare attenzione a quelli di cosiddetta

³⁵ In tal senso è determinante anche l'ottenimento della cittadinanza italiana, senza la quale non è possibile aspirare a professioni che richiedono l'iscrizione in Albi, o a posizione nel settore pubblico. Sul legame tra cittadinanza e mondi del lavoro rimando alle relazioni della Dott.ssa Chaimee Fatihi e dell'Avv. Daniela Obodai nell'ambito del Progetto "FAR Mission Oriented, *Le "seconde generazioni": un approccio interdisciplinare tra forme di discriminazione e pratiche di inclusione*", a cura del CRID – Centro di Ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità dell'Università di Modena e Reggio Emilia (Direttore Prof. Thomas Casadei). <https://www.crid.unimore.it/site/home/osservatorio-migranti/articolo1065062975.html>

“seconda generazione”, evidenziando il ruolo che genitori ed insegnanti possono avere in questo processo e fornendo alcuni spunti di riflessione su alcuni aspetti che meritano particolare attenzione.

Le riflessioni in tale ambito devono uscire da una prospettiva esclusivamente giuridica, al più sociologica, e abbracciare anche gli strumenti della pedagogia e della psicologia: fondamentali riferimenti per capire i processi di scelta in merito alla scuola, quelli dei giovani con *background* migratorio, che sono sicuramente influenzati dalle normative, ma sono comprensibili a pieno solo considerando in modo serio e analitico *fattori extragiuridici* quali la famiglia, il vissuto, le condizioni economiche di partenza³⁶.

Porre l'attenzione della ricerca sul tema della scelta scolastica dei giovani con *background* migratorio significa dare l'importanza necessaria a quello che può considerarsi come il primo momento con importanti ricadute sul futuro e sulla propria identità adulta³⁷, spesso frangente critico per il giovane e la sua famiglia, considerato anche il possibile attrito tra i codici culturali di origine e quelli del Paese “ospitante”³⁸.

³⁶ In tema di pedagogia scolastica per giovani con retroterra migratorio in Italia si rimanda a: U. BRONFENBRENNER, *Ecologia dello sviluppo umano*, Bologna, il Mulino, 1986; M.J. HEPPNER, *I modelli ecologici per comprendere il comportamento professionale in un contesto globale*, in «GIPO - Giornale italiano di psicologia dell'orientamento», 2001, pp. 17-41; D. BOERCHI, *La scelta scolastica degli studenti immigrati di seconda generazione*, in A. SKODA, G.G. VALTOLINA, ed., *La sfida delle seconde generazioni*, in «Studi emigrazione: rivista quadrimestrale», a cura del Centro studi emigrazione, Roma, 2014, pp. 355-362; R. MINELLO, *Interculturalità: i bisogni formativi degli insegnanti italiani*, in «Studi Emigrazione», 163, 2006, pp. 615-627.

Ricerche interessanti sullo stesso tema negli Stati Uniti: E.C. ULLOA, M. HERRERA, *Strategies for multicultural student success: What about grad school?*, in «The Career Development Quarterly», 54, 4, 2006, pp. 361-366; R.W. LENT, S.D. BROWN, G. HACKETT, *Toward a unifying social cognitive theory of career and academic interest, choice, and performance*, in «Journal of Vocational Behavior», 45, 1984, pp. 79-122; J. SPRING, *The Intersection of Cultures: Multicultural Education in the United States and the Global Economy* (4th ed.), Londra, Routledge, 2008, pp. 116-220.

³⁷ S.L. ARCHER, *The lower age boundaries of identity development*, in «Child Development», 53, 1982, pp. 1551-1556.

³⁸ C. REGALIA, *I legami famigliari nella migrazione*, in «Studi Emigrazione», 185, 2012, p. 45: «La crescita delle seconde generazioni nel nuovo contesto può avvenire alla luce di modelli di riferimento che possono mettere in crisi certezze e stili educativi tradizionali e consolidati nei genitori. Contemporaneamente le stesse seconde generazioni possono vivere un disorientamento valoriale che rischia di esitare in percorsi e soluzioni identitarie fragili e confusive». Sullo stesso tema: A. BOUCHRAA, *Le “seconde generazioni”: tra la costruzione di ponti e le mura della marginalità*, in TH. CASADEI, L. PIERINI, B. ROSSI, ed., *Sconfinamenti*, cit., pp. 3-13; B. AISSA, *“Seconde generazioni” tra identità, spazi e nuove narrazioni*, in TH. CASADEI, L. PIERINI, B. ROSSI, ed., *Sconfinamenti*, cit., pp. 13-26;

4. Considerazioni conclusive.

Di fronte a un contesto che registra difficoltà ingenti per tutti i soggetti coinvolti, risulta ancora più assordante il silenzio passato e presente del legislatore.

In primis, in riferimento alla normativa sulla cittadinanza³⁹, la cui disciplina, in disperato bisogno di essere revisionata, lascia spazi vuoti in cui è la discrezionalità della Pubblica Amministrazione a decretare chi è cittadino e chi non lo è. Se la disciplina “automatica” dell’art. 4, co. 2 della Legge 91/1992 garantisce un diritto, le prassi amministrative sono ancora troppo farraginose e difficili da conoscere perché si possa parlare di un diritto efficacemente applicato. La sua alternativa, la naturalizzazione, prevede che il richiedente abbia un reddito sufficiente al sostentamento proprio e, eventualmente, del proprio nucleo familiare⁴⁰.

La conseguenza di questi assetti normativi è che i giovani con *background* migratorio sono indirizzati verso l’accesso rapido al mondo del lavoro, al fine di acquisire quei mezzi di sostentamento alla base del proprio progetto di vita.

Le difficoltà sorgono anche per i docenti che hanno il compito di insegnare ed educare questi giovani: in un articolo del 2006 sui bisogni formativi degli insegnanti italiani⁴¹, veniva evidenziato come a questi ultimi siano richieste, da un lato, competenze di “mediazione linguistica”, (che interpreta l’importanza della capacità di evidenziare diversità di senso e significato di difficile, se non impossibile, traduzione da una lingua all’altra), e, dall’altro lato, competenze di “mediazione interculturale”, per facilitare e rendere meno traumatico per studenti e studentesse l’impatto con una cultura e una società estranea, aliena, ed educando alla tolleranza e al rapporto dialettico con altre culture.

³⁹ Per una ricostruzione critica della disciplina della cittadinanza e delle prospettive di riforma: L. PIERINI, *Modelli di cittadinanza e questione delle “seconde generazioni”*, in TH. CASADEI, L. PIERINI, B. ROSSI, ed., *Sconfinamenti*, cit., pp. 45-65; B.G. BELLO, *Da “seconde” a “eguali” generazioni: proposte di riforma di una legge escludente*, in TH. CASADEI, L. PIERINI, B. ROSSI, ed., *Sconfinamenti*, cit., pp. 87-101; L. MANCINI, *L’accesso alla cittadinanza italiana: una lettura critica*, in «Sociologia del diritto», III, 2021, pp. 68-88.

⁴⁰ Si veda in merito la disciplina della L. 91/1992 alla luce del dettato costituzionale dell’art. 53 Cost. in merito alla capacità contributiva e all’obbligo di partecipare alle spese pubbliche.

⁴¹ R. MINELLO, *Interculturalità: i bisogni formativi degli insegnanti italiani*, cit.

Posto che quelle appena menzionate sono attività che idealmente ogni insegnante dovrebbe saper portare avanti, la realtà dei fatti suggerisce che la maggioranza dei docenti non hanno gli strumenti per operare in tal senso. Quando li hanno, tali capacità sono utilizzate, spesso, senza un riconoscimento in termini economici, relegando la mediazione linguistica e quella culturale a un'area confinante con il volontariato.

Forme di “svecchiamento” dei paradigmi d’istruzione e alfabetizzazione si possono ritrovare in pregevoli iniziative quali quella portata avanti nell’ambito del CPIA Lindeman di Bologna, al cui interno si sperimentano con successo nuove modalità di insegnamento della lingua attraverso materiali multimediali capaci di accompagnare i minori (nel caso di specie si tratta di MSNA) anche nelle attività esterne al contesto strettamente scolastico⁴². La principale criticità di questi virtuosi esempi è che rappresentano, nel migliore dei casi, il risultato di singoli progetti o di misure esplicitamente emergenziali. Non sono, come andrebbe auspicato, il frutto di politiche istituzionali che migliorino strutturalmente la condizione dei giovani con *background* migratorio nel contesto scolastico. L’unica via promettente è quella suggerita da Maurizio Ambrosini che definisce il processo di “ingresso” di nuovi soggetti come “integrazione”, da intendersi non in senso assimilazionistico, ma come un «processo del divenire una parte accettata della società: una definizione che sottolinea il carattere processuale dell’integrazione, non specifica i requisiti richiesti, lascia spazio a diversi possibili risultati intermedi e finali e, soprattutto, chiama in causa la società ricevente, con la sua disponibilità ad accettare o meno i nuovi residenti, e in quali termini»⁴³.

Fornire risorse, strumenti e opportunità alla comunità educante, così come agli educati, rappresenterebbe il primo passo fondamentale per la realizzazione del sempre attuale Art. 3, co. 2 della Costituzione, affinché siano rimossi gli ostacoli, anche di natura normativa, che impediscono a tanti/e giovani di percorrere vie confacenti alle loro esigenze e ai loro desideri.

⁴² Per maggiori dettagli: [https://www.msna-ali.it/#:~:text=La%20seconda%20fase%20del%20progetto%20%E2%80%99CALI%20MSNA%20%C2%B0%20Volo,Personalizzati%20\(PDP\)%20funzionali%20all'](https://www.msna-ali.it/#:~:text=La%20seconda%20fase%20del%20progetto%20%E2%80%99CALI%20MSNA%20%C2%B0%20Volo,Personalizzati%20(PDP)%20funzionali%20all') (ultima consultazione: 12/11/24)

⁴³ M. AMBROSINI, *La questione dell’integrazione degli immigrati*, 22 ottobre 2018, <https://it.pearson.com/aree-disciplinari/storia/temi-attualita/questione-integrazione-immigrati.html>

DONATA BORGONO RE

*L'istruzione superiore di studenti richiedenti asilo e rifugiati:
un impegno per costruire futuro*

*Higher education for asylum seeker and refugee students:
a commitment to building future*

Abstract: Il diritto all'istruzione rappresenta un diritto fondamentale di carattere universale che gli stati sono chiamati a garantire non solo ai propri cittadini, ma anche alle persone che, come i richiedenti asilo ed i titolari di protezione internazionale, risiedono sul loro territorio. Le esperienze maturate negli atenei italiani, con un focus sull'Università di Trento, dimostrano che, nonostante le innegabili difficoltà, è possibile garantire agli studenti in fuga dai propri paesi di origine l'accesso alla formazione superiore e la conseguente realizzazione di progetti di vita preziosi per l'intera società.

Abstract: The right to education represents a fundamental right of a universal nature that states are called upon to guarantee not only to their own citizens, but also to people who, such as asylum seekers and holders of international protection, reside on their territory. The experiences gained in Italian universities, with a focus on the University of Trento, demonstrate that, despite the undeniable difficulties, it is possible to guarantee students fleeing from their countries of origin access to higher education and the consequent realization of life plans valuable for the whole society.

Keywords: Diritti umani; Istruzione superiore; Rifugiati.

Keywords: Human Rights; Higher education; Refugees.

1. *Uno sguardo ai fondamentali.*

Per riflettere adeguatamente su quali possano essere i ruoli ed i progetti delle istituzioni finalizzati ad un efficace inserimento in percorsi di istruzione universitaria di giovani provenienti da contesti feriti -da persecuzioni, da conflitti, da violazioni della dignità e dei diritti-, ritengo sia necessario fare, anzitutto, un esercizio di memoria. Nel dibattito accademico è già stato sottolineato il valore proattivo della ricerca delle 'somiglianze' per

poter costruire relazioni positive nelle nostre comunità e per poter aprire dialoghi efficaci tra le molteplici anime che, da tempo, connotano il nostro vivere sociale.

«Perché tra gli uomini avvenga la convivenza bisogna superare le dicotomie, occorre guardare alle somiglianze liberandosi dalle rappresentazioni della realtà e puntando a ciò che la realtà concretamente ci pone di fronte. Persone diverse che coesistono e si relazionano alla pari, ma che possono avere punti in comune, somiglianze per l'appunto, come ci suggerisce l'antropologo Francesco Remotti. Persone e non individui, soggetti intesi nella loro sostanza in divenire, tele dipinte nel tempo degli eventi, delle culture e delle rappresentazioni con cui entrano in contatto, riconoscenti del pluralismo e dell'accettazione reciproca, della convivenza e non della esclusione, della cultura delle somiglianze più che dalla legge delle differenze»¹.

E l'esercizio di memoria ci riporta ad un testo di *soft law* che ha provato a costruire, sulle macerie del secondo conflitto mondiale, un ambizioso progetto di 'cultura delle somiglianze'² fondato sul «riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali e inalienabili», nella consapevolezza che tale riconoscimento «costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo». Così leggiamo nel Preambolo della Dichiarazione universale dei Diritti umani (1948), un testo che acutamente considera l'esistenza di una stretta relazione (oggi diremmo, una necessaria interdipendenza³) tra destino dei singoli e destino delle

¹ Così D. LICATA, *L'Italia e i figli del vento*, Donzelli editore 2022, pag. 40, richiamando il testo di F. REMOTTI, *Somiglianze. Una via per la convivenza*, Laterza 2019. Per le considerazioni sul "tessuto comune delle diversità", interessante T. CASADEI, *I "diritti assenti". Diritti umani ed esclusione della socialità nella riflessione di Ignatieff* in «Jura Gentium», 2005, <https://www.juragentium.org/forum/ignatieff/it/casadei.htm> (dove non altrimenti specificato, la data dell'ultima consultazione dei siti richiamati nelle note è il 10 maggio 2024).

² Per una riflessione sulla tensione tra universalità e storicità dei diritti umani, con un denso riepilogo delle posizioni dottrinali al riguardo, si veda M. CARTABIA, *L'universalità dei diritti umani nell'età dei nuovi diritti* in «Quaderni costituzionali», 2009, pag. 537, <https://boa.unimib.it/bitstream/10281/8443/2/70-L%20universalita%CC%80%20dei%20diritti%20umani.pdf>.

Segnalo solo due possibili letture sul concetto di interdipendenza tra persone, popoli e stati: DOUGLAS FRY, *Pace e interdipendenza* in N. ELDREDGE - T. PIEVANI, *Ecosphera: opportunità e interdipendenze*, UTET 2010, pagg. 208-219,

comunità, tanto da considerare irraggiungibile una condizione di generale libertà e giustizia per i popoli se non sono anzitutto garantiti i diritti fondamentali delle persone.

Tra questi diritti, tenendo fede al tema da esplorare in queste pagine, vi è il diritto all'istruzione, sancito all'art. 26 della Dichiarazione, il cui contenuto assume tre diverse dimensioni, una personale, una sociale, una politica (identificate nel secondo comma), cui se ne aggiunge una quarta, indirizzata alle istituzioni (delineata nel primo comma).

Quest'ultima si sostanzia nella definizione di alcuni doveri, che potranno essere soddisfatti solo attraverso adeguate politiche pubbliche: assicurare la gratuità almeno dell'istruzione elementare e fondamentale, l'obbligatorietà dell'istruzione elementare, l'accessibilità a tutti dell'istruzione professionale, tecnica e, sulla base del merito, superiore.

Nel secondo comma troviamo, invece, riferimento esplicito al significato, al valore ed agli obiettivi del diritto, la cui prima finalità è il pieno sviluppo della personalità umana (dimensione personale), cui si affianca il rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali (dimensione sociale) e cui segue la promozione della comprensione, della tolleranza, dell'amicizia fra tutte le nazioni, i gruppi razziali e religiosi (dimensione politica), il cui profilo anche internazionale è sancito dalle parole conclusive «e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace»⁴.

(https://www.researchgate.net/publication/265845641_Pace_e_interdipendenza); Documento del Centro per i Diritti umani dell'Università di Padova, *Autodeterminazione, diritti umani e diritti dei popoli, diritti delle minoranze, territori transnazionali*, marzo 1992 in <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/attivita/Autodeterminazione-diritti-umani-e-diritti-dei-popoli-diritti-delle-minoranze-territori-transnazionali/187>.

⁴ Va ricordato che l'art. 13 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali adottato dall'Assemblea generale il 16 dicembre 1966 (ratificato dall'Italia con l. 25 ottobre 1977, n. 851) ripropone il testo dell'art. 26, integrandolo con un più preciso richiamo alla partecipazione attiva alla costruzione di società libere: «The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to education. They agree that education shall be directed to the full development of the human personality and the sense of its dignity, and shall strengthen the respect for human rights and fundamental freedoms. They further agree that education shall enable all persons to participate effectively in a free society, promote understanding, tolerance and friendship among all nations and all racial, ethnic or religious groups, and further the activities of the United Nations for the maintenance of peace». (https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Patto-internazionale-sui-diritti-economici-sociali-e-culturali-1966/12).

Appare dunque evidente come l'accesso all'istruzione rappresenti, contemporaneamente, un diritto fondamentale per ciascuna persona, un dovere per gli Stati chiamati a garantirne l'effettivo godimento ma anche uno strumento essenziale per la costruzione di società più giuste, più eguali, più pacifiche.

Una disposizione, quella dell'art. 26, che ispira un collegamento ardito, almeno in relazione alla distanza temporale che separa i due testi, con il programma di azione «per le persone, il pianeta e la prosperità» stabilito da Agenda 2030⁵ che riconosce e valorizza le necessarie interconnessioni tra sviluppo sostenibile (nelle sue dimensioni economiche, sociali e ambientali), dignità e diritti delle persone, costruzione di società pacifiche e inclusive, salvaguardia delle risorse naturali e cura del pianeta, al fine di costruire un mondo «dove ogni vita possa prosperare» (par. 7) ed in cui «nessuno verrà lasciato indietro» (par. 4).

Si tratta certamente di una straordinaria utopia a carattere universale che opera nonostante l'insorgere di nuovi conflitti ed il permanere di tragiche diseguaglianze, ispirando una molteplicità di azioni positive e di politiche lungimiranti di iniziativa sia degli Stati e delle pubbliche istituzioni, sia dei cittadini e delle organizzazioni della società civile.⁶ Tra i 17 Obiettivi individuati dal documento, l'obiettivo 4 è dedicato all'istruzione «Fornire un'educazione di qualità, equa e inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti» e prevede uno specifico impegno in tema di istruzione superiore: «Garantire entro il 2030 ad ogni donna e uomo un accesso equo ad un'istruzione tecnica, professionale e terziaria -anche universitaria- che sia economicamente vantaggiosa e di qualità» (4.3)⁷. Un impegno che viene

⁵ Mi riferisco alla Risoluzione adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, 70/1 “*Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile*” (<https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf>).

⁶ Ampia documentazione sul processo di attuazione dei 17 obiettivi e dei 169 traguardi (*Goals and Target*) posti da Agenda 2030 è accessibile in un sito tutto da esplorare: <https://sdgs.un.org/>. Con riferimento all'Italia, si rinvia ai documenti di ASVIS-Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile: <https://asvis.it/goal4>.

⁷ Sullo stato di attuazione del Goal 4 segnalo, accanto al sito delle Nazioni Unite (<https://sdgs.un.org/goals/goal4>), il Rapporto ISTAT 2022, reperibile in <https://www.istat.it/storage/rapporti-tematici/sdgs/2022/goal4.pdf>.

ragionevolmente affiancato dalla necessità di espandere considerevolmente il numero di borse di studio disponibili per i paesi in via di sviluppo, per garantire l'accesso all'istruzione superiore a parità di opportunità con i paesi sviluppati (4.b). Si tratta di traguardi che non possono essere raggiunti senza una alleanza strategica tra istituzioni e altri attori del contesto sociale, secondo il metodo della *partnership* che connota tutti gli obiettivi del documento⁸.

Anche per Agenda 2030 l'accesso alla formazione permette l'acquisizione «degli strumenti e delle conoscenze necessarie per partecipare pienamente alla vita sociale» (par. 25), nella consapevolezza che senza effettive opportunità di accedere e di progredire all'interno di percorsi di istruzione e di apprendimento, anche culminanti in una dimensione accademica, non si possono realizzare quegli obiettivi di riscatto sociale e di lotta alla povertà parimenti perseguiti dal documento. È forse superfluo ricordare che, come confermano indagini recenti⁹, la povertà intergenerazionale è anzitutto determinata dalla povertà educativa: «centrale è il nesso tra povertà intergenerazionale e povertà educativa; la bassa scolarità condiziona pesantemente i percorsi di vita delle persone sia perché limita l'accesso al mondo del lavoro sia per le maggiori difficoltà a muoversi nella complessità del mondo contemporaneo»¹⁰.

In altre parole, l'istruzione è quella “forza benigna”¹¹ che può concorrere alla riduzione delle disparità economiche e sociali e delle disuguaglianze di opportunità ed a garantire l'effettiva e piena attuazione dell'art. 26 della Dichiarazione universale dei

⁸ Le cinque P dell'Agenda: Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e Partnership (<https://asvis.it/l-agenda-2030-dell-onu-per-lo-sviluppo-sostenibile/>).

⁹ Rapporto Caritas, *L'anello debole. Rapporto 2022 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, nel quale si legge: «Si rafforza nel 2021 la consueta correlazione tra stato di deprivazione e bassi livelli di istruzione. Cresce infatti il peso di chi possiede al massimo la licenza media, che passa dal 57,1% al 69,7%; tra loro si contano anche persone analfabete, senza alcun titolo di studio o con la sola licenza elementare. Nelle regioni insulari e del sud, dove lo ricordiamo c'è una maggiore incidenza di italiani, il dato arriva rispettivamente all'84,7% e al 75%.» (pag. 2 Sintesi, in <https://www.caritas.it/presentazione-del-rapporto-2022-su-poverta-ed-esclusione-sociale-in-italia/>). Segnalo anche il Rapporto Caritas Lombardia, *Pavimenti appiccicosi. La povertà intergenerazionale in Lombardia, 2023* in <https://caritascremonese.it/web/app/uploads/2023/10/Report-Pavimenti-appiccicosi-DEF.pdf>.

¹⁰ Rapporto Caritas Lombardia cit. pag. 32. Solo l'8% dei giovani con genitori senza titolo di studio superiore si laurea.

¹¹ L'espressione è della psicologa C. VOLPATO, *Le radici psicologiche della disuguaglianza*, Laterza 2023, pag. 194.

diritti umani i cui obiettivi, come abbiamo brevemente ricordato, restano di imprescindibile attualità.

2. Istruzione per tutti: anche per i rifugiati?

La domanda è chiaramente provocatoria: se la ‘cultura delle somiglianze’ si esprime anche attraverso il riconoscimento di diritti universali, il diritto all’istruzione deve essere garantito a tutti ed a ciascuno, prescindendo dalle sue condizioni e dal suo status. Ed è forse per evitare ogni ambiguità in proposito che la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951¹² ha sancito espressamente l’obbligo degli Stati ospitanti ad assicurare, in primo luogo, il pieno accesso all’istruzione elementare alle medesime condizioni dei cittadini e, in secondo luogo, ad assicurare un “trattamento il più favorevole possibile” per l’accesso ai successivi livelli di istruzione. Facendo altresì esplicito riferimento ad alcune condizioni riguardanti: «l’ammissione agli studi, la convalida di certificati di studio, di diplomi e titoli universitari conseguiti all’estero, l’esenzione delle tasse e la concessione di borse di studio» (art. 22, comma 2). Si tratta di una disposizione chiara ed inequivocabile nelle sue finalità, e tuttavia i dati raccolti da UNHCR, l’Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati, documentano quanto nel mondo sia, quasi ovunque, difficoltoso e problematico per i rifugiati accedere ai percorsi formativi, soprattutto a livello universitario¹³.

Di conseguenza, l’obiettivo di realizzare l’effettivo inserimento di studenti rifugiati nei percorsi di istruzione e di istruzione superiore costituisce una sfida di permanente attualità

¹² Convenzione adottata il 28 luglio 1951 e ratificata dall’Italia con l. 24 luglio 1954, n. 722 (reperibile in https://unipd-centrodirittumani.it/it/strumenti_internazionali/Convenzione-sullo-status-dei-rifugiati-1951/148). Sulla portata dell’art. 22 si rinvia a S. MARCHISIO, *Diritto all’istruzione e integrazione dei rifugiati* in «Ordine internazionale e diritti umani», 2018, pag. 267 (<https://www.rivistaoidu.net/rivista-oidu-n-3-2018-15-luglio-2018/>).

¹³ Si veda, da ultimo, UNHCR *Education Report 2023, Unlocking potential: the right to education and opportunity* (in <https://www.unhcr.org/media/unhcr-education-report-2023-unlocking-potential-right-education-and-opportunity>): i dati raccolti in 70 paesi ospitanti rifugiati documentano l’accesso alla scuola primaria del 65%, alla formazione secondaria del 41% e all’istruzione universitaria del 6% (pag. 6).

e continua a sollecitare gli Stati e la comunità internazionale, nonostante fallimenti e tradimenti: vorrei ricordare un recente documento di *soft law*, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite in ossequio ad uno degli obiettivi di Agenda 2030 (10.7), nel quale viene ribadita la centralità di tale diritto. In esso si legge: «We will also promote tertiary education, skills training and vocational education. In conflict and crisis situations, higher education serves as a powerful driver for change, shelters and protects a critical group of young men and women by maintaining their hopes for the future, fosters inclusion and non-discrimination and acts as a catalyst for the recovery and rebuilding of post- conflicts countries»¹⁴. Ritroviamo in queste parole le tre dimensioni già individuate nell'art. 26 della Dichiarazione universale: quella personale (rifugio, protezione e conservazione delle speranze per il futuro), quella sociale (spinta al cambiamento, promozione di inclusione e non discriminazione) e quella politica (ricostruzione dei paesi una volta cessato il conflitto). In particolare, la Dichiarazione di New York, prodromica alla adozione dei due Global Compact del 2018¹⁵, sembra tenere in debita considerazione il positivo impatto sui giovani rifugiati di un loro inserimento in percorsi di formazione superiore, facendo forse anche tesoro di esperienze del secondo dopoguerra¹⁶ ed esprimendo, comunque, l'impegno di rispondere efficacemente alle istanze di chi è stato costretto ad abbandonare, oltre al proprio paese, anche gli studi ed i progetti per il futuro. «Based on our own personal experiences, we believe that providing opportunities to access higher education is a core element in helping refugees to integrate

¹⁴ Risoluzione adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 settembre 2016, 71/1 *New York Declaration for Refugees and Migrants*, par. 82; nel paragrafo precedente si affermava il diritto all'istruzione dei minori (in https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_1.pdf)

¹⁵ Mi riferisco al Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 2018 (<https://www.iom.int/global-compact-migration>) ed al Global Compact on Refugees, 2018 (<https://www.unhcr.org/about-unhcr/overview/global-compact-refugees>).

¹⁶ Penso, in particolare, alla straordinaria vicenda della Baltic University (Hamburg, 1946-1949), costituita da docenti e studenti fuggiti dalle Repubbliche Baltiche: «*Our institution will be recorded by history; the reason being that it is unique. Refugees do not usually have the mental spirit to create a university, but we had that spirit and therefore, our institution can be regarded as a historical event*» (*Information Bulletin Baltic University*, 13 dicembre 1947). Una ricostruzione storica è accessibile in <https://www.balthert.net/archive-baltic-university-hamburg-1946-1949/>; nel 2015 è stato prodotto un documentario, «*The story of the Baltic University*» con la regia di Helga Merits.

in a new society and to give them the confidence and ability to compete in the labour market. (...) From our perspective, we can tell without doubt that higher education, besides its functions in information sharing, builds sustainable relationships within and outside the academic community and, more importantly, helps students to create better opportunities for their future and facilitates career building. It helped us start our new lives and become more accepted by the host society»¹⁷.

Nello spazio politico e giuridico europeo, in cui il diritto all'istruzione appartiene ad ogni persona (art. 14 Carta dei Diritti fondamentali), queste istanze vengono tutelate, anzitutto, dalle norme che disciplinano il sistema europeo di asilo: sia la Direttiva qualifiche, sia la Direttiva Accoglienza¹⁸ sanciscono il diritto all'istruzione dei titolari di protezione internazionale¹⁹ e definiscono il dovere degli Stati membri di “garantire la parità di trattamento tra i beneficiari di protezione internazionale e i loro cittadini nel quadro delle vigenti procedure di riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli stranieri” (art. 28 co. 1 Direttiva qualifiche)²⁰. Tuttavia, la dimensione applicativa dei principi richiamati presenta poche luci e molte ombre e mostra considerevoli divari tra gli Stati membri dell'Unione. È stato osservato, in un recente rapporto predisposto dalla

¹⁷ Così K. AL HUSSEIN – A. MANGENI, *Our voice* in C. CANTANT- I.M. COOK- P.R. KUMAR (eds), *Opening Up the University: Teaching and Learning with Refugees*, Oxford 2022, pagg. 241-243 (in open access <https://www.jstor.org/stable/j.ctv29sfzbc>).

¹⁸ Il riferimento è agli artt. 27 e 28 della Direttiva Qualifiche, 2011/95/UE ed all'art. 14 (limitato però alla sola scolarizzazione dei minori) della Direttiva Accoglienza, 2013/33/UE.

¹⁹ Nel contesto europeo è preferibile utilizzare il termine ‘titolare di protezione internazionale’, comprendente sia le persone con lo status di rifugiato sia le persone beneficiarie di protezione sussidiaria sia le persone, provenienti dall'Ucraina, beneficiarie di protezione temporanea. Per un riepilogo, si veda il Manuale 2020 predisposto dalla European Union Agency for Fundamental Rights – FRA: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-handbook-law-asylum-migration-borders-2020-ed_it.pdf.

²⁰ La questione relativa al riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche conseguite all'estero necessiterebbe di un ampio approfondimento; mi limito a ricordare la Convenzione di Lisbona, adottata l'11 aprile 1997 (ratificata con l. 11 luglio 2002, n. 148) sul “*Riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea*” che dedica una sezione al riconoscimento dei titoli di studio in possesso di rifugiati, profughi e persone in condizioni simili a quelle dei rifugiati (sez. VII), vincolando gli Stati firmatari ad individuare procedure consone anche nel caso in cui i titoli di studio non possano essere comprovati dai relativi documenti (si veda <https://www.cimea.it/pagina-riconoscimento-titoli-rifugiati>). Fondamentale è l'apporto del progetto EQPR – *European Qualifications Passport for Refugees*, attivato dal Consiglio d'Europa nel 2017 (<https://www.coe.int/en/web/education/recognition-of-refugees-qualifications>), attivato in Italia dal CIMEA-Centro Informazione sulla Mobilità e le Equivalenze accademiche.

rete Eurydice²¹, come: «nonostante il recente fenomeno di un notevole aumento nel numero di persone alla ricerca di protezione in Europa, la maggioranza dei paesi non ha un approccio di politiche specifiche per l'integrazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati nell'istruzione superiore. Inoltre, solo pochi paesi hanno introdotto misure normative relative all'istruzione superiore in risposta al crescente numero di rifugiati, e un numero altrettanto esiguo di paesi monitora l'integrazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati nelle istituzioni di istruzione superiore». Dunque, sebbene le istituzioni accademiche rappresentino gli interlocutori, per così dire, naturali degli studenti titolari di protezione internazionale, il ruolo degli Stati non è affatto un ruolo secondario.

Certamente, la complessità delle politiche necessarie per operare efficacemente in questo ambito è tenuta presente nei documenti strategici e nei piani d'azione elaborati dalle istituzioni europee²², con una crescente attenzione all'individuazione di strumenti che possano essere utilizzati dagli Stati membri per raggiungere il comune obiettivo: «The objective is to develop a genuinely European dimension in the higher education sector, built on shared values, with excellence and inclusion as a distinctive feature of

²¹ Si tratta della rete europea di informazione sull'istruzione il cui compito principale è diffondere la conoscenza dei diversi sistemi nazionali, analizzandone il funzionamento e, attraverso la comparazione di indicatori condivisi, proponendo l'adozione di azioni migliorative (informazioni in <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/>). Nel testo, viene citato un passaggio del Rapporto Eurydice 2019, *Integrazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati nell'istruzione superiore: politiche e misure nazionali* (pag. 24) (pubblicato in https://eurydice.indire.it/wp-content/uploads/2019/02/integrazione_richiedenti_asilo_rifugiati_HE_IT.pdf). È interessante richiamare l'esperienza positiva della Germania: «La Germania emerge tra tutti i paesi europei quale paese con l'approccio politico più completo con una strategia sviluppata nel 2015 (KMK, 2015) che stabilisce misure nazionali per l'integrazione di richiedenti asilo e rifugiati nel sistema di istruzione superiore tedesco. La strategia si concentra principalmente sulla facilitazione del percorso nell'istruzione superiore per richiedenti asilo e rifugiati motivati e con una predisposizione allo studio o precedentemente impegnati in un percorso di studio di istruzione superiore prima di arrivare in Germania. Esistono una serie di azioni per il riconoscimento dei titoli di studio e dell'apprendimento pregresso, programmi ponte, servizi di orientamento e consulenza e sostegno economico. La strategia comprende anche obiettivi quantitativi per la creazione di nuovi posti in programmi di fondazioni con l'apertura di 2.400 posti annui fino a un massimo di 10.000. Tuttavia, dalla presentazione del programma, il numero annuale è più che quadruplicato raggiungendo i 10.400 posti. La strategia è interamente finanziata e ha uno stanziamento di budget specifico» (pag. 13). Il dettaglio sul programma DAAD in <https://www.daad.de/en/information-services-for-higher-education-institutions/expertise-on-subjects-countries-regions/refugees-at-higher-education-institutions/>.

²² Per un riepilogo, si vedano le pagine dedicate della Commissione e del Parlamento europeo (rispettivamente, <https://education.ec.europa.eu/education-levels/higher-education>; <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/140/istruzione-superiore>).

European higher education»²³. In questo quadro, assume particolare significato il chiaro orientamento recentemente assunto dalla Commissione europea all'interno della strategia per le Università²⁴, nella quale ci si impegna a promuovere la diversità e l'inclusione, superando la marginalità dei gruppi svantaggiati o discriminati («ethnic minorities, people with migration background, or with disability, people from poor families, children of low qualified parents»). In particolare, si sollecitano gli Stati membri a sviluppare «national support schemes and support access to higher education of refugees and individuals seeking asylum, including the establishment and scaling of complementary pathways for refugee students and the related support, in line with the Commission Recommendation on legal pathways to protection in the EU» (punto 4.2).

Nella medesima direzione si muove il Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027²⁵ che riconosce, anzitutto, come «oltre un quarto dei migranti sia costituito da persone con un livello di istruzione elevato, che offrono risorse, ambizione e motivazione ma spesso non sono in grado di mettere a frutto le proprie capacità. Quasi il 40 % è sovra-qualificato per il lavoro che svolge: uno spreco di potenziale che non possiamo permetterci». Di conseguenza, il Piano identifica alcune azioni finalizzate ad aumentare il livello di effettiva partecipazione all'istruzione superiore delle persone provenienti da Paesi terzi quali il miglioramento delle procedure di riconoscimento delle qualifiche acquisite prima dell'arrivo in Europa, la creazione di corsi propedeutici all'inserimento nei percorsi universitari, il rafforzamento della formazione linguistica e dell'offerta di corsi di educazione civica, che facilitino l'effettiva integrazione (sez. I).

Benché il Piano, nell'individuare le partnership chiamate a collaborare nei processi di integrazione, non citi espressamente le Università, non si può negare il loro ruolo fondamentale nella definizione di soluzioni istituzionali e nell'adozione di buone prassi,

²³ Così nella presentazione delle *Higher education initiatives* in <https://education.ec.europa.eu/education-levels/higher-education/about-higher-education> (ultimo accesso 14 maggio 2024).

²⁴ European Commission, *On a European strategy for universities*, Strasburgo 18. 1. 2022 COM (2022) final (in <https://education.ec.europa.eu/document/commission-communication-on-a-european-strategy-for-universities>).

²⁵ Commissione europea 24 novembre 2020, COM (2020) 758 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0758>).

come già documentato da progetti e sperimentazioni di ampio respiro²⁶. Lo stesso *Global Compact on Refugees*, dopo aver individuato le azioni poi riprese dal Piano europeo -la necessità di percorsi specifici («including flexible certified learning programmes») e di un veloce riconoscimento delle qualifiche («to facilitate recognition of equivalency of academic, professional and vocational qualifications»), par. 69-, sottolinea l'importanza di creare forme complementari di ingresso (*complementary pathways*) per gli studenti rifugiati (visti umanitari, corridoi umanitari, borse di studio, visti per studio), grazie all'alleanza tra governi e Università («through partnerships between governments and academic institutions», par. 95). Così procedendo, l'accompagnamento degli studenti rifugiati innesca un circuito virtuoso, nel quale risulta attivamente e positivamente coinvolta la comunità ospitante: «the empowerment of refugees and host community youth, building on their talent, potential and energy, supports resilience and eventual solutions. The active participation and engagement of refugees and host community youth will be supported by States and relevant stakeholders, including through projects that recognize, utilize, and develop their capacities and skills, and foster their physical and emotional well-being» (par. 77)²⁷. In altre parole, sostenere il diritto all'istruzione dei titolari di protezione internazionale significa non soltanto sostenere le persone in formazione, ma l'intera comunità accademica, per la quale la pluralità di punti di vista è mezzo irrinunciabile per disegnare una visione più accurata del mondo²⁸. E significa, al

²⁶ Ricordo, in particolare, il progetto *inHERE- Higher education supporting Refugees in Europe* (2016-2018), cofinanziato dal programma Erasmus+, con lo scopo di facilitare l'integrazione e l'accesso di rifugiati nelle Università europee (tra i partners europei del progetto era presente, per l'Italia, l'Università La Sapienza di Roma). A conclusione delle attività, sono state predisposte alcune Raccomandazioni finalizzate a migliorare la capacità di inserimento e di integrazione dei rifugiati nei sistemi di istruzione superiore: accesso alle informazioni, sviluppo di buone pratiche e di sostenibilità, finanziamenti adeguati, armonizzazione delle procedure, successivo accesso al mondo del lavoro (tutti i documenti relativi al progetto sono pubblicati in <https://www.inhereproject.eu/it/risultati/raccomandazioni>; ultimo accesso 14 maggio 2024). Per un'analisi accurata delle criticità rilevate dal progetto si veda R. DI STEFANO – B. CASSANI, *Rethinking Universities. A reflection on the University's role in Fostering Refugees inclusion* in C. CANTANT - I.M. COOK - P.R. KUMAR (eds) *op.cit.* pag. 69.

²⁷ Sullo stato di implementazione degli impegni contenuti nel GCR in tema di accesso all'istruzione si veda il monitoraggio sulla piattaforma dedicata: <https://globalcompactrefugees.org/compact-action/initiatives/grf-education-alliance>.

²⁸ Sul punto, sono debitrice alle riflessioni di B. BADIE, *Inventare una grammatica dell'interdipendenza globale* in *Aggiornamenti sociali* 2023, pag. 672.

contempo, fare un solido investimento sia per la costruzione di società ospitanti più eque e solidali, sia, almeno per il futuro, per la positiva trasformazione degli stessi paesi di origine, riconoscendo l'efficacia della Diaspora quale agente di cambiamento²⁹.

3. Il Manifesto dell'università inclusiva e l'esperienza dell'Università di Trento.

«Enable learners to use their education toward sustainable futures» è uno dei tre obiettivi strategici del più recente piano di azione di UNHCR³⁰ per l'inclusione dei rifugiati nei percorsi di studio e di formazione, anche universitaria, dei paesi di accoglienza. La campagna dall'Agenzia per i rifugiati sollecita gli Stati e le istituzioni per l'alta formazione ad assumere impegni formali (*policy pledges*)³¹ per costruire effettive (ed efficaci) politiche di inclusione e di superamento delle disuguaglianze, agendo su cinque ambiti strategici: canali di ammissione, partnership, accessibilità e inclusione, supporto finanziario, forme di *advocacy*, monitoraggio e *report*. Come già osservato più volte nelle pagine precedenti, l'alleanza tra soggetti pubblici (territoriali e di settore), soggetti privati e comunità dei cittadini costituisce un elemento irrinunciabile per raggiungere gli obiettivi desiderati.

²⁹ Numerosi studi attestano questo principio: mi limito a richiamare ECRE, *Working together with Refugee Diasporas in Development*, gennaio 2015 (in https://ecre.org/wp-content/uploads/2015/01/DomAid_DiasporaPaper.pdf) ed il ricco riepilogo “*Diasporas*” pubblicato in <https://www.migrationdataportal.org/themes/diasporas>.

³⁰ UNHCR, *Refugee education 2030. A strategy for Refugee Inclusion*, ed. 2019 (reperibile in <https://www.unhcr.org/media/education-2030-strategy-refugee-education>). L'obiettivo individuato per l'istruzione superiore è portare al 15%, in dieci anni, la presenza di rifugiati (pag. 13). «As the global leader on refugee higher education, UNHCR, with a global network of partners, set the goal to achieve enrolment of 15% of refugee youth in higher education by 2030. While progress has been made in raising the percentage of refugee youth participating in higher education from 1% in 2019 to 6% in 2022, much more must be done if we are to collectively ensure that at least 500,000 refugee youth are enrolled in higher education in 2030. To achieve change of this magnitude, a global movement is needed to engage contributors large and small, to build support for higher education institutions in refugee hosting countries and to manifest substantial new opportunities for refugee youth to pursue their futures in inclusive, quality higher education». (così la sintesi aggiornata degli obiettivi nella pagina di presentazione degli impegni e delle buone prassi attivate, pubblicata in <https://globalcompactrefugees.org/pledges-contributions/multistakeholder-pledges-2023/multistakeholder-pledge-achieving-15-enrolment>).

³¹ Segnalo la *road map* della campagna: <https://www.unhcr.org/media/15by30-roadmap-expanding-higher-education-skills-and-self-reliance-refugees>.

Ed è proprio questa alleanza che connota le azioni strategiche avviate dall'Università di Trento per l'inserimento nei percorsi accademici di titolari di protezione internazionale (TPI) e di richiedenti asilo³². L'ateneo trentino ha infatti sottoscritto a luglio 2016 un Protocollo di intesa con la Provincia autonoma di Trento di durata quinquennale, finalizzato a garantire il diritto di accesso all'istruzione universitaria a cinque studenti in attesa o titolari di protezione internazionale³³ per ogni anno accademico. Agli studenti selezionati il Protocollo garantiva una pluralità di servizi: accompagnamento nella fase di orientamento alla scelta universitaria; valutazione dei titoli di studio stranieri; esonero dal pagamento della quota di iscrizione ai corsi singoli, ai corsi di laurea e ai corsi di lingua italiana per stranieri; sostegno per il superamento del test di ingresso ai corsi; supporto nella fase di iscrizione e per la domanda di posto alloggio presso l'Opera Universitaria³⁴; vitto e posto alloggio presso le strutture dell'Opera Universitaria; supporto per lo studio attraverso il servizio di tutorato e attività peer-to-peer; accesso alle collaborazioni studenti fin dal primo anno di immatricolazione. L'erogazione di questi servizi ha richiesto il coinvolgimento di numerosi soggetti non solo istituzionali (Università, Opera universitaria, CINFORMI-Centro informativo per l'immigrazione della Provincia) ma anche della società civile (associazioni, per l'accompagnamento linguistico e per l'acquisizione di competenze informatiche, e professionisti per il supporto psicologico)³⁵.

³² Segnalo *The Uni(di)versity Atlas of Inclusion, Higher education diversity strategies for migrant and refugee inclusion*, 2021 (https://eua.eu/downloads/publications/university-atlas-of-inclusion_eng.pdf), nel quale sono raccolte e comparate le esperienze di tredici università europee, tra le quali l'Università di Trento (pag. 38). Il progetto, finanziato dalla Commissione e conclusosi a dicembre 2022, ha proseguito il percorso avviato dal progetto *InHERE* ed i risultati sono stati messi a disposizione dei decisori (si veda <https://www.university.eu/risultati/>).

³³ Il testo del Protocollo ed il dettaglio del progetto alla pagina <https://www.unitn.it/alfresco/download/workspace/SpacesStore/3346be34-7574-4f80-8a3f-458e5e7533af/progetto-accoglienza-studenti-richiedenti-asilo-e-rifugiate-2016-2021>.

³⁴ Si tratta dell'ente strumentale della Provincia autonoma di Trento che svolge le funzioni in materia di supporto e assistenza allo studio universitario, come da l.p. 24 maggio 1991, n.9 (<https://operauni.tn.it/en/amministrazione-trasparente/71-disposizioni-general/atti-general/4298-legge-provinciale-24-maggio-1991-n-92>).

³⁵ Il Rapporto quinquennale 2016-2020 consente di analizzare gli esiti dell'attività svolta: <https://www.unitn.it/alfresco/download/workspace/SpacesStore/3346be34-7574-4f80-8a3f-458e5e7533af/Rapporto%20quinquennale%202016%20-%202020%20L'Universit%C3%A0%20di%20Trento%20per%20rifugiate%20e%20studiosie%20a%20rischio.pdf>

Nei cinque anni di vigenza del Protocollo, l'Università di Trento ha accolto 22 studenti, dei quali nove hanno abbandonato il progetto e solo due hanno concluso gli studi, laureandosi in corso. L'analisi dell'esperienza ha documentato come, per questa particolare tipologia di studenti, il prolungarsi dei tempi necessari per affrontare il percorso universitario -pensiamo solo al processo di acquisizione delle competenze linguistiche sufficienti per studiare e per sostenere gli esami- determini una crescente sofferenza: l'impossibilità di contribuire economicamente al sostentamento della famiglia di origine porta molti giovani a lasciare gli studi per ricercare un'occupazione. Anche UNHCR osserva che «demands to contribute to family financial sustainability taking priority over higher education»³⁶: la formazione universitaria sembra rappresentare un lusso che la persona rifugiata non può permettersi, pur nella consapevolezza che non proseguire l'università significa rinunciare alla costruzione di un futuro migliore, per sé e per i propri cari. «Sin estudios no eres nadie», sono le parole di uno studente riportate nel Rapporto, «per me questo progetto significa l'opportunità di avere un futuro prospero tanto per me quanto per la mia famiglia. Potrei addirittura arrivare a dire che mi avete salvato la vita» (pag. 14).

A conclusione del progetto quinquennale, non volendo rinunciare ad offrire opportunità di vita e di futuro nonostante le difficoltà e gli abbandoni, l'Università di Trento ha confermato il proprio impegno, costruendo il nuovo progetto “FUTURA-Formazione Universitaria per Rifugiati e Richiedenti asilo”³⁷ grazie ad un Protocollo siglato nel giugno 2022 dall'Ateneo con Cittalia- Fondazione dell'ANCI sulle politiche sociali per l'accoglienza, l'integrazione e la cittadinanza che supporta ANCI nella gestione del Servizio centrale della Rete SAI- Sistema di accoglienza e integrazione nazionale³⁸. Questa più ampia collaborazione non solo consente di selezionare un numero

³⁶ UNHCR, *Refugee Education 2030* cit. pag. 13.

³⁷ Informazioni sul progetto in <https://www.unitn.it/equitadiversita/futura2021-2026>; una prima sintesi dello stato di realizzazione del progetto si trova nel Rapporto biennale 2021/2022 in https://www.unitn.it/alfresco/download/workspace/SpacesStore/382f90fb-244e-4b8c-a095-0bac76c19861/Report_biennale_2021_2022_Progetti_UniTrento_Rifugiati.pdf.

³⁸ Informazioni sul funzionamento della Rete SAI in <https://www.retesai.it/>.

maggiore³⁹ di potenziali studenti, grazie al coinvolgimento dell'intera rete e non del solo sistema di accoglienza trentino, ma prevede anche il prezioso supporto di Cittalia sia per facilitare il percorso di studi con azioni specifiche di sostegno degli studenti, sia per offrire misure di ripresa dei processi di inclusione sociale per chi non riuscisse a completare con successo il proprio percorso di studi. Con queste ulteriori garanzie, l'esperienza di formazione universitaria potrà rappresentare un tassello positivo nella costruzione (o nel rafforzamento) delle competenze professionali e umane degli (e delle) studenti in attesa o titolari di protezione, superando le barriere poste dalla loro peculiare condizione.

È importante, a questo punto, ricordare che l'ateneo trentino ha sottoscritto nel 2020 il Manifesto dell'Università inclusiva promosso da UNHCR Italia a fine 2019⁴⁰ ed ha così inserito in una cornice di respiro nazionale le proprie azioni strategiche a favore dell'inclusione degli studenti forzati a lasciare il proprio Paese. I principi sanciti dal Manifesto muovono da una dimensione valoriale (difesa dell'uguaglianza e non discriminazione, cultura dell'accoglienza e dell'integrazione, valorizzazione delle differenze, promozione della conoscenza e della partecipazione) per poi proporre azioni concrete per il supporto delle e degli studenti TPI⁴¹: informazioni e supporto al momento dell'iscrizione, supporto nel riconoscimento di titoli e qualifiche, servizi di orientamento e tutoraggio, borse di studio e altri incentivi, coinvolgimento delle comunità locali per le attività di *tutoring* e di *sponsorship*, corridoi umanitari per docenti e ricercatori, oltreché per studenti. Molte di queste azioni erano già state avviate dall'Università di Trento nel

³⁹ Un esempio: le candidature per il bando FUTURA 2023/2024 sono state 34, di cui 27 idonee (10 per laurea triennale e 17 per laurea magistrale); 22 ragazzi e 12 ragazze. Sono state assegnate 6 borse di studio (4M e 2F)

⁴⁰ Si tratta di una proposta che “pone al centro la condizione dei giovani titolari di protezione internazionale che intendono proseguire il loro percorso di studi e ricerca nel Paese di asilo e (che) nasce dalla consapevolezza che le esperienze culturali, tecniche e intellettuali, maturate dai rifugiati in varie parti del mondo, possono costituire una grande risorsa per l'Italia”. A maggio 2024, risultano 59 gli Atenei che hanno aderito al Manifesto (<https://www.unhcr.org/it/manifesto-delluniversita-inclusiva/>).

⁴¹ Faccio osservare che l'Università di Trento ha sempre voluto coinvolgere anche i richiedenti asilo, accanto ai titolari di status; questo per consentire l'avvio di percorsi di integrazione che potessero essere valorizzati con il riconoscimento delle forme di protezione complementare (umanitaria, fino al 2018, speciale, dal 2020).

corso degli anni e qualcuna si è aggiunta grazie allo stimolo offerto dal Manifesto⁴², ma il valore aggiunto dell'iniziativa è certamente rappresentato dalla costante offerta di occasioni di lavoro comune, organizzate da UNHCR Italia, che hanno permesso una conoscenza reciproca e un proficuo scambio di esperienze e di competenze⁴³, colmando almeno in parte la carenza informativa che contraddistingue questo ambito di azione delle istituzioni accademiche.

L'Italia presenta, infatti, un ricco quadro di progetti per l'inclusione di studenti TPI realizzati da molte Università⁴⁴: si tratta di iniziative sviluppatesi perlopiù a partire dal 2015⁴⁵, frutto di decisioni puntuali, circoscritte ai singoli Atenei (se non a singoli

⁴² Accanto ai progetti di accoglienza illustrati nel testo, segnalo brevemente il progetto SUXR-Studenti universitari per i rifugiati (<https://www.unitn.it/equitadiversita/98433/progetto-studenti-universitarie-per-ile-rifugiate-suxr>) che dal 2016 offre una formazione specifica agli studenti dell'Ateneo, prodromica ad attività di volontariato svolte presso associazioni ed enti operanti nella comunità trentina. Trento è inoltre aderente alla rete SAR- Scholars at Risk (<https://www.unitn.it/equitadiversita/103417/sar-unitrento>) e dal 2017, grazie anche alla collaborazione di molti soggetti locali, bandisce annualmente due assegni di ricerca per studiosi e studiose a rischio. Da ultimo, a partire dall'aa. 2023/2024, anche Trento partecipa al progetto UNICORE- *University Corridors for Refugees*, promosso da UNHCR, assegnando ogni anno una borsa di studio a studenti rifugiati provenienti da paesi africani (<https://www.unitn.it/equitadiversita/unicore>).

⁴³ Sono così stati predisposti, ad oggi, tre Rapporti di sintesi delle attività svolte dai gruppi di lavoro che stanno seguendo l'implementazione del Manifesto nelle Università italiane: "Per l'istruzione universitaria di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale" 2021; "Per l'istruzione universitaria delle persone costrette alla fuga", 2022 e "Presentazione dei risultati del questionario 2023 rivolto a studenti universitari beneficiari di protezione internazionale" 2023. I Rapporti sono pubblicati in <https://www.unhcr.org/it/manifesto-delluniversita-inclusiva/>.

⁴⁴ Per una panoramica delle iniziative adottate, sia consentito rinviare a D. BORGONOVO RE, *La formazione superiore dei titolari di protezione internazionale come leva per l'integrazione nel Manifesto dell'Università inclusiva* in E. AUGUSTI – S. PENASA – S. ZIRULIA (a cura di), *I rapporti tra attori pubblici e attori privati nella gestione dell'immigrazione e dell'asilo*, Trento, 2022, pag. 186 ss. (in open access https://iris.unitn.it/retrieve/b8a156f9-7818-43d8-9339-9ce5cc6417f8/quaderno65-2022_augusti-penasa-zirulia_per-IRIS_11.04.23.pdf). Si veda anche F. SCARDIGNO, *L'integrazione accademica dei rifugiati tra credenzialismo e valorizzazione dell'informal education* in M. COLOMBO - F. SCARDIGNO, *La formazione dei rifugiati e dei minori stranieri non accompagnati. Una realtà necessaria*, Vita e Pensiero 2019, pag. 125 (open access in <https://www.vitaepensiero.it/scheda-ebook/fausta-scardino-maddalena-colombo/la-formazione-dei-rifugiati-e-dei-minori-stranieri-non-accompagnati-9788834340097-369460.html>).

⁴⁵ Ricordo che il 23 ottobre 2015 la European University Association sollecitò le Università europee e le istituzioni politiche europee e degli Stati membri «to enable refugee students to gain access to higher education, and to remove all obstacles that may prevent them from doing so. (...) The expected outcome should be a more rapid integration in the host countries and increased chances of contributing to the economy and society as a whole. Failing to act now may results in resignation, failure and social marginalisation, not only of current refugees, but also of future generation» (lo *statement* è pubblicato in <https://eua.eu/downloads/publications/eua%20statement%20onthe%20refugee%20crisis.pdf>). Le attività ed i progetti di EUA a sostegno dell'inclusione degli studenti rifugiati sono accessibili sul sito istituzionale, <https://eua.eu/component/tags/tag/22-refugees.html>; segnalo, in particolare, la *Refugees Welcome Map* che, nel 2018, rappresentò il primo tentativo di monitorare i programmi a sostegno dell'inserimento dei giovani

Dipartimenti o Facoltà), in assenza di un quadro di riferimento nazionale. Manca, infatti, nel nostro Paese un piano per l'educazione superiore dei richiedenti asilo e dei TPI e non vi sono neppure programmi a medio termine per una crescita di opportunità di studio e di formazione accademica per gli studenti bisognosi o titolari di protezione⁴⁶. Troviamo solo un riferimento al tema dell'accesso all'istruzione, anche terziaria, nei due Piani nazionali d'integrazione dei titolari di protezione internazionale (2017 e 2022-2024)⁴⁷, con un livello di maggior dettaglio nel documento più recente, che si è preoccupato di analizzare le difficoltà di contesto e di proporre una conseguente pluralità di azioni. La tipologia di queste ultime appare fortemente contrassegnata, a parere di chi scrive, dai temi affrontati dal Manifesto dell'Università inclusiva: formazione del personale degli uffici che operano con gli studenti TPI; sviluppo dei servizi di informazione, orientamento, e accompagnamento nell'espletamento delle pratiche amministrative relative all'accesso alle Istituzioni della formazione superiore italiane, al riconoscimento dei titoli di studio e al diritto allo studio; promozione dell'ulteriore diffusione del Passaporto EQPR; predisposizione di percorsi di tutoraggio accademico e amministrativo, per orientare e accompagnare gli studenti TPI, anche attraverso forme di supporto tra pari; miglioramento dell'accesso alle borse di studio e ai benefici (in servizi e/o in denaro) per studenti rifugiati, aumentando il numero di borse previsto nell'accordo tra il Ministero dell'Interno e la CRUI; promozione della partecipazione alla vita accademica di studenti e ricercatori rifugiati e delle loro associazioni; facilitazione dell'accesso ai tirocini per

rifugiati nei percorsi di alta formazione: furono mappate 328 iniziative in 32 paesi, non solo europei (<https://eua.eu/resources/projects/541-refugees-welcome-map.html>).

⁴⁶ Nulla di comparabile neppure alle Raccomandazioni per l'inclusione dei Rifugiati nel sistema educativo tedesco adottate nel 2021 dal Ministero per la Cooperazione economica e lo sviluppo, in aggiornamento alla *Special Initiative on Displacement* avviata nel 2014: si veda <https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2021-12/Inclusion%20of%20Refugees%20in%20National%20Education%20Systems%20%E2%80%93%20Lessons%20Learnt%20from%20Germany%E2%80%93%20Development%20Cooperation.pdf>.

⁴⁷ Entrambi i Piani sono stati predisposti dal Dipartimento per le libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno: il Piano del 2017 è reperibile in <https://www.interno.gov.it/sites/default/files/piano-nazionale-integrazione.pdf> mentre il Piano 2022-2024 non è di agevole accesso, sembra quasi sia stato 'oscurato' e chi scrive ne ha ricevuto copia attraverso contatti informali. Il Piano viene quindi allegato a questo contributo. Si segnalano i contributi delle Regioni nel documento del 23 aprile 2020, pubblicato in <https://www.regioni.it/materie/migrazioni/immigrazione/> (ultimo accesso, 16 maggio 2024).

favorire il futuro ingresso nel mondo del lavoro; promozione di iniziative di sponsorship anche attraverso il coinvolgimento della comunità locale⁴⁸.

È dunque ragionevole supporre che, in questo contesto, divenga possibile trasformare progressivamente l'azione generosa ma ancora puntiforme, e talvolta discontinua, degli Atenei italiani in una vera e propria *policy* strategica che si imponga anche a livello nazionale. E che faccia tesoro del contributo degli studenti in attesa o titolari di protezione che stanno perfezionando il loro percorso di studi nelle nostre Università: sono loro i primi protagonisti di questo cammino accidentato verso società e comunità accademiche aperte, dialoganti, inclusive.

⁴⁸ Si veda alle pagg. 31 e 32 del Piano nazionale per l'integrazione dei titolari di protezione internazionale 2022-2024.

ELENA GIRASELLA

Dall'offerta formativa all'offerta di lavoro: il diritto all'istruzione e formazione per la promozione di canali di immigrazione legale dall'Africa

From educational to job offerings: the right to education and training to foster legal migration pathways from Africa

Abstract: Guardando all'Africa, continente dalla vasta mobilità migratoria e più elevato dividendo demografico, si analizzano le attuali politiche italiane per l'accesso all'istruzione professionale e all'alta formazione come leva di governo stabile della migrazione. Analizzandole rispetto alla tutela dei diritti fondamentali, il contributo dimostra come la loro attuazione possa condizionare il futuro della migrazione legale, sempre più legata alla selezione di competenze richieste dal mercato del lavoro.

Abstract: Given Africa's vast migratory mobility and prominent demographic dividend, this paper explores the last Italian policies promoting access to vocational and higher education as tools for legal migration governance. By examining their impact on fundamental rights, it highlights how their implementation could shape the future of legal migration, which is increasingly reliant on the selection of "necessary" skills for the domestic labor market.

Keywords: Diritto allo studio per i migranti; Politica migratoria italiana; Immigrazione e mercato del lavoro.

Keywords: Right to education for migrants; Italian migration policy; Immigration and labor market.

1. *Premessa*

L'Unione africana (UA) ha proclamato il 2024 come "anno africano dell'istruzione"¹. L'United nations educational, scientific and cultural organization (UNESCO) ha indicato

¹ L'Unione africana comprende tutti gli Stati africani, giuridicamente è un'organizzazione continentale la cui struttura riflette quella dell'Unione europea, <https://au.int/en>. Circa la complessità di organizzazioni africane, numerose sia a livello regionale che transregionale, J.K. MPIANA, *Le Organizzazioni internazionali africane e gli Stati membri*, in «L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della

l'educazione in Africa come priorità strategica globale fino al 2029². A luglio 2023, il Governo italiano, con la “Conferenza internazionale su Sviluppo e Migrazione”, ha annunciato l'avvio del cosiddetto “Processo di Roma” volto, tra le altre cose, a «rafforzare la creazione di posti di lavoro e lo sviluppo delle competenze attraverso un'istruzione di qualità, la formazione tecnica e professionale, il sostegno all'imprenditorialità, anche per i migranti, i rifugiati e gli sfollati, soprattutto nei Paesi d'origine»³. A novembre 2023, il Governo italiano ha emanato «disposizioni urgenti per lo sviluppo in Stati del Continente africano», varando il cosiddetto “Piano Mattei per l'Africa” e indicando «istruzione, formazione superiore e formazione professionale» tra gli ambiti di intervento e priorità d'azione⁴.

Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo», Università degli Studi di Perugia, 27 febbraio 2018, <https://diritti-cedu.unipg.it/>. Sulla proclamazione dell'anno africano dell'istruzione, cfr. DEPARTMENT OF EDUCATION, SCIENCE, TECHNOLOGY AND INNOVATION, *Educate an African fit for the 21st Century: Building resilient education systems for increased access to inclusive, lifelong, quality, and relevant learning in Africa*, Concept Note on Education as the AU theme of the Year for 2024, February 2024.

² Cfr. UNESCO, *Strategia di medio termine 2022-2029*, UNESCO, Parigi 2022, p. 19.

³ Il cosiddetto Processo di Roma si intende avviato il 23 luglio 2023 con la Conferenza internazionale su Sviluppo e Migrazioni organizzata per iniziativa del Governo italiano alla presenza dei rappresentanti delle Istituzioni europee e «i leader di quasi tutti gli Stati della sponda Sud del Mediterraneo allargato, del Medio Oriente e del Golfo, gli Stati Ue di primo approdo e alcuni partner del Sahel e del Corno d'Africa». Citazione di cui al punto 7 delle conclusioni della Conferenza, su cui si tornerà anche più avanti nel testo. Per primo e complessivo riscontro, <https://www.governo.it/it/articolo/al-la-conferenza-internazionale-su-sviluppo-e-migrazioni-impegni-e-soluzioni-condivise-il> (data ultima consultazione 16/09/2024).

⁴ Rif. al decreto-legge 15 novembre 2023, n. 161 poi convertito in legge 11 gennaio 2024, n. 2. Ambiti e priorità di cui all'art.1 degli atti in parola. L'enunciazione delle direttrici di intervento inserite alla voce «Metodologia» del documento divulgativo del Piano Mattei in effetti propone al primo posto «istruzione/formazione», insieme a «sanità; acqua; agricoltura; energia; infrastrutture (fisiche e digitali)». Nella trasposizione di legge, l'art.1 c.2 offre poi la seguente formulazione: «Il Piano Mattei individua ambiti di intervento e priorità di azione, con particolare riferimento ai seguenti settori: cooperazione allo sviluppo, promozione delle esportazioni e degli investimenti, istruzione, formazione superiore e formazione professionale, ricerca e innovazione, salute, agricoltura e sicurezza alimentare, approvvigionamento e sfruttamento sostenibile delle risorse naturali, incluse quelle idriche ed energetiche, tutela dell'ambiente e adattamento ai cambiamenti climatici, ammodernamento e potenziamento delle infrastrutture anche digitali, partenariato nel settore aerospaziale, valorizzazione e sviluppo del partenariato energetico anche nell'ambito delle fonti rinnovabili, dell'economia circolare e del riciclo, sostegno all'imprenditoria e in particolare a quella giovanile e femminile, promozione dell'occupazione, turismo, cultura, prevenzione e contrasto dell'immigrazione irregolare e gestione dei flussi migratori legali». Per riscontro al documento divulgativo del Piano, <https://cdn.rinnovabili.it/wp-content/uploads/2024/07/DPCM-Piano-Mattei.pdf> (data ultima consultazione 16/09/2024); per aggiornamento e approfondimento, SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI, *Schema di DPCM di adozione del Piano strategico Italia-Africa: Piano Mattei*, dossier XIX legislatura, 23 luglio 2024, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01425192.pdf> (data ultima consultazione 16/09/2024).

In considerazione delle sfide e delle opportunità legate all'Africa come Paese dalla vasta mobilità migratoria e dal più elevato dividendo demografico, questo contributo mira ad approfondire previsioni e indicazioni di *policy* che, a livello nazionale, intendono investire per l'accesso all'istruzione professionale e all'alta formazione come leva di governo stabile della migrazione.

Muovendo da preliminari dati di contesto, l'analisi prende in considerazione le fonti e gli atti governativi che possono ascriversi al nuovo corso della politica italiana che, dal Processo di Roma al Piano Mattei, riconoscono la necessità di sostenere il capitale umano già rappresentato dall'Africa e destinato a ulteriore crescita esponenziale nell'immediato futuro.

Descrivendo i potenziali meccanismi di funzionamento di tali politiche si dimostrerà che la loro concreta attuazione potrà significativamente condizionare il futuro della migrazione legale, sempre più dipendente dalla selezione delle competenze "necessarie" al mercato del lavoro interno.

In questa direzione, sarà oltremodo necessario vigilare affinché non si affievolisca la tutela del diritto al lavoro «quale fondamentale diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa»⁵.

2. Il contesto demografico e i dati sull'accesso all'istruzione e formazione, in Italia e in Africa

Prendere in considerazione il dividendo demografico di un Paese significa verificare le sue potenzialità di crescita economica a partire dall'aumento della quota di popolazione in età lavorativa⁶. Così, se per l'Italia sappiamo che questo indice «è già divenuto negativo

⁵ Corte costituzionale, sentenza n.45/1965, punto 3 del considerato in diritto.

⁶ UNITED NATIONS POPULATION FUND (UNFPA), <http://www.unfpa.org/demographic-dividend> (data ultima consultazione 16/09/2024).

a partire dall'ultimo decennio del XX secolo»⁷, per l'Africa le stime delineano uno scenario incredibilmente favorevole. Entro il prossimo decennio, infatti, l'Africa sarà il continente più popoloso e con più giovani al mondo.

Secondo le ultime proiezioni a cura delle Nazioni Unite, «The populations of nine countries, including Angola, Central African Republic, Democratic Republic of the Congo, Niger and Somalia are likely to grow exponentially, with populations doubling in size or more between 2024 and 2054. More than one fifth of the projected increase in the global population between 2024 and 2054 is expected to be concentrated in these nine countries. Due to this rapid growth, the ranking of the most populous countries in the world will likely change, with Pakistan and eventually Nigeria and the Democratic Republic of the Congo overtaking the United States of America in terms of population size, and the United Republic of Tanzania likely joining the list of the ten largest countries by the end of the century»⁸. Al contrario, «For countries such as Italy, Germany or the Russian Federation where population size has already peaked, that peak would have occurred sooner in the absence of immigration»⁹.

Per l'Africa, in espansione, si tratta di riuscire a governare e pertanto cogliere i vantaggi della transizione demografica in atto. Per l'Italia e il resto dei Paesi europei ed extraeuropei, penalizzati dal dividendo demografico, si tratta di saper sfruttare il capitale umano espresso dai Paesi africani come risorsa sostitutiva di un capitale umano autoctono sempre più scarso e sempre più vecchio.

Tralasciando qui di analizzare la questione facendo emergere il paradosso delle politiche migratorie interne ed euro unitarie repressive, evidentemente del tutto

⁷ F. BARBIELLINI AMIDEI, M. GOMELLINI, P. PISELLI, *Il contributo della demografia alla crescita economica: duecento anni di "storia" italiana*, in «Questioni di Economia e Finanza», *Occasional Papers Banca D'Italia*, n. 431, marzo 2018, p.5.

⁸ UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, *World Population Prospects 2024: Summary of Results*, United Nation, New York, 2024, p. 43.

⁹ *Ibid.*, p.5.

anacronistiche rispetto ai dati di contesto appena richiamati, vediamo le statistiche disponibili in merito agli investimenti in istruzione e formazione¹⁰.

Questi, per l'Africa, comprendono la spesa in formazione stanziata dal Governo, la quota derivante dalla disponibilità delle famiglie e gli stanziamenti esterni erogati come aiuti per lo sviluppo¹¹. In estrema sintesi, possiamo riferirci all'ultimo rapporto organizzato dalla World Bank, dal Global education monitoring (GEM) e dall'ufficio UNESCO di statistica (UIS), esitato proprio in relazione al riconoscimento del 2024 come anno africano dell'istruzione. Nel rapporto si evidenzia che la spesa reale, totale, globale per l'istruzione, quella cioè che combina la spesa dei governi, delle famiglie e gli aiuti allo sviluppo, è passata da 147 miliardi di dollari nel 2018 a 156 miliardi di dollari nel 2019; è diminuita poi negli anni della pandemia da COVID-19 scendendo a 154 miliardi di dollari nel 2020 per poi aumentare a 159 miliardi di dollari nel 2021. Rispetto al sistema mondo, l'Africa rappresenta attualmente circa il 3% della spesa totale per l'istruzione¹².

A fronte degli investimenti economici indicati, i risultati in termini di accesso all'istruzione sono fotografati dal dato per cui in Africa è analfabeta una persona su tre¹³.

Guardando al totale di coloro che nel 2019 (ultimo anno di riferimento disponibile) riescono a completare la scuola primaria, sappiamo che solo il 58,4% della popolazione di riferimento nella regione subsahariana ha proseguito gli studi, una percentuale che sale al 98,6 nel Nord Africa. Rispetto all'accesso alla formazione universitaria tra coloro che sono riusciti a completare il secondo ciclo di studi, il dato decresce al 36,6% per la regione

¹⁰ Tra innumerevoli riscontri si rimanda da ultimo a P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Migrazione, Asilo e Cittadinanza*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2024; M. AMBROSINI, F. CAMPOMORI, *Le politiche migratorie*, il Mulino, Bologna, 2024.

¹¹ Come quelli stanziati dall'Unione europea nell'ambito del cosiddetto *UE-Africa Global Gateway*, https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/initiatives-region/initiatives-sub-saharan-africa/eu-africa-global-gateway-investment-package_en#investing-in-education-and-training (data ultima consultazione 16/09/2024).

¹² Cfr. WORLD BANK, UNESCO, *Education on Finance watch 2023: Special edition for the African Union Year of Education 2024*, Washington D.C., Paris, 2024, disponibile in open access.

¹³ UNICEF, *Transforming Education in Africa: An evidence-based overview and recommendations for long-term improvements*, Settembre 2021, <https://www.unicef.org/reports/transforming-education-africa> (data ultima consultazione 16/09/2024).

sub sahariana e al 75,7% relativamente ai Paesi del Nord Africa. Si tratta di $\frac{1}{4}$ della media mondiale¹⁴.

Se per l'Italia ha certamente poco senso mettere a confronto i propri numeri con quelli del continente africano, è interessante leggerli in relazione al contesto europeo. Il nostro Istituto nazionale di statistica (ISTAT), riassume così i principali e più aggiornati: «Nel 2022, la spesa pubblica per istruzione rappresenta il 4,1% del Pil, a fronte di una media Ue del 4,7%. Nel 2023, la quota di adulti che hanno come titolo più elevato la licenza media inferiore è stimata pari al 34,8%, con una prevalenza della componente maschile (37,3%), rispetto a quella femminile (32,3%). Nel 2023, la percentuale di giovani con un'età compresa tra i 18 e i 24 anni che hanno abbandonato precocemente gli studi è pari a 10,5%. Nel Mezzogiorno, l'incidenza raggiunge il 14,6%. Nel 2023, il 30,6% dei giovani tra i 25 e i 34 anni ha conseguito un titolo di studio terziario. Il divario di genere è molto ampio e a favore delle femmine (37,1%, rispetto al 24,4% dei maschi). Nel 2023, i NEET (i giovani che non lavorano e non studiano) sono stimati al 16,1% della popolazione, con un'età compresa tra i 15 e i 29 anni. Nel Mezzogiorno, l'incidenza è più che doppia rispetto al centro-nord. Nel 2023, la partecipazione degli adulti alle attività formative interessa l'11,6% della popolazione tra i 25 e i 64 anni; in aumento di due punti percentuali, rispetto al valore del 2022»¹⁵.

Sono questi i valori tramite i quali l'Italia si candida a favorire istruzione e formazione per il continente africano, mentre è impegnata internamente a lavorare per superare i limiti del proprio sistema, già puntualizzati nel 2019 da uno studio della Commissione europea e che sembrano mostrare carattere di strutturalità: «Gli investimenti dell'Italia nel settore dell'istruzione sono nettamente inferiori alla media UE, in particolare per quanto riguarda l'istruzione superiore. La percentuale di insegnanti soddisfatti del proprio lavoro è tra le

¹⁴ Per riscontro e ulteriori approfondimenti, E.R. AIKINS, J. CILLIERS, *Education*, ISS African Futures, 8 luglio 2024, <https://futures.issafrica.org/thematic/06-education/> (data ultima consultazione 16/09/2024).

¹⁵ Cfr. statistiche ISTAT online, <https://noi-italia.istat.it/pagina.php?id=3&categoria=5&action=show&L=0> (data ultima consultazione 16/09/2024). Dati forniti ed estesi anche in P. UNGARO “a cura”, *Rapporto SDGS 2023. Informazioni statistiche per l'agenda 2030 in Italia*, ISTAT, 2023. A supporto delle considerazioni svolte si veda anche, OECD, *Education at a Glance 2023*, OECD Publishing, Paris, 2023.

più alte dell'UE, ma solo una piccola percentuale ritiene che sia una professione valorizzata. (...) Il tasso di istruzione terziaria è basso e il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro rimane difficile, anche per le persone altamente qualificate»¹⁶.

È pur vero, però, che il sistema dell'istruzione e della formazione in Italia conta già pluriennali e diversificate esperienze di inclusione scolastica e accademica di studenti provenienti da Paesi terzi, e segnatamente dall'Africa¹⁷.

Per ciò che attiene l'istruzione obbligatoria, sappiamo che in totale gli alunni di origine africana nell'anno scolastico 2022-2023 sono stati 249.263, il 27,25% del totale dei bambini e dei ragazzi di origine straniera. Di questi, «Gli studenti marocchini costituiscono la comunità più consistente del continente africano nonché la terza in valore assoluto in Italia. Il secondo Stato africano per numerosità di studenti è l'Egitto da cui provengono oltre 37 mila studenti»¹⁸.

Non sono fruibili dati di dettaglio circa la numerosità di studenti originari di altri Paesi africani ma è interessante notare la disaggregazione disponibile circa il dato sugli alunni marocchini perché sul totale di 114.097 studenti ben 83.395 (cioè il 74,3%) sono nati in Italia.

Sul fronte dell'accesso all'istruzione superiore e all'alta formazione universitaria non sono disponibili affidabili statistiche generali, una lacuna che si auspica possa essere

¹⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2019. Italia*, Lussemburgo, 2019, p. 4. Per riscontro circa la strutturale delle carenze evidenziate e lo stato dell'arte aggiornato, Id., *Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2023. Italia*, Lussemburgo 2023, <https://education.ec.europa.eu/it/about-eca/education-and-training-monitor> (data ultima consultazione 16/09/2024).

¹⁷ Sull'impegno delle Università per favorire l'immatricolazione e l'inclusione degli studenti rifugiati in Africa si veda, ad esempio, il progetto UNICORE - University Corridors for Refugees, <https://universitycorridors.unhcr.it/> (data ultima consultazione 20/09/2024). Più in generale, circa l'impegno degli atenei italiani a sostegno del diritto allo studio delle persone con *background* migratorio, si rimanda al "Manifesto dell'Università inclusiva" promosso dall'UNHCR, <https://www.unhcr.org/it/manifesto-delluniversita-inclusiva/> (data ultima consultazione 20/09/2024). Sul punto, da ultimo, F.V. VIRZÌ, *Il ruolo delle Università*, in M. BENVENUTI, P. MOROZZO DELLA ROCCA "a cura", *Università e studenti stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024.

¹⁸ Fonte: MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO - UFFICIO DI STATISTICA, *Gli alunni con cittadinanza non italiana a.s. 2022/2023*, aggiornamento agosto 2023.

presto sanata direttamente dall'ISTAT¹⁹. Ciò che le analisi di settore mettono in evidenza è che di certo la fascia di popolazione di origine straniera che accede al sistema formativo (sia nel proprio Paese di origine che all'estero) si assottiglia fortemente nella progressione tra i cicli di base e la formazione specialistica e, in relazione alla dimensione già contenuta dei numeri che descrivono l'accesso all'istruzione obbligatoria, ciò lascia intendere la dimensione minima del potenziale dato in questione.

Rispetto al nostro Paese appare però utile porre in evidenza due elementi: da un lato l'impegno delle Università per attrarre studenti internazionali e per favorire l'immatricolazione di studenti con background migratorio, rifugiati e richiedenti asilo²⁰ e, dall'altro, le direttrici entro cui è consentita l'immigrazione di manodopera di origine straniera²¹.

¹⁹ L'auspicio deriva dalla difficoltà di orientarsi tra dati quantitativi e qualitativi offerti al patrimonio di conoscenza comune dalle singole Istituzioni formative e di ricerca che naturalmente scontano metodologie di rilevazione, costruzione di indici e modalità di divulgazione del tutto disomogenee, spesso parziali e quasi mai continuative nel tempo.

²⁰ Stando a una ricerca campionaria coordinata dall'Alto Commissariato delle nazioni unite per i Rifugiati (UNHCR), rispetto allo status degli studenti con background migratorio immatricolati al 2023 nel sistema universitario italiano sappiamo che: «Poco meno della metà dei partecipanti (44%) è titolare di status rifugiato; seguono gli studenti rifugiati in un altro paese con permesso per motivi di studio (16%) e i titolari di protezione temporanea (14%). In percentuali minori altri status giuridici. Vi è una pressoché equa distribuzione tra uomini (56%) e donne (40%), con un 4% di studenti che non ha indicato il genere. Le due nazionalità maggiormente rappresentate sono quella afghana (24%) e ucraina (22%). Il 48% è iscritto a un corso di laurea triennale e il 49% magistrale, prevalentemente nelle scienze politiche ed economiche, informatiche e linguistiche. L'89% dichiara di essere in corso». Report online, https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2024/04/UNHCR-2023-manifesto-delluniversita-inclusiva_FINAL.pdf (data ultima consultazione 16/09/2024). Per approfondire la tematica si suggerisce una selezione di contributi: M. BENVENUTI, P. MOROZZO DELLA ROCCA "a cura", *Università e studenti stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024; F. DE MARIA, C. DE VINCENZI, B. FERRARA, *Italian Universities' actions targeting refugees, asylum seekers, and migrants: an initial mapping*, in «Form@re-Open Journal Per La Formazione in Rete», vol. 23, n. 1, Firenze University Press, Firenze, 2023, pp. 198-212; UNHCR, *Education Report 2023 - Unlocking Potential: The Right to Education and Opportunity*, UNHCR September 2023; H. GÜLERCE, E. GIRASELLA, M. SKOUFI "a cura", *Migration, social entrepreneurship and social inclusion*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021; F. SCARDIGNO, *L'integrazione accademica dei rifugiati tra credenzialismo e valorizzazione dell'informal education*, in M. COLOMBO, F. SCARDIGNO, *La formazione dei migranti adulti, rifugiati e minori non accompagnati: una realtà necessaria*, Collana Quaderni CIRMIB – Inside Migration, Vita e Pensiero, Milano, 2019.

²¹ In riferimento alle quote stabilite attraverso i decreti flussi, per cui da ultimo si veda il D.p.c.m. 27 settembre 2023, recante la programmazione dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari nel territorio dello Stato per il triennio 2023-2025.

Del resto, proprio l'interconnessione tra formazione e mercato del lavoro pare la strada maestra entro cui veicolare investimenti e progettualità. Nel rapporto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali su *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia* dello scorso anno, un paragrafo è proprio dedicato agli studenti e si legge che «Un'idea suggerita per affrontare insieme le sfide della migrazione e dell'integrazione è quella di incrementare il numero di studenti internazionali. Gli studenti internazionali possono colmare le carenze di manodopera in settori specifici del mercato del lavoro, come ad esempio il settore dell'ospitalità, lavorando a tempo parziale durante i loro studi e, dopo la laurea, come lavoratori altamente qualificati, contribuendo a ridurre la carenza di manodopera presente in tutti i Paesi dell'area OCSE»²².

Al netto di ogni giudizio critico ideologicamente orientato, l'idea di garantire la formazione ai non cittadini per poterne trarre vantaggi immediati e futuribili “ad uso e consumo” del mercato del lavoro interno può ritenersi sostenibile quantomeno a patto che sull'altro piatto della bilancia si pesino i bisogni e le aspettative dei diretti interessati. Un equilibrio che evidentemente sarà messo alla prova alla luce degli accordi di cooperazione stipulati di recente con alcuni Paesi africani.

3. *Gli accordi di cooperazione Italia-Africa in materia di istruzione e formazione*

Nell'ambito del processo di Roma, sotto l'egida del Piano Mattei, l'Italia ha stipulato atti per la cooperazione nel campo dell'istruzione e della formazione con l'Etiopia e i Paesi al confine nordafricano Marocco, Tunisia e Libia. Inoltre, ad anticipare l'avvio della stagione delle intese lungo il Processo di Roma, vi era stata già la stipula del Protocollo tra il Ministero dell'Università e della Ricerca e il Ministero dell'Istruzione Superiore e

²² Per riscontro, MLPS - DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE “a cura”, *XIII Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, p. 23, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita-immigrazione/focus/xiii-rapporto-mdl-stranieri-2023> (data ultima consultazione 11/09/2024).

della Ricerca Scientifica della Repubblica Democratica Popolare di Algeria «per la cooperazione nel campo dell'Istruzione Superiore e della Ricerca Scientifica», avvenuta ad Algeri il 14 maggio 2023²³.

In effetti, la struttura e il tenore del protocollo d'intesa con l'Algeria fungono da modello per tutti gli ulteriori, salvo specifiche dovute, per lo più, alla previsione delle strutture di attuazione più che a sfumature di contesto che poco (per non dire nulla) rilevano e che, viceversa, sarebbe stato tanto lecito quanto auspicabile rinvenire, a seconda delle peculiari caratteristiche dei Paesi africani contraenti o dei risultati raggiunti attraverso pregresse iniziative, ad esempio.

Il Protocollo con l'Algeria si compone di 9 articoli. Il primo fissa lo scopo dell'intestazione alla volontà di realizzare «azioni e programmi congiunti volti a sostenere la mobilità di studenti, insegnanti e ricercatori, la realizzazione di progetti di ricerca, l'attivazione di percorsi di studio finalizzati al rilascio di titoli congiunti o doppi, così come l'utilizzo congiunto di infrastrutture scientifiche e tecnologiche». Azioni ulteriormente enunciate al successivo art. 2 “Forme di cooperazione” che, oltre alla mobilità e alla realizzazione di progetti di ricerca, contempla la promozione dell'imprenditorialità attraverso la creazione di imprese generate dalla ricerca e la promozione della collaborazione in programmi multilaterali come, ad esempio, Horizon ed Erasmus+ (art. 2 punti i e j).

I principi di cooperazione di cui all'art. 3 sono quelli di reciprocità, mutuo vantaggio, eccellenza ed equità mentre sulle “Modalità di Implementazione” (rubrica dell'art.4) si rimanda a successivi accordi specifici da stipulare nell'ambito delle attività e/o dei programmi da realizzare.

Previsto un Comitato direttivo congiunto composto da 3 membri per Ministero le cui funzioni sono ben dettagliate all'art.5.

²³ Cfr., <https://www.mur.gov.it/it/news/martedi-14052024/piano-mattei-bernini-algeria-firma-mou-rafforzare-cooperazione-scientifica> (data ultima consultazione 11/09/2024).

Il protocollo rimanda poi gli aspetti finanziari (di cui all'art.6) alle previsioni di ciascuna parte sulla base di disponibilità non meglio precisate e alla stipula di eventuali accordi specifici.

Rimando alla legislazione italiana, algerina e internazionale compongono i successivi articoli dedicati ai “Diritti di della Proprietà intellettuale” e alla “Legge applicabile”.

Il protocollo si conclude fissando in cinque anni la sua durata, salvo proroga o risoluzione anticipata.

L'architettura e le previsioni di massima valgono, come si diceva, anche per gli altri atti di interesse stipulati con i Paesi del Nord Africa.

Così, il 17 aprile 2024 viene siglato a Tunisi il *Memorandum of Understanding for cooperation in the fields of higher education and scientific research* di cui possiamo solo registrare in difformità irrilevanti questioni di traduzione in inglese, scelta come unica lingua di stipula, e la pattuizione di una durata iniziale per tre e non cinque anni.

Il 28 giugno 2024 viene siglato a Rabat il *Memorandum of Understanding for cooperation in the fields of higher education, science, innovation and technology* che, fatte salve le poco sostanziali differenze già imputate alla traduzione in lingua inglese, scelta anche qui come unica lingua di stipula, ripercorre i contenuti già evidenziati. In questo caso, però, abbiamo 10 articoli perché se ne aggiunge uno che elenca le aree di cooperazione di più stretto interesse, dall' “Agri-Food, Biotechnology” a “Human and Social sciences and Cultural heritage”²⁴.

Con la Libia ci troviamo di fronte alle medesime previsioni raccolte però in forma più snella trattandosi di una più semplice *Dichiarazione di Intenti su formazione superiore e ricerca scientifica* stipulata a Tripoli il 7 maggio 2024 con il Ministero della Formazione Superiore e della Ricerca scientifica dello Stato della Libia. In calce il rimando alla stipula di un successivo “specifico Memorandum d'Intesa” i cui contenuti, si osa anticipare, dovrebbero attenersi a quelli già esaminati.

²⁴ V. art.3, [Mou Italia - Marocco 28 giugno 2024.pdf \(mur.gov.it\)](#) (data ultima consultazione 16/09/2024).

Di differente tenore, invece, l'accordo stipulato con l'Etiopia. Si tratta, infatti, di un *Memorandum di Intesa per rafforzare la cooperazione nel settore dell'istruzione tecnica*²⁵.

Siglato l'11 dicembre 2023 ad Addis Abeba con il Ministero dell'Istruzione della Repubblica Federale Democratica dell'Etiopia, l'atto contempla specifiche iniziative di collaborazione per incoraggiare la partecipazione di studenti etiopi al "Sistema italiano degli istituti tecnici secondari e dell'Istruzione Superiore tecnologica (ITS Academy)"²⁶; la sua durata è fissata in quattro anni.

Invero, uno dei progetti pilota del Piano Mattei prevede che con l'Etiopia si sviluppino collaborazioni anche per «sostenere la riforma universitaria in corso nello Stato, che si prefigge l'obiettivo di dotare gli Atenei di maggiore autonomia gestionale. Il progetto si concentra sull'Università di Addis Abeba, con attività volte al «miglioramento della qualità dell'insegnamento, al rafforzamento delle capacità nell'ambito della ricerca e allo sviluppo di centri di eccellenza»²⁷ ma nell'accordo in parola non se ne rinviene cenno né allo stato sono reperibili anticipazioni circa la prossima formalizzazione di intese da parte del nostro Ministero competente che abbiano ad oggetto la ricerca scientifica, fatte salve le iniziative che le singole università italiane hanno promosso nell'ambito della propria autonomia²⁸.

Come si è potuto intendere, tutti gli accordi analizzati restituiscono la sensazione che Processo di Roma e Piano Mattei rappresentino una discontinuità con il passato nei rapporti Italia-Africa solo nella misura in cui può apprezzarsi l'esplicita ottica di mutuo

²⁵ Scopo tratto dall'art. 1 del Memorandum, <https://www.miur.gov.it/-/memorandum-italia-etiofia-valditara-cooperazione-e-istruzione-per-affrontare-le-sfide-dello-sviluppo-> (data ultima consultazione 16/09/2024).

²⁶ Per la cui disciplina si veda, da ultimo, il decreto ministeriale n. 191 del 4 ottobre 2023, <https://www.miur.gov.it/-/decreto-ministeriale-n-191-del-4-ottobre-2023> (data ultima consultazione 16/09/2024).

²⁷ Cfr. *Schema di DPCM di adozione del Piano*, cit., p. 55.

²⁸ Per una ricostruzione a matrice storica dell'istituto dell'autonomia universitaria, M. ROSBOCH, *L'autonomia universitaria fra passato e presente*, in «Rivista di studi storici dell'Università di Torino», Fasc. 1, Vol. 2, 2013, pp.117-124.

beneficio, «un aspetto che può contribuire a quella maggior franchezza a più riprese richiesta da parte africana nelle relazioni con i Paesi europei».²⁹

Una riflessione che si addice anche alla più generale politica migratoria cui non a caso questi atti devono comunque essere improntati. Pertanto, allo stato attuale è auspicabile che i finanziamenti sottesi alla realizzazione delle iniziative di cooperazione raggiungano lo scopo di istruire e formare molti più immigrati di quelli che al momento riusciamo a regolarizzare per le esigenze interne, ampliando le opportunità di ingresso regolare (e dunque sicuro)³⁰.

Non bisogna dimenticare, infatti, come nell'indiscriminata lotta all'immigrazione continui a essere indebitamente violato anche il diritto di richiedere asilo condannando tutti i potenziali beneficiari di protezione internazionale a intraprendere percorsi irregolari (e dunque pericolosi) di migrazione proprio a causa della disciplina securitaria italiana ed europea³¹.

Investire per l'attuazione di iniziative, progetti e azioni congiunte sul piano dell'istruzione e della formazione, come da previsioni appena esaminate, contribuirà di certo a innalzare il capitale umano dei Paesi terzi e aiuterà il nostro Paese a standardizzare e implementare le procedure necessarie per il pieno esercizio del diritto allo studio delle persone con *background* migratorio, una questione che pone le università in un ruolo sempre più strategico e non più solo emergente.

²⁹ Sul punto, THINK TANK PROGETTO DI “COMUNITÀ ITALIANA DI POLITICA ESTERA, *Il Piano Mattei: rilanciare l'Africa policy dell'Italia*, Position Paper, 9 agosto 2024, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/il-piano-mattei-rilanciare-lafrica-policy-dellitalia-182414> (data ultima consultazione 16/09/2024).

³⁰ Per riscontro e approfondimenti si rimanda, da ultimo, ai diversi contributi in CENTRO STUDIE RICERCHE IDOS, “cura di”, *Dossier statistico immigrazione 2024*, Edizioni IDOS, Roma, 2024, tra cui, in particolare, A. ZINI, *Analisi del fabbisogno di manodopera domestica in Italia: prospettive per il 2025 e interventi normativi recenti*, pp. 307-310.

³¹ Sulle interrelazioni tra condizione di vulnerabilità e percorsi migratori, si veda M. GRUNDLER, ‘Route Causes’ and Consequences of Irregular (Re-)Migration: Vulnerability as an Indicator of Future Risk in Refugee Law, in «International Journal of Law in Context», 20, 2024, pp. 35-53. Sulla questione più generale che attiene all'affievolimento delle tutele del diritto a richiedere asilo, per i riferimenti bibliografici a supporto, sia consentito rimandare a E. GIRASELLA, *Sovranità e flussi migratori. Il diritto di richiedere asilo e di proseguire gli studi*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2024.

4. Brevi conclusioni e un auspicio

Lo svolgimento dell'analisi ha offerto sin da subito la possibilità di svolgere alcune riflessioni critiche che si propongono come considerazioni generali.

Nei brevi cenni conclusivi si autodenunceranno, invece, alcuni limiti del lavoro, non dovuti all'economia del ragionamento o esercizio di superficialità.

L'analisi di contesto, *in primis*, ha certamente consentito di apprezzare alcune caratteristiche di insieme con pretesa di valenza generale. Ci si riferisce, in particolare, alla generalizzazione dei dati che, per un continente come l'Africa, sarebbe di certo più utile riferire puntualmente a ciascun singolo Paese se non a diverse aree interne agli stessi singoli Paesi. Si pensa, inoltre, alla semplificazione della lettura dell'eclatante dato quantitativo incapace di restituire forma e sostanza agli impliciti *distinguo* qualitativi che andrebbero sviluppati in ordine alle differenti precondizioni di accesso all'istruzione e formazione per ragioni culturali e di genere o di salute, ad esempio. È un limite che si riscontra pedissequamente nelle fonti disponibili e negli stessi atti oggetto di indagine.

Rispetto alla stipula di atti con Paesi terzi a democrazia debole sollecitati a fare della repressione delle partenze dei migranti verso l'Europa la loro battaglia, in cambio di benefici finanziari e promesse di sviluppo, è una questione che non è stata sufficientemente posta ragionando prioritariamente di rispetto dei diritti umani, analogamente a quanto avviene sul piano delle politiche migratorie in parola³².

³² Tra i principi enunciati al punto 3 delle Conclusioni della Conferenza per il Processo di Roma si legge che questo deve essere improntato a «rispetto della sovranità nazionale, compreso il rispetto del diritto interno; responsabilità condivisa; solidarietà; partenariato tra pari; sicurezza e dignità dei migranti e pieno rispetto del diritto internazionale, compresi i diritti umani, il diritto umanitario e quello dei rifugiati». Vi è il timore che la stessa formulazione alluda a un affievolimento della natura piena e universale dei diritti umani, compresi e compressi a corollario del diritto internazionale. Più in generale, per riscontro alle tesi proposte, da ultimo, per denuncia degli effetti delle politiche in questione, IOM, MMC, UNHCR, *On This Journey, No One Cares if You Live or Die: Abuse, Protection and Justice along Routes between East and West Africa and Africa's Mediterranean Coast – Volume 2*, Genève Genève Zurich, 2024, <https://publications.iom.int/books/journey-no-one-cares-if-you-live-or-die> (data ultima consultazione 16/09/2024). Sulle controversie giuridiche legate alla politica di esternalizzazione dell'Unione europea, da ultimo e per gli ulteriori rimandi alle fonti, F. VASSALLO PALEOLOGO, *Vincitori e vinti sul Patto europeo contro la migrazione e l'asilo*, in «ADIF», 13 aprile 2024.

Sono parecchi anche gli auspici già emersi in sede di indagine, ancora uno appare necessariamente dovuto. Con riferimento al dibattito politico di più stretta attualità, tornato sullo *ius scholae*³³, quello conclusivo è che non si perda l'occasione di fare davvero leva su istruzione e formazione per imprimere un radicale cambiamento alle politiche volte a incidere profondamente sul nostro assetto sociale di cui non possiamo più tradire il valore multiculturale.

³³ Per riscontro si rimanda agli atti di indirizzo della Camera dei deputati, XIX Legislatura, e segnatamente alla mozione di cui al resoconto, allegato B, della seduta del 18 settembre 2024, https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/assemblea/html/sed0349/leg.19.sed0349.allegato_b.pdf (data ultima consultazione 20 settembre 2024). Più approfonditamente con riguardo alla proposta già esitata dalla Camera dei deputati nel 2015 e non approvata dal Senato entro i termini della XVII Legislatura e il dibattito seguente, E. CODINI, *Ius scholae. Luci e ombre di un progetto*, in ISMU, *Paper maggio 2022*, ISMU, 2022.

ISABELLA SALSANO

La tutela giuridica internazionale del patrimonio culturale intangibile dei migranti

The International Legal Protection of Migrants' Intangible Cultural Heritage

Abstract: L'intersezione tra il diritto delle migrazioni e il patrimonio culturale immateriale è un settore nascente con complesse ramificazioni. Questo studio suggerisce una comprensione olistica dei diritti culturali dei migranti, in quanto la tutela del patrimonio culturale intangibile e l'accesso ad esso nei contesti migratori rimangono questioni poco approfondite, nonostante il crescente riconoscimento in ambito internazionale della necessità di preservare l'eredità culturale immateriale dei migranti come elemento chiave per la loro protezione e per la continuità della loro specifica identità di popolo.

Abstract: The intersection between migration law and intangible cultural heritage is a fledgling field with complex ramifications. This study suggests a holistic understanding of migrants' cultural rights, as the protection of and access to intangible cultural heritage in migratory contexts remain under-researched issues, despite the growing recognition in the international arena of the need to preserve migrants' immaterial heritage as a key element for their protection and for the continuity of their specific identity as a people.

Keywords: Patrimonio culturale intangibile; Migrazioni; Diritti culturali; Convenzioni internazionali, Diritti umani; Memoria collettiva.

Keywords: Intangible cultural heritage; Migrations; Cultural rights; International conventions; Human rights; Collective memory.

1. *Introduzione.*

Un tema di crescente rilevanza nel contesto globale contemporaneo è la tutela giuridica internazionale del patrimonio culturale intangibile dei migranti. Il movimento transnazionale di individui e comunità è divenuto uno dei principali argomenti caratterizzanti il discorso contemporaneo in conseguenza del perdurante processo di globalizzazione, responsabile della trasformazione di società e culture.

Questo fenomeno non solo porta alla dissoluzione delle istituzioni sociali consolidate, ma dà anche origine a nuove forme di espressione culturale che riflettono le complessità delle esperienze di migrazione. La conservazione delle identità culturali si rivela un'operazione sempre più complessa se considerata in questo contesto, che richiede una comprensione profonda dei modi in cui la migrazione influisce sulle pratiche e sul patrimonio culturale. Esaminando la natura fluida delle espressioni culturali e il ruolo significativo delle popolazioni migranti nella conservazione e nella trasmissione delle loro tradizioni, è necessario sottolineare come l'intersezione tra il diritto delle migrazioni e la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale trascenda il mero interesse accademico: costituisce una questione critica con implicazioni significative per i diritti e il benessere di individui e gruppi in movimento attraverso le frontiere. Convenzioni e accordi internazionali *ad hoc* possono fungere da caposaldo per la difesa dei diritti dei migranti, assicurando al contempo che il loro patrimonio culturale non sia semplicemente mantenuto, ma attivamente valorizzato all'interno delle società in cui si trovano e che gli individui possano accedervi liberamente nel rispetto del diritto alla partecipazione alla vita culturale.

2. Il patrimonio culturale intangibile: evoluzione nel tempo e criticità.

Negli ultimi decenni del ventesimo secolo il termine “patrimonio¹” è stato interessato da una progressiva estensione semantica. In particolare, il riconoscimento dell'importanza dell'immaterialità e dell'oralità ha rappresentato uno sviluppo significativo nella percezione del patrimonio culturale, rivolgendo l'attenzione alla facoltà dell'oggetto di evocare valori e sentimenti specifici, tali da indurre la società di riferimento a riconoscerlo

¹ Termine la cui etimologia riflette l'evoluzione della sua concettualizzazione nel tempo: dal latino *pater* e *monere*, suggerisce un legame con l'eredità familiare, sottolineando la trasmissione di proprietà e valori da una generazione all'altra.

come propria esclusiva eredità. Ciò ha determinato, in ultima analisi, un'evoluzione per cui il patrimonio non è più definito esclusivamente dalle sue caratteristiche materiali².

Questo progresso ha permesso di riconoscere i beni culturali immateriali, finora trascurati, come una manifestazione di memoria collettiva, meritevole di protezione e conservazione. La prospettiva prevalente fino alla metà del XX secolo, infatti, associava quasi esclusivamente il termine “patrimonio” a monumenti fisici e manufatti culturali, limitati al loro rilievo materiale. Le convenzioni e le risoluzioni internazionali hanno progressivamente evidenziato la necessità di salvaguardare non solo il patrimonio tangibile, ma anche quello intangibile, che comprende tradizioni, pratiche ed espressioni che contribuiscono all'identità di una data comunità.

Già nel 1954 la comunità internazionale ha assistito ad un'evoluzione storica nella terminologia utilizzata per descrivere il patrimonio culturale, passando da “beni culturali” a “patrimonio culturale” nella *Convenzione dell'Aia per la Protezione dei Beni Culturali in caso di Conflitto Armato*. L'intento di tale aggiornamento era quello di riflettere una concezione più ampia della cultura che trascendesse i beni tangibili, riconoscendo il valore degli elementi immateriali come parte integrante dell'identità della comunità³.

Nonostante ciò, nella maggior parte della letteratura dell'epoca i due termini hanno continuato ad essere utilizzati in maniera interscambiabile, poiché, in una prospettiva “socio-semiotica”, la percezione del concetto di patrimonio culturale è improntata sui valori sociali e credenze culturali di un dato periodo storico⁴. Pertanto, il riconoscimento del patrimonio culturale intangibile non costituisce un mero perfezionamento giuridico e lessicale, bensì il riflesso dell'evoluzione di valori sociali che privilegiano anche le espressioni umane e le interazioni tra loro rispetto ai soli oggetti fisici.

Il primo testo a fornire una definizione del concetto di “patrimonio” è stata la *Carta Internazionale di Venezia* del 1964, nella cui introduzione viene affermata la

² J. BLAKE, *Developing a new standard-setting instrument for the safeguard of intangible cultural heritage. Elements for consideration*, Unesco Report, 2002.

³ L. KELLY, *Lessons Learned on Cultural Heritage Protection in Conflict and Protracted Crisis*, Institute of Development Studies, 2021.

⁴ G. BOUVIER, Z. WU, *A sociosemiotic interpretation of cultural heritage in UNESCO legal instruments: a corpus-based study*, in «International Journal of Legal Discourse», 2021.

responsabilità collettiva di salvaguardare i monumenti storici per le future generazioni, in quanto testimonianza di tradizioni antiche ed eredità comune⁵. Altrettanto innovativa è la *Carta Internazionale per la Salvaguardia delle Città Storiche*, adottata nel 1987 a Washington⁶, che riconosce per la prima volta il valore sia materiale che spirituale dell'oggetto della protezione, classificandolo come rappresentativo della cultura e tradizione urbana di un certo periodo storico.

Inoltre, la *Carta di Burra*⁷ si propone di salvaguardare il significato culturale di un sito, attribuitogli tenendo in considerazione la sua rilevanza storica, sociale, artistica o scientifica, scardinando così la concezione per cui i parametri valoriali da considerare si basano solo sul pregio intrinseco di un oggetto, piuttosto che sul riconoscimento da parte di una comunità della propria unica identità culturale. Questa evoluzione testimonia come l'immateriale rappresenti parte integrante del nucleo della definizione di identità e come i criteri selettivi di ciò che è patrimonio culturale siano cambiati nel tempo, affiancando al valore artistico e storico quello culturale, come anche la capacità di un oggetto o di un sito di interagire con la memoria di un popolo⁸. È, pertanto, evidente come solo di recente la comunità internazionale abbia preso coscienza della necessità di salvaguardare il patrimonio intangibile, inteso come entità in costante evoluzione che lega l'identità culturale ai suoi creatori, modificandosi in risposta all'evoluzione storica e sociale delle comunità e dei gruppi interessati⁹. Pietra miliare, a tal proposito, è la *Convenzione sulla Protezione del Patrimonio Mondiale, culturale e naturale dell'Umanità*, adottata dalla conferenza generale UNESCO nel 1972 e successivamente ratificata in Italia nel 1977, che riconosce l'importanza dell'immaterialità legata ad un particolare luogo.

⁵ *Carta internazionale sulla conservazione ed il restauro dei monumenti e dei siti*, 1964, adottata da ICOMOS, Venezia, 1965.

⁶ *Charter for the Conservation of Historic Towns and Urban Areas*, adottata dall'Assemblea Generale di ICOMOS, Washington, 1987. Vedi www.icomositalia.com; ultima consultazione il 9 ottobre 2024.

⁷ *The Burra Charter: the Australia ICOMOS Charter for Places of Cultural Significance*, originariamente adottata nel 1979, viene periodicamente aggiornata ed implementata. La versione attualmente in vigore è stata adottata nel 2013. Vedi www.australia.icomos.org; ultima consultazione il 9 ottobre 2024.

⁸ M. VECCO, *A definition of cultural heritage: From the tangible to the intangible*, in «Journal of Cultural Heritage», XI, 2010, pp. 321–324.

⁹ F. LENZERINI, *Intangible Cultural Heritage: The Living Culture of Peoples*, in «The European Journal of International Law», XXII, 2011.

Eppure, l'obiettivo primario del trattato non era quello di proteggere il patrimonio non monumentale, ma siti connessi ad eventi storici o ideali e credenze di straordinaria importanza storica¹⁰, direttamente associati a tradizioni viventi particolarmente significative, come il parco nazionale Tongariro in Nuova Zelanda, di grande rilievo religioso per il popolo Maori¹¹.

Tre decenni dopo, nel 2003, a seguito di un intenso dibattito internazionale, è stata adottata la *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile*, che racchiude il "patrimonio vivente" delle comunità, comprese le tradizioni orali, le rappresentazioni artistiche, le pratiche sociali, i rituali e le conoscenze tradizionali.

Questo patrimonio è spesso profondamente radicato nell'identità e nella vita quotidiana di un gruppo sociale e la sua conservazione è fondamentale per mantenere la diversità culturale e promuovere il senso di appartenenza¹², in quanto strumento con cui non solo articolare la memoria collettiva di un gruppo, ma allo stesso tempo creare e mantenere un'interconnettività globale, basata sul rispetto e la protezione di eredità condivise¹³. La convenzione afferma che per patrimonio intangibile debbano intendersi le pratiche, rappresentazioni, espressioni, conoscenze, abilità, così come strumenti, oggetti, artefatti e spazi che comunità, gruppi e, in alcuni casi, individui riconoscono come parte della propria eredità culturale. Esso viene costantemente ricreato in risposta all'ambiente, alle interazioni con la natura e i mutamenti storici, assicurando così un senso di continuità e promuovendo il rispetto per la diversità e la creatività umana¹⁴.

La convenzione prevede misure volte a garantire la continuità del patrimonio culturale immateriale, tra cui l'identificazione, la valorizzazione, la trasmissione dei vari aspetti di

¹⁰ O. B. BEAZLEY, *Drawing a line around a shadow? Including associative, intangible cultural heritage values on the World Heritage List*, The Australian National University, 2006.

¹¹ ICOMOS, Tongariro National Park, Nuova Zelanda, Evaluation Report, 1993. Originariamente iscritto nel 1990 per il suo valore naturale, ne venne riconosciuto anche quello materiale e spirituale nel 1993, sul presupposto che «the mountains that lie at the heart of the Tongariro National Park are of great cultural and religious significance to the Maori people and are potent symbols of the fundamental spiritual connections between this human community and its natural environment».

¹² M. FARROKHI, *Humanitarian and Criminal Protection of Cultural Heritage in International Law*, 2018.

¹³ Z. S. STROTHER, *Iconoclasm: From "Tradition" to "Heritage" in Global Africa*, in «African Arts», XLV, 2012.

¹⁴ UNESCO, *Convenzione per la Salvaguardia del Patrimonio Culturale Immateriale*, conclusa il 17 ottobre 2003. Vedi www.ich.unesco.org, ultima consultazione il 9 ottobre 2024.

tale patrimonio. La salvaguardia del patrimonio culturale immateriale implica il trasferimento di conoscenze, competenze e significati, la trasmissione del patrimonio da una generazione all'altra, attraverso misure sviluppate e applicate con il consenso e il coinvolgimento della comunità stessa¹⁵.

A livello nazionale, per la salvaguardia del retaggio culturale immateriale, ogni Stato parte deve adottare le misure necessarie per assicurarne la conservazione, attraverso lo sviluppo di programmi di pianificazione e l'istituzione di organismi *ad hoc* per la tutela.

A livello internazionale, è stata costituita la Lista Rappresentativa del Patrimonio Culturale Immateriale dell'Umanità, il cui scopo è favorire il confronto e riflettere l'enorme varietà di pratiche culturali meritevoli di tutela, che ad oggi ha incluso 730 elementi in 145 Paesi¹⁶. La maggior parte di essi presenta caratteristiche che li rendono attinenti a più di uno dei cinque settori chiave in cui, secondo la convenzione, si manifesta l'ingegno umano: espressioni orali e linguaggio, arti dello spettacolo, pratiche sociali, riti e feste, conoscenza e pratiche concernenti la natura, artigianato tradizionale.

La Lista, ricomprende, ad esempio, il carnevale di Binche, tradizione belga; la *dabkeh*, danza tipica palestinese; la Transumanza, propria di vari Stati europei tra cui Albania, Austria, Francia e Italia; la cultura culinaria del *borscht* ucraino; il sistema colombiano di conoscenze ancestrali dei quattro popoli indigeni Arhuaco, Wiwa, Kogui e Kankuamo; l'*orteke*, danza e musica kazake; l'opera lirica italiana, di recentissima iscrizione¹⁷.

Se il termine "sapere tradizionale", *traditional knowledge*, si riferisce a pratiche e conoscenze associate a qualità dell'ambiente circostante, come gli esempi precedenti, la categoria del *folklore* si applica ad una pletora più ampia di forme di espressione culturale¹⁸. La *Raccomandazione UNESCO per la salvaguardia della Cultura e del Folklore* del 1989 lo definisce come la totalità delle creazioni tradizionali di una comunità

¹⁵ E. MENEGHIN, A. RE, *Intangible Cultural Heritage. A screening of funding opportunities in the EU*, Centro Studi Silvia Santagata - Ebla, 2018. Vedi <https://www.fondazionesantagata.it/pubblicazioni>. Ultima consultazione il 9 ottobre 2024.

¹⁶ UNESCO, *Operational Directives for the implementation of the Convention for the Safeguarding of the Intangible Heritage*, 2022. Vedi www.ich.unesco.org; ultima consultazione il 9 ottobre 2024.

¹⁷ Vedi la lista su www.ich.unesco.org/en/lists, ultima consultazione il 10 ottobre 2024.

¹⁸ G. DUFTIELD, *Protecting Traditional Knowledge and Folklore: A review of progress in diplomacy and policy formulation*, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), 2003.

culturale, espresse da un gruppo o da individui, riflettente i loro valori, trasmessi oralmente. Include letteratura, musica, danze, giochi, linguaggi e dialetti, mitologia, rituali, costumi e manifattura¹⁹. Eppure, in molte società, l'uso comune del termine *folklore* non indica conoscenze basate sulla tradizione, tramesse oralmente e conservate collettivamente che rappresentano una fonte di identità culturale per un popolo, ma superstizione e arretratezza²⁰. Una definizione più utilizzata come sinonimo di “espressioni folkloristiche”, è quella di “espressioni culturali tradizionali”, che rappresenta un retaggio vivente ed in costante evoluzione²¹.

Sebbene questi strumenti costituiscano fondamentali progressi verso il riconoscimento e la protezione del patrimonio culturale immateriale, persistono criticità nella loro implementazione a causa della necessità di un approccio olistico ed onnicomprensivo, basato su una concezione estesa di “patrimonio” che vada al di là delle definizioni eurocentriche e materialistiche tuttora predominanti. Un'applicazione efficace delle convenzioni, infatti, potrebbe subire limitazioni poste dalle prospettive culturali e giuridiche prevalenti, tradizionalmente rivolte al patrimonio tangibile.

Inoltre, seppur le convenzioni auspichino un quadro operativo di supporto e di cooperazione internazionali, l'effettività di queste misure varia in base alle risorse impiegate dal singolo Stato.

Spesso gli strumenti giuridici menzionati mancano dei meccanismi necessari per garantire che il patrimonio culturale intangibile delle comunità marginalizzate e più vulnerabili venga preservato, nonostante esse subiscano sproporzionalmente gli effetti

¹⁹ UNESCO, *Recommendation on the Safeguarding of Traditional Culture and Folklore*, in *Resolutions: Records of the Twenty-Fifth Session of the General Conference*, vol. 1, 1990.

²⁰ R.J. COOMBE, *First Nations' Intangible Cultural Heritage Concerns: Prospects for Protection of Traditional Knowledge and Traditional Cultural Expressions in International Law*, in C. BELL, R. PATTERSON, eds., *Protection of First Nations' Cultural Heritage: Laws, Policy and Reform*, University of British Columbia Press, 2009, pp. 247-277.

²¹ R. J. COOMBE, *Protecting Cultural Industries to Protect Cultural Diversity: Dilemmas for International Policy Making Posed by the Recognition of Traditional Knowledge*, in K. MASKUS, J. REICHMAN, eds., *International Public Goods and Transfer of Technology Under a Globalized Intellectual Property Regime*, Cambridge University Press, 2005.

negativi di alcuni eventi di forte impatto come la migrazione forzata o i disastri climatici²².

Pertanto, in base a quanto osservato finora, il patrimonio culturale risulta essere nettamente suddiviso in “tangibile” ed “intangibile”. Eppure, nonostante la dicotomia materialità/immaterialità sembri la principale chiave di lettura del patrimonio culturale genericamente inteso, il confine è piuttosto sfumato. Monumenti, edifici e siti, infatti, possiedono una dimensione intangibile che si riferisce alle conoscenze poste alla base della loro costruzione; allo stesso modo, il patrimonio immateriale possiede sempre un’estrinsecazione anche concreta.

Piuttosto, è necessario osservare la distinzione staticità/dinamismo: per tangibile si intendono creazioni umane che restano pressoché uguali a sé stesse nel tempo, come simboli del contesto sociale e storico in cui sono maturate; al contrario, il patrimonio intangibile è dinamico ed in costante evoluzione, trasmesso da una generazione all’altra grazie alla sua abilità di trasformarsi e adattarsi alle circostanze esterne, nonché di acquisire nuovi significati in base alle esperienze della sua comunità di riferimento²³.

Un chiaro esempio della sovrapposizione dei due concetti e dei relativi oggetti di protezione è lo spazio culturale della piazza Jamaa el Fna a Marrakech, tutelata sia come parte della Medina che per le attività tradizionali che la caratterizzano.

Storicamente, l’identificazione di un gruppo con le proprie tradizioni è spesso strettamente legata al luogo in cui esse si svolgono, e il valore rappresentativo che esse continuano ad avere per le comunità è in alcuni casi collegato ad una certa circoscrizione territoriale. Alcune usanze perdono di senso quando vengono rimosse da un determinato ambiente²⁴. Ad esempio, la ritualità delle danze della pioggia conserva il suo significato solo nelle aree colpite da scarse precipitazioni. L’importanza del retaggio culturale

²² V. HERRMANN, *Culture on the Move: Towards an Inclusive Framework for Cultural Heritage Considerations in Climate-Related Migration, Displacement and Relocation Policies*, in «Archaeological Review from Cambridge» Scott Polar Research Institute, 2017.

²³ L. ARIZPE, C. AMESCUA, *Anthropological Perspectives on Intangible Cultural Heritage*, Springer International Publishing, 2013.

²⁴ O. BEAZLEY, H. DEACON, *The Safeguarding of Intangible Heritage Values under the World Heritage Convention: Auschwitz, Hiroshima and Robben Island*, Safeguarding Intangible Cultural Heritage-Challenges and Approaches, Institute of Art and Law: Builth Wells, 2007.

associato ad un sito, inoltre, spesso dipende anche dalla continuazione di alcune pratiche, preferibilmente nel sito stesso, come nel caso di edifici quali cattedrali o moschee erette per riti religiosi.

In definitiva, le caratteristiche principali del patrimonio culturale intangibile sono il movimento, la trasformazione e l'adattabilità, elementi cardine su cui si basa il perdurare di valori profondamente radicati nei loro depositari, in grado di dare forma e contenuto alla vita di comunità. Il movimento non caratterizza solo il patrimonio, ma anche i suoi portatori: l'insieme di individui che lo creano e lo modificano, anch'essi coinvolti sempre più in processi migratori.

3. Fenomeni migratori e cultura intangibile.

Il rapporto tra fenomeni migratori e cultura è complesso e relativamente inesplorato.

La letteratura sulle migrazioni spesso ne trascurava la dimensione culturale, andando per lo più a concentrarsi sugli aspetti sostanziali e quantitativi del fenomeno o sulle dinamiche dei flussi migratori e il loro impatto economico, piuttosto che analizzare le conseguenze della mobilità sulla conservazione del patrimonio. Mentre la comunità internazionale fronteggia le sfide poste dalle migrazioni di massa e dalla protezione delle identità culturali, si rende sempre più necessario comprendere la multi sfaccettata interazione tra i due ambiti. Le migrazioni sono da sempre una prerogativa della storia dell'umanità, determinate da una moltitudine di fattori che includono la ricerca di migliori opportunità economiche, gli sconvolgimenti politici e le crisi ambientali²⁵. Tuttavia, i quadri normativi tuttora esistenti che regolano il fenomeno faticano a tenere il passo con la realtà della moderna mobilità transazionale²⁶.

²⁵ V. CHETAIL, *The Transnational Movement of Persons under General International Law - Mapping the Customary Law Foundations of International Migration Law*, in «Research handbook on international law and migration», pp. 1-72, 2014.

²⁶ D. BIGO, E. GUILD, *International Law and European Migration Policy: Where is the Terrorism Risk?*, in «Laws», 2019.

Mentre la Convenzione sui rifugiati del 1951 e i successivi strumenti²⁷ hanno offerto tutela ad ampio raggio a coloro che fuggono da persecuzioni, il settore più esteso del diritto internazionale delle migrazioni resta frammentato²⁸.

Simultaneamente, la protezione del patrimonio culturale è emersa come una priorità di fronte alle minacce poste da conflitti armati, disastri naturali e dalla spersonalizzazione incalzante imposta dalla globalizzazione²⁹. In particolare, la mercificazione delle pratiche culturali, spesso dettata dalle esigenze di un mercato globale, può portare alla distorsione o all'erosione del loro significato e della loro autenticità. Questo è particolarmente evidente nel contesto delle migrazioni, dove le usanze tipiche delle comunità dislocate possono diventare oggetto di sfruttamento o di appropriazione da parte delle istituzioni culturali dominanti o delle imprese commerciali³⁰.

Negli ultimi decenni si è assistito ad una migrazione globale di dimensioni senza precedenti, determinata da una molteplicità di fattori socioeconomici, politici e ambientali, a causa della quale gruppi di individui portano con sé attraverso i confini nazionali un ricco mosaico di tradizioni culturali, credenze e pratiche³¹.

La conservazione e la trasmissione del patrimonio culturale intangibile sono ormai considerate una priorità, poiché le migrazioni possono sia facilitare la diffusione che la diluizione delle identità culturali, oltre che rivelare come le concettualizzazioni tradizionali del patrimonio culturale, inestricabilmente legate alla sovranità territoriale, si siano rivelate insufficienti per affrontare le realtà di un mondo sempre più mobile e interconnesso³². Nello specifico, per quanto riguarda l'inefficacia del meccanismo della

²⁷ Ad esempio il Protocollo Addizionale delle Nazioni Unite relativo allo stato di rifugiato, New York, 1967, vedi su www.treaties.un.org, ultima consultazione il 15 ottobre 2024.

²⁸ F. MÉGRET, *Transnational Mobility, the International Law of Aliens, and the Origins of Global Migration Law*, in «American Journal of International Law», 2017

²⁹ B. KRASI, B. STOJANOVI, *Global compact on migration: Legal nature and potential impact on the development of international migration law*, in «Pravni zapisi - Union University Law School Review», Faculty of Law, Belgrade, 2020.

³⁰ T. BROUDE, *Mapping the potential interactions between UNESCO's Intangible Cultural Heritage regime and World Trade Law*, in «International Journal of Cultural Property», XXV, pp. 419-448, 2018.

³¹ W. OMOLE, *Impact of Migration on Identity Formation: A Study of Second-Generation Immigrants*, in «International Journal of Humanity and Social Sciences », II, pp. 1 – 13, 2024.

³² C. THOMAS, *What does the Emerging International Law of Migration Mean for Sovereignty*, in «Melbourne Journal of International Law », XIV, pp. 76-104, 2014.

sovranità in quest'ambito, il patrimonio culturale è spesso identificato in base al territorio dello Stato di appartenenza, sebbene nella sua definizione consuetudinaria non sia previsto alcun criterio geografico stringente³³.

È quindi lo Stato interessato a detenere la responsabilità legale della preservazione del patrimonio immateriale, ma quest'obbligo è limitato, in teoria, esclusivamente a quello situato nel suo territorio. Quest'ultimo aspetto può sembrare in linea con la concezione convenzionale del ruolo dello Stato nel diritto internazionale, tuttavia evidenzia la contraddizione intrinseca nel rappresentare il patrimonio culturale come strettamente associato ai suoi custodi e a un luogo specifico, restringendo, in maniera incongrua con la sua essenza, l'oggetto della tutela³⁴.

Del resto, i fenomeni migratori possono anche fungere da catalizzatore per lo scambio e la diffusione di pratiche ed usanze, contribuendo all'arricchimento e all'evoluzione del patrimonio immateriale. Le comunità di migranti spesso mantengono e adattano le loro tradizioni in nuovi contesti, creando forme di espressione ibride che riflettono la natura dinamica e fluida dell'identità culturale³⁵.

Le comunità di migranti possono però riscontrare particolari difficoltà nell'accedere alle risorse e al sostegno necessari per salvaguardare il loro patrimonio, dovendo spesso affrontare ulteriori barriere legate alla lingua, allo status giuridico e all'emarginazione socioeconomica. Il diritto internazionale ha tentato di affrontare questa problematica attraverso vari strumenti giuridici ed iniziative politiche, tra cui la già citata Convenzione Unesco del 2003, che riconosce la vulnerabilità del patrimonio culturale immateriale di fronte alle spinte della globalizzazione e della trasformazione sociale, che includono anche i significativi movimenti di persone attraverso le frontiere³⁶.

³³ C. BORTOLOTTI, *Placing Intangible Cultural Heritage, Owning a Tradition, Affirming Sovereignty: The Role of Spatiality in the Practice of the 2003 Convention*, in M.L. STEFANO AND P. DAVIS, eds., *The Routledge Companion to Intangible Cultural Heritage*, Abingdon, United Kingdom, Routledge, p. 48, 2017.

³⁴ A. GKANA, *Peoples' Heritage or States' Heritage? Sovereignty in the UNESCO Mechanism for the Safeguarding of Intangible Cultural Heritage*, in «SSRN Electronic Journal», p. 14, 2019.

³⁵ F. FRANCIONI, *The Human Dimension of International Cultural Heritage Law: An Introduction*, in «European Journal of International Law», XXII, 2011.

³⁶ M. FARROKHI, *Humanitarian and Criminal Protection of Cultural Heritage in International Law*, in «Bulletin of the National Academy of Managers of Culture and Arts», I, 2018.

Il *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, ad esempio, riconosce a tutti il diritto di «prendere parte alla vita culturale e di godere dei benefici del progresso scientifico e delle sue applicazioni»³⁷. Anche la *Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni* ne afferma la facoltà di manifestare, praticare, sviluppare ed insegnare la loro spiritualità, tradizioni religiose e cerimonie, nonché di mantenere, proteggere e avere accesso al proprio patrimonio culturale.

All'art. 13, inoltre, statuisce il diritto di utilizzare e trasmettere alle generazioni successive la loro storia, lingua, tradizione orale, filosofia e letteratura³⁸.

Tuttavia, l'attuazione e l'applicazione di questi strumenti giuridici è stata disomogenea e le problematiche affrontate dalle comunità di migranti nel mantenere le proprie tradizioni culturali rimangono significative³⁹.

È difatti ancora attivo il dibattito circa la tensione tra i principi universali dei diritti umani e le particolarità dell'identità culturale, nonché i potenziali conflitti tra la conservazione del patrimonio culturale immateriale e gli imperativi della globalizzazione economica⁴⁰. Il rapido ritmo delle trasformazioni sociali e dei cambiamenti tecnologici può rappresentare una minaccia significativa per la trasmissione e la continuità del patrimonio culturale immateriale.

Lo spostamento di individui e comunità, la disgregazione delle loro strutture sociali originarie e la proliferazione di nuove forme di espressione culturale possono contribuire all'erosione o alla trasformazione delle loro pratiche identitarie.

³⁷ *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, adottata nel 1966, il cui art. 15 par. 1 afferma testualmente: «The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone: (a) To take part in cultural life; (b) To enjoy the benefits of scientific progress and its applications». Vedi www.ohchr.org, ultima consultazione il 15 ottobre 2024.

³⁸ *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, adottata dall'Assemblea Generale nel 2007, i cui artt. 12 e 13 affermano testualmente: «Indigenous peoples have the right to manifest, practice, develop, and teach their spiritual and religious traditions; maintain, protect, and access their religious and cultural sites privately. [...] Revitalize and use their histories, languages, and oral traditions; develop and transmit their philosophies and writing systems; designate and retain their own names for communities, places, and individuals.». Vedi www.ohchr.org, ultima consultazione il 15 ottobre 2024.

³⁹ A. CATALANI, *Narratives of Resilient Heritage and the "Capacity to Aspire" during Displacement*, in «Heritage Discourses in Europe», XI, 2020.

⁴⁰ N. B. SALAZAR, *Identities: Global Studies in Culture and Power*, Università di Louvain, pp. 576-598, 2012.

È pertanto opportuno adottare un approccio che riconosca l'essenza dinamica e fluida dell'identità culturale e il ruolo essenziale del coinvolgimento della comunità nel mantenimento e nella trasmissione anche delle tradizioni di altri gruppi sociali.

Risulta evidente come le numerose sfaccettature del rapporto tra i fenomeni migratori e la conservazione della diversità rendano l'interazione tra il diritto internazionale delle migrazioni e la protezione dei beni culturali immateriali un fattore cruciale per un intervento efficace. I progressi nell'analisi di questo binomio incideranno profondamente sulle esperienze degli individui e delle comunità colpite dallo sradicamento, oltre che sugli obiettivi generali di promozione dei diritti umani, dei diritti culturali e dello sviluppo sostenibile a livello globale.

Questo ribadisce la necessità di un maggiore coordinamento dei quadri legislativi internazionali, regionali e nazionali, insieme alla partecipazione attiva della società civile e delle organizzazioni culturali nella formulazione e nell'esecuzione di politiche e programmi *ad hoc*.

Un esempio virtuoso di una simile attività è rappresentato dal lavoro dei musei⁴¹ nella ricostruzione del patrimonio culturale immateriale delle migrazioni e delle diaspore.

I musei, in quanto istituzioni culturali, hanno svolto un ruolo cruciale nel registrare, documentare e salvaguardare il patrimonio immateriale delle comunità di migranti, raccogliendo le loro storie di vita e le loro narrazioni personali e trasformando queste testimonianze in patrimonio immateriale accessibile⁴².

Un simile approccio non solo coadiuva la preservazione delle conoscenze e le tradizioni culturali portate avanti da queste comunità, ma promuove anche un senso di appartenenza tra i gruppi emarginati, contribuendo al contempo alla coesione sociale nelle nazioni ospitanti. Da qui la necessità di ripensare la funzione dei musei, non più soltanto conservativa ed educativa, ma volta a costruire spazi di riconoscimento che uniscano individui portatori di patrimoni culturali diversi. Il ruolo dei musei delle migrazioni è

⁴¹ S. BODO, *Convenzione Unesco e promozione interculturale nei musei*, in «Economia della cultura», III, p. 451, 2008.

⁴² R. SANDELL, *Museums as Agents of Social Inclusion*, in «Museum Management and Curatorship», XVII, pp. 409-410, 1998.

riconosciuto dalla *Raccomandazione sulla protezione e promozione dei musei e delle collezioni, della loro diversità e del loro ruolo nella società*, approvata a Parigi nel 2015 dalla trentottesima sessione della Conferenza generale dell'UNESCO. Ciò avvenne in risposta alla necessità di aggiornare l'ultimo strumento universale ad essi dedicato, la *Raccomandazione concernente i mezzi più efficaci per rendere i musei accessibili a tutti* del 1960, che ha avuto l'effetto di affermare il loro ruolo nell'educazione e nella condivisione della diversità culturale del mondo⁴³.

Pertanto le istituzioni culturali possono facilitare progetti di collaborazione che mettano le comunità di immigrati e rifugiati in condizione di dare forma attiva alle narrazioni e alle rappresentazioni delle proprie tradizioni culturali.

Gli stessi gruppi interessati devono essere coinvolti nel processo di identificazione, conservazione e trasmissione del loro patrimonio culturale, poiché sono proprio loro a conoscere più da vicino le sfumature e il significato delle loro tradizioni.

Adottando un modello più partecipativo e condiviso, è quindi possibile garantire che la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale sia strettamente allineata con i bisogni, le aspirazioni e le esperienze vissute di coloro che sono più direttamente colpiti dalla migrazione e dallo sfollamento. La migrazione interrompe il legame tra gli individui e le comunità con la loro nazione d'origine e il loro patrimonio culturale, producendo ripercussioni non solo a livello fisico, ma anche a livello profondo ed esistenziale⁴⁴.

I migranti sperimentano contemporaneamente l'alienazione dalla società dello Stato ospitante a causa della loro integrazione incompleta e disparità etnica, religiosa o culturale rispetto alla popolazione predominante⁴⁵.

Il valore della cultura come strumento di inclusione e come mezzo per ridurre la sospensione del senso di appartenenza e il disagio di sentirsi estranei, così come

⁴³ Vedi la Raccomandazione su www.icom-italia.org, ultima consultazione il 18 ottobre 2024.

⁴⁴ L. H. Rogler, *International migrations: A framework for directing research*, in «American Psychologist», XLIX, 8, 1994. Vedi anche J. BUCHER-MALUSCHKE, M. D. F. GONDIM, J. D. S. PEDROSO, *The effects of migration on family relationships: Case studies*, in «International Journal of Migration, Health and Social Care», XIII, 2, pp. 198-206, 2017.

⁴⁵ A. CHECHI, *Migration, Cultural Heritage, and Cultural Rights: A Critical Assessment of European Union Law and Policy*, in «Cultural Heritage in the European Union», Brill Nijhoff, pp. 294-323, 2019.

l'importanza di preservare il patrimonio culturale, inteso come veicolo di senso, significato e identità, è incontrovertibile. I diritti culturali sono riconosciuti come diritti fondamentali che permettono agli individui di realizzare completamente la propria personalità e sono considerati equivalenti per dignità ai diritti politici, economici, civili e sociali. Alla luce di quanto detto, riconoscere il legame intrinseco tra diritti culturali, diritti umani e sviluppo sostenibile rende possibile elaborare politiche intersettoriali che sostengano al meglio le esigenze delle comunità di migranti e la salvaguardia del loro patrimonio culturale immateriale.

Grazie a questa azione sarà possibile coltivare un paesaggio culturale più resiliente ed equo, che celebri la diversità dell'esperienza umana come forza trainante, e non come ostacolo, di quest'area critica del diritto internazionale.

4. Il diritto dei migranti di accedere al proprio patrimonio culturale intangibile come diritto autonomo.

Il diritto all'accesso e alla fruizione del patrimonio culturale è un concetto emergente nel diritto internazionale e può svolgere un ruolo centrale nel collegare la protezione dei diritti umani, in particolare quello che garantisce la partecipazione alla vita culturale, alla salvaguardia del patrimonio.

Negli ultimi sessant'anni è stato istituito un quadro completo di strumenti giuridici internazionali per disciplinare la protezione del patrimonio culturale. Queste misure, stabilite per lo più sotto l'egida dell'UNESCO, comprendono un ampio spettro di disposizioni legate al patrimonio, tra cui la salvaguardia durante i conflitti armati, la proibizione del traffico illecito di manufatti culturali, la protezione del patrimonio subacqueo e del patrimonio culturale immateriale. Tuttavia, è solo di recente che alla

tutela fisica è stata associata una prospettiva riguardante i diritti umani⁴⁶, basata sull'assunto che l'accesso al patrimonio e il suo godimento siano nozioni interconnesse.

Entrambe si riferiscono alla facoltà di conoscere, comprendere, accedere, interagire con, utilizzare, conservare, scambiare e valorizzare il patrimonio culturale, nonché di trarre beneficio dalla propria eredità e da quelle altrui.

Il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali ha definito esplicitamente il concetto di accesso riferendosi all'accesso fisico, potenzialmente anche in via digitale; accesso economico; accesso volto a ricevere e diffondere informazioni attinenti al patrimonio anche al di là delle frontiere e accesso ai processi decisionali e di monitoraggio, che ricomprendono i rimedi amministrativi e giudiziari.

La Convenzione UNESCO del 2003 considera il patrimonio un elemento vitale dell'identità culturale di comunità, nonché fondamento della coesione sociale; pertanto riconosce come sia la sua distruzione deliberata quanto il mancato accesso ad esso – anche nella sua accezione intangibile – possano avere un impatto negativo sul rispetto della dignità umana. Il diritto dei migranti di accedere al proprio patrimonio culturale è ulteriormente rafforzato dalla *Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni*, che ne riconosce il diritto di mantenere legami culturali, spirituali ed economici anche oltre i confini internazionali.

Ma è la *Convenzione di Faro*⁴⁷ lo strumento giuridico che ha riconosciuto a livello più esteso la relazione tra diritti umani ed eredità culturale⁴⁸, promuovendo la consapevolezza che gli oggetti e i luoghi non siano intrinsecamente significativi come patrimonio culturale. La loro rilevanza è dovuta all'importanza che gli individui attribuiscono loro, nonché ai valori che incarnano. Inoltre, in quanto convenzione quadro, non impone responsabilità d'azione esplicite, al contrario di altri accordi. Di conseguenza, ogni Stato

⁴⁶ J. EICHLER, *Intangible Cultural Heritage, Inequalities and Participation: Who decides on Heritage?*, in «The International Journal of Human Rights», XXV, 5, pp. 793-814, 2021.

⁴⁷ L'art. 1 afferma testualmente «[...] a. riconoscere che il diritto all'eredità culturale è inerente al diritto a partecipare alla vita culturale, così come definito nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo».

⁴⁸ Consiglio d'Europa, *Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società*, Faro, 2005.

parte può determinare i metodi più adatti per attuare la convenzione in base alle proprie strutture giuridiche o istituzionali, alla propria prassi e alle proprie esperienze specifiche.

La Convenzione ha invitato le parti a porre in stretta correlazione i diritti concernenti il patrimonio e quello di partecipare alla vita culturale, come previsto dall'art. 27 della *Dichiarazione Universale dei Diritti umani*. L'art. 1, lettera c), assimila la conservazione dell'eredità culturale al più alto obiettivo dello sviluppo umano basato su una buona qualità della vita e le riconosce il ruolo di contribuire a creare una società pacifica e democratica. In definitiva, si è affermato un nuovo orientamento: dalla conservazione del patrimonio culturale fondata sul suo eccezionale significato per l'umanità, alla tutela dell'“eredità” culturale, perché vitale per l'identità di gruppi e singoli individui⁴⁹, riflesso ed espressione dei loro valori tradizionali, che evolvono grazie all'interazione nel corso del tempo fra popolazioni e luoghi.

Uno dei principali interrogativi che emergono da queste riflessioni è se un diritto autonomo al patrimonio culturale possa essere riconosciuto dal diritto internazionale, cosa che potrebbe anche consentire di monitorare le misure adottate dagli Stati relativamente alla sua applicazione⁵⁰. Considerando che il diritto di partecipare alla vita culturale può essere esercitato da soli, in associazione o come comunità, l'accesso e il godimento del patrimonio dovrebbero essere considerati sia come un diritto umano individuale che collettivo. Eppure, nonostante il riconoscimento di tali previsioni da parte di convenzioni regionali come la *Carta per il Rinascimento culturale africano*⁵¹ e la *Dichiarazione sul patrimonio culturale dell'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico*⁵², rimane aperta la questione se esse abbiano o meno valore universale.

⁴⁹ Report on Access to Cultural Heritage as a Human Right, A/HRC/17/38, pubblicato il 21 marzo 2011. Vedi www.ohchr.org, ultima consultazione il 17 ottobre 2024.

⁵⁰ M. D'ADDETTA, *The Right of Access to and Enjoyment of Cultural Heritage. A Link Between the Protection of Cultural Heritage and the Exercise of the Right to Participate in Cultural Life*, Cultural Heritage, Scenarios, 2015-2017.

⁵¹ L'art. 15 afferma testualmente: «[...] States should create an enabling environment to enhance the access and participation of all in culture, including marginalized and underprivileged communities». Vedi www.au.int; ultima consultazione il 19 ottobre 2024.

⁵² L'art. 9 afferma il diritto di proprietà culturale per le comunità tradizionali; testualmente: «[...] Countries shall ensure that traditional communities have access, protection and rights of ownership to their own heritage. ASEAN shall cooperate for the enactment of international laws on intellectual property to

Alcuni diritti al patrimonio culturale possono essere considerati esistenti per gli Stati che hanno ratificato la *Convenzione di Faro*, seppur non giuridicamente vincolanti, così come previsto dall'art. 6, lettera c)⁵³, per cui nessuna misura in essa contenuta può in alcun modo essere interpretata al fine di generare diritti immediatamente suscettibili di diretta applicabilità. Tuttavia, ciò non può essere assunto con riferimento agli Stati non facenti parte della convenzione.

Per quanto riguarda gli obblighi degli Stati, il ricevente sarebbe nella posizione, in teoria, di rafforzare la protezione del patrimonio delle comunità di migranti e rifugiati, in particolare di quello che non è intrinsecamente legato al territorio.

Il dovere primario dello Stato ricevente è quello di permettere l'ingresso di manufatti appartenenti a quel dato gruppo in movimento. Secondo le disposizioni della *Convenzione UNESCO concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali*⁵⁴, lo Stato ha l'obbligo di restituire l'oggetto al Paese d'origine se è stato importato nel suo territorio senza una valida autorizzazione all'esportazione. Tuttavia, se il gruppo in questione subisce persecuzioni, in particolare per motivi culturali - che comprendono la religione e l'etnia - è improbabile che lo Stato d'origine conceda tale autorizzazione. In questo caso, lo Stato ricevente dovrà valutare i suoi obblighi ai sensi della Convenzione UNESCO in merito alle sue responsabilità nei confronti dei migranti, che includono il dovere di non ostacolarli nel preservare i loro legami culturali⁵⁵.

Per lo Stato ricevente sussistono obblighi anche durante la fase di ambientamento dei migranti nel suo territorio. In particolare, questi si basano sulla previsione del Comitato

recognize indigenous population and traditional groups as the legitimate owners of their own cultural heritage.». Vedi www.asean.org, ultima consultazione il 19 ottobre 2024.

⁵³ Afferma testualmente: «No provision of this Convention shall be interpreted so as to [...] c. create enforceable rights». Vedi www.musei.beniculturali.it, ultima consultazione il 18 ottobre 2024.

⁵⁴ Art. 7 della *Convenzione UNESCO concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali*, adottata a Parigi il 14 novembre 1970. Vedi www.unesco.org, ultima consultazione il 18 ottobre 2024.

⁵⁵ L. LIXINSKI, *Moving Cultures: Engaging Refugee and Migrant Cultural Rights in International Heritage Law*, in «Indonesian Journal of International Law», XVI, 1, pp. 1-27, 2018.

delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali di assicurare al migrante adeguata partecipazione alla vita culturale del nuovo Paese.

Gli Stati devono dare priorità alla salvaguardia dell'identità culturale dei migranti, compresa la loro lingua, la loro religione e il loro folklore, nonché alla loro libertà di partecipare a eventi culturali, artistici e interculturali; soprattutto, non devono ostacolare i migranti nel preservare i loro legami con i luoghi d'origine⁵⁶. Queste espressioni sono fondamentali per gli individui per veicolare ciò che li rende umani, trarre significato dalla loro esistenza e costruire una visione del mondo che rifletta le loro interazioni con i fattori esterni che influenzano la loro vita⁵⁷.

Per rispondere all'interrogativo di cui sopra, attualmente nessuna disposizione delle Convenzioni UNESCO tutela il diritto al patrimonio culturale in modo specifico, *per se*, ma solo come direttamente collegato ad altri diritti umani come il diritto all'educazione e il diritto alla libertà di espressione. In particolare, l'articolo 29, lettera c), della *Convenzione sui diritti del fanciullo* stabilisce che l'educazione deve essere finalizzata allo sviluppo del rispetto della sua identità culturale, della sua lingua e valori, degli ideali nazionali del paese in cui il fanciullo vive, del paese di cui può essere originario e delle civiltà diverse dalla sua.

Questo sembra suggerire che i migranti possano rivendicare i diritti sul proprio patrimonio culturale attraverso i vigenti quadri normativi in materia di diritti umani⁵⁸.

Ma la complessità della conservazione del patrimonio culturale intangibile, soprattutto in caso di migrazione, evidenzia la necessità di un solido quadro giuridico *ad hoc* che tuteli i diritti dei migranti ad accedervi⁵⁹.

⁵⁶ Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite, commento generale n. 21 all'art. 15, par. 1, lett. a, del *Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, UN Doc. E/C.12/GC/21, 2009.

⁵⁷ R. O'KEEFE, *The "Right to Take Part in Cultural Life" under Article 15 of the ICESCR*, in «International & Comparative Law Quarterly», XLVII, 4, pp. 904-923, 1998.

⁵⁸ K. SIKORA, *The Right to Cultural Heritage in International Law, with Special Reference to Indigenous Peoples' Rights*, in «Santander Art and Culture Law Review», VII, 2, pp. 149-172, 2021.

⁵⁹ A. M. CARSTENS, E. VARNER, *Intersections in Public International Law for Protecting Cultural Heritage Law: Past, Present, and Future*, in *Intersections in International Cultural Heritage Law*, Oxford University Press, pp. 1-16, 2020.

Il carattere transfrontaliero tipico dell'immaterialità del patrimonio è un ulteriore fattore aggravante, in quanto i migranti potrebbero vantare legami culturali con più Paesi.

La vaghezza nel definire gli aspetti specifici della dimensione umana dei diritti culturali, insieme alla crescente incidenza di conflitti interetnici relativi a questi principi, ha indotto il Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, nel 2009, a designare un esperto indipendente per produrre un rapporto sulla relazione tra diritti culturali, diversità culturale e universalità dei diritti umani. Il mandato consisteva nell'esaminare la misura in cui il diritto di accesso e di godimento del patrimonio, in tutte le sue manifestazioni, faccia parte dei diritti umani internazionali ⁶⁰. Nel marzo 2011 il rapporto conclusivo ha proposto un'articolata rassegna di raccomandazioni su come implementare il legame tra diritti umani e cultura. In particolare, ha sottolineato che "accesso" e "partecipazione" non dovrebbero essere percepiti solo come coinvolgimento passivo nell'ambito di un quadro giuridico preesistente, ma in modo da includere tutte le comunità culturali all'interno degli Stati riceventi in ogni fase di gestione del patrimonio.

Ha inoltre specificato che assimilare l'accesso ad esso ai diritti umani costituisce un approccio complementare alla salvaguardia dell'eredità intangibile di un popolo, poiché porterebbe ad una riconnessione con la sua fonte di produzione originaria.

Il Rapporto afferma chiaramente che l'accesso all'insieme di elementi che costituiscono il proprio retaggio identitario si inserisce nel diritto internazionale dei diritti umani, trovando la sua base giuridica nel diritto di prendere parte alla vita culturale, oltre che in quello delle minoranze di godere della propria cultura. Sancisce quindi l'obbligo per gli Stati di sostenere l'accesso illimitato delle minoranze alla loro cultura, nonché di preservare e valorizzare il loro legame spirituale con le terre ancestrali e le altre risorse naturali che tradizionalmente possiedono, occupano o utilizzano e che sono essenziali per la loro esistenza culturale⁶¹.

⁶⁰ N. A. SILBERMAN, *Heritage interpretation and human rights: documenting diversity, expressing identity, or establishing universal principles?*, in « International Journal of Heritage Studies », pp. 1-12, 2012.

⁶¹ F. SHAHEED, *Report of the Independent Expert in the field of Cultural Rights*, Consiglio per i Diritti Umani, Assemblea Generale delle Nazioni Unite, A/HRC/17/38, 2011. Vedi www.ohchr.org, ultima consultazione il 19 ottobre 2024.

Occorre tuttavia precisare che il diritto all'accesso e al godimento sono articolati in tal modo in un Rapporto, che non è di per sé una fonte giuridica primaria. Il Commento generale n. 21, però, fonte interpretativa autorizzata di uno strumento giuridico vincolante come il *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, ritiene che i concetti in esame siano determinanti per assicurare la piena partecipazione alla vita culturale.

In conclusione, le nozioni di accesso e godimento del patrimonio culturale, come delineate nel Rapporto dell'Esperto Indipendente e nel Commento Generale n. 21, ribadiscono la loro centralità nei quadri giuridici moderni. Ciò è dimostrato non solo dai trattati internazionali, ma in una certa misura anche dalla prassi degli Stati.

Questi principi sono elementi essenziali del diritto a partecipare alla vita culturale, volti a garantire il rispetto dei diritti umani delle persone e delle comunità per le quali un particolare patrimonio culturale è significativo. Il Commento Generale e il Rapporto fungono da fonti di riferimento per la loro interpretazione. Occorre inoltre che il diritto internazionale vada oltre il semplice riconoscimento del diritto di accesso al patrimonio culturale immateriale e metta in atto meccanismi attivi per garantire che esso sia effettivamente disponibile per gli individui in movimento, assicurando una comprensione più sfumata del patrimonio culturale, che riconosca il suo legame intrinseco con l'identità, la collettività e la dignità umana.

5. Il ruolo del patrimonio culturale per il ritorno a casa a seguito di migrazioni forzate.

Gli avvenimenti che hanno caratterizzato l'ultimo secolo a livello globale hanno messo a repentaglio le proprietà culturali e i loro custodi e beneficiari, spesso provocando danni duraturi. Il trasferimento forzato di comunità, che hanno coltivato e mantenuto le loro tradizioni per secoli e sono i legittimi depositari delle pratiche culturali che formano parte

integrante della loro esistenza, comporta una sostituzione dei detentori della loro memoria collettiva⁶², che di norma si evolve attraverso le interconnessioni tra luoghi e pratiche⁶³.

La migrazione può comportare la perdita dell'accesso alle risorse e alle reti sociali che sostengono le loro usanze, mettendo così a rischio il loro patrimonio culturale immateriale. L'indisponibilità del patrimonio intangibile può determinare significative ripercussioni psicologiche e sociali, portando a sensazioni di disorientamento e dissoluzione dell'identità. Per questo motivo, il diritto internazionale ha progressivamente riconosciuto l'importanza del patrimonio culturale nel contesto della migrazione e dello sfollamento, sebbene non abbia ancora affrontato appieno le criticità specifiche che gli individui devono affrontare in relazione al rapporto con il loro patrimonio culturale, in particolare nel contesto del ritorno a casa⁶⁴.

Il ritorno a casa dei migranti stimola numerose riflessioni in merito all'eredità culturale ed è identificato come diritto dei rifugiati in numerosi trattati giuridici internazionali.

La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948, ad esempio, afferma che ciascuno ha il diritto di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio, e di farvi ritorno.

Il concetto di “proprio Paese” è inteso in senso più ampio del semplice Stato di nazionalità, in quanto ricomprende particolari legami nei confronti di un Paese specifico ed elementi che portano alla formazione di connessioni profonde e durature tra un individuo e un Paese. Sono proprio queste interazioni tra migranti e nazioni ad implicare un diritto al ritorno ai sensi del diritto internazionale, rafforzando l'assunto per cui il patrimonio culturale sia fondamentale per i diritti dei migranti⁶⁵.

A seguito del ritorno a casa, gli individui possono assistere ad alterazioni delle loro comunità di provenienza, che comprendono trasformazioni nelle strutture sociali, nelle

⁶² S. GÜNDOĞDU, Z. ÜNAL, *Migration of Collective Memory and Identity: Conservation of Cultural Heritage in Forced Migration due to Natural and Human Induced Disasters*, 4th International Symposium on Environment and Morals, 2018.

⁶³ G. AKTÜRK, M. LERSKI, *Intangible cultural heritage: a benefit to climate-displaced and host communities*, in «Journal of Environmental Studies and Sciences», XI, 3, pp. 305-315, 2021.

⁶⁴ S. GÜNDOĞDU, Z. ÜNAL, *Reconnecting: The Contribution of Cultural Heritage to the Return Home After Forced Migrations due to Human Induced Disasters*, in «Cultural Policy Yearbook», 2019.

⁶⁵ S. AL SHALLAH, *Refugee Protection through Safeguarding Intangible Cultural Heritage of the Home Country and Refugee Journey*, in «International Journal of Cultural Property», XXX, pp. 280-297, 2023.

pratiche culturali e nell'ambiente fisico. Ciò può provocare sentimenti di alienazione e difficoltà di reinserimento nelle comunità di origine. Anche in questi casi, il patrimonio culturale intangibile può fungere da tramite tra il passato e il presente, favorendo la ricostituzione del loro senso di appartenenza e la gestione delle difficoltà di reinserimento⁶⁶.

Come già visto, il patrimonio culturale immateriale comprende un'ampia varietà di elementi che sono profondamente radicati nel tessuto di una società. Dalla musica e dalla danza tradizionali alla narrazione e ai rituali, queste pratiche portano con sé la memoria collettiva, i valori e le credenze di una comunità. Per i migranti che sono stati separati dalle loro radici culturali, pertanto, l'immateriale funge da legame vitale con il loro patrimonio ancestrale. L'uomo associa la sua storia, i suoi ricordi e i suoi beni a luoghi che possiedono un'impronta fisica del loro retaggio e che interagiscono tra loro tramite la forza aggregante dell'eredità culturale. Quando questo meccanismo viene interrotto, i simboli delle origini degli individui svaniscono, affievolendo così, nel corso del tempo, il loro sentimento di attaccamento. Il riavvicinamento al patrimonio intangibile può rappresentare un'esperienza trasformativa, che consente agli individui di riconnettersi con il proprio passato e di riscoprire la propria identità culturale⁶⁷, fornendo un senso di continuità e richiamando alla mente la loro storia e le loro tradizioni condivise. Del resto, le lungaggini spesso ravvisate nel rimpatrio dei migranti, unite alla difficoltà di stabilire soluzioni efficaci e durature dopo eventuali conflitti, pongono ulteriori ostacoli alla salvaguardia del patrimonio culturale.

Il tema del ritorno a casa dopo uno spostamento è stato trattato utilizzando diverse terminologie, tra cui "rimpatrio", "flusso di ritorno", "controflusso". Sono proprio le migrazioni e il conseguenziale concetto di ritorno a conferire significato all'"esistenza

⁶⁶ R. HARRISON, *Counter-Mapping Heritage, Communities and Places in Australia and the UK*, in *Local heritage, global context: Cultural perspectives on sense of place*, Routledge, pp. 79-98, 2011.

⁶⁷ S. MARSCHALL, *Migrants on Home Visits: Memory, Identity and a Shifting Sense of Self*, in «International Journal of Tourism Research», XIX, 2, pp. 214-222, 2017.

del luogo”, poiché gli individui nutrono un attaccamento nostalgico verso i luoghi che hanno abitato per generazioni, che va oltre il loro mero valore materiale⁶⁸.

L’erosione delle culture tradizionali relative ad una certa porzione territoriale, dovuta al rapido spostamento delle comunità, sottolinea il ruolo fondamentale svolto dai custodi del patrimonio nel dare forma e contenuto, nel tempo, alle loro usanze, creando così le basi per diritti alla proprietà culturale oggi maggiormente riconosciuti.

L’alterazione dei detentori del retaggio tradizionale, dovuta agli spostamenti interni ed esterni, infatti, presenta un ulteriore rischio: l’interruzione del legame luogo-utente-attività, con conseguente accelerazione del deterioramento del patrimonio culturale.

Come chiaro indicatore dell’interruzione del rapporto tra luogo e attività, vi è l’impossibilità o l’estrema difficoltà nel dare seguito alle regolari attività tradizionali in seguito allo scoppio di un conflitto o ad un evento climatico estremo.

Pertanto, emerge come la reintegrazione dei migranti non sia unicamente un atto fisico, ma un processo di reinserimento culturale e di progressiva ricostruzione di identità⁶⁹.

Difatti, anche dopo molto tempo dallo spostamento, il riconoscimento e il ricordo dell’immagine dei luoghi, l’evocazione di un’ampia gamma di sentimenti circa il legame tra queste immagini e il patrimonio culturale suggeriscono che esso sia una componente essenziale della memoria collettiva.

Proprio per questo motivo può svolgere un ruolo cruciale nel processo di ritorno a casa, agendo in primo luogo come fattore motivante ed in seguito come facilitatore del reinserimento nella comunità d’origine. In base a quanto detto, è chiaro che l’importanza del patrimonio culturale intangibile in relazione alle migrazioni trascenda il livello individuale: grazie al suo valore di bene comune dell’umanità nel suo complesso, si deduce che la distruzione di qualsiasi sua testimonianza rappresenti una perdita per tutti.

Ciò comporta delle implicazioni sostanziali anche per il diritto internazionale, che deve riconoscergli un ruolo essenziale nel rafforzare la coesione sociale e nel promuovere i

⁶⁸ M. NIKOLOVA, C. GRAHAM, *In transit: The well-being of migrants from transition and post-transition countries*, in «Journal of Economic Behavior & Organization», CXII, pp. 164-186, 2015.

⁶⁹ H. MUGGERIDGE, G. Doná, *Back Home? Refugees' Experiences of their first visit back to their Country of Origin*, in «Journal of Refugee Studies», XIX, 4, pp. 415-432, 2006.

diritti dei migranti⁷⁰. Di conseguenza, è necessario elaborare dei provvedimenti che prevedano l’inserimento di nuovi articoli nei trattati, nei regolamenti o nelle leggi internazionali per far fronte ai nuovi potenziali fattori di rischio, sviluppando politiche internazionali volte ad accrescere la resilienza del patrimonio culturale e dei suoi detentori.

6. Considerazioni conclusive.

Le migrazioni dell’uomo possono essere fatte risalire all'inizio dei tempi. Tuttavia, l’attuale fenomeno migratorio transnazionale di persone provenienti da Paesi politicamente instabili e in precarie condizioni economiche non ha precedenti, sia per la sua entità che per le modalità con cui ha luogo. Lo spostamento, che sia volontario o no, non solo recide il legame fisico, ma anche quello più profondo ed esistenziale che individui e gruppi hanno con la loro nazione d’origine e con il loro retaggio culturale, preservato da generazioni. Contemporaneamente, i migranti possono avvertire un senso di alienazione dalla società del Paese ospitante, non riconoscendosi completamente in esso a causa delle differenze etniche, religiose o culturali che li distinguono dalla maggioranza della popolazione. Il termine generico “migrante” è stato usato in questo lavoro per indicare una persona che si sposta o si è spostata attraverso una frontiera internazionale e lontano dal suo luogo di residenza abituale, indipendentemente dal suo status giuridico; se lo spostamento è volontario o involontario e dalle sue cause⁷¹.

⁷⁰ F. KUNUROGLU, F. VAN DE VIJVER, K. YAGMUR, *Return Migration*, in *Online Readings in Psychology and Culture*, VIII, 2, 2016.

⁷¹ Vedi *Key Migration Terms* di International Organization for Migration su www.iom.int, ultima consultazione il 20 ottobre 2024.

Il diritto internazionale in materia di migrazione opera ulteriori distinzioni tra rifugiati, lavoratori migranti, migranti vittime di tratta, migranti “regolari” (o “documentati”) e migranti “irregolari” (o “non documentati”)⁷².

Il movimento transnazionale degli individui è spesso percepito come una minaccia alla narrazione prevalente secondo cui un territorio unico possiede un popolo specifico e ben definito, una storia, una cultura e un’identità, difficilmente suscettibile di integrazione e rivalutazione. È tuttavia in atto un cambiamento grazie ad un’interpretazione contemporanea del diritto alla cultura, come elaborato, ad esempio, dalla Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza. Questa applicazione non si limita al semplice diritto individuale di prendere parte alla “cultura nazionale”, ovvero il diritto di partecipare alla cultura del paese ospitante e di accedere alle principali opere d’arte che ne rappresentano l’eredità culturale. Piuttosto, essa ricomprende il diritto di conoscere e comprendere la propria cultura e quella degli altri e di beneficiare del patrimonio culturale e delle creazioni di altri individui e comunità⁷³. Occorre considerare i migranti come attori culturali interessati non solo ad accedere al proprio patrimonio e a trarne godimento, ma anche a quello dello Stato che li accoglie, determinando così un’interazione interculturale.

Questo impone di riconoscere che i flussi migratori non solo si sono ripetuti nel corso della storia, ma hanno anche contribuito in modo significativo allo sviluppo delle società e all’evoluzione dell’arte e della cultura, modificando la demografia dei territori interessati dal fenomeno. Pertanto, la migrazione contemporanea dovrebbe fungere da promemoria della nostra umanità condivisa e del valore della diversità culturale, considerata una risorsa anziché una minaccia per il patrimonio e l’identità culturale della comunità internazionale.

⁷² G. S. Goodwin-Gill, *Setting the scene: refugees, asylum seekers, and migrants at sea—the need for a long-term, protection-centred vision*, in *Boat Refugees' and Migrants at Sea: A Comprehensive Approach*, Brill Nijhoff, pp. 17-31, 2017.

⁷³ C. ROMAINVILLE, *The Right to Participate in Cultural Life Under European Union Law*, in «European Journal of Human Rights», II, pp. 145-172, 2015.

MARCO SPONZIELLO

*Impatto dei fattori ESG sulle migrazioni.
Tra governance territoriale e governance aziendale*

*Impact of ESG factors on migration.
Between territorial governance and corporate governance*

Abstract: Questo contributo analizza i fattori ESG (Environmental, Social, Governance) e il ruolo che essi occupano nel contesto delle migrazioni globali, dovute al cambiamento climatico o a motivazioni socioeconomiche. L'analisi che viene proposta si svolge su due livelli: il primo relativo agli standard di sostenibilità, ambientali e sociali, esaminati dal punto di vista della governance pubblica sui territori e sulle imprese, mentre il secondo livello è quello relativo alla governance ambientale e sociale delle aziende. Mediante l'analisi di dati, ricerche e di alcuni casi studio, si cerca di dimostrare come l'approccio ESG possa costituire strumento fondamentale per gestire e mitigare le migrazioni forzate, razionalizzando i flussi, e contribuendo a integrare i migranti nei territori ospitanti.

Abstract: This paper examines ESG factors (Environmental, Social, Governance) and their role in the context of global migration, driven by climate change or socioeconomic factors. The analysis is conducted on two levels: the first focuses on environmental and social sustainability standards from the perspective of public governance over territories and companies, while the second pertains to corporate environmental and social governance. Through data analysis, research, and selected case studies, this paper aims to demonstrate how the ESG approach can serve as a fundamental tool for managing and mitigating forced migration, streamlining migration flows, and facilitating the integration of migrants into host regions.

Keywords: ESG; migranti.

Keywords: ESG; migrants.

Introduzione

Negli ultimi decenni i flussi migratori, dai paesi in via di sviluppo verso i paesi più sviluppati, hanno raggiunto quote senza precedenti. Come noto, i fattori che determinano queste migrazioni dipendono da una serie di concause, come la ricerca di territori con caratteristiche economiche e sociali più favorevoli o qualità ambientali migliori rispetto

ai paesi di provenienza. È fatto ormai noto e accettato dalla letteratura scientifica che il fenomeno dei migranti ambientali è dovuto al cambiamento climatico. Nel 1990 un gruppo di studiosi dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) aveva previsto che entro il 2050 oltre 200 milioni di persone si sarebbero spostate forzatamente dai propri luoghi di origine a causa dei cambiamenti climatici dovuti a cause antropiche¹.

Nel tempo altri studi sono giunti a conclusioni simili². Per cercare di monitorare e tenere sotto controllo il global warming, principale responsabile di migrazioni forzate, sono stati introdotti dall'ONU i cosiddetti fattori di sostenibilità, gli ESG (Environmental, Social, Governance), standard che devono essere adottati dalle aziende di più grandi dimensioni. Questi fattori hanno l'obiettivo, tra gli altri, di diminuire l'uso delle risorse non rinnovabili nei processi produttivi e di tentare di arginare in questo modo l'impatto ambientale e sociale prodotto dalla produzione delle singole aziende sul pianeta.

L'obiettivo di questo contributo è quello di analizzare gli standard di sostenibilità e valutare come un corretto approccio metodologico sia fondamentale nella gestione diretta e indiretta dei flussi migratori. I punti di vista che verranno analizzati riguardano sia l'adozione degli ESG da parte degli attori privati, le aziende, sia la loro gestione da parte degli attori pubblici, come gli enti governativi e gli enti locali. Vedremo come la governance pubblica e quella privata nel controllo del fenomeno migratorio siano strettamente connesse tra loro e come l'interazione tra politiche pubbliche e politiche aziendali sia fondamentale per una gestione efficace delle sfide legate alle migrazioni.

¹ BROWN O., *Climate Change and Forced Migration: Observations, Projections and Implications*, Canada, 2008

² *La Mobilità Umana, Caratteristiche strutturali e processi evolutivi delle migrazioni*, ed. *Human Mobility*, in O. Forti, 2023 e N. Miraglio, *Crisi climatica e migrazioni: le connessioni in 13 grafici* - <https://economiacircolare.com/crisi-climatica-migrazioni/>, 2024

1. I fattori ESG e le migrazioni

Prima di entrare nel vivo del nostro contributo, occorre fare una disamina su fattori ESG: da dove e perché nascono. Già a partire dagli anni '70, con la pubblicazione del *The Limits to Growth*³, prendeva piede il concetto di Sviluppo Sostenibile⁴, e il mondo intero veniva reso consapevole dei limiti alla crescita legati alla carenza delle risorse non rinnovabili e del problema dell'inquinamento ambientale dovuto all'eccessiva produzione industriale. I fattori ESG vengono introdotti per la prima volta in un report promosso dall'ONU, denominato *Who Cares Wins*⁵, e presentato durante il Global Compact del 2004. Da quel momento in poi gli ESG sono diventati punti di riferimento fondamentali per la stesura dei 17 obiettivi dettati dagli SDGs dell'Agenda 2030⁶, per l'Accordo di Parigi⁷ e per il Green Deal europeo⁸. Fatta questa premessa, è utile definire fin da subito

³ H. DONELLA e altri, *The Limits to Growth*, New York, Universe Books, 1972

⁴ Successivamente, il concetto di sviluppo sostenibile inizia a guadagnare ancora maggiore attenzione negli anni '80. Un momento chiave è il rapporto "Our Common Future" (conosciuto anche come rapporto Brundtland) pubblicato nel 1987 dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo delle Nazioni Unite. Questo rapporto definisce lo sviluppo sostenibile come "uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni"

⁵ *Who Cares Wins, The Global Compact Connecting Financial Markets to a Changing World* - <https://documents1.worldbank.org/curated/fr/444801491483640669/pdf/113850-BRI-IFC-Breif-whocares-PUBLIC.pdf>, 2004, data ultima consultazione 29/09/24

⁶ L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione adottato nel 2015 dai membri delle Nazioni Unite, volto a promuovere la pace e la prosperità globale. Essa include 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs), che coprono una vasta gamma di questioni sociali, economiche e ambientali come l'eliminazione della povertà, l'educazione di qualità, l'azione climatica e la parità di genere. L'agenda mira a stimolare azioni in aree di importanza critica per l'umanità e il pianeta. È universale, inclusiva e indivisibile, cercando di assicurare che nessuno venga lasciato indietro nella marcia verso lo sviluppo sostenibile - <https://unric.org/it/agenda-2030/>, 2015, data ultima consultazione 19/08/24

⁷ L'Accordo di Parigi è un trattato internazionale adottato nel 2015, con l'obiettivo di contrastare il cambiamento climatico e i suoi effetti dannosi. Si prefigge di mantenere l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto dei 2°C rispetto ai livelli preindustriali, sforzandosi di limitare l'incremento a 1,5°C. Questo accordo impegna i paesi firmatari a ridurre le emissioni di gas serra attraverso contributi nazionali determinati (NDCs) che dovrebbero essere rafforzati ogni cinque anni. È uno degli accordi ambientali più inclusivi e ambiziosi, firmato da quasi tutti i paesi del mondo. - <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/climate-change/paris-agreement/>, data ultima consultazione 4/07/24

⁸ Il Green Deal europeo è un piano dell'Unione Europea per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, riducendo le emissioni di gas serra del 55% entro il 2030. Mira a promuovere un'economia circolare, l'energia rinnovabile, la mobilità sostenibile e l'agricoltura ecologica. Il piano punta a proteggere la biodiversità e creare una crescita economica sostenibile, favorendo una transizione verde che coinvolge tutti i settori. Il Green Deal europeo - https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF, data ultima consultazione 14/07/24

gli elementi che caratterizzano i fattori ESG, le tre direttrici su cui si muovono. Partendo dalla “E” di Environmental, vediamo come il fattore ambientale, sempre più caratterizzato da eventi estremi costituisca il risultato di politiche economiche capitalistiche completamente libere da vincoli e limiti produttivi, le quali essendo le responsabili del cambiamento climatico, rappresentato quindi una delle cause dirette e indirette delle migrazioni di tipo ambientale. Tuttavia, come noto, oltre ai migranti ambientali, esistono anche altre motivazioni che portano gli abitanti di un territorio a varcare i propri confini. Molte migrazioni, infatti, sono dovute a cause di tipo economico e sociale, ciò accade quando il migrante è spinto al di fuori dei propri confini geografici alla ricerca di condizioni soprattutto salariali più favorevoli. In questo senso quindi, seguendo lo stesso ragionamento fatto per quanto riguarda l’aspetto ambientale, la “S” di Social rappresenta in questo contesto la parte sociale delle migrazioni nel senso più ampio, e va a toccare sia come causa che come effetto l’elemento fondante i fattori di sostenibilità, quindi la Persona intesa sia come migrante che come abitante autoctona di un territorio che accoglie l’immigrato. Entrambi i primi due fattori appena analizzati sono quelli su cui l’ultimo degli elementi dell’acronimo ESG, la “G” di Governance, deve agire al fine di arginare, come vedremo più avanti, le conseguenze ambientali e sociali derivanti da una errata gestione da parte pubblica del territorio, comunità locali e i soggetti economici privati: le aziende. Alcuni studi, infatti, affrontando la questione dei migranti climatici e della loro protezione, riconoscono una responsabilità diretta nella governance di governi e imprese⁹. Fin dalla prima definizione dei fattori ESG, il concetto di Governance è stato quasi sempre associato alla buona e trasparente gestione delle imprese, a come esse gestiscono i rischi e le opportunità, con particolare attenzione alla Responsabilità Sociale. Nel concetto più ampio di “organizzazione” deputata alla gestione trasparente e responsabile delle imprese, così come vuole la prima definizione degli standard ESG, oltre alle aziende, possiamo far rientrare soggetti pubblici, quali enti governativi ed enti locali e territoriali, e possiamo applicare ad essi il concetto di governance così come già avviene per le imprese. Questo principio, che possiamo definire

⁹ MCADAM J., *Climate Change, Forced Migration, and International Law*

“governance pubblica sostenibile” viene ripreso già nella stessa definizione degli obiettivi dell’Agenda 2030 all’Obiettivo 16, “Pace, giustizia e istituzioni solide”, dove si sottolinea la necessità di garantire il governo delle istituzioni trasparente e responsabile. Inoltre, nel World Development Report 2017: Governance and Law della Banca Mondiale viene sottolineata l’importanza della costruzione di istituzioni in grado di promuovere un’amministrazione pubblica efficace¹⁰. Nel prosieguo di questo contributo ci occuperemo di come la “governance pubblica sostenibile” possa intervenire in termini di gestione dei flussi migratori.

2. Attori pubblici, ESG e migrazioni: enti governativi ed enti locali

Come emerso durante i lavori di due seminari svolti nel 2024 presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università del Salento dal titolo il primo “La mobilità umana”¹¹, mentre il secondo “Migrazioni, Cambiamento Climatico e tematiche ESG”¹², la governance degli enti governativi, sovranazionali, nazionali e locali svolge un ruolo importantissimo sia a livello globale e sia a livello locale nella gestione delle strategie migratorie. Tuttavia, politiche governative tendenti a mitigare gli effetti climatici diretti e indiretti, strategie che potremmo definire gerarchicamente imposte “dall’alto” rischiano di non avere gli effetti sperati se non vengono accompagnate, come vedremo, da politiche di gestione “dal basso” virtuose e resilienti dei migranti, a livello regionale, subregionale e locale. Integrare le politiche pubbliche nella gestione ambientale e sociale degli attori privati, incentiva l’adozione di azioni sostenibili da parte degli stessi attori privati, e rappresenta di certo un elemento di innovazione nella gestione del territorio e della cosa pubblica.

¹⁰ World Development Report 2017: Governance and Law - <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>, data ultima consultazione 1/08/24

¹¹ “La mobilità umana, Oliviero forti”, Dipartimento di Scienze Giuridiche Università del Salento, Seminario del 9 aprile 2024 - <https://shorturl.at/UUtEF>

¹² “Migrazioni, Cambiamento climatico e tematiche ESG”, Dipartimento di Scienze Giuridiche Università del Salento, Seminario del 17 e 24 aprile 2024 - <https://www.nexteu.it/unisalento-seminario-sugli-esg/>

Infatti, una politica orientata ai fattori di sostenibilità per il mantenimento o il miglioramento delle condizioni ambientali e sociali dei luoghi procura effetti locali e globali diretti e indiretti sul territorio, se non nel breve di certo nel medio e lungo periodo, e possono agire come fattori di auto-regolamentazione demografici e dei flussi migratori.

Oltre, quindi, ai già richiamati obiettivi dell'Agenda 2030 validi evidentemente a livello mondiale, di cui uno sotto-obiettivi, il 10.7, fa esplicito riferimento ai migranti¹³, vediamo ora quali sono le politiche europee e le azioni messe in campo, che in modo diretto e indiretto, pur non richiamando quasi mai esplicitamente i fattori ESG, possono agire positivamente sulla qualità della vita all'interno dei territori e quindi sul controllo dei flussi migratori. Constatiamo, infatti, come la normativa europea può avere il duplice ruolo di agire da una parte come controllo dei flussi migratori, quando affronta a livello macroregionale le tematiche governative ambientali e sociali, dall'altra come attuatrice di una politica locale relativa alla gestione attiva a livello di integrazione sociale del migrante una volta giunto sul territorio. Il pilastro normativo dell'Unione Europea che caratterizza i diritti umani e la democrazia (temi alla base dei fattori di sostenibilità ESG) è costituito dai valori fondanti la stessa UE tra cui gli art. 2, 3, 6, 21 del Trattato¹⁴. Esiste poi un quadro strategico dell'Unione adottato nel 2012 per la salvaguardia delle persone e della democrazia sostenuto da importanti e specifiche allocazioni finanziarie di

¹³ «Facilitare una migrazione e una mobilità ordinate, sicure, regolari e responsabili delle persone, anche attraverso l'attuazione di politiche migratorie pianificate e ben gestite»

¹⁴ Art. 2 del TUE: valori dell'UE. I valori fondanti dell'Unione sono quelli "della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze". Art. 3: obiettivi dell'UE. Nelle "relazioni con il resto del mondo", l'UE contribuisce "all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite". Art. 6: la Carta dei diritti fondamentali e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Sebbene la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riguardi espressamente solo l'attuazione del diritto dell'Unione, le istituzioni e gli organi dell'UE e i suoi Stati membri devono rispettarla anche nelle relazioni esterne dell'Unione. Anche i paesi che aderiscono all'UE devono rispettare la Carta. L'articolo 6, paragrafo 2, impone all'UE di aderire alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Art. 21: principi che ispirano l'azione esterna dell'Unione. Si tratta dei seguenti principi: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, uguaglianza e solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite del 1945 e del diritto internazionale.

bilancio¹⁵. L'atto normativo importante già richiamato è rappresentato dal Green Deal Europeo e riconosce una responsabilità diretta di tipo ambientale su quelle regioni interne o esterne all'area geografica europea che sono maggiormente vulnerabili e che possono determinare situazioni di inabitabilità di alcuni territori, determinando quindi spostamenti di popolazione importanti. All'interno del Green Deal sono poi trattate le politiche orientate allo sviluppo di paesi terzi quali quelli africani. Uno sviluppo sostenibile di questi paesi, infatti, migliorerebbe la qualità della vita all'interno di quei territori, diminuendo in maniera significativa i flussi migratori forzati dovuti a cattive condizioni ambientali e sociali.

A livello sovranazionale europeo vi è poi il nuovo Patto di Migrazione e Asilo¹⁶ che, anche qui, pur non citando esplicitamente gli ESG, detta nuove regole sull'integrazione, inclusione e solidarietà verso i migranti¹⁷. Vi è poi il Fondo asilo migrazione e integrazione (Fami)¹⁸, che ha l'obiettivo di aiutare anche finanziariamente i paesi membri alla gestione dei flussi migratori e a garantire l'integrazione dei cittadini nei paesi di accoglienza.

Infine, sempre a livello UE un richiamo questa volta più esplicito ai fattori ESG, diretto alla Responsabilità Sociale dell'Impresa riguardante, oltre la questione ambientale anche la violazione dei diritti umani nella catena del valore, viene fatto dalla direttiva UE

¹⁵ Note tematiche sull'Unione Europea - <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/165/diritti-umani>, data ultima consultazione 12/07/24

¹⁶ Nuovo Patto su migrazione e asilo: via libera del Parlamento europeo - <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20240408IPR20290/nuovo-patto-su-migrazione-e-asilo-via-libera-del-parlamento-europeo>, data ultima consultazione il 13/10/24

¹⁷ Programmazione Integrata Pluriennale in tema di lavoro, integrazione e inclusione, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione - <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/Documents/Programmazione-integrata-gennaio-2022.pdf>

¹⁸ Il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) è un programma dell'Unione Europea istituito per sostenere la gestione dei flussi migratori e promuovere l'integrazione dei cittadini di paesi terzi. Finanzia progetti in quattro aree principali: asilo, migrazione legale, integrazione e rimpatrio. L'obiettivo è migliorare le capacità dei paesi membri di accogliere e integrare i migranti, garantendo la protezione internazionale e gestendo in modo efficace le politiche di migrazione.

2024/1760 CSDDD (Corporate Sustainability Due Diligence Directive)¹⁹: norma che approfondiremo più avanti.

2.1 Migranti climatici: iniziative di inclusione e integrazione

Vediamo ora come alcuni progetti, realizzati o ancora in corso, siano la dimostrazione empirica dell'acronimo ESG, e di come il racconto, il confronto e l'accoglienza faciliti la comprensione e spesso la risoluzione di problemi simili tra migranti e comunità ospitanti.

In un progetto sperimentale dell'Università di Bologna "End Climate Change, Start Climate of Change" realizzato nell'ambito della campagna europea "Climate of Change", che ha coinvolto 23 paesi europei, 14.000 studenti, 600 tra insegnanti ed educatori, si è cercato di utilizzare delle metodologie esperienziali di comunicazione e condivisione innovative al fine di sfatare nei giovani le idee, a volte semplicistiche, relative al cambiamento climatico, di come quest'ultimo possa essere causa di migrazioni e come combatterlo utilizzando metodologie resilienti di difesa dell'ambiente, di recupero del suolo e della biodiversità²⁰. Vediamo ancora altre iniziative virtuose realizzate.

- Il progetto del Fami concluso nel 2022 ha avuto l'obiettivo di promuovere l'inclusione dei migranti, valorizzando le loro competenze da mettere a disposizione delle imprese. Quest'iniziativa rispetta pienamente uno dei pilastri fondamentali dei fattori di sostenibilità: la "S" del sociale.
- "Le Rotte del Clima", progetto promosso dall'Associazione Systasis, ha raccolto storie ed esperienze significative di migranti fuggiti dalle loro terre di origine colpite da alluvioni simili a quelle che hanno devastato l'Emilia-

¹⁹ Direttiva (Ue) 2024/1760 del Parlamento Europeo e del Consiglio, Corporate Sustainability Due Diligence Directive - https://Eur-Lex.Europa.Eu/Legal-Content/It/Txt/Pdf/?Uri=Oj:L_202401760, ultima data di consultazione 14/09/24

²⁰ Climate of Change - <https://climateofchange.info/italy/about-the-project/>

Romagna. I loro racconti e il confronto con situazioni geografiche e sociali potenzialmente simili servono ad elaborare nuove strategie a tutela ambientale e legale.

- Infine, l'iniziativa dell'Associazione Dikuntu ODV, premiata dall'UNHCR²¹ nel varesotto si occupa di agricoltura sostenibile e solidale impiegando manodopera migrante, trasferendo loro competenze in ambito agricolo.²²

2.2. Migranti economici: imprenditorialità straniera e impatto ESG in Italia

Quello che abbiamo visto finora ha riguardato la tematica relativa alla tipologia di migrazione derivante dalle sfide climatiche. Tuttavia, le migrazioni, come noto, sono correlate anche a motivazioni di tipo economico o politico. Tralasciando in questa sede la questione dei migranti politici e dei rifugiati, riguardo invece i migranti economici vediamo come, incentivare o disincentivare le rotte migratorie verso paesi più ricchi è certamente una responsabilità politica delle istituzioni governative. Spetta a queste ultime, infatti, in sintonia con i fattori ESG, intravedere una possibilità del territorio di aumentare la propria capacità produttiva utilizzando la forza lavoro straniera, che ha il duplice effetto di promuovere la crescita demografica e accrescere il benessere sociale per i migranti e per gli autoctoni.

Guardando all'Italia vediamo come il nostro sistema produttivo si basa sulle piccole e medie imprese, quelle aziende, cioè, che hanno meno di 250 addetti e il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro. Tra queste crescono in maniera importante le imprese di origine straniera, maggiormente extra-comunitaria, costituite in larga misura da iniziative di cittadini immigrati e residenti in Italia. Il tasso di crescita di queste aziende

²¹ Unhcr the un Refugee Agency - <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/notizie/9-300-rifugiati-inseriti-nel-mondo-del-lavoro-con-welcome-nel-2022/>, data ultima consultazione il 20/09/24

²² A. B. SUMAN, *Migranti climatici, così l'ascolto attivo aiuta chi arriva e le comunità di approdo - Ascolto attivo, tutela giudiziaria, valorizzazione delle competenze, storytelling, teatro: esperienze virtuose di accoglienza dei migranti climatici*, EconomiaCircolare.com - <https://economiecircolare.com/migranti-climatici-storie-ascolto-attivo/>

aumenta di molte unità di anno in anno, registrando sempre un saldo positivo tra aperture di nuove attività e cessazioni. Secondo i dati ufficiali Istat²³ e Unioncamere 2023²⁴, vediamo come le imprese extra-UE hanno registrato un tasso di crescita positivo pari allo 2% rispetto al 2022, validando una tendenza sempre positiva su base quinquennale e rappresentando per il 2023 l'11% del totale delle imprese attive sul territorio nazionale.

Alla luce di questi dati è di tutta evidenza che l'imprenditoria immigrata non costituisca un elemento di erosione del Pil, producendo invece un benefico apporto all'economia italiana sia in termini di produzione di reddito, sia in termini di entrate erariali, e questo anche a fronte delle rimesse dei migranti verso i Paesi di origine. Infatti, secondo l'ultimo Dossier Statistico Immigrazione 2023, la differenza tra le spese dello stato italiano legate all'accoglienza e le entrate erariali generate dal lavoro dei migranti in Italia ha prodotto un saldo positivo pari a 6,5 miliardi di euro²⁵. Questo dimostra come la presenza di lavoratori extra-comunitari in Italia produca di fatto un beneficio sia economico che sociale al Paese, compensando, almeno in parte, e in perfetta coerenza con gli standard di sostenibilità ESG, le sfide sul deficit demografico e di integrazione sociale e quelle economiche dovute per esempio al drammatico disavanzo di bilancio dell'Inps, derivante dai non sufficienti contributi versati dai giovani rispetto alle prestazioni pensionistiche erogate dall'ente. Ad avvalorare la tesi demografica vi è, inoltre, un autorevole studio del 2016 dell'FMI, l'"Impact of Migration on Income Levels in Advanced Economies", che si concentra sulla valenza economica delle "migrazioni altamente qualificate" e di quelle "non qualificate", dove le prime contribuiscono

²³ Censimento permanente delle imprese 2023: primi risultati - <https://www.istat.it/it/files/2023/11/REPORTCensimprese.pdf>, data ultima consultazione l'8/09/24

²⁴ Rapporti sull'Economia. Imprenditoria straniera: dati al II trimestre 2023 - https://www.fi.camcom.gov.it/sites/default/files/uploads/Studi_Informazione_Economica/Archivi/Statistica_studi_e_prezzi/Imprenditoria%20straniera.%20Giugno%202023.pdf, data ultima consultazione il 5/10/24

²⁵ S. CAMILLONI, *L'immigrazione come risorsa per l'Italia: il saldo positivo di 6,5 miliardi di euro tra spese di accoglienza e introiti lavorativi* - <https://stranieriinitalia.it/attualita/immigrazione-come-risorsa-per-litalia-il-saldo-positivo-di-65-miliardi-di-euro-tra-spesa-di-accoglienza-e-introiti-lavorativi/>, data ultima consultazione il 12/10/24

maggiormente alla crescita del Pil nazionale, mentre le seconde hanno funzione di complementarità in rapporto soprattutto alla popolazione ospitante che invecchia²⁶.

Sempre secondo la logica dettata dai fattori ESG, in termini sociali e di welfare, gli immigrati che contribuiscono ad aumentare le entrate salariali dell'Inps, compensano il calo delle nascite nel nostro paese e di conseguenza il deficit di cittadini italiani iscritti nei registri dei contribuenti²⁷. Evidentemente, in assenza di immigrazione regolare, qualora l'Italia non riuscisse a finanziare un costo crescente del welfare e a frenare il debito pubblico, si verificherebbe un rallentamento della crescita economica del Paese.

L'invecchiamento della popolazione, infatti, incide negativamente sul welfare in termini di costi sanitari (gli anziani, nonostante consumino meno rispetto ai giovani, necessitano di maggiore assistenza e cure mediche) e di sostenibilità delle pensioni, mentre la riduzione della popolazione induce una frenata alla crescita del Pil, che non è quindi in grado di sostenere il debito pubblico.

In conclusione, in Italia, secondo la direttrice "S" (Social) degli ESG e in termini di welfare sociale, senza il contributo dei migranti, che provoca un immediato e significativo aumento della popolazione attiva, una crescita del tasso di occupazione e un aumento della produttività, si dovrebbe intervenire solo attraverso manovre aggressive volte a ridurre le prestazioni e ad innalzare l'età pensionabile, o a politiche incentivanti le nascite che comunque non avrebbero un impatto significativo, in termini di maggiori entrate contributive, prima di venti anni²⁸.

3. Attori privati, ESG e migrazioni: il ruolo delle aziende

È ormai di tutta evidenza che, oltre la più ampia responsabilità riconosciuta alle imprese, soprattutto quelle energivore, il comportamento delle aziende in termini di azioni sociali

²⁶ F. JAUMOTTE; K. KOLOSKOVA; S. C. SAXENA, *Impact of Migration on Income Levels in Advanced Economies*, 2016

²⁷ Relazione annuale Presidente Inps anno 2017

²⁸ R. LANCELLOTTI E S. PROVERBIO, *Dialogo sull'immigrazione tra falsi miti e scomode verità*, Mondadori, Milano, 2018

e ambientali sostenibili lungo la catena del valore, può influenzare direttamente e indirettamente le scelte dei migranti di collocarsi dove le condizioni ambientali, sociali ed economiche sono più favorevoli. Le imprese, quindi, nelle loro scelte d'investimento e nelle loro azioni quotidiane, si assumono una responsabilità sociale e territoriale, locale o globale, a seconda dell'ampiezza della propria rete di interazione e coinvolgimento di altre aziende più o meno grandi lungo tutta la catena del valore. Stiamo parlando, dunque, di Responsabilità Sociale d'Impresa (o CSR, Corporate Social Responsibility) la cui prima storica definizione si riferiva all'obbligo «degli uomini d'affari di perseguire tali politiche, di prendere quelle decisioni o di seguire quelle linee d'azione che sono desiderabili in termini di obiettivi e valori della nostra società»²⁹. Questa definizione è stata poi ulteriormente ampliata quando si sostiene che un imprenditore non svolge pienamente la propria responsabilità sociale «se si limita a rispettare i requisiti minimi di legge, perché questo è ciò che farebbe qualsiasi buon cittadino»³⁰. L'ultima e forse più soddisfacente definizione di RSI la troviamo in Carrol: «la CSR comprende le aspettative economiche, legali, etiche e discrezionali che la società matura nei confronti delle organizzazioni in un dato momento»³¹. Partendo da qui e volendo passare la Responsabilità Sociale d'Impresa al vaglio dei fattori ESG, possiamo immaginarla come un contenitore di tutti gli elementi che compongono gli standard di sostenibilità. In questa prospettiva l'UE ha inteso legiferare con due direttive specifiche riguardanti la rendicontazione e il monitoraggio della sostenibilità delle aziende di più grandi dimensioni e che, già a partire dal 2024, sono obbligate a rispettare. La prima è la direttiva 2022/2464 denominata Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD), che impone alle aziende europee di rendere pubblici, mediante la produzione di un documento denominato “rendiconto di sostenibilità”, i propri impatti a livello sociale e a livello ambientale. La seconda è la direttiva 2024/1760 denominata Corporate Sustainability Due

²⁹ H. BOWEN, *Social Responsibilities of the Businessman*. New York: Harper & Row., 1953

³⁰ K. DAVIS, *The case for and against business assumption of social responsibilities*. *Academy of Management Journal*, 1973, 16 (2), 312-322, p. 313

³¹ A. B. CARROLL, *A three-dimensional conceptual model of corporate social performance*. *Academy of Management Review*, 4, 497-505. Carroll, A.B. (1991). The pyramid of corporate social responsibility: toward the moral management of organizational stakeholders. *Business Horizons*, 1979, 34 (4), 39-48

Diligence Directive (CSDDD), che si focalizza sulla catena del valore e obbliga le aziende europee a verificare la sostenibilità ambientale e sociale dei propri fornitori. Tornando alla questione dei flussi migratori, vediamo quindi come la RSI, analizzata lungo le tre direttrici dei fattori ESG, può essere responsabile direttamente o indirettamente del cambiamento climatico (“E” di Environmental) e influenzare conseguentemente le migrazioni di tipo ambientale. Per quanto riguarda invece le migrazioni di tipo economico e sociale (“S” di Social), la RSI diviene cruciale, quando le aziende mettono in essere pratiche di assunzione sfavorevoli e/o di delocalizzazione (“G” di Governance).

I fattori ESG a livello di attori privati agiscono dunque sia sulle cause che sulle conseguenze dovute al cambiamento climatico e ai flussi migratori forzati. Da un lato, cercando di prevenire le conseguenze migratorie dovute al *climate change*, dall’altro gestendo al meglio i migranti una volta giunti sui nuovi territori.

Sul primo argomento a livello di governance mondiale intervengono come visto in precedenza, l’Accordo di Parigi e gli SDGs dettati dall’Agenda 2030, mentre a livello europeo, soprattutto a partire dal Green Deal, sono state introdotte, oltre alla CSRD e la CSDDD viste in precedenza, normative specifiche per le imprese di medio-grandi dimensioni di salvaguardia e ripristino dell’ambiente e che fanno sempre riferimento agli ESG: vediamo, tra le altre, la “Tassonomia verde” e il “DNSH”, concetti fondamentali nell’ambito della finanza sostenibile. La prima è un sistema di classificazione delle attività economiche per definire quali possono essere considerate ecologicamente sostenibili e possono contribuire in maniera sostanziale al *climate change* come: mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici; uso sostenibile e protezione delle risorse idriche e marine; economia circolare; prevenzione e controllo dell’inquinamento; protezione della biodiversità e degli ecosistemi. Secondo questa classificazione tassonomica solo le attività che perseguono almeno uno di questi obiettivi senza comprometterne altri possono essere definite sostenibili³². Dalla Tassonomia verde deriva

³² Tassonomia Verde, Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all’istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32020R0852>, data ultima consultazione il 9/10/24

il principio del “*Do Not Significant Harm*”, secondo il quale un’attività economica non deve arrecare danno significativo all’ambiente e, se lo causa, lo deve riparare. Allo stesso tempo le attività classificate come sostenibili se contribuiscono a un obiettivo, ad esempio di riduzione dei gas serra, non devono allo stesso tempo nuocere ad altri aspetti ambientali, come la qualità delle risorse idriche e la biodiversità del pianeta.

Queste che abbiamo analizzato sono quindi le questioni che riguardano gli effetti migratori forzati derivanti dal cambiamento climatico. Occorre ora invece approfondire la seconda questione non meno interessante e cioè la gestione dei migranti, a livello “S” Social, una volta che essi si sono insediati nei territori di destinazione. In questo senso i fattori ESG e tutte le norme correlate hanno il compito di monitorare le condizioni di lavoro, per evitare pratiche di sfruttamento o di “schiavitù moderna”. Nel 2013 un gruppo di investitori ha sviluppato una metodologia di valutazione, basata sui Principi guida dell’ONU su Imprese e Diritti Umani (UNGP), per monitorare il rispetto dei diritti umani da parte delle multinazionali e lungo la catena del valore: il *Corporate Human Rights Benchmark* (CHRB). Uno studio del 2019 ha dimostrato la valenza dell’applicazione della CHRB su più anni (2017, 2018 e 2019) che ha evidenziato come alcune tra le più grandi multinazionali (come Nestlé, Tesco e Coca Cola) abbiano riconosciuto che occorre migliorare le proprie pratiche aziendali sulla questione diritti umani³³. Un ulteriore studio è stato condotto sugli Investimenti Diretti Esteri parametrizzati ai criteri ESG. La ricerca realizzata negli anni dal 2010 al 2022 ha rilevato una correlazione del 35% tra gli IDE elaborati secondo standard ESG e l’afflusso di migranti. Gli IDE, che possiamo qui definire “sostenibili”, riducono l’emigrazione e incentivano contemporaneamente l’immigrazione. Evidentemente nei luoghi analizzati (Francia, Germania, Polonia e Repubblica Ceca), gli IDE così elaborati hanno procurato un miglioramento della qualità della vita e una crescita economica unita a una maggiore trasparenza aziendale³⁴.

³³ C. OFORJI, *The corporate Human Rights Benchmark: Sparking a Race to the Top?*, International Company and Commercial Law Review, 2019, 31 (1) pp. 25-39

³⁴ D. ZATONATSKIY, S. LEONOV, W. CIEŚLIŃSKI, L. VASA, *Determinants of Global Migration: The Impact of Esg Investments and Foreign Direct Investment*, Economics & Sociology, 2024

3.1 *Le Società Benefit e la Benefit Corporation come modello d'impresa innovativo e sostenibile per la gestione dei migranti*

Nell'ambito degli standard di sostenibilità ESG è bene evidenziare che in Italia esiste un modello d'impresa che possiamo definire sostenibile "per natura": la Società Benefit³⁵. Questo modello, che si ispira al primo prototipo d'azienda sostenibile nato negli Stati Uniti, la Benefit Corporation³⁶, è regolamentato in Italia a partire dal 2016, introdotto dalla legge di stabilità n. 208 del 28 dicembre 2015, commi 376-383, allegati 4 e 5.

L'impresa benefit, come la B-Corporation, persegue obiettivi di lucro ma anche di beneficio comune, per la comunità, per il territorio e per l'ambiente, in perfetta sintonia con quanto richiesto dai fattori ESG. Questo modello imprenditoriale è assolutamente volontario e fuoriesce dall'alveo dei dettati normativi europei obbligatori e che abbiamo visto in precedenza. In altre parole, l'impresa che decide di intraprendere la strada benefit, riconosce la propria responsabilità sociale all'interno di un contesto territoriale più o meno ampio, e sa che, dopo aver tratto i propri profitti, dovrà restituire alla comunità qualcosa in termini sociali, ambientali e di raggiungimento dei target prefissati di bene comune coincidenti con gli obiettivi dettati dall'Agenda 2030. Un caso di studio interessante di conseguimento degli obiettivi benefit e di bilanciamento tra lucro e bene comune in un quadro ESG è rappresentato dall'azienda Mygrants srl Società Benefit che ha tra gli obiettivi quello di «trasformare i flussi migratori in un'enorme opportunità [...] per implementare politiche in grado di generare sostanziali benefici economici, sociali e comunitari a beneficio delle comunità ospitanti». L'azienda, che offre servizi di inserimento lavorativo di migranti, si occupa di agevolare l'accesso al credito, alla formazione e ai servizi per l'autoimprenditorialità. I risultati raggiunti sono interessanti

³⁵ *Le Società Benefit e i fattori ESG per la valorizzazione del Patrimonio Culturale in Italia*, in M. Sponziello, pp. 47-66, 2024, Mimesis Edizioni

³⁶ Benefit Corporation - United States & Canada, <https://usca.bcorporation.net/benefit-corporation/>, ultima consultazione in data 28/10/24

e disponibili sul sito dell'azienda. Le metriche registrano una collocazione di 623 mila stagisti, 74 mila talenti individuati e circa 6 mila inserimenti lavorativi³⁷.

Possiamo quindi affermare che il modello benefit, o b-corporation, rappresenta un approccio innovativo e sostenibile riguardo alle sfide imposte dalla migrazione forzata. Il caso di Mygrants è emblematico su come un'azienda privata che persegue naturalmente fini di lucro, possa produrre impatti vantaggiosi per i migranti, le comunità ospitanti e il territorio, in coerenza con quanto richiesto dai fattori di sostenibilità ESG.

Conclusioni

Dall'analisi effettuata dal punto di vista della normativa e dei casi studio, vediamo come l'integrazione dei fattori di sostenibilità tra governance pubblica e governance privata sia per le questioni ambientali che per quelle sociali, risulti essere di fondamentale importanza al fine di gestire la complessità del fenomeno migratorio, sia che si tratti di migrazioni forzate di tipo ambientale, sia che si tratti di migrazioni dovute a motivazioni di tipo economico. Da un lato le istituzioni possono promuovere e garantire strategie sostenibili di inclusione e integrazione sociale per raggiungere migliori standard di benessere, incrementando a livello demografico la popolazione e aumentando la produttività all'interno del territorio ospitanti, dall'altro lato le aziende possono supportare queste politiche mediante pratiche etiche ambientali e sociali lungo tutta la catena del valore. Queste azioni abbracciano i principi dettati dalla Corporate Social Responsibility (CSR) e integrati nelle norme ESG, e abbiamo visto che possono essere volontarie andando oltre il semplice rispetto dei requisiti di legge per le aziende medio-piccole, divenendo tuttavia obbligatorie quando riguardano imprese di più grandi dimensioni, con un interessamento geografico produttivo che va oltre il singolo paese. Nei casi presi in esame si è evidenziato come empiricamente i fattori ESG favoriscano la comprensione e la coesione sociale tra migranti e comunità ospitanti. In Italia il contributo

³⁷ www.mygrants.it ultima consultazione in data 28/10/24

dei migranti risulta evidente a breve termine sia da un punto di vista finanziario, quando garantisce la sostenibilità del sistema pensionistico, sia da un punto di vista di compensazione dei saldi demografici negativi dovuti ai persistenti bassi tassi di natalità. Infine, l'analisi dell'azienda benefit, la Mygrants srl SB, è risultata essere un modello d'impresa sostenibile e rispondente alle sfide imposte dalle migrazioni forzate.

SALVATORE AMATO

L'esercizio e il riesercizio del potere amministrativo: le criticità legate al tema migratorio

The Exercise and Re-Exercise of Administrative Power Critical Issues Related to the Immigration

Abstract: Il contributo, partendo dall'analisi del fenomeno dell'“alternanza tra procedimento e processo”, attraverso lo studio giurisprudenziale, intende avanzare una proposta risalendo al cuore dell'istituto del riesercizio del potere amministrativo, riflesso del principio di in-consumabilità del potere. Orientando le argomentazioni mediante il principio di umanità, proprio del diritto delle migrazioni, si tenterà di trovare una soluzione in grado di limitare l'in-consumabilità del potere e, dunque, l'illimitato esercizio e riesercizio del potere amministrativo.

Abstract: The contribution, starting from the analysis of the phenomenon of the “alternation between proceedings and trial”, through the study of case law, intends to make a proposal going back to the heart of the institution of the re-exercise of administrative power, a reflection of the principle of in-consumability of power. Orienting the arguments by means of the principle of humanity, proper to migration law, an attempt will be made to find a solution capable of limiting the in-consumability of power and, therefore, the unlimited exercise and re-exercise of administrative power.

Keywords: immigrazione; riesercizio del potere; amministrazione; effettività della tutela.

Keywords: immigration; re-exercise of power; administration; effectiveness of protection.

1. *Introduzione, scopo e limiti della ricerca*

Il presente contributo intende evidenziare, con occhio critico, il rapporto sussistente tra potere amministrativo ed effettività della tutela giurisdizionale - secondo cui il processo deve attribuire all'interessato tutto ciò che allo stesso spetta in virtù del diritto sostanziale

- nello specifico contesto del diritto dell'immigrazione¹. In altre parole, intende comprendere nella materia dell'immigrazione, particolarmente sensibile al principio di effettività², certezza e rapidità della “decisione definitiva”, il rapporto tra potere amministrativo e il suo riesercizio - da un lato - e il principio di effettività della tutela giurisdizionale - dall'altro. La prospettiva che verrà utilizzata muoverà dalle esigenze specifiche del diritto dell'immigrazione. Pertanto, le conclusioni e le argomentazioni logico-giuridiche saranno realizzate prendendo in considerazione esclusivamente la tutela dei diritti fondamentali dei soggetti migranti e le loro specifiche esigenze nel contesto della particolare condizione in cui si ritrovano. Per quanto concerne la metodologia, il contributo intende analizzare la questione attraverso uno studio che ponga a confronto i principi in tema di riesercizio del potere da parte dell'amministrazione e la casistica giurisprudenziale, in un'ottica orientata sui principi in tema di diritto dell'immigrazione,

¹ Per un inquadramento circa il riparto di giurisdizione nella specifica materia migratoria si segnala G. TROPEA, *Riparto di giurisdizione e immigrazione: note critiche sul “nomadismo giurisdizionale”*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 1, 2022, pp. 141-170.

² Per una ricostruzione del principio di effettività della tutela da riconoscersi nella materia delle migrazioni e alla luce della Corte EDU si segnala M. INTERLANDI, *Alla periferia dei diritti: l'effettività della tutela dei diritti degli immigrati tra i rimedi giurisdizionali interni e le indicazioni ricavabili dal contesto europeo*, in «federalismi.it», 2017, pp. 10-12, secondo cui «la Corte EDU ha, infatti, individuato alcuni standard di tutela processuale in materia di immigrazione, muovendo innanzitutto da una interpretazione estensiva dell'art. 13 della CEDU ed obbligando gli ordinamenti interni ad introdurre rimedi effettivi dinanzi ad autorità nazionali giurisdizionali e/o amministrative. In particolare, il requisito della “effettività” della tutela, previsto dall'art. 13 della CEDU, è stato inteso dalla Corte EDU, con riferimento alla tutela degli immigrati, come l'obbligo di rendere disponibile a livello nazionale rimedi giurisdizionali idonei a garantire una tutela soddisfacente del diritto violato. Pertanto, uno dei profili rilevanti affinché il ricorso proposto dallo straniero possa dirsi effettivo, riguarda la natura del sindacato esercitato dall'autorità adita sul provvedimento impugnato, che, secondo l'orientamento della Corte, deve potere valutare “*the substance of an arguable complaint under the Convention*”, e decidere nel merito la questione relativa al diritto violato. Sotto questo aspetto la Corte EDU tende ad adottare un approccio differenziato a seconda del tipo di provvedimento e del tipo di violazione contestata. In particolare, in relazione ai provvedimenti di espulsione e respingimento, che potrebbero esporre il destinatario a subire trattamenti degradanti e inumani, configurando una violazione dell'art. 3 CEDU, il principio di effettività della tutela si traduce nell'obbligo dell'organo adito di esercitare un sindacato particolarmente rigoroso, definito come “*close scrutiny*” o “*independent and rigorous scrutiny*”, in linea con l'importanza riconosciuta ai diritti protetti da tale norma. Sì che, in tali casi, la Corte ha puntualizzato che l'autorità giudiziaria deve valutare scrupolosamente i rischi eventualmente lamentati dal ricorrente, dandone conto in sede di motivazione, e che tale accertamento non può tradursi in una mera verifica sulla correttezza del bilanciamento di interessi operato dall'amministrazione». Secondo l'impostazione in discorso «in definitiva, seguendo l'orientamento della Corte EDU, l'art. 13 della Convenzione risulta violato quando non sono previsti rimedi processuali [...] oppure, infine, quando, pur in presenza di rimedi giuridici avverso la violazione dei diritti della Carta Edu, questi sono stati ritenuti non adeguati ad assicurare una tutela giurisdizionale effettiva».

al fine di evidenziare la necessità, nella stessa materia, di giungere a pronunce certe in tempi brevi.

In ultima istanza, si tenterà di capire se sia possibile limitare la logorante «alternanza tra procedimento e processo»³, che comporta l'impossibilità di addivenire ad una definizione certa e stabile del rapporto sostanziale, comportando un grave dispendio di risorse pubbliche e private e che, nello specifico ambito del diritto dell'immigrazione, può ingenerare gravi conseguenze in termini di sicurezza del soggetto interessato, nonché in termini di lesione di diritti fondamentali.

Difatti, nella realtà dell'attività amministrativa, come si avrà modo di evidenziare, può avvenire che la pubblica amministrazione non si conformi al giudicato amministrativo, senza che, per tale circostanza, si possa adire il giudice dell'ottemperanza⁴. Tale atteggiamento, contribuendo a rallentare la concreta definizione del rapporto sostanziale - in un contesto in cui il fattore tempo assume connotati di essenzialità⁵ - comporta la potenziale lesione per il soggetto migrante del diritto a ottenere accoglienza, giungendo in ultima istanza alla potenziale lesione dei suoi diritti fondamentali. Esempio emblematico si ritrova nella pronuncia – che si avrà modo di analizzare più nello specifico - del Cons. di Stato, sez. III, n. 8340 del 15.09.2023, in cui si afferma che quando l'amministrazione rinnova l'esercizio delle sue funzioni dopo l'annullamento di un atto

³ C. NATALICCHIO, *L'effetto conformativo del giudicato amministrativo ultradecennale e la riedizione del potere. Le forme di tutela del privato e la crisi della cooperazione tra amministrazione e cittadino*, in «Il diritto amministrativo. Rivista giuridica», 8, 2024. Si veda altresì A. DI CAGNO, *Giudicato e riedizione del potere: esaurimento della discrezionalità nel rapporto con la pronuncia del giudice amministrativo*, in «Giurisprudenza Italiana», 3, 2020, pp. 731-746.

⁴ Si veda A. ZITO, *Discrezionalità amministrativa e consumazione del potere*, in «AIPDA Forum», *Discrezionalità e amministrazione*, ottobre 2022, in cui si delinea un *agere* amministrativo “a rate” in cui «dopo avere adottato un provvedimento di diniego contro il quale il destinatario ha proposto ricorso al giudice amministrativo ottenendo una sentenza favorevole di annullamento, le pubbliche amministrazioni, nel riesercitare il potere, adottano un nuovo provvedimento di diniego basato su altri presupposti, ragioni o motivi che dir si voglia, al quale segue un nuovo ricorso al giudice amministrativo, la sentenza di annullamento e un nuovo esercizio del potere che nega al privato il provvedimento richiesto adducendo altri presupposti e così via in una sorta di gioco in cui si torna sempre al punto di partenza senza che il privato abbia commesso nessun errore e dunque debba in ragione di ciò essere penalizzato».

⁵ In tema di essenzialità di un termine ragionevole di conclusione del procedimento legato al tema migratorio si veda Cons. St., sez. III, sentenza n. 9742 del 07.11.2022, laddove viene affermato che «pur in assenza di una puntuale indicazione normativa, sia possibile rinvenire nelle maglie della normativa un implicito termine residuale applicabile ai procedimenti in oggetto e che il termine possa ricavarsi in via interpretativa proprio dalle disposizioni di legge» nonché sulla base dei principi dell'ordinamento.

operato dal giudice amministrativo, l'interessato che intende impugnare le nuove conclusioni raggiunte dell'amministrazione può proporre un unico giudizio davanti al giudice dell'ottemperanza lamentando la violazione o elusione del giudicato, oppure la presenza di nuovi vizi di illegittimità. Nella rinnovata determinazione il giudice dell'ottemperanza è tuttavia chiamato a qualificare le domande prospettate distinguendo quelle attinenti propriamente all'ottemperanza da quelle che hanno a che fare con il prosieguo dell'azione amministrativa (che pare per l'appunto illimitato), traendone le necessarie conseguenze quanto a rito, ai poteri decisorii e, dunque, rinviando ad un nuovo giudizio di merito che, a propria volta, non sarà in grado di consumare il potere nelle mani dell'amministrazione. Difatti, l'amministrazione potrà riesercitare il potere, generando un circolo vizioso tra il riesercizio del potere e l'inefficacia della tutela giurisdizionale.

In altre parole, il giudicato potrebbe non trovare effettività e il riesercizio del potere amministrativo potrebbe non avere limiti, innescando un'alternanza tra procedimento e processo che lede i principi di certezza del diritto, tempestività e rapidità nell'emanazione di un provvedimento, nonché il legittimo affidamento dell'interessato⁶.

⁶ Da intendersi, secondo la giurisprudenza, come principio che, nell'ambito dei rapporti di diritto amministrativo, configura un affidamento del privato sul "legittimo esercizio" del potere amministrativo e sul corretto operato dell'amministrazione, conforme ai principi di correttezza e buona fede (Cons. St., Ad. Plen., sentenze nn. 19-20-21 del 29.11.2021). Così anche Cass., Sez. Un., ordinanza n. 1567 del 19.01.2023, secondo cui il dovere di comportarsi secondo correttezza e buona fede rappresenta una manifestazione del più generale dovere di solidarietà sociale, che trova il suo principale fondamento nell'art. 2 Cost. e grava reciprocamente su tutti i membri della collettività. Tale dovere si intensifica e si rafforza, trasformandosi in dovere di correttezza e di protezione, quando tra i consociati si instaurano momenti relazionali socialmente o giuridicamente qualificati, tali da generare, unilateralmente o, talvolta, anche reciprocamente, ragionevoli affidamenti sull'altrui condotta corretta e protettiva. Deve quindi riconoscersi l'esistenza di una proporzionalità diretta tra l'ambito e il contenuto dei doveri di protezione e correttezza, da un lato, e il grado di intensità del momento relazionale e del conseguente affidamento da questo ingenerato, dall'altro; cosicché, da chi esercita, ad esempio, un'attività professionale "protetta" (ancor di più se essa costituisce anche un servizio pubblico o un servizio di pubblica necessità) e, a maggior ragione, da chi esercita una funzione amministrativa, costituzionalmente sottoposta ai principi di imparzialità e di buon andamento (art. 97 Cost.), il cittadino si aspetta uno sforzo maggiore, in termini di correttezza, lealtà, protezione e tutela dell'affidamento, rispetto a quello che si attenderebbe dal *quisque de populo*. Dunque, è proprio nel rapporto tra amministrazione e cittadino che meglio si apprezza la portata dei principi di buona fede e legittimo affidamento. Per un'analisi completa della pronuncia si veda C. FRAGOMENI, *Responsabilità dell'amministrazione tra affidamento legittimo od incolpevole (nota a Cassazione Civile, Sezioni Unite, 19 gennaio 2023, n. 1567)*, in «Giustizia Insieme», giustiziainsieme.it, 22.09.2023. Per un'analisi recente del principio di buona fede nei rapporti di diritto amministrativo si segnala A. CARBONE, *Considerazioni generali su buona fede e responsabilità nel diritto amministrativo*, in «P.A. Persona e Amministrazione», V. 13, n. 2, 2023, pp. 603-680.

Come sostenuto⁷ con riferimento all'illimitato riesercizio del potere amministrativo, i tentativi della dottrina e della giurisprudenza di individuare nel processo amministrativo il luogo di definizione del rapporto controverso, paiono doversi arrestare davanti alla realtà di un potere che sopravvive al suo esercizio e che dunque dispone del rapporto dopo la sentenza.

Tuttavia, nel contesto migratorio e, dunque, per gli interessi in gioco, legati alla tutela e alla garanzia di diritti fondamentali, si tenterà di avanzare una impostazione alternativa all'illimitato riesercizio del potere amministrativo, in grado di apprestare effettività ai diritti fondamentali dei soggetti migranti e per risolvere ciò che è stata definita «la crisi della cooperazione tra amministrazione e cittadino»⁸.

2. *Il riesercizio del potere e i correttivi della dottrina e della giurisprudenza*

Alla luce del carattere pubblico dell'interesse curato dall'amministrazione - il quale prevarrebbe sugli interessi connessi alla stabilità del provvedimento⁹ - è stato, sino ad oggi, giustificato il riesercizio del potere da parte di una amministrazione che già, in precedenza, adottava un provvedimento completo ed efficace. Secondo tale ricostruzione, l'amministrazione è dotata di un potere potenzialmente inesauribile, che sopravvive all'emanazione dell'atto; caratteristica del potere che viene ricavata dalla natura della pubblica amministrazione, direttamente collegata alla funzione di perseguire l'interesse pubblico. In altre parole, viene affermato che «la stabilità è travolta dalla libertà, dalla mutevolezza delle circostanze e delle forme in cui il potere amministrativo è chiamato ad

⁷ M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo. Profili critici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 131.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, p. 166, secondo cui «non avrebbe senso affidare un interesse alle cure dell'amministrazione, se non le si consentisse di prendersene cura costantemente e in ogni tempo. In questa logica l'inesauribilità è un carattere necessario del potere amministrativo, connaturato alla logica stessa dell'amministrare per fini pubblici: posto che l'amministrazione deve essere in condizione di curare l'interesse pubblico al tempo presente». Sul tema si veda anche M. D'ANGELOSANTE, *Discorrendo su inesauribilità e consumazione del potere amministrativo a partire da un recente studio*, in «Diritto pubblico», 3, 2019, pp. 831-861.

apprezzare e a valutare un interesse pubblico che si rinnova continuamente nella sua attualità»¹⁰. Dunque, l'inesauribilità del potere amministrativo viene qualificata come caratteristica intrinseca, insita nello stesso esercizio del potere, alla luce del carattere elastico e mutevole delle valutazioni sull'interesse pubblico realizzate dall'amministrazione pubblica¹¹. L'inesauribilità avrebbe, nella realtà delle vicende poste all'attenzione dell'amministrazione, una indubbia connotazione pratica, laddove la stessa amministrazione avrebbe uno strumento di certa efficacia per valutare nuovi e mutati elementi che rendono indispensabile un nuovo riesercizio del potere.

La stessa inesauribilità, tuttavia, contrasta con il principio di certezza del diritto e delle situazioni giuridiche, nonché con il principio di tutela del legittimo affidamento dei privati, qualora lo strumento venga inteso come illimitata ripetibilità dell'esercizio del potere. Da questo punto di vista, la funzione amministrativa viene accomunata con la funzione legislativa. Difatti, «entrambe, quali funzioni pubbliche, sono come dei serbatoi che non si esauriscono mai, pur laddove abbiano ad oggetto il medesimo rapporto sociale o comportamento. In questo loro carattere è, dunque, implicita la eventualità che oggi si voglia ciò che domani potrebbe disvolersi, vale a dire che si abbia abrogazione della volontà precedentemente manifestata»¹².

L'indefinito riesercizio del potere nel senso sopra descritto comporterebbe ulteriori problematiche nel dispiegarsi del rapporto processuale tra amministrazione pubblica e cittadino. Infatti, lo stesso processo, qualora l'inesauribilità del potere venga intesa in senso assoluto, perderebbe quella effettività cui per natura dovrebbe tendere. In altre parole, se la pubblica amministrazione dispone di uno strumento in grado di valutare illimitatamente gli elementi che si pongono alla sua attenzione e senza limiti di esercizio, il processo, da strumento in grado di apprestare effettività di tutela agli interessi dei privati, si converte in mero strumento di consulenza non vincolante per una pubblica amministrazione che verrà indirizzata da un giudicato sfornito di contromisure in grado

¹⁰ M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo*, cit., p. 13.

¹¹ M. NIGRO, *Convenzioni urbanistiche e rapporti tra privati. Problemi generali*, in M. COSTANTINO, a cura, *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati*, Milano, 1978.

¹² M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo*, cit., p. 26.

di impattare e correggere il *vulnus* creato dal riesercizio. Un siffatto rapporto tra pubblica amministrazione e privato, in conclusione, vede la prima caratterizzata da poteri pressoché illimitati e privi di reali vincoli e il secondo totalmente sfornito di contromisure effettive per tutelare la propria situazione giuridica, non potendo neppure rivolgersi al giudice (che, per le ragioni anzidette, non disporrebbe di un reale strumento per vincolare il riesercizio del potere della PA). La sopravvivenza del potere all'annullamento da parte del giudice comporta, infatti, che l'amministrazione, una volta annullato il provvedimento, si trovi nella possibilità – mediante il riesercizio del potere - di emanare nuovamente un provvedimento non soltanto di contenuto identico, ma anche affetto dal medesimo vizio del precedente¹³; il privato, in siffatta situazione, potrebbe proporre un nuovo ricorso, che tuttavia non sarebbe in grado di vincolare l'amministrazione (in caso ovviamente di esito favorevole per lo stesso privato), in quanto potrebbe nuovamente riproporre l'atto viziato, innescando un circolo vizioso potenzialmente infinito¹⁴.

Per tentare di arginare l'illimitata possibilità per la pubblica amministrazione di riesercitare il potere, dottrina e giurisprudenza hanno nel tempo elaborato diverse argomentazioni, tra cui la teoria del vincolo oggettivo del giudicato e la teoria del cd. *one shot* temperato.

Con riferimento alla teoria del vincolo oggettivo del giudicato occorre, preliminarmente, delineare la definizione di giudicato amministrativo¹⁵. Una delle definizioni del giudicato amministrativo condivise dalla maggior parte della dottrina si fonda sulla immutabilità della decisione giurisdizionale, volta a risolvere definitivamente una controversia tra le parti¹⁶ e in grado di consentire allo stesso giudicato di acquisire un connotato di stabilità volto, dal punto sostanziale, a stabilizzare il rapporto intercorrente tra le parti. In altre parole, l'”oggetto” del processo, a seguito della pronuncia, tende a cristallizzare il rapporto sostanziale sottostante, rendendo il medesimo immutabile. Alla

¹³ *Ibid.*, p. 29

¹⁴ M. CLARICH, *Giudicato e potere amministrativo*, Milano, Cedam, 1989, p. 3

¹⁵ Sul punto G. URBANO, *Contributo sull'effettività del giudicato amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2020.

¹⁶ Sul punto si veda P.M. VIPIANA, *Contributo allo studio del giudicato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1990; F. BENVENUTI, voce *Giudicato (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. XVIII, Milano, 1969.

luce del passaggio della giurisdizione amministrativa da un sindacato sulla mera legalità amministrativa a un sindacato proiettato al rapporto¹⁷ e, dunque, alla tutela delle pretese sostanziali, può affermarsi che l'“oggetto” del processo viene individuato nella questione di legittimità sostanziale del provvedimento. In conclusione, mediante la teoria del vincolo oggettivo del giudicato, l'amministrazione consumerebbe il potere di provvedere nuovamente e per un numero illimitato di volte alla luce della presenza di un giudicato che si è pronunciato sulla legittimità della pretesa sostanziale affermata dal ricorrente¹⁸, determinando un effetto conformativo per la pubblica amministrazione, che dovrà attenersi a quanto stabilito nella motivazione della pronuncia.

Con riferimento, invece, alla teoria del “one shot”, occorre sin da subito sottolineare che nel nostro ordinamento non vige il principio del “one shot puro” – in virtù del quale sarebbe preclusa all'amministrazione la reiterazione del provvedimento di rigetto a seguito dell'annullamento di un primo provvedimento – bensì un principio differente,

¹⁷ G. GRECO, *L'accertamento autonomo del rapporto nel giudizio amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1980; G. GRECO, *Per un giudizio di accertamento compatibile con la mentalità del giudice amministrativo*, in «Dir. proc. amm.», fasc. 3, 1992; I. PAGNI, *La giurisdizione tra effettività ed efficienza*, in «Dir. proc. amm.», fasc. 2, 2016. Occorre altresì ricordare che l'impostazione di una giurisdizione amministrativa “sul rapporto” è stata confermata dalla nota sentenza delle Sezioni Unite n. 500 del 1999, con cui si è giunti ad attribuire adeguata considerazione all'esigenza di tutela delle posizioni sostanziali coinvolte nel processo.

¹⁸ Sul punto occorre sottolineare quelle impostazioni (M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo. Profili critici*, cit.) che legano l'operatività e l'efficacia della teoria in oggetto ai motivi di ricorso, i quali avrebbero la funzione di identificare e circoscrivere l'oggetto del giudizio e, dunque, i limiti oggettivi dello stesso giudicato, il quale andrà a statuire il rapporto sostanziale e, pertanto, l'esattezza delle argomentazioni del ricorrente. Sul punto si segnala Cons. St., sez. VI, sentenza n. 2657 del 26.05.2015 secondo cui «Il potere discrezionale che residua all'Amministrazione in seguito ad un annullamento giurisdizionale va esercitato tenendo conto della “motivazione” della sentenza, da interpretare a sua volta sulla base delle censure in concreto formulate dal ricorrente: di conseguenza, la clausola della salvezza delle “ulteriori attività procedurali” — contenuta in sentenza — non restituisce all'Amministrazione una libera “facoltà di scelta”, ma un potere-dovere di adottare un provvedimento di cura dell'interesse pubblico, che tenga conto delle specifiche statuizioni della sentenza in sede di rinnovazione ora per allora dei giudizi di avanzamento a seguito dell'annullamento disposto in sede giurisdizionale. In tale quadro, non è consentito alla commissione giudicatrice di modificare in senso peggiorativo la motivazione degli atti a suo tempo compilati per le parti risultate incontroverse, ripensando i contenuti delle valutazioni iniziali effettuate, perché ciò comporterebbe la giustificazione in via postuma del proprio operato già posto a base della sentenza di annullamento, laddove il giudicato non restituisce all'Amministrazione il più ampio potere di sottoporre a integrale valutazione lo scrutinando, con la totale ricompilazione del giudizio di avanzamento anche in senso parzialmente peggiorativo, mediante rivisitazione a tutto campo di elementi cristallizzati e rimasti incontroversi nel precedente giudizio, ma la obbliga a proporzionare unicamente i punteggi dell'interessato, risultati inadeguati in base alle statuizioni contenute nella medesima sentenza, senza riprendere in esame i dati di fatto a suo tempo valutati in sede amministrativa e non risultati oggetto di statuizioni di annullamento, tali da comportarne la rinnovazione».

“temperato”¹⁹ che, secondo la giurisprudenza, «consente all’Amministrazione pubblica che abbia subito l’annullamento di un proprio atto, di rinnovarlo una sola volta e, quindi, di riesaminare l’affare nella sua interezza, sollevando tutte le questioni che ritenga rilevanti, senza potere in seguito tornare a decidere sfavorevolmente neppure in relazione a profili non ancora esaminati»²⁰. Pertanto, al dovere della pubblica amministrazione di riesaminare complessivamente l’affare a seguito della prima pronuncia di annullamento, consegue la definitiva preclusione per ulteriori riedizioni di potere e, in sostanza, di tornare a decidere sfavorevolmente per il privato. Si attribuiscono quindi all’amministrazione due possibilità (l’esercizio del potere e il riesercizio), all’esito delle quali la stessa esaurisce il proprio potere di rinnovazione²¹.

In altre parole, il c.d. *one shot* temperato si manifesta in seguito al giudicato di annullamento di un provvedimento amministrativo; in tal caso l’amministrazione potrà, alla luce del suo ampio potere discrezionale, riesercitare il proprio potere, ma a condizione che sollevi, una volta per tutte, ogni questione ritenuta rilevante, perdendo in tal modo la possibilità di tornare a decidere in seguito e in modo sfavorevole per il privato. Ciò in quanto il giudicato non preclude una riedizione del potere amministrativo o, meglio, lo preclude limitatamente al *decisum*; tuttavia, qualora la PA, conformemente alla sua

¹⁹ F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo. Parte generale e parte speciale*, Roma, Dike giuridica, 2023.

²⁰ CGA, sentenza n. 597 del 18.05.2022, ma anche Cons. St., sez. II, sentenza n. 2378 del 14.04.2020. Sul punto anche Cons. St., sez. V, sentenza n. 144 del 08.01.2019, per cui «In applicazione del principio del c.d. *one shot* temperato, per evitare che l’amministrazione possa riprovvedere per un numero infinito di volte ad ogni annullamento in sede giurisdizionale, è dovere della stessa pubblica amministrazione riesaminare una seconda volta l’affare nella sua interezza, sollevando tutte le questioni rilevanti, con definitiva preclusione (per l’avvenire, e, in sostanza, per una terza volta) di tornare a decidere sfavorevolmente per il privato; tale principio costituisce il punto di equilibrio tra due opposte esigenze, quali la garanzia di inesauribilità del potere di amministrazione attiva e la portata cogente del giudicato di annullamento con i suoi effetti conformativi».

²¹ Sul punto, Cons St., sez. IV, sentenza n. 439 del 29.01.2015, secondo cui «la piena condivisione del principio secondo il quale l’Amministrazione, successivamente ad un annullamento giurisdizionale di un proprio provvedimento non è vincolata alla regola del "*one shot*" ma deve rideterminarsi sull’intero affare nella sua interezza, non potendo eventualmente (a seguito di un secondo giudicato annullatorio) fare emergere nuovamente elementi in grado di contrastare la pretesa del privato, il contrasto attiene nella portata di tale principio». Un corollario della tesi esposta è che, quando l’annullamento del provvedimento viene disposto per vizi formali e meramente procedimentali, non si forma alcun accertamento in ordine all’assenza dei fatti costitutivi del potere. Di conseguenza, l’amministrazione potrà rinnovare l’atto annullato.

discrezionalità, ritenga di doversi pronunciare nuovamente con il rigetto dell'istanza del privato ma per motivi differenti rispetto a quanto statuito dal giudice, sarebbe libera di farlo. Inoltre, detta consumazione del potere avrà un'efficacia endoprocedimentale e, dunque, limitata al solo procedimento da cui trae origine il *decisum*, potendo successivamente indirne uno diverso. Dunque, solamente nell'ipotesi in cui dal giudicato derivi un obbligo così puntuale tale da non lasciare alcun margine di discrezionalità all'amministrazione in sede di riedizione del potere, l'adozione di un provvedimento contrario a tale obbligo sarà passibile di ottemperanza; tuttavia, in caso contrario, ove continuino a residuare margini di discrezionalità per l'amministrazione, gli eventuali atti adottati in conseguenza a ciò saranno soggetti all'ordinario regime di impugnazione. Ebbene, tale impostazione (definita per l'appunto *one shot* temperato) è ormai pacifica in giurisprudenza, mossa dalla volontà di trovare un «punto di equilibrio tra due opposte esigenze, quali la garanzia di inesauribilità del potere di amministrazione attiva e la portata cogente del giudicato di annullamento con i suoi effetti conformativi»²².

Le due impostazioni, votate a limitare il riesercizio del potere da parte dell'amministrazione si fondano sull'assunto per cui la sentenza del giudice non va a determinare una modificazione giuridica, bensì tende a cristallizzare ed evidenziare una modificazione del rapporto sostanziale già intervenuta; se così è, tale rinnovato assetto non può essere nuovamente messo in discussione dall'amministrazione che dovrà, a questo punto, soddisfare il “bene della vita” richiesto dal privato.

Anche nel processo amministrativo, pertanto, il giudicato deve caratterizzarsi per un contenuto di accertamento idoneo a garantire alla parte vittoriosa il pieno godimento del risultato del processo e quindi vietare, se l'esito è favorevole al ricorrente, la riedizione del potere da parte della pubblica amministrazione che, in forza del contenuto preclusivo della riedizione del potere contenuto nella pronuncia, precluderà, per l'appunto, che lo stesso rapporto possa in un secondo momento essere alterato con un nuovo esercizio di potere²³.

²² Cons. St., sez. VI, sentenza n. 3480 del 04.05.2022.

²³ M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo*, cit., p. 82.

In conclusione, alla luce delle già indicate impostazioni, è possibile affermare che il giudicato amministrativo può acquistare la funzione di vietare il riesercizio del potere da parte dell'amministrazione e il processo, di conseguenza, è in grado di acquistare la funzione di stabilire l'assetto definitivo del rapporto sostanziale tra pubblica amministrazione e privato.

3. *L'inefficacia della tutela giurisdizionale tra riesercizio del potere e alternanza di procedimento e processo*

Volgendo lo sguardo alle pronunce in cui si concretizza il fenomeno dell'alternanza tra procedimento e processo e in cui si manifesta una lesione dei diritti fondamentali del soggetto migrante - in particolare, con riferimento alla certezza del diritto²⁴, definitività delle decisioni e legittimo affidamento - è possibile analizzare la già citata sentenza del Cons. di Stato, sez, III, n. 8340 del 15.09.2023. Si tratta di un'ipotesi in cui il Tribunale Amministrativo Regionale annulla il diniego da parte della questura di Milano dell'istanza di conversione del permesso di soggiorno per casi speciali. Dopo la pronuncia di primo grado la Questura a cui viene rimandata il rapporto dal punto di vista sostanziale adotta un nuovo atto di diniego e il destinatario del secondo provvedimento propone nuovamente ricorso, sia per l'annullamento della nuova determinazione dell'amministrazione (in quanto viziata da motivi di illegittimità dell'atto) sia per l'ottemperanza della prima sentenza pronunciata dal TAR (per violazione o elusione di giudicato).

Il TAR Milano respinge la richiesta di ottemperanza ritenendo che l'atto successivo sia coerente con il primo giudicato, trascurando tuttavia la parte del ricorso dedicata all'evidenziazione di vizi di legittimità dell'atto impugnato. In sede di appello viene sollecitata la riforma della pronuncia di primo grado, sostenendo l'erroneità della stessa

²⁴ Si veda Cass., Sez. Un., sentenza n. 18592 del 07.09.2020, in cui viene sottolineato che il principio di effettività della tutela giurisdizionale, introdotto all'art. 1 c.p.a., necessita una composizione del rapporto di diritto pubblico in termini di stabilità e celerità.

laddove non rileva la nullità del provvedimento della Questura per violazione o elusione del giudicato e, in via subordinata, per aver ignorato il possibile annullamento del provvedimento per vizi di legittimità.

Il Consiglio di Stato coglie l'occasione per delineare la funzione del giudice dell'ottemperanza, affermando che il giudice, «quando l'Amministrazione rinnova l'esercizio delle sue funzioni dopo l'annullamento di un atto operato dal giudice amministrativo, l'interessato che si duole delle nuove conclusioni raggiunte dell'Amministrazione può proporre un unico giudizio davanti al giudice dell'ottemperanza lamentando la violazione o elusione del giudicato ovvero la presenza di nuovi vizi di illegittimità nella rinnovata determinazione. Il giudice dell'ottemperanza è quindi chiamato, in primo luogo, a qualificare le domande prospettate distinguendo quelle attinenti propriamente all'ottemperanza da quelle che invece hanno a che fare con il prosieguo dell'azione amministrativa, traendone le necessarie conseguenze quanto al rito, ai poteri decisorii. Nel caso in cui il giudice dell'ottemperanza ritenga che il nuovo provvedimento emanato dall'amministrazione costituisca violazione ovvero elusione del giudicato, ne dichiarerà la nullità, con la conseguente improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse della seconda domanda (quella cioè volta a sollecitare un giudizio sulla illegittimità dell'atto gravato). Viceversa, in caso di rigetto della domanda di nullità il giudice dispone la conversione dell'azione ai sensi dell'art. 32, comma 2, c.p.a.».

In altre parole, in caso di rigetto della domanda di nullità il giudice dispone la conversione ai sensi dell'art. 32, comma 2, c.p.a, in ordinaria domanda di annullamento che potrà ritornare all'attenzione del giudice di primo grado che, tuttavia, non sarà in grado di limitare il riesercizio del potere dell'amministrazione, innescandosi quell'alternanza tra procedimento e processo che comprime la posizione del soggetto migrante.

Il caso all'attenzione del Consiglio di Stato è emblematico del fenomeno in discorso, laddove lo stesso giudice dichiara «inammissibile l'appello per l'ottemperanza e convert[e] il medesimo ricorso come azione di annullamento ordinario, con conseguente incompetenza del Consiglio di Stato ed indicazione del Tar per la Lombardia, sede di

Milano, come giudice competente sulla stessa, presso il quale l'azione di impugnazione potrà essere riassunta nelle forme e nel termine previsti dall'art. 15, comma 4, c.p.a.».

Il caso di specie appare emblematico della mancanza di limiti per l'amministrazione in sede di riesercizio di potere e del fenomeno dell'alternanza di procedimento e processo²⁵ che comporta un "limbo" per i diritti dei cittadini stranieri (l'interessato, nonostante i molteplici stati e gradi di procedimento e processo non ha ancora ottenuto un provvedimento che possa realizzare l'effetto - in termini di certezza ed effettività - di definire la questione relativa alla conversione del permesso di soggiorno).

La questione che si tenta di evidenziare ruota intorno alla modalità di esercizio del potere da parte della pubblica amministrazione che, nel caso di specie, successivamente alla prima sentenza di annullamento, lungi dal conformarsi alla stessa pronuncia, si è ritrovata in grado di riesercitare il potere liberamente, costringendo il soggetto migrante ad agire nuovamente in giudizio.

Ulteriore pronuncia emblematica dell'assenza di limiti al riesercizio del potere è la sentenza del TAR Lazio, Roma, sez. I ter, n. 1631 del 10.02.2021 in tema di rilascio del permesso di soggiorno. In tal caso, non si intende evidenziare il riesercizio del potere a seguito di una sentenza, ma il riesercizio del potere *tout court*. Difatti, la pubblica amministrazione, nonostante nel caso di specie l'età dell'interessato fosse indicata da documenti prodotti dallo stesso istante e da un primo accertamento medico che testimoniava, per l'appunto, la minore età dello stesso, disponeva un nuovo accertamento che, in tal caso, giungeva a dimostrarne la maggiore età.

Dalla vicenda in esame è possibile trarre la mancanza di margini per il potere dell'amministrazione che, al contrario, è privo di reali limiti di azione. Difatti, nonostante l'età indicata nel documento prodotto e il primo accertamento medico, la pubblica

²⁵ Nel caso all'attenzione della sentenza del Cons. di Stato, sez. III, n. 8340 del 15.09.2023, il provvedimento amministrativo è stato portato all'attenzione del TAR una prima volta; successivamente la pubblica amministrazione a seguito della prima pronuncia riesercita il potere per cui l'interessato propone, in primo grado, ricorso e, in secondo grado, appello. Il Consiglio di Stato ritenendo la propria incompetenza rinvia nuovamente al TAR competente che tuttavia non avrà gli strumenti per vincolare la pubblica amministrazione che, potenzialmente, a seguito della pronuncia dell'ultimo giudice potrà nuovamente riesercitare il potere.

amministrazione si è ritrovata libera di disporre un nuovo accertamento e, successivamente - esclusivamente sulla base del secondo accertamento e senza considerare gli ulteriori elementi (documentazione e primo accertamento sanitario) – di rigettare l'istanza presentata dall'interessato.

Analoga situazione di fatto nel caso della sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, n. 3668 del 10.05.2021 laddove, anche il tal caso, al soggetto straniero veniva rigettata l'istanza per il rilascio del permesso di soggiorno sulla scorta della maggiore età rilevata in sede di accertamento sanitario e ignorando la documentazione attestante la minore età del cittadino straniero.

Le tre pronunce sopra evidenziate testimoniano come il potere amministrativo sia, per l'appunto, esercitato e ri-esercitato senza effettivi limiti, comportando un margine di manovra eccessivamente ampio a favore dell'amministrazione e un disequilibrio assoluto nei rapporti con il privato.

4. Verso le riflessioni finali. Proposte per limitare l'abnorme esercizio e ri-esercizio del potere da parte della pubblica amministrazione

Come affermato dal Cons. Stato, Sez. III, sentenza n. 6331 del 15/07/2024, in materia di immigrazione occorre valutare la controversia sostanziale con particolare attenzione, in quanto il provvedimento e in generale la decisione amministrativa ma anche giudiziale «deve costituire il risultato di un ragionevole e proporzionato bilanciamento degli stessi [interessi in gioco], soprattutto quando sia suscettibile di incidere sul godimento dei diritti fondamentali dei quali è titolare anche lo straniero extracomunitario [...] posto che la condizione giuridica dello straniero non deve essere considerata - per quanto riguarda la tutela di tali diritti - come causa ammissibile di trattamenti diversificati o peggiorativi». Lo stesso Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 5801 del 19.05.2022, affermava che «i doveri di correttezza e buona fede risultano ancora più pregnanti se si considera la delicatezza» delle questioni attinenti alla materia migratoria (nella pronuncia, in

particolare, si fa riferimento al rinnovo del permesso di soggiorno) «in relazione alla quale vengono coinvolti interessi di rilievo costituzionale e internazionale attinenti ai diritti fondamentali della persona».

Ebbene, proprio per evitare “trattamenti diversificati o peggiorativi” occorre, in primo luogo, valutare la condizione di vulnerabilità²⁶ in cui si trovano i soggetti stranieri che comporta una particolare necessità di protezione, al fine di evitare lesioni dei diritti fondamentali in gioco e, in secondo luogo, adattare l’*agere* alle specifiche esigenze e alla condizione degli stessi, alla luce del principio di buona fede²⁷ e di umanità²⁸, da intendere come fondamento per la costruzione di una tutela del soggetto straniero riconosciuta per esigenze umanitarie e che comprende i principi di proporzionalità e ragionevolezza²⁹. Ciò è avvertito maggiormente quando si tratta del riesercizio del potere amministrativo dove

²⁶ Si veda F.E. RAMIREZ SANCHEZ, *El acceso a la justicia de las personas migrantes: el test de vulnerabilidad y el ajuste del procedimiento*, in E. BINDI, V. CARLINO, a cura, *Migracion y derechos: una mirada global desde la frontera*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 103-120, in cui si paventa l’utilizzo del “test di vulnerabilità” come parametro per valutare il grado di “specialità” della tutela (anche) giurisdizionale che dovrà apprestarsi nei confronti del soggetto migrante al fine di attuare la tutela più idonea e di garantire i diritti fondamentali.

²⁷ Intesa (anche) come principio di collaborazione e di divieto di perseguire la soddisfazione egoistica degli interessi.

²⁸ Ricavabile, in generale, dagli inderogabili doveri di solidarietà sociale di cui all’art. 2 cost. che pervadono ogni tipologia di rapporto giuridico, per cui si impone all’amministrazione l’osservanza di regole di condotta improntate alla correttezza e alla lealtà e che tengono in assoluta considerazione il legittimo affidamento del privato. In tema G. MIELE, *Umanesimo giuridico*. Ora in *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1945; V. BERLINGO, *L’humanitas e la fundamentalità del diritto: il “trattamento” degli immigrati irregolari*, in «Diritto amministrativo», fasc. 3, 2017, pp. 529-572; G. VICINI, *Il caso Shalabayeva: un “crimine di lesa umanità”*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», fasc. 2, 2021, pp. 260-283; I. TRUJILLO, *Giustizia o Umanità? Come e perché le società sviluppate devono rispondere al problema migratorio*, in «Ragion pratica», fasc. 57, 2021, pp. 519-535; A. CIOFFI, *Il nuovo permesso di soggiorno per “protezione speciale” e il principio di umanità*, in «politica.eu», fasc. 1, 2021, pp. 83-94.

²⁹ Sulla proporzionalità e ragionevolezza in tema migratorio si veda F. VALENTINI, *Il diritto dell’immigrazione nella recente giurisprudenza del Consiglio di Stato: un viaggio tra i principi fondamentali del diritto amministrativo*, in «Il diritto amministrativo. Rivista giuridica», n. 9, settembre 2024 secondo cui «può dirsi proporzionato solo ciò che sia anzitutto idoneo a perseguire un determinato fine, che sia strettamente necessario e che rappresenti il minor sacrificio possibile o comunque sopportabile per la sfera giuridica del destinatario dell’azione amministrativa. Tale definizione compendia i tre elementi costitutivi del principio di proporzionalità: idoneità, necessità e “proporzionalità in senso stretto” e, inoltre, non basta che la scelta sia proporzionale, occorre che sia anche ragionevole. La ragionevolezza, come chiarito anche dalla giurisprudenza amministrativa oltre che da quella costituzionale che ne è la principale fonte, costituisce un criterio al cui interno convergono altri principi generali dell’azione amministrativa (imparzialità, uguaglianza, buon andamento): l’amministrazione, in forza di tale principio, deve rispettare una direttiva di razionalità operativa al fine di evitare decisioni arbitrarie od irrazionali. In virtù di tale principio, l’azione di pubblici poteri non deve essere censurabile, sotto il profilo della logica e dell’aderenza ai dati di fatto risultanti dal caso concreto».

la pubblica amministrazione ha già subito un primo annullamento e dunque, dovrebbe evitare di contrastare la decisione pronunciata e favorevole all'interessato³⁰.

L'amministrazione nel momento in cui esercita il potere mediante il provvedimento ha già realizzato un procedimento caratterizzato da un'istruttoria il più possibile completa. Dunque, la riedizione del potere dovrebbe essere un'eccezione derivante dall'esistenza di elementi che in sede di prima istruttoria non potevano essere conosciuti da parte della stessa amministrazione. La riedizione del potere non può, dunque, tramutarsi in un mezzo per eludere la pronuncia giurisprudenziale; pertanto, non può sostenersi che la pubblica amministrazione abbia la stessa libertà di manovra che vanta in sede di primo esercizio del potere, in quanto, al contrario, dovrà adattarsi al *dictum* giudiziale (che, alla luce del principio di effettività della giurisdizione amministrativa, dovrà indicare dettagliatamente i limiti al riesercizio del potere)³¹.

Inoltre, occorre evidenziare che il giudizio amministrativo vede la pubblica amministrazione come parte processuale in grado di utilizzare tutti gli strumenti previsti dal c.p.a.. Se così è, l'amministrazione potrà far valere i motivi ostativi che hanno condotto al rigetto dell'istanza del privato in sede di emissione del primo provvedimento anche attraverso il ricorso incidentale, ampliando l'oggetto del processo oltre i limiti imposti dai motivi di ricorso presentati dal soggetto privato ed evitando - per far valere l'infondatezza della pretesa del privato - le lungaggini legate al riesercizio del potere, che comportano esclusivamente incertezza per il soggetto straniero; incertezze che, come detto, sottopongono il medesimo a potenziali lesioni dei diritti (anche) fondamentali.

In quest'ottica, l'inesauribilità del potere amministrativo, già qualificato in termini di necessità, legata all'attuale, costante ed efficace cura degli interessi pubblici costituirebbe esclusivamente l'eccezione. In altre parole, il riesercizio del potere, da automatismo dall'impiego illimitato, si converte in strumento utilizzabile solo in presenza

³⁰ E. TRAVERSA, *Esecuzione del giudicato - Il principio del one shot temperato tra effettività della tutela e inesauribilità del potere amministrativo*, in «Giurisprudenza italiana», n. 7, 2017, pp. 1672-1682

³¹ R. PARISI, *Il difficile punto di equilibrio tra l'effettività della tutela giurisdizionale e l'inesauribilità del potere amministrativo (nota a T.A.R. Abruzzo - Pescara, 1° marzo 2023 n. 107)*, in «Giustizia Insieme», giustiziainsieme.it, 17.05.2023.

di nuovi elementi sopravvenuti e non conoscibili – e non per “colpa” – dalla pubblica amministrazione.

Da tale impostazione si ricava l’argomentazione per cui la pubblica amministrazione realizza il vizio di violazione o elusione del giudicato nel momento in cui la stessa, in presenza di una sentenza di segno positivo per il soggetto migrante, riesercitando il potere, reiteri il rigetto sulla base di un elemento conosciuto o conoscibile dall’istruttoria dispiegata in sede di primo procedimento. Corollario e, anzi, presupposto della impostazione in commento è la “completezza” delle statuizioni contenute nella sentenza, le quali dovranno analizzare il rapporto sostanziale al fine di comprendere la legittimità della pretesa di parte ricorrente³². Difatti, come sostenuto in giurisprudenza, «affinché il riesercizio del potere a seguito di annullamento giudiziale possa dirsi in violazione o elusione del giudicato, occorre che l’attività asseritamente esecutiva dell’Amministrazione risulti contrassegnata da uno sviamento manifesto, diretto ad aggirare le prescrizioni, puntuali, stabilite con il giudicato, dovendosi in caso contrario ravvisare un’eventuale nuova autonoma illegittimità. Nel processo amministrativo, infatti, è configurabile la violazione del giudicato quando il nuovo atto emanato dall’Amministrazione, contrasta con la sentenza recante un obbligo talmente puntuale che la sua esecuzione deve concretarsi nell’adozione di un atto il cui contenuto sia

³² Sul punto si segnala Cons. St., sez. VI, sentenza n. 1321 del 25.02.2019 secondo cui «La ‘riduzione’ della discrezionalità amministrativa (anche tecnica) può essere l’effetto: a) sul piano ‘sostanziale’, degli auto-vincoli discendenti dal dipanarsi dell’azione amministrativa, contrassegnata dal crescente impiego di fonti secondarie e terziarie rilevanti come parametri rigidi per sindacare l’esercizio della funzione amministrativa concreta (anche se originariamente connotata in termini discrezionali); b) sul piano ‘processuale’, dei meccanismi giudiziari che, sollecitando l’amministrazione resistente a svolgere ogni valutazione residua sulla materia controversa, consentono di focalizzare l’accertamento, attraverso successive approssimazioni, sull’intera vicenda di potere (si pensi alla combinazione di ordinanze propulsive e motivi aggiunti avverso l’atto di riesercizio del potere, ma anche alle preclusioni istruttorie e alla regola di giudizio fondata sull’onere della prova), concentrando in un solo episodio giurisdizionale tutta quell’attività di cognizione che prima doveva necessariamente essere completata in sede di ottemperanza. La consumazione della discrezionalità può essere anche il frutto dell’insanabile ‘frattura’ del rapporto di fiducia tra Amministrazione e cittadino, derivante da un agire reiteratamente capzioso, equivoco, contraddittorio, lesivo quindi del canone di buona amministrazione e dell’affidamento riposto dai privati sulla correttezza dei pubblici poteri. In presenza di un’evenienza siffatta, resta precluso all’amministrazione di poter tornare a decidere sfavorevolmente nei confronti dell’amministrato anche in relazione a profili non ancora esaminati». In tema A. DI CAGNO, *Giudicato e riedizione del potere: esaurimento della discrezionalità nel rapporto con la pronuncia del giudice amministrativo*, cit., p. 745.

integralmente desumibile dalla sentenza stessa ovvero quando il nuovo provvedimento riproduca i medesimi vizi già censurati all'origine; si verifica invece elusione del giudicato se l'Amministrazione cerca di realizzare il medesimo risultato con un'azione connotata da un manifesto sviamento di potere, e cioè con l'esercizio di una potestà pubblica formalmente diversa ma in palese carenza dei presupposti che la giustificano al fine di pervenire sostanzialmente al medesimo esito già ritenuto illegittimo»³³.

In definitiva, l'impostazione sino ad ora avanzata è fondata sul principio di umanità e si sviluppa, da un lato e in sede di primo esercizio del potere, su un'istruttoria orientata alla completezza e alla buona fede³⁴ (in grado di ridurre le lungaggini procedurali e permettere all'amministrazione di far valere in giudizio tutti i motivi ostativi al riconoscimento del bene della vita al soggetto straniero) e, dall'altro lato, sulla sentenza "vincolante" del giudice³⁵ (che permette di delineare analiticamente quanto richiesto all'amministrazione soccombente). Tale impostazione eviterebbe la compressione dei

³³ T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, sentenza n. 5225 del 04/11/2019. Sul punto si veda anche TAR Lazio, Roma, sez. II, sentenza n. 9453 del 01.09.2021 e TAR Lombardia, Milano, sez. III, sentenza n. 50 del 08.01.2021 secondo cui «la violazione o l'elusione del giudicato sussistono solo quando l'Amministrazione, in sede di riesercizio del potere, ometta di adottare l'atto il cui contenuto è già stabilito dalla sentenza di annullamento, ovvero reiteri gli stessi vizi già riscontrati nella sentenza stessa, ovvero ancora eserciti, in assoluta carenza dei necessari presupposti, un diverso potere rispetto a quello in precedenza esercitato al solo fine di giungere al medesimo risultato, non essendo invece sufficiente che il nuovo atto abbia contenuto dispositivo identico a quello già annullato»; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. IV, sentenza n. 2046 del 28.07.2016, secondo cui «l'elusione del giudicato, da distinguersi dalla figura del vizio di violazione del giudicato, si configura quante volte l'Amministrazione, pur formalmente provvedendo a dare esecuzione ai precetti rivenienti dal giudicato, con l'atto a mezzo del quale si sia nuovamente determinata va ad alterare l'assetto degli interessi stabilito dal giudizio con la sentenza di cui si chiede l'esecuzione, aggirando l'ordine contenuto nella decisione di merito sul piano sostanziale in modo da pervenire al medesimo esito già ritenuto illegittimo mediante l'esercizio di una potestà che si rivela in palese carenza dei presupposti che la giustificano. Questo concetto di elusione va, ovviamente, connesso con la definizione dei doveri spettanti all'Amministrazione in sede di riesercizio del proprio potere a seguito di annullamento giurisdizionale, laddove la P.A. è tenuta non solo ad uniformarsi alle indicazioni rese dal giudice (nel che è il proprium dell'effetto confermativo) e a determinarsi nei limiti imposti nel dictum giudiziale, ma anche a prendere in esame la situazione controversa nella sua complessiva estensione, valutando non solo i profili oggetto della decisione del giudice, ma quelli comunque rilevanti per provvedere sull'oggetto della pretesa fatta valere, allo scopo di evitare ogni elusione del giudicato».

³⁴ Alla luce anche di quanto affermato all'art. 97 cost.

³⁵ In tema F. GAFFURI, *Il potere del giudice di stabilire misure conformative nella sentenza di annullamento*, in «Giurisprudenza italiana», n. 12, 2020, pp. 2751-2755 secondo cui, esaurendosi il potere a seguito della pronuncia del giudice, non residuerebbe in capo all'amministrazione ulteriore discrezionalità e, di conseguenza, ai sensi dell'art. 31 comma 3, c.p.a., il giudice in sede di "secondo" giudizio potrebbe pronunciare sulla fondatezza della pretesa, vincolando l'amministrazione sulla concessione del bene della vita.

diritti fondamentali dei soggetti stranieri derivante dal fenomeno dell'alternanza tra procedimento e processo (fondato sull'alternanza tra esercizio e riesercizio del potere, da un lato, e sentenza di annullamento, dall'altro).

La stessa comporta, altresì, una rivalutazione della teoria del *one shot* “temperato”. Difatti, alla luce dell'istruttoria orientata alla buona fede e alla completezza e dell'effetto “vincolante” della sentenza, all'amministrazione in sede di riesercizio del potere non residuerebbe alcuna possibilità di fondare alla base del secondo rigetto dell'istanza elementi già conosciuti o conoscibili già in sede di prima istruttoria e, dunque, eccepibili già in sede di primo giudizio. Così facendo, viene vincolata l'amministrazione priva di “nuovi” elementi ostativi a concedere il bene della vita richiesto, riequilibrandosi il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino e, in particolare, evitandosi il “limbo” al soggetto migrante che potrà godere di un provvedimento definitivo. Circoscrivendo, mediante la sentenza³⁶, i margini per il riesercizio del potere, la pubblica amministrazione potrebbe, in una prima ipotesi, conformarsi alla pronuncia favorevole al privato; in una seconda ipotesi, rintracciare “nuovi” elementi ostativi alla concessione del bene della vita non ricavabili dall'istruttoria originaria, con la conseguente devoluzione del nuovo provvedimento al giudice di legittimità; in una terza ipotesi, non conformarsi al giudicato, integrando la violazione o elusione del giudicato con conseguente competenza del giudice dell'ottemperanza³⁷.

³⁶ In conformità anche a quanto stabilito dall'interpretazione fornita dalla Corte EDU secondo cui la permanenza dello straniero sul territorio nazionale comporta un vincolo al corretto esercizio del potere amministrativo, su cui il giudice in caso di violazione dello stesso vincolo possa esercitare un controllo pieno ed effettivo, in grado di accertare che la decisione assunta nel caso concreto abbia tenuto in considerazione la specifica situazione giuridica della persona straniera. In questi termini M. INTERLANDI, *Alla periferia dei diritti: l'effettività della tutela dei diritti degli immigrati tra i rimedi giurisdizionali interni e le indicazioni ricavabili dal contesto europeo*, cit. p. 13.

³⁷ Sul punto si segnala T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, sentenza n. 1499 del 12.02.2013 secondo cui «la diversa, più ampia e poliforme natura del giudizio di ottemperanza non può non essere tenuta presente, allorché occorra verificare quali siano i margini di “rivalutazione dei fatti”, in sede di riesercizio del potere amministrativo, a seguito di sentenza di annullamento di precedente provvedimento amministrativo. A tal fine, occorre innanzitutto osservare che — in presenza di un nuovo provvedimento che si assume emanato in elusione o violazione di giudicato — la natura dichiarativa della pronuncia, vertendosi in tema di nullità, comporta che il giudice dell'ottemperanza debba confrontare la “novità” del contenuto provvedimentale con il contenuto prescrittivo della sentenza passata in giudicato. Lo stesso giudice ben può — laddove riscontri la sussistenza della nullità dell'atto — indicare all'Amministrazione puntuali criteri per dare attuazione al giudicato, ponendo così limiti al riesercizio del potere, senza che ciò possa essere considerato

5. segue: Il "rinnovato" ruolo del preavviso di rigetto

Corollario dell'impostazione in discorso è il rinnovato ruolo del preavviso di rigetto, in grado di consumare l'azione amministrativa in tempi ragionevoli, nonostante il dispiegarsi di un'istruttoria adeguatamente approfondita e in grado di bilanciare i contrapposti interessi in gioco.

L'art. 10 bis L. 241/90 prevede che, qualora il provvedimento di diniego venga annullato in sede giurisdizionale nell'esercitare nuovamente il suo potere, l'amministrazione non può addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria che ha generato il provvedimento successivamente annullato. L'art. 10 bis, dunque, si pone come aggancio normativo dal quale far discendere l'obbligo dell'amministrazione, già nel primo procedimento, di garantire un pieno contraddittorio e di esaurire (*"one shot"*) tutti i margini di discrezionalità del potere, evidenziando tutti i motivi e le questioni rilevanti che ostano all'accoglimento della richiesta del privato. Si potrebbe sostenere, in forza del 10 bis, che l'amministrazione sia tenuta ad esercitare il potere in modo completo ed esaustivo, esaurendo tutti gli spazi di discrezionalità ad essa riservati, attraverso un contraddittorio e un'istruttoria procedimentali definitivi e del tutto completi. Nella fase istruttoria, dunque, l'amministrazione dovrà recuperare tutti gli elementi, i fatti e gli interessi da porre a fondamento della decisione e che occorrerà altresì rendere evidenti nella motivazione del provvedimento finale; «più il materiale istruttorio presente nel procedimento è ampio, ovviamente nei limiti della pertinenza e rilevanza, e minore è il rischio che dopo l'annullamento del provvedimento di diniego da parte del

invasivo del merito amministrativo e ciò anche nel caso in cui ad essere rimessi in discussione non sono i "fatti" "rimasti immutati", ma "la valutazione dei medesimi" e che, dunque, nel caso in cui il riesercizio del potere si concreti nel valutare differentemente, in base ad una nuova prospettiva situazioni che, esplicitamente o implicitamente, sono state oggetto di esame da parte del giudice, non può escludersi in via generale la rivalutazione dei medesimi fatti già sottoposti al vaglio giurisdizionale, ma se ciò è insito nello stesso concetto di riesercizio del potere, tale riesercizio è tuttavia soggetto a precisi limiti e vincoli. Sicché, da ciò discende che l'accertamento definitivo del giudice relativo alla sussistenza di determinati presupposti relativi alla pretesa del ricorrente non potrà non essere vincolante nei confronti dell'azione amministrativa. Ciò in coerenza con l'impostazione soggettiva dell'azione giudiziale amministrativa e in linea con l'orientamento interpretativo della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, secondo la quale l'Amministrazione, in sede di esecuzione di una decisione esecutiva del giudice amministrativo non può rimettere in discussione quanto accertato in sede giurisdizionale».

giudice la p.a. possa adottare un nuovo diniego sulla base di motivi non presenti nell'istruttoria»³⁸. Alla base di tale tesi vi è l'aspirazione ad un giudicato amministrativo connotato dai caratteri della completezza e della stabilità, che può essere ottenuto valorizzando l'antecedente fase procedimentale.

In giurisprudenza, emblematica la pronuncia del Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 5801 del 11.07.2022 - in tema di soccorso istruttorio e preavviso di rigetto nell'ambito di un procedimento tendente al rilascio del permesso di soggiorno - per cui «il principio di buona fede quale canone dell'azione amministrativa autoritativa ispira, ad esempio, l'istituto del soccorso istruttorio, la cui attivazione si impone a fronte di mere irregolarità amministrative sanabili. Ai sensi dell'art. 6 della L. n. 241 del 1990, il responsabile del procedimento è tenuto a chiedere le integrazioni documentali utili alla più completa istruttoria procedimentale, non potendosi limitare ad addurre l'incompletezza dei documenti posti a supporto dell'istanza per concludere nel senso dell'adozione di un provvedimento negativo, senza aver prima posto il soggetto istante in condizione di completare l'istanza in questione». Da qui, secondo il Consiglio di Stato, nasce il dovere della Pubblica Amministrazione di attivare il soccorso istruttorio, già contemplato nella legge generale sul procedimento amministrativo e, in più, confermato dalla disciplina speciale contenuta nell'art. 5, comma 5, del D.Lgs. n. 286 del 1998, secondo cui il rinnovo del permesso di soggiorno è rifiutato quando mancano o vengono a mancare i requisiti richiesti per l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato, sempre che, comunque, non si tratti di irregolarità amministrative sanabili. La disposizione, secondo la pronuncia riportata, «è chiara nel ritenere che la presenza di irregolarità amministrative sanabili non sia di per sé sufficiente a legittimare il provvedimento reiettivo dell'istanza di rinnovo del titolo di soggiorno. L'attivazione del soccorso istruttorio, che assume i connotati di un atto doveroso e non meramente facoltativo, si giustifica in ragione dell'esigenza che l'Amministrazione, in attuazione del dovere di buona fede, tenga in debita considerazione l'interesse del privato al rilascio del provvedimento». In conclusione, i giudici affermano che «merita dunque di essere condivisa la sentenza di primo grado nella parte in cui

³⁸ A. ZITO, *Discrezionalità amministrativa e consumazione del potere*, cit., p. 31.

riconosce un obbligo di buona fede gravante sulla Pubblica Amministrazione, che - nel caso di specie - si sostanzia nell'obbligo dell'autorità competente di reiterare la richiesta di integrazione documentale, ove la prima notifica non sia andata a buon fine. L'obbligo di collaborazione in esame è stato ulteriormente disatteso dalla Pubblica Amministrazione sia nel momento in cui il cittadino straniero, venuto a conoscenza delle ragioni del provvedimento reiettivo, ha sollecitato un riesame da parte dell'autorità competente, mostrandosi disponibile a integrare le carenze documentali, sia nel momento in cui - in sede di ricorso cautelare - è stato imposto alla Questura di riprovedere sulla domanda proposta dal cittadino straniero all'esito di rinnovata dialettica procedimentale [...] In conclusione, la mancata notifica del preavviso di rigetto, determinando l'impossibilità di integrare le carenze di documentazione essenziale ai fini di una completa istruttoria, comporta l'illegittimità del provvedimento reiettivo».

Inoltre, in altra pronuncia, lo stesso Consiglio di Stato³⁹ giungeva altresì ad affermare che «la mancata puntuale indicazione, nel preavviso di rigetto, di tutti i motivi ostativi al rilascio del permesso di soggiorno equivale all'omissione della fase partecipativa» e, dunque, del contraddittorio.

In ultima analisi, l'art. 10 bis diviene, da un lato, uno strumento di cooperazione istruttoria⁴⁰ tra privato e amministrazione e, dall'altro lato, una preclusione procedimentale⁴¹ che sancisce l'esaurimento del potere istruttorio e decisionale della pubblica amministrazione e permette il confluire nel giudizio di annullamento non soltanto della legittimità della pretesa sul piano formale, bensì anche l'oggetto sostanziale della determinazione amministrativa.

³⁹ Cons. St., sez. III, sentenza n. 4412 del 09.05.2019.

⁴⁰ P. COMOGLIO, *Il dovere di cooperazione istruttoria nei procedimenti di protezione internazionale: un difficile inquadramento sistematico*, in M. ACIERNO, a cura, «Questione Giustizia, Gli Speciali», *Il diritto alla protezione internazionale e l'impiego della giurisdizione*, gennaio 2021, pp. 13-33; M. FLAMINI, *Il dovere di cooperazione istruttoria nel procedimento di protezione internazionale: il punto di vista del giudice di merito*, in M. ACIERNO, a cura, «Questione Giustizia, Gli Speciali», *Il diritto alla protezione internazionale e l'impiego della giurisdizione*, cit., pp. 71-92.

⁴¹ M. CLARICH, *Limiti oggettivi e soggettivi del giudicato amministrativo e riesercizio del potere*, in «P.A. Persona e Amministrazione», V. 10, n. 1, 2022, pp. 33-40.

6. Conclusioni

L'impostazione sino ad ora argomentata - alla luce della volontà di avanzare una proposta per tentare di risolvere l'annosa questione relativa alla lesione dei diritti fondamentali dei soggetti stranieri e migranti nell'ambito del rapporto con l'amministrazione pubblica - avrebbe il vantaggio di limitare al minimo i margini di riesercizio del potere amministrativo, riequilibrando le posizioni di amministrazione e soggetto privato⁴² ed evitando il "limbo" giuridico nell'ambito del quale spesso i soggetti stranieri e migranti si ritrovano.

Alla luce di quanto sino ad ora affermato, può condividersi l'impostazione secondo cui, da un lato, l'inesauribilità non è un carattere intrinseco del potere bensì una qualità che esso può o meno possedere a seconda della disciplina di riferimento⁴³ e, dall'altro lato, occorre delineare degli obblighi di comportamento per il soggetto che nel rapporto sostanziale riveste la posizione dominante, il quale sarà tenuto ad esternare già prima del processo e, quindi, anche e soprattutto durante il procedimento le ragioni che sono a base dell'atto o del provvedimento che costituisce esercizio del suo potere⁴⁴.

Inoltre, se si accoglie la teoria per cui il processo amministrativo investe non soltanto l'atto in sé e per sé considerato, ma coinvolge altresì l'esercizio del potere in senso sostanziale, si comprende che per parlare di giudicato amministrativo, non si può prescindere da una visione circolare e integrata di procedimento amministrativo (da intendersi non come un flusso continuo come l'attività legislativa⁴⁵) e giurisdizione amministrativa. Come sostenuto dalla Cassazione, Sez. Un., sentenza n. 18592 del 07.09.2020 «il sistema della giustizia amministrativa deve dimostrarsi in grado di approntare un rimedio adeguato al bisogno di tutela, rendendo concretamente tangibile

⁴² In tema si veda M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo. Profili critici*, cit. p. 222, secondo cui «così come il ricorrente che promuove il processo amministrativo ha l'onere di formulare tutti i motivi di ricorso, allo stesso modo si può ritenere che la pubblica amministrazione abbia l'onere di acclarare nel procedimento tutti gli elementi che giustificano l'esercizio del potere».

⁴³ *Ibid.*, p. 209.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 216.

⁴⁵ M. TRIMARCHI, *Decisione amministrativa di secondo grado ed esaurimento del potere*, in «P.A. Persona e Amministrazione», n. 1, 2017, pp. 189-210.

l'evoluzione della giustizia amministrativa da strumento di garanzia della legalità della azione amministrativa a giurisdizione preordinata alla tutela di pretese sostanziali, come delineata dal suddetto nuovo codice del processo amministrativo».

Inoltre, l'esigenza di stabilità e certezza delle situazioni giuridiche ha dignità pari all'esigenza di aderenza all'interesse pubblico⁴⁶. Dunque, può dirsi che il giudice amministrativo, nell'ambito del perimetro della propria giurisdizione sul potere non si occupa più soltanto della pubblica amministrazione, bensì delle “persone” e dei loro diritti fondamentali. In quest'ottica, all'amministrazione viene richiesto uno grado di approfondimento maggiore in sede di istruttoria⁴⁷ - dominata dal principio della buona fede e umanità che esige il rispetto non soltanto del diritto interno ma anche e a maggior ragione degli obblighi internazionali – mentre al giudice una specificazione degli obblighi da imporre alla prima, al fine di potenziare l'effetto conformativo che impatterà sulla stessa⁴⁸, giungendo ad una conclusione definitiva che possa eliminare il già citato “limbo” giuridico in cui spesso si ritrovano i soggetti stranieri.

⁴⁶ M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo*, cit. p. 176

⁴⁷ In tema M. CLARICH, *Limiti oggettivi e soggettivi del giudicato amministrativo e riesercizio del potere*, cit. p. 40, in cui si afferma che «l'ordinamento dovrebbe puntare a rendere il più completo possibile l'accertamento nell'ambito del procedimento e solo in via secondaria, nei limiti del possibile, nell'ambito del processo, anche con nuovi strumenti processuali, per indurre l'amministrazione a esaurire in tutti gli aspetti l'esercizio del potere».

⁴⁸ C. NATALICCHIO, *L'effetto conformativo del giudicato amministrativo ultradecennale e la riedizione del potere. Le forme di tutela del privato e la crisi della cooperazione tra amministrazione e cittadino*, cit. in cui si sottolinea come sia «compito precipuo della giustizia amministrativa approntare i mezzi che consentono di ridurre la distanza che spesso si annida tra l'efficacia delle regole e l'effettività delle tutele. La tutela piena, del resto, risponde anche ad un obiettivo di efficienza complessiva del sistema, dal momento che lo sviluppo economico e sociale del Paese passa anche attraverso una risposta rapida e “conclusiva” delle ragioni di contrasto tra le Amministrazioni ed i cittadini».

NICOLA DITTA

La protezione degli sfollati interni nei conflitti armati e le zone di sicurezza

Protection of Internally Displaced Persons in armed conflict and safe zones

Abstract: Una delle dirette conseguenze dei conflitti armati è la fuga di buona parte della popolazione civile dalle zone in cui abitualmente vive dando origine a quel particolare fenomeno migratorio degli sfollati interni. In questo contributo si intende esaminare il tipo di protezione che il Diritto Internazionale Umanitario riconosce a questa particolare categoria di migranti soffermandosi, in modo particolare, sulle zone protette previste dalle Convenzioni di Ginevra del 1949 e dai Protocolli Aggiuntivi del 1977.

Abstract: One of the direct consequences of armed conflicts is the get-away of a large part of the civilian population from the areas in which they usually live, giving rise to that particular migratory phenomenon of internally displaced persons. This contribution intends to examine the type of protection that International Humanitarian Law recognizes to this particular category of migrants, focusing in particular on the protected areas provided for by the Geneva Conventions of 1949 and the Additional Protocols of 1977.

Keywords: Diritto Internazionale Umanitario, Convenzioni di Ginevra del 1949, Protocolli Aggiuntivi del 1977, Sfollati interni, Zone protette.

Keywords : International Humanitarian Law, Geneva Conventions of 1949, Additional Protocols of 1977, Internal Displaced Persons, Safe zones.

1. *Gli Sfollati Interni e il Diritto Internazionale Umanitario*

Gli Sfollati interni, sono quelle «persone o gruppi di persone che sono stati forzati o obbligati a fuggire o a lasciare le loro abitazioni o i luoghi abituali di residenza, in particolare come conseguenza di un conflitto armato o per evitarne gli effetti, di situazioni di violenza generalizzata, di violazioni dei diritti umani o di disastri naturali o provocati dall'uomo, e che non hanno valicato un confine di Stato internazionalmente

riconosciuto»¹. Questa definizione, contenuta in un documento che non ha carattere vincolante per gli Stati, abbraccia tre rami del diritto pubblico internazionale; il diritto internazionale umanitario, il diritto dei diritti umani e il diritto dei rifugiati. In questa sede limiteremo l'esame al solo diritto internazionale umanitario.

Per bene comprendere il rilievo di tale fenomeno basta analizzare alcuni dati. L'UNHCR riferisce che a livello globale ci sono 68,3 milioni di sfollati interni che costituiscono il 58% della popolazione mondiale in movimento forzato².

Gli sfollati non godono di un regime di tutele particolare (come avviene ad esempio per i rifugiati), non ricevono una speciale protezione da parte del diritto internazionale e non beneficiano di un uno specifico status giuridico. Il diritto internazionale umanitario li fa rientrare nella categoria della "popolazione civile" ossia in quel variegato mondo delle persone che, all'interno di un conflitto, non sono considerati "combattenti".

Il diritto internazionale umanitario (DIU) è quell'insieme di regole che cercano di limitare quelle che sono le conseguenze umanitarie dei conflitti armati. Il suo scopo principale è quello di limitare i mezzi e i metodi di combattimento che le parti in conflitto possono liberamente impiegare e al contempo assicurare protezione e un trattamento umano alle persone che non prendono parte o che non prendono più parte alle ostilità³, in quanto «l'unico scopo legittimo che gli Stati devono prefiggersi durante la guerra è quello di indebolire le forze militari del nemico»⁴.

Per realizzare questo obiettivo il DIU impone ai belligeranti, nel portare avanti l'azione bellica, il rispetto di alcuni principi. Quello che in questa sede maggiormente rileva il è principio di distinzione, in forza del quale le parti di un conflitto armato dovranno «in ogni momento fare distinzione tra la popolazione civile e i combattenti, nonché fra i beni

¹ Questa definizione è stata adottata nei Principi Guida sullo Sfollamento Interno adottati dall'ONU l'11 febbraio 1998 (documento E/N.4/1998/53/Add.2) ed è stata ripresa nella Convenzione di Kampala (art. 1, lett. k)) sottoscritta da 40 dei 55 paesi dell'Unione Africana e ratificata da 33 stati.

² I dati sono tratti da <https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-protect/internally-displaced-people>

³ Si veda anche il richiamo alla necessità di *temperamenta belli* che UGO GROZIO fa nel suo *De iure belli ac pacis* del 1625

⁴ Preambolo alla Dichiarazione di San Pietroburgo del 1868

di carattere civile e gli obiettivi militari, e, di conseguenza, dirigere le loro operazioni soltanto contro obiettivi militari»⁵.

Oltre a questo fondamentale principio, che ogni combattente deve tener presente prima di condurre qualsivoglia tipo di attacco, un'altra regola fondamentale che deve essere sempre rispettata è la c.d. "Clausola Martens", norma di diritto consuetudinario oggi trasfusa nell'art. 3 comune a tutte e quattro le convenzioni di Ginevra del 1949, secondo la quale «le persone che non partecipano direttamente alle ostilità, compresi i membri delle forze armate che abbiano deposto le armi e le persone fuori combattimento per malattia, ferita, detenzione, o qualsiasi altra causa, saranno trattate, in tutte le circostanze, con umanità, senza alcuna distinzione di carattere sfavorevole basata sulla razza, il colore la religione o il credo, il sesso, la nascita o il censo, o altro criterio analogo»⁶.

2. *La definizione di popolazione civile e la protezione riconosciuta dal DIU*

Uno degli obiettivi che il DIU si prefigge è quello di assicurare la protezione della popolazione civile dagli effetti delle ostilità. Il DIU offre alla popolazione civile tre diverse protezioni: quella generale, quella particolare e quella indiretta.

Questi tipi di protezione non sono tra di loro alternativi, ma agiscono indipendentemente le une dalle altre. Quindi un civile, oltre a godere della protezione generale, potrebbe usufruire in contemporanea anche di quella particolare, qualora rientri in una delle specifiche categorie che la delineano, o della protezione indiretta, qualora si trovi in uno dei luoghi o negli spazi che il DIU protegge, ovvero di entrambe.

Il diritto internazionale umanitario enuncia solennemente che «[la] popolazione civile e le persone civili godranno di una protezione generale contro i pericoli derivanti dalle operazioni militari»⁷. I "civili" sono individuati con una definizione in negativo, ossia rientrano in tale categoria tutti coloro che non sono combattenti, con la specificazione,

⁵ Art. 48, I PA; Regole 1 e 7 CIHL.

⁶ Art. 3 (1) comune, I-IV CG, Regole 87 e 88 CIHL.

⁷ Art. 51 (1) I PA.

tutt'altro che secondaria, che in caso di dubbio, ogni persona debba essere considerata come tale⁸, specificando che la presenza in seno a questa di isolati soggetti che non rispondano alla definizione, non priva la popolazione civile della sua qualità⁹. Da ciò deriva la conseguenza, non secondaria, che il civile che per qualunque ragione, un determinato momento abbia preso parte alle ostilità, ma che successivamente abbia cessato da tale attività, indipendentemente da ciò che è accaduto, deve comunque essere considerato ai fini del DIU un civile, con tutte le garanzie che tutelano questa ampia categoria.

La protezione generale che il DIU riconosce alle persone civili e alla popolazione civile agisce attraverso una serie di divieti imposti alle Parti in conflitto¹⁰:

1. Divieto di attacchi diretti. Sia la popolazione civile che le persone civili non potranno essere oggetto di attacchi¹¹. Occorre specificare che nel DIU con l'espressione "attacchi" si fa riferimento tutti gli atti di violenza contro l'avversario, senza che rilevi che gli stessi siano stati realizzati a scopo di offesa o di difesa¹².
2. Divieto di attuare atti di terrore. Sono vietati gli atti o minacce di violenza, finalizzati a diffondere il terrore tra la popolazione civile¹³.
3. Divieto di attacchi indiscriminati. Per "indiscriminati" si intendono quegli attacchi che non rispettano il principio di distinzione e che quindi per loro natura sono tali da poter colpire – appunto indiscriminatamente – obiettivi militari, popolazione civile e beni di carattere civile, poiché diretti contro un obiettivo militare non determinato o perché i loro effetti non possono essere limitati come prescritto nel DIU¹⁴.

⁸ Art. 50 (1) I PA, Regola 5 CIHL.

⁹ Art. 50 (3) I PA, Regola 5 CIHL.

¹⁰ Art. 51 (1, secondo periodo) I PA.

¹¹ Art. 51 (2) I PA, Regola 1 CIHL.

¹² Art. 49 (1) I PA.

¹³ Art. 51 (2) I PA, Regola 2 CIHL.

¹⁴ Art. 51 (4) e (5) I PA, Regola 11 – 13 CIHL.

4. Divieto di utilizzare scudi umani. La presenza o i movimenti della popolazione civile o di persone civili non dovranno essere utilizzati per mettere determinati obiettivi militari al riparo da attacchi, o per proteggere, favorire o ostacolare operazioni militari¹⁵.

5. Divieto di attacco per rappresaglia. Gli attacchi diretti contro la popolazione civile o le persone civili sono vietati anche a titolo di rappresaglia¹⁶

6. Non reciprocità dei divieti. La violazione di uno dei precedenti divieti attuata da una parte combattente non libera l'altra parte in conflitto dagli obblighi nei confronti della popolazione civile¹⁷.

La protezione di tipo generale non è l'unica forma di tutela che il DIU riconosce ai civili, le Convenzioni di Ginevra del 1949 individuano alcune categorie di persone che hanno diritto ad una protezione particolare. Tra di esse vi sono i feriti, malati e naufraghi, i prigionieri di guerra, i civili che sono caduti in mano all'avversario sul suo territorio e i civili in un territorio occupato. A questi si aggiungono il personale sanitario e religioso, il personale di soccorso e di protezione civile, gli stranieri, i rifugiati e gli apolidi sul territorio di una parte in conflitto, le donne e i bambini sono di regola equiparati alle persone protette.

In aggiunta alla protezione generale e a quella particolare esiste un terzo tipo di protezione, non codificato, ma non per questo meno importante: la protezione indiretta. Questa non protegge direttamente la persona, in quanto destinataria di una specifica norma, ma indirettamente poiché la protezione è attribuita ad un luogo, che può essere una zona o un edificio, e chi si trova al suo interno gode, in via interposta di quella protezione, parliamo innanzitutto dei beni di carattere civile, che parimenti alla popolazione civile, godono di una protezione generale contro gli attacchi.

Così come per i civili, i beni di carattere civile sono definiti nel DIU in negativo; tali sono tutti quei beni che non possono essere considerati obiettivi militari¹⁸, ossia «quei beni

¹⁵ Art. 51 (7) I PA e Regola 97 CIHL.

¹⁶ Art. 51 (6) I PA, Artt. 28 e 33 IV CG, Regole 145 e 146 CIHL.

¹⁷ Art. 51 (8) I PA e Regola 140 CIHL.

¹⁸ Art. 52(1) I PA.

che per loro natura, ubicazione, destinazione o impiego forniscono un effettivo contributo all'azione militare e la cui distruzione totale o parziale, cattura o neutralizzazione offrono, nelle circostanze del momento, un vantaggio militare preciso»¹⁹. Anche qui, in caso di dubbio, un bene che è ordinariamente destinato ad un uso civile, si presume che non sia utilizzato dalla parte che lo detiene per contribuire efficacemente all'azione militare e quindi va considerato bene civile²⁰. A questa protezione generale, il diritto internazionale umanitario aggiunge tutta quanta una serie di zone protette sulla cui disanima ci soffermeremo più avanti.

Questa breve disanima su queste forme di tutela diviene importante tutta una serie di ragioni.

In primo luogo, come si è detto, esse agiscono sempre, indipendentemente dal fatto che una persona abbia trovato riparo in una zona protetta, che, se istituita e funzionante fornisce un'ulteriore protezione (per l'appunto indiretta) al civile, ma che non si sostituisce alla protezione di tipo generale o particolare che il DIU riconosce ad un soggetto.

Tali regole generali, inoltre continuano ad applicarsi durante il funzionamento delle zone protette per tutte le parti. Così se qualcuno all'interno di una zona protetta sarà impegnato nelle ostilità, dovrà comunque rispettare le norme sulle precauzioni in difesa, compresi i divieti di ricorrere agli scudi umani e di localizzare obiettivi militari (chi è impiegato nelle ostilità è un obiettivo militare) all'interno o in prossimità di aree densamente popolate²¹, come le zone stesse.

Da ultimo, nell'ipotesi in cui le zone protette dovessero perdere il loro status, le persone che vi avessero trovato rifugio rimarrebbero comunque protette in forza delle suddette regole generali.

¹⁹ Art. 52 (2) I PA.

²⁰ Art. 52 (3) I PA.

²¹ Artt. 57, 58 I PA e Regole 15-24 CIHL.

3. *Le zone protette.*

Il diritto internazionale umanitario prevede diverse tipologie di aree protette, il cui obiettivo è quello di creare spazi dove i feriti, i malati e la popolazione civile possano trovare riparo e rifugio dagli effetti di un conflitto.

Va evidenziato che tali zone sono previste dalle norme che disciplinano i conflitti armati internazionali, mentre in quelle che disciplinano i conflitti armati non internazionali tali disposizioni sono assenti. Tale assenza non è comunque significativa, poiché nulla impedisce alle parti coinvolte in tali tipi di conflitto di stipulare accordi che abbiano effetti simili, è il DIU stesso che invita le parti coinvolte in questi conflitti a sforzarsi in questa direzione²².

3.1 *Le zona e le località sanitarie e di sicurezza.*

La prima Convenzione di Ginevra per il miglioramento della condizione dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna (CG I) e la Quarta Convenzione di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra (CG IV) prevedono la possibilità di istituire zone e località sanitarie e di sicurezza. Nello specifico la CG I si riferisce a “zone e località sanitarie”²³, finalizzate a proteggere dagli effetti della guerra i feriti e i malati oltre che al personale incaricato di organizzarle, amministrarle e curare le persone che ivi troveranno rifugio e ricovero, mentre la CG IV si riferisce a “zone e località sanitarie e di sicurezza”²⁴ che dovrebbero proteggere dagli effetti del conflitto i feriti, i malati gli infermi, le persone anziane, i fanciulli di età inferiore ai quindici anni, le donne incinte e le madri di bambini di età inferiore ai sette anni. Tale ultima elencazione non è da considerare tassativa, in quanto indica tutti quei membri della popolazione civile considerati particolarmente vulnerabili e che difficilmente possono costituire una

²² Art. 3 (3) CG I -II – III – IV.

²³ Art. 23 CG I.

²⁴ Art. 14 CG IV

minaccia per il nemico, quindi possono trovare rifugio in tali strutture tutte quelle persone che, astenendosi dal realizzare atti di ostilità, siano in una condizione di vulnerabilità. Appare quindi lecito ritenere che tutti i civili possano cercare rifugio in tali zone e località, a condizione che non costituiscano una minaccia²⁵, ed in forza del principio di non discriminazione²⁶, compresi i civili vulnerabili di nazionalità nemica.

Appare opportuno specificare che nonostante la Prima Convenzione di Ginevra nel suo titolo faccia riferimento ai feriti e malati delle forze armate e quindi di persone riconducibili alla categoria dei combattenti, il Primo protocollo aggiuntivo del 1977 specifica che quando si parla di “feriti e malati” è irrilevante lo status: quindi la definizione copre sia i civili che gli appartenenti alle forze armate²⁷.

Quando le Convenzioni di Ginevra del 1949 vennero adottate, i feriti e malati delle forze armate avevano già da tempo diritto alla protezione. Le Convenzioni di Ginevra del 1906 e del 1929 già imponevano ai belligeranti di rispettare e proteggere i membri feriti e malati delle forze armate, l’attuale Prima Convenzione di Ginevra rende più semplice l’attuazione di tali tutele.

Diversa è, invece, la posizione dei civili. Fu solo con l’adozione della Quarta Convenzione di Ginevra del 1949 che tali protezioni furono estese alla popolazione civile e successivamente rafforzate con l’adozione del Primo protocollo aggiuntivo del 1977.

Il particolare status di protezione che viene garantito dal diritto internazionale umanitario alle zone e località sanitarie e di sicurezza è riconosciuto solo se vi è l’accordo dei belligeranti²⁸, quindi perché tali aree possano godere della protezione prevista dal diritto, oltre alla volontà di una delle parti in conflitto di istituirla, è necessario il riconoscimento delle altre parti avversarie, circostanza che non sempre agevola il ricorso

²⁵ *Commentario del CICR alla CG IV*, pp. 125 -126; Art. 13 CG IV. Il quale specifica che le disposizioni del titolo II «concernono l’insieme delle popolazioni dei paesi in conflitto, ..., e tendono a mitigare le sofferenze cagionate dalla guerra».

²⁶ Art. 13 CG IV.

²⁷ Art. 8, lett. a), I PA che recita «con i termini “feriti” e “malati” si intendono le persone, militari o civili, che a causa di un trauma, di una malattia o di altre incapacità o infermità fisiche o psichiche, hanno bisogno di cure mediche, e che si astengono da qualsiasi atto di ostilità. Detti termini indicano anche le donne partorienti, i neonati e le altre persone che possono aver bisogno di cure mediche immediate, come gli invalidi e le donne incinte, e che si astengono da qualsiasi atto di ostilità».

²⁸ Art. 23 (2) CG I; Art. 14 (2) CG IV.

a tali opzioni. Ciononostante, appare opportuno ricordare che l'assenza di detto accordo non priva le persone che cercano rifugio in tali zone della protezione cui hanno diritto in base alle regole generali del DIU sulla condotta delle ostilità.

Queste zone possono altresì essere istituite dalle parti belligeranti anche prima dello scoppio del conflitto²⁹. Anche se di fatto ciò non sembra mai essersi verificato, questa opzione darebbe l'opportunità agli stati di preparare tali aree con le attrezzature e le forniture necessarie. Inoltre, riunire i feriti e le altre persone vulnerabili in un'area apposita può aiutare ad affrontare alcuni degli effetti negativi legati ai conflitti, come la carenza di forniture mediche o il collasso dei servizi sanitari.

3.1.a *I progetti di accordo.*

Al fine di agevolare gli accordi che istituiscono queste zone sicure, ovvero il loro riconoscimento dall'altra parte, sia la CG I che la CG IV riportano in allegato dei "progetti di accordo", che non sono vincolanti poiché le parti sono libere di apportarvi le modifiche ritenute necessarie.

Questi progetti rivestono una particolare importanza nell'ambito della protezione della popolazione civile dai conflitti, nonostante costituiscano una mera ipotesi di accordo.

Essi, infatti, pur essendo liberamente modificabili dalle parti, costituiscono una solida base su cui ragionare per l'istituzione delle zone sanitarie e di sicurezza, ma considerata la libertà data alle parti in conflitto in ordine alla stipula di accordi, il loro contenuto può essere considerato un valido suggerimento per ulteriori accordi per l'istituzione e la regolamentazione di altri tipi di zone di sicure, siano esse tipiche, ossia quelle previste dalle convenzioni e dai protocolli aggiuntivi, che atipiche, ossia altri tipi di zone che le parti possono liberamente istituire.

²⁹ Art. 23 (1) CG I; Art. 14 (1) CG IV.

Tali progetti, che sono sostanzialmente identici, mirano a garantire che le zone che si intendono istituire siano effettivamente ed esclusivamente umanitarie e che non siano suscettibili di abusi. Essi contengono tre serie di disposizioni fondamentali.

La prima serie di disposizioni mira a garantire che le persone ospitate nelle zone protette non siano in alcun modo coinvolte nelle ostilità, in modo da preservare il fine esclusivamente umanitario ed evitare di mettere a rischio lo status di protezione a loro riconosciuto, esse prevedono:

- il requisito che le zone siano riservate in via esclusiva ai feriti e malati, ai civili, alle persone che amministrano le zone e forniscono assistenza medica e alle persone la cui residenza permanente si trovi all'interno di tali zone³⁰;
- l'obbligo – conseguenziale – di adottare tutte le misure necessarie per vietare l'accesso alle persone che non hanno diritto di risiedervi³¹;
- l'obbligo che nessuno dei residenti svolga – sia all'interno che all'esterno – alcuna attività direttamente connessa alle operazioni militari³².

La seconda serie di disposizioni prevede misure che mirano a rafforzare la sicurezza delle zone stesse:

- devono costituire solo una piccola parte del territorio dello Stato³³;
- devono essere libere e distanti da ogni obiettivo militare³⁴, e non essere situate in aree che possano divenire significative per la condotta della guerra³⁵ e non essere difese militarmente³⁶;
- le strade ed i mezzi di trasporto ricompresi in tali zone non devono essere utilizzate per scopi militari³⁷;

³⁰ All. 1, Art. 1 CG I; All. 1, Art. 1 CG IV.

³¹ All. 1, Art. 3 CG I; All. 1, Art. 3 CG IV.

³² All. 1, Art. 2 CG I; All. 1, Art. 2 CG IV.

³³ All. 1, Art. 4, lett. a) CG I; All. 1, Art. 4, lett. a) CG IV. Appare evidente che se esse fossero di dimensioni ragguardevoli metterebbero in difficoltà l'azione militare dell'avversario divenendo esse stesse un mezzo di condotta delle ostilità, che le trasformerebbe in obiettivi militari, compromettendone la sicurezza e violando la protezione generale che il DIU riconosce ai civili in quanto esposti direttamente alla violenza bellica se non addirittura utilizzati come scudi umani.

³⁴ All. 1, Art. 4, lett. c) CG I; All. 1, Art. 4, lett. c) CG IV.

³⁵ All. 1, Art. 4, lett. d) CG I; All. 1, Art. 4, lett. d) CG IV.

³⁶ All. 1, Art. 5, lett. b) CG I; All. 1, Art. 5, lett. b) CG IV.

³⁷ All. 1, Art. 5, lett. a) CG I; All. 1, Art. 5, lett. a) CG IV.

- le zone sanitarie devono essere contrassegnate dall’emblema di neutralità, mentre le altre zone protette da altri segni distintivi concordati tra le parti³⁸.

L’ultima serie di disposizioni contiene misure di monitoraggio e controllo al fine di garantire che le stesse funzionino come previsto, e quindi:

- la parte che riconosce una zona ha il diritto di chiedere che un organismo indipendente vi abbia accesso per ispezionarla per verificare che soddisfi i requisiti previsti dagli accordi³⁹;
- in caso di carenze, la parte che ha istituito la zona ha l’obbligo di sanarle entro un termine prescritto⁴⁰;
- in caso di inadempimento la parte che ha riconosciuto la zona è libera di dichiarare di non riconoscerla più come protetta⁴¹, qualora si verificasse quest’ipotesi ciò non pregiudicherebbe le tutele proprie delle persone ospitate in tali zone.

3.2 *Le zone neutralizzate.*

La CG IV prevede la possibilità di istituire un’ulteriore tipo di zona protetta, le “zone neutralizzate”⁴², si tratta di zone situate nelle aree in cui si svolgono i combattimenti istituite al fine di proteggere dai pericoli della guerra, senza distinzione alcuna, i feriti e i malati e le persone civili che non prendono parte alle ostilità e che non compiono alcun lavoro di carattere militare durante il loro soggiorno in tali zone.

Anche per l’istituzione di tali zone è necessario un accordo tra i belligeranti che deve necessariamente prevedere il momento di inizio e di termine della neutralizzazione.

Rispetto alle zone sanitarie e protette, le zone neutralizzate si differenziano per due non secondari aspetti. Mentre le prime devono essere istituite lontano dalle zone di

³⁸ All. 1, Art. 6 CG I; All. 1, Art. 6 CG IV.

³⁹ All. 1, Art. 8 CG I; All. 1, Art. 8 CG IV.

⁴⁰ All. 1, Art. 9 (1) CG I; All. 1, Art. 9 (1) CG IV.

⁴¹ All. 1, Art. 9 (2) CG I; All. 1, Art. 9 (2) CG IV.

⁴² Art. 15 CG IV.

combattimento e per un lungo termine, le seconde, invece, sonolocate nelle aree destinate al combattimento al solo fine di fornire un rifugio temporaneo.

3.3 *Le zone smilitarizzate e le località indifese.*

I modelli di zone protette previsti dal DIU furono ampliati nel 1977 con l'adozione del Primo Protocollo Aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1949, prevedendo le “zone smilitarizzate” e le “località non difese”.

Le zone smilitarizzate⁴³, similmente alle zone neutralizzate, hanno come scopo quello di collocare zone, località e la loro popolazione non combattente fuori dal teatro di guerra, con la differenza che le seconde operano creando delle enclave in cui i civili possano trovare rifugio trasferendovisi, mentre le prime operano recintando le aree in cui si svolgono le operazioni militari.

Queste tipologie di zone devono essere istituite tramite un accordo tra i belligeranti che preveda, per la parte che la istituisce, la garanzia che questa non sarà utilizzata per attività ostili, e per la parte avversaria, l'impegno ad astenersi dall'estendere le operazioni militari in detta zona⁴⁴.

La norma prevede che tali aree debbano rispettare determinate condizioni⁴⁵:

- tutti i combattenti, le armi e il materiale militare mobile dovranno essere evacuati;
- il divieto di uso ostile del materiale militare fisso;
- il divieto per le autorità e la popolazione ivi presente di commettere atti ostili;
- l'obbligo di cessare ogni attività legata allo sforzo militare.

⁴³ Art. 60 I PA.

⁴⁴ Art. 60 (6) I PA.

⁴⁵ Art. 60 (3) I PA.

Per delimitare fisicamente e denunciare il confine di una zona neutralizzata la parte che la detiene ha l'obbligo di contrassegnarla con dei segni distintivi che devono essere concordati tra le parti in conflitto⁴⁶.

La violazione grave di una delle condizioni che governa la zona smilitarizzata svincola la parte che non l'ha commessa dagli obblighi derivanti dall'accordo che la istituisce, con la conseguente perdita dello *status*⁴⁷, ciononostante l'eventuale violazione non priva le persone che ivi si trovino, della protezione di cui godono in forza del DIU.

Le località indifese⁴⁸ sono località abitate site nella zona delle operazioni, aperte all'occupazione dell'avversario. A differenza delle altre tipologie di zone protette, le località indifese non necessitano di un accordo tra i belligeranti, ma si istituiscono tramite la dichiarazione fatta da una parte che dovrà essere comunicata all'altra parte la quale dovrà accusare la ricevuta di tale dichiarazione⁴⁹, e da quel momento sarà soggetta al divieto di attaccare tale località.

Per poter essere dichiarata e continuare ad essere considerata come tale, una località indifesa dovrà rispettare delle condizioni ben precise⁵⁰, che sono sostanzialmente le medesime richieste per l'istituzione di zone smilitarizzate, così come identiche sono le cause che possono portare alla perdita di tale *status*⁵¹.

3.4 Altri tipi di zone sicure.

Le zone sicure tipiche, ossia quelle previste dai testi delle Convenzioni di Ginevra del 1949 e dai Protocolli aggiuntivi, non sono le uniche forme di aree destinate alla raccolta della popolazione civile per fornire loro protezione dagli eventi bellici.

⁴⁶ Art. 60 (5) I PA.

⁴⁷ Art. 60 (7) I PA.

⁴⁸ Art. 59 I PA.

⁴⁹ Art. 59 (4) I PA.

⁵⁰ Art. 59 (2) I PA.

⁵¹ Art. 59 (7) I PA.

La prassi ha prodotto diverse zone sicure istituite sia a seguito di accordi tra i belligeranti, sia con mezzi diversi che esulano da questi accordi.

Come ben si evince da quanto fin qui evidenziato, il presupposto fondamentale che può portare all'istituzione di zone protette previste dal DIU o di altre comunque istituite tramite accordo tra i belligeranti è che i civili, i feriti e i malati siano coinvolti indirettamente nelle ostilità e la volontà delle parti in conflitto di istituirle, a condizione che vengano prese tutte le misure necessarie per garantire che tali zone siano effettivamente ed esclusivamente umanitarie.

Spesso però accade che la popolazione civile sia deliberatamente presa di mira, circostanza che di fatto impedisce l'istituzione di queste aree sicure.

Per superare questo ostacolo, in passato sono state istituite delle zone sicure, grazie all'intervento di paesi terzi rispetto al conflitto, su mandato di organizzazioni internazionali come, ad esempio, le Nazioni Unite, la NATO o l'Unione Africana.

Perché ciò possa avvenire senza espandere un conflitto armato internazionale o internazionalizzare un conflitto armato non internazionale, entra in gioco, oltre alle norme del DIU, che comunque sono sempre pertinenti, un altro corpus normativo, lo *jus ad bellum*, ossia quell'insieme di disposizioni del diritto internazionale pubblico che disciplinano e regolano il ricorso alla forza, e per il quale è necessario il ricorso al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite o ad altre entità regionali aventi le medesime competenze, perché comunque comportano la violazione dell'integrità territoriale e della sovranità di uno Stato.

L'argomento non è di semplice e breve esposizione, appare comunque opportuno accennarlo per la completezza della trattazione.

Oltre a quelle fin qui riportate, esistono oltre opzioni disponibili per tutelare la popolazione civile, che prescindono dal ricorso allo *jus ad bellum*, nel prosieguo ne evidenzieremo una che, pur essendo prevista dal DIU, non costituisce una zona tipica, ma che è in grado di fornire alla popolazione civile, sia pur in via indiretta, un importante grado di protezione.

3.4.a *I centri monumentali.*

Con la Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, firmata all'Aja nel 1954, in forza della quale le parti contraenti si impegnano a rispettare i beni culturali, indipendentemente da dove essi siano collocati, attraverso due tipi di azioni⁵²:

- astenendosi dall'utilizzare tali beni, i loro dispositivi di protezione e delle loro immediate vicinanze per scopi che potrebbero esporli a distruzione o deterioramento in caso di conflitto;
- astenendosi da ogni atto di ostilità nei loro confronti.

Tra i beni culturali suscettibili di protezione vi sono i centri monumentali, che sono le località o le zone⁵³ comprendenti un numero considerevole di beni culturali così come intesi nella convenzione⁵⁴.

La norma non protegge direttamente la popolazione civile, così come tale protezione non deriva direttamente a questa dall'istituzione delle altre zone sicure finora esaminate, ma i beni culturali considerevolmente presenti in una determinata zona, non si può, comunque, negare che, se un centro monumentale dovesse risultare abitato, la protezione che il DIU riconosce a quel centro si trasferirebbe indirettamente anche a chi ivi risiede.

A differenza delle altre zone protette, i centri monumentali sono istituiti unilateralmente dalla parte che li detiene, sin dal tempo di pace, e la parte avversaria è obbligata a rispettare tale centro, e quindi non necessitano di un accordo tra i belligeranti per essere istituite.

La protezione che tali zone offrono però è differente rispetto a quelle previste per le altre zone fin qui esaminate, poiché il rispetto che la parte avversaria si è impegnata a garantire si sostanzia nell'astenersi da ogni atto di ostilità, ma a tale obbligo può essere derogato in presenza di una necessità militare imperativa⁵⁵, quindi affinché non si verifichi tale condizione è necessario che la parte detentrica provveda sia alla

⁵² Art. 4 (1) CAja 1954.

⁵³ La norma parla espressamente di "centri", ma non definisce tale concetto, che può comunque essere inteso come una località o una zona.

⁵⁴ Art. 1, lett. c) CAja 1954.

⁵⁵ Art. 4 (2) CAja 1954.

salvaguardia di tali zone, adottando tutte le misure che si considerano appropriate contro gli effetti prevedibili di un conflitto armato⁵⁶, che al rispetto delle stesse, astenendosi dall'utilizzare le stesse per scopi che potrebbero esporti a distruzione o deterioramento in caso di conflitto armato⁵⁷.

A tal fine, un'importante risorsa che individua misure atte a garantire il rispetto da parte della potenza detentrica è costituita dalle misure previste dai progetti di accordo allegati alla prima e alla quarta Convenzione di Ginevra del 1949, e di cui si è trattato precedentemente⁵⁸.

⁵⁶ Art. 3 CAja 1954.

⁵⁷ Art. 4 (1) CAja 1954.

⁵⁸ Si veda par.3.1.a.

PIANO NAZIONALE PER L'INTEGRAZIONE DEI TITOLARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

2022 - 2024

Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione



MINISTERO
DELL'INTERNO



Ministero dell'Interno

Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione

Piano Nazionale per l'Integrazione dei Titolari di Protezione Internazionale 2022-2024

Indice

Premessa	5
Presentazione	7
Introduzione al Piano	9
❖ Metodologia.....	9
❖ Struttura del PNI	10
❖ Approcci di intervento	11
1. Contesto	13
1.1 Il quadro normativo	13
1.2 La complementarità con gli altri documenti strategici	14
1.3 I dati sulle presenze dei beneficiari di protezione internazionali a livello nazionale	14
2. L'accoglienza e la fase di transizione dal SAI verso l'autonomia	16
3. Sostegno mirato per gruppi portatori di bisogni specifici	19
3.1 Famiglie, nuclei monoparentali	19
3.2 Donne rifugiate e richiedenti protezione internazionale	19
3.3 MSNA, neomaggiorenni e giovani adulti	20
3.4 Disabilità.....	22
3.5 Salute mentale, altre vulnerabilità e bisogni specifici	23
3.6 Vittime di tratta.....	24
3.7 Vittime di tortura	25
3.8 Vittime di sfruttamento lavorativo	26
4. Percorsi di inclusione sociale: priorità programmatiche, misure e strumenti di attuazione.....	29
4.1 Formazione linguistica e alfabetizzazione di base	29
4.2 Accesso all'istruzione e riconoscimento di titoli e qualifiche	30
4.3 Inserimento lavorativo e formazione.....	31
4.4 Diritto alla salute e accesso all'assistenza sanitaria.....	33
4.5 Accesso all'alloggio	35
4.6 Informazione su diritti e doveri individuali ed orientamento ai servizi	37
4.7 Ricongiungimenti familiari	38
4.8 Accesso alla cittadinanza	38
4.9 Accesso alle procedure amministrative	39
5. Azioni di sostegno di un'integrazione ed inclusione efficaci in tutti i settori: come favorire la partecipazione e l'incontro con la società di accoglienza.....	41
5.1 Il potenziale dell'utilizzo delle nuove tecnologie e degli strumenti digitali.....	41
5.2 Il dialogo interreligioso	42
5.3 Prevenzione e contrasto alle discriminazioni	42
5.4 Processi di partecipazione e cittadinanza attiva	44
5.5 Comunicazione istituzionale e sensibilizzazione.....	45
6. Implementazione e monitoraggio del Piano Nazionale	47
6.1 La governance del Piano	47

6.2 Monitoraggio degli interventi	48
6.3 Risorse finanziarie	49
Allegato 1 Approfondimento Statistico	53
Allegato 2 Piani di riferimento	67

Premessa

Il Piano Nazionale per l'Integrazione dei titolari di protezione internazionale (PNI) è uno strumento programmatico di indirizzo che individua gli ambiti prioritari di intervento e le misure concrete di tutela a favore dell'integrazione dei titolari di protezione internazionale nel sistema economico e sociale, promuovendo l'attuazione di una strategia nazionale che favorisca l'utilizzo complementare delle risorse disponibili evitando la frammentazione degli interventi.

Il PNI approvato nel settembre del 2017 ha guidato il Paese verso l'adozione di un primo disegno unitario volto a promuovere una migliore inclusione ed autonomia dei beneficiari di protezione internazionale.

L'aggiornamento del Piano si afferma come naturale esigenza nell'ambito di un fenomeno, come quello migratorio, connotato da una intrinseca dinamicità, che sollecita costantemente la capacità adattiva e reattiva del sistema istituzionale in risposta a fabbisogni sempre mutevoli, in un quadro normativo nazionale ed europeo in continua evoluzione, di cui i recenti avvenimenti – dalla pandemia da Covid-19 al conflitto bellico ucraino-russo – ne sono prova.

Nello stravolgere ogni ordine pre-esistente, tali accadimenti hanno infatti generato nuove sfide e necessità, evidenziando l'occorrenza di prevedere meccanismi di preparazione alle emergenze e dispositivi tempestivi di intervento nella gestione delle crisi, l'urgenza di rafforzare i servizi compresi nella compagine generale dei servizi pubblici sociali e sanitari dei territori e dell'accoglienza, l'importanza di intercettare quanto più precocemente possibile le fasce di popolazione più fragili già esposte a rischi di marginalità sociale per contrastare tempestivamente la cronicizzazione delle situazioni di povertà, esclusione e vulnerabilità psichica.

La revisione del documento rappresenta pertanto, al contempo, anche una preziosa opportunità per aggiornare in un nuovo Piano programmatico gli orientamenti e gli indirizzi ridefiniti alla luce delle nuove esigenze e consapevolezze, dando sostenibilità alle politiche e ai processi di integrazione dei titolari di protezione internazionale (TPI) rilevatisi funzionali ed efficaci nel corso dell'esperienza maturata finora, entro un disegno coerente con l'ordinamento vigente in materia e in attuazione del nuovo Piano d'azione europeo per l'Integrazione e l'Inclusione 2021-2027.

Il nuovo Piano è frutto della collaborazione attiva e partecipata di tutti i soggetti che, secondo il modello della governance multilivello, concorrono alla pianificazione e alla realizzazione degli orientamenti ivi contenuti, ognuno per le parti di competenza, al fine di rispondere opportunamente alle necessità di integrazione in ogni accezione e dimensione.

In tal senso si ringraziano le Amministrazioni centrali che compongono il Tavolo di Coordinamento Nazionale, i componenti del Tavolo Integrazione, le istituzioni e gli organismi del Terzo Settore, le organizzazioni Internazionali, gli esperti della materia e, in modo particolare, la componente rappresentativa dei TPI che, con il coordinamento della Direzione Centrale per le Politiche Migratorie - Autorità Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, hanno contribuito alla definizione del Piano.

Menzione, infine, vuole essere fatta alla Commissione Europea che, attraverso il Programma per il Supporto alle Riforme Strutturali, ha finanziato il Progetto “Supporto Tecnico per l’implementazione del Piano Nazionale per l’Integrazione dei Titolari di Protezione Internazionale”, nell’ambito del quale il Ministero dell’Interno si è avvalso del supporto tecnico dell’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) per tutto il processo consultativo e redazionale del documento qui delineato.

Presentazione

L'integrazione delle persone richiedenti asilo e rifugiate è un valore fondamentale su cui investire sforzi ed energie per il benessere, la prosperità e la coesione della società.

*Determinante per l'empowerment dei richiedenti e titolari di protezione internazionale è l'avvio del processo di **integrazione fin dalla prima accoglienza**, atteso che l'immediato coinvolgimento dei richiedenti asilo in idonei percorsi mirati di alfabetizzazione, formazione, partecipazione attiva e orientamento al territorio, ne agevola evidentemente l'inserimento nel contesto di appartenenza e ne favorisce la reale e completa integrazione sociale, culturale ed economica.*

*Le politiche di integrazione realizzate dall'approvazione del precedente Piano hanno puntato principalmente a dotare il sistema, nel suo complesso, di capacità, risorse, modelli, percorsi e strumenti di intervento, al fine di rispondere sempre più prontamente e adeguatamente al fenomeno migratorio, in piena applicazione dei **valori fondanti la nostra Costituzione**, attraverso il riconoscimento dei diritti inviolabili della persona, della pari dignità sociale, dell'uguaglianza davanti alla legge, del pluralismo culturale e religioso.*

*La gestione del fenomeno migratorio ha imposto l'adozione di un ormai imprescindibile **coordinamento e cooperazione tra tutti i livelli istituzionali coinvolti**, oltre che il **rafforzamento delle partnership con tutti i soggetti territoriali**, a partire dal Terzo settore, dentro obiettivi condivisi e interventi coordinati, per assicurare, in adesione al principio di sussidiarietà, l'elaborazione e l'attuazione di misure adeguate alle peculiarità di ciascun territorio.*

*È dunque indispensabile dare piena applicazione ad una **interoperabilità multilivello multi-settore e multi-stakeholders** capace di integrare politiche, servizi, iniziative, oltre che visioni, competenze e risorse, che fanno riferimento ad aree diverse, e di attivare tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nella pianificazione ed erogazione dei servizi, per l'attuazione di interventi sistemici su tutto il territorio nazionale.*

*In tale processo dinamico condiviso e partecipato si innesta necessariamente la **gestione integrata e complementare delle risorse finanziarie disponibili**, a titolarità di differenti soggetti istituzionali, a valere tanto su fondi nazionali quanto comunitari, allo scopo di evitare sprechi e sovrapposizioni tra strumenti finanziari su di una stessa azione o duplicazioni di interventi.*

*La **ricerca di connessioni** diventa, pertanto, condizione essenziale, elemento imperativo trainante e propulsore per la realizzazione di politiche integrate, efficaci e sostenibili nel lungo periodo, da declinarsi attraverso un modello di intervento e di presa in carico che, avvalendosi di un **approccio olistico e multidisciplinare**, consideri ogni dimensione individuale e culturale nell'ambito di una valutazione ampia, in un legame dinamico e di reciproca influenza, al fine di promuovere il benessere dell'individuo inteso nella sua accezione più globale, rifuggendo da ogni settorializzazione e frammentazione, secondo i principi di unitarietà e integrità.*

*Ciò richiama inevitabilmente alla concreta e necessaria **interazione tra sistemi** - tra sistema di accoglienza, sistema dei servizi territoriali, sistema scolastico, sistema lavoristico - e **tra servizi**, in particolare all'integrazione tra il sociale e il sanitario nell'attivazione di interventi e prestazioni socio-sanitarie.*

*Di tutta evidenza al riguardo è il riferimento ai **bisogni di salute e di tutela**, per i quali risulta sempre più delicata quanto decisiva la capacità di intercettazione precoce delle condizioni traumatiche o psicopatologiche o delle condizioni a rischio di isolamento e marginalizzazione e ogni espressione di **vulnerabilità psico-sociale**, per l'attivazione tempestiva di percorsi di presa in carico integrati e favorire, così, l'integrazione, anche dei più fragili.*

*Nel confermare la **centralità del welfare territoriale** nella promozione dei percorsi di inclusione, quale sistema di relazioni e servizi e ambito privilegiato di rilevazione dei bisogni, di progettazione ed attuazione di interventi di prossimità e di interazioni, costituisce un punto di forza garantire la **partecipazione diretta delle comunità dei rifugiati** - coinvolgendo in prima istanza le nuove generazioni, prezioso strumento di collegamento - in tutti i processi consultivi e decisionali che li riguardano, al fine di favorire la piena espressione delle esigenze e delle risorse di cui sono portatori, utili all'elaborazione di politiche e percorsi di inclusione ad esse efficacemente rispondenti.*

*In rilievo, l'esigenza di rendere stabile e strutturale il ricorso alla **mediazione interculturale**, quale dispositivo chiave per assicurare efficacia al processo di inclusione e per favorire il mutamento interculturale della società di accoglienza. Non esiste oggi un quadro di riferimento normativo unitario, ma frammentato e disomogeneo, che nega stabilità e certezza professionale a questa figura fondamentale e indispensabile alla rimozione delle barriere di accesso alle procedure, ai servizi e alle prestazioni.*

*È dunque a partire da tali presupposti e orientamenti che il **Piano Integrazione 2022-2024** sviluppa e individua priorità e linee programmatiche che concorrono alla realizzazione di forme di effettiva inclusione sociale volte a favorire l'autonomia individuale dei TPI, in diversi ambiti d'intervento, in conformità con quanto delineato nella norma specifica di indirizzo di cui all'art. 5 della L. 173/2020, di conversione del DL. 130/2020, sostenendo la qualificazione e l'avanzamento dei servizi di prossimità territoriali nel loro complesso.*

Introduzione al Piano

Il **Piano Nazionale per l'Integrazione dei Titolari di Protezione Internazionale (PNI) 2022-2024** è espressione dell'indirizzo del **Tavolo di Coordinamento Nazionale in materia di immigrazione e asilo**, insediato presso il Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, quale sede di confronto e concertazione tra i diversi livelli istituzionali coinvolti nella gestione del fenomeno migratorio, deputato alla definizione degli indirizzi e della strategia pluriennale della governance dei servizi di accoglienza ed integrazione dei migranti, nonché alla predisposizione del PNI ai sensi dell'*art. 29 comma 3 del decreto legislativo 19 novembre 2007 n. 251 e s.m.*

Il **Tavolo Integrazione**, emanazione del Tavolo Nazionale di Coordinamento dedicato alla definizione delle modalità per l'implementazione e il monitoraggio delle misure d'integrazione, ha supportato dal punto di vista tecnico e operativo lo sviluppo del documento, con il coordinamento della *Direzione Centrale per le Politiche Migratorie - Autorità Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione*. L'avvio del lavoro di scrittura del Piano è stato preceduto da un ampio e capillare **processo di consultazione con tutte le Amministrazioni e gli altri soggetti coinvolti**,¹ che ha richiesto un esercizio corale di analisi, ascolto e condivisione, oltre che la costruzione di un approccio metodologico fortemente partecipativo.

In tale processo rilevano i momenti dedicati **all'ascolto diretto dei beneficiari finali delle politiche di integrazione**, i rifugiati, i quali, attraverso una loro rappresentanza, hanno avuto modo di esprimere il proprio punto di vista ai membri del Tavolo Integrazione, evidenziando le sfide in essere e proponendo possibili soluzioni, che sono state poi recepite nei contenuti e nelle raccomandazioni del Piano.

Un atto dovuto, che innova rispetto al passato, che vede i rifugiati come componente attiva nel lavoro di redazione del documento, condizione imprescindibile affinché esso possa rispondere a necessità reali, concrete e attuali. Sarà inoltre valorizzato il coinvolgimento dei TPI anche nelle successive fasi di implementazione, monitoraggio e valutazione delle azioni delineate dal Piano, elemento necessario alla sua tenuta nel tempo.

❖ **Metodologia**

Il lavoro di elaborazione e sviluppo del Piano ha preso avvio da febbraio 2020, articolandosi in diverse macrofasi di operatività.

Una **fase preparatoria** (*periodo febbraio 2020 e luglio 2021*), la quale ha previsto la raccolta e l'analisi di una prima batteria di elementi di contenuto (lezioni apprese, nuovi fabbisogni di integrazione emersi, proposte di modifica del precedente PNI) per la nuova scrittura del documento, attraverso

¹ Ministero dell'Interno, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Università e della ricerca, Ministero dell'Istruzione, Ministero della Salute, Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, inclusa l'UNAR – Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale, Ministero della Giustizia, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, le Regioni, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), la società civile rappresentata dalle associazioni aderenti al Tavolo Asilo e Immigrazione, l'ISTAT, nonché l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM).

schede di rilevazione trasmesse alle Amministrazioni coinvolte, sulla base delle quali si è proceduto a predisporre una prima bozza di indice del nuovo Piano.

Si è proceduto poi ad avviare una **fase di convocazione di incontri tecnici di consultazione** (*luglio - settembre 2021*) con le Amministrazioni centrali e gli enti partecipi nell'esercizio di aggiornamento del Piano, per la condivisione della prima revisione tecnica dell'indice e della metodologia adottata per la predisposizione dello stesso, oltre che per l'approfondimento degli elementi di rilievo utili a indirizzare l'elaborazione del Piano.

In particolare, la fase consultativa realizzata a settembre 2021 con alcuni rappresentanti delle associazioni dei Titolari di Protezione Internazionale e i membri del Gruppo Redazionale si è configurata come un importante momento di riflessione partecipata e fruttuosa collaborazione, i cui risultati sono stati inseriti direttamente come input principali all'interno del documento.

A seguito di tali incontri è stato individuato il **Gruppo Redazionale** - composto da *Ministero dell'Interno, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero della Salute, ISTAT, ANCI, Ministero dell'Istruzione, Ministero dell'Università e della Ricerca, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, UNHCR, OIM* - dedicato al lavoro di scrittura vera e propria del documento, a partire dallo sviluppo delle aree tematiche individuate, per mezzo di **incontri bilaterali e l'organizzazione di sotto-gruppi tematici**, organizzati tra ottobre e dicembre 2021, secondo criteri di competenza e pertinenza, e complementati con comunicazioni ad hoc con tutti gli altri membri del Tavolo Integrazione (*DPO, UNAR, Tavolo Asilo, UNICEF*) con integrazioni e suggerimenti di modifiche secondo il proprio expertise, anche su aree programmatiche trasversali e di particolare rilievo per l'integrazione dei titolari di protezione internazionale.

Alla luce di quanto emerso dalle fasi precedenti si è proceduto ad una revisione dell'indice e alla stesura di una **prima bozza dei diversi capitoli e sezioni**, che ha integrato le prime schede di rilevazione con i contributi ulteriori sviluppati da tutte le amministrazioni, centrali e locali, e con gli attori rilevanti parte del Gruppo Redazionale, fino ad arrivare alla fase di **armonizzazione in un unico documento delle parti oggetto di lavorazione**.

La prima bozza del Piano è stata poi oggetto da gennaio 2022 a giugno 2022 di condivisione e aggiustamenti successivi con tutti gli attori del Tavolo Integrazione e dell'ultimo aggiornamento dei dati da parte di ISTAT, comportando la stesura di versioni sempre più avanzate del documento.

Il Piano 2022 è stato poi consolidato dal punto di vista narrativo e finalizzato nella sua **redazione definitiva** nel mese di luglio 2022.

❖ **Struttura del PNI**

Il **Piano Nazionale 2022-2024**, nell'individuare assi e priorità di intervento, si sviluppa in sei capitoli che tracciano la cornice, gli obiettivi e le linee di indirizzo che il sistema paese si pone per promuovere la piena integrazione dei titolari di protezione internazionale.

Il documento dedica i *primi due capitoli* al contesto aggiornato in cui il Piano opera, inclusivi del quadro normativo e di complementarità con gli altri documenti strategici nazionali ed europei approvati negli ultimi anni, nonché di presentazione del sistema di accoglienza così come vigente ad oggi e di quei percorsi che si intendono perseguire per facilitare la transizione verso l'autonomia dei richiedenti e TPI.

Particolare importanza è posta nel *capitolo terzo* del documento programmatico al sostegno mirato che si intende garantire ai gruppi portatori di bisogni specifici, al fine di intercettare precocemente le condizioni di vulnerabilità, promuovere azioni adeguate alle reali necessità e realizzare la loro piena integrazione.

Il *quarto capitolo* delinea le priorità programmatiche, le relative misure di attuazione e i connessi strumenti previsti nel processo d'inclusione sociale, sulla base delle lezioni e criticità che sono venute alla luce nell'implementazione della prima fase. Le priorità disegnate dal Piano sono riconducibili alle molteplici dimensioni che concorrono alla piena autonomia ed inclusione dei TPI, quali la formazione linguistica e alfabetizzazione di base, l'accesso all'istruzione e riconoscimento di titoli e qualifiche, l'inserimento lavorativo e formazione, il diritto alla salute e accesso all'assistenza sanitaria, l'accesso all'alloggio, l'informazione su diritti e doveri individuali ed orientamento ai servizi, i ricongiungimenti familiari, l'accesso alla cittadinanza e l'accesso alle procedure amministrative.

Alla luce del fatto che i processi di integrazione siano processi duplici e che coinvolgono i beneficiari diretti ed, in egual modo, la comunità accogliente, il *quinto capitolo* è stato dedicato a quelle misure che favoriscono la partecipazione e l'incontro con la società d'accoglienza, per garantire un'integrazione ed inclusione efficaci nonché l'accesso ai diritti, tra cui l'utilizzo delle nuove tecnologie e degli strumenti digitali, la prevenzione e contrasto alle discriminazioni, i processi di partecipazione e cittadinanza attiva ed, infine, la comunicazione istituzionale e la sensibilizzazione.

Il documento programmatico si conclude, infine, con il *sesto capitolo* sui meccanismi in essere e da promuovere per l'implementazione, il monitoraggio e la valutazione del Piano stesso. Come auspicato nel Piano precedente, la fase di monitoraggio dovrà rappresentare tanto una fase di verifica degli obiettivi raggiunti quanto un momento di rilancio di nuove aree di intervento in base alle buone prassi per l'integrazione messe in atto nel periodo d'interesse, in un'ottica di indirizzo per il futuro e di riferimento per tutti gli attori governativi e non governativi che lavorano nel campo dell'integrazione.

❖ **Approcci di intervento**

Le linee di indirizzo presentate nel nuovo Piano saranno inserite all'interno del welfare territoriale in essere, attraverso il rafforzamento della cooperazione tra sistema d'accoglienza, servizi territoriali e attori istituzionali e privati coinvolti nei processi d'integrazione, sulla base di **tre specifici approcci di intervento**: Coinvolgimento di tutta la società (*Whole-of-society*); Costruzione di reti di fiducia (*Community matching*); Centri polifunzionali e sportelli unici per l'integrazione (*One-stop-shop*).

- **Coinvolgimento di tutta la società (*Whole-of-society*)**: L'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale è un processo che riguarda la società nella sua interezza. In coerenza con tale premessa, il nuovo Piano vuole dare spazio a progettualità ed interventi che in maniera innovativa valorizzino l'apporto di soggetti diversi e dei rifugiati stessi con un'attenzione costante a tutti i livelli, dalla programmazione, alla realizzazione e il monitoraggio.

Il Piano Nazionale Integrazione intende infatti dare rilievo a tutti gli attori coinvolti nei processi d'integrazione, inclusi i Ministeri competenti, le Regioni e i Comuni, le organizzazioni della società civile, le associazioni dei rifugiati e le nuove generazioni, ma anche università, imprese, associazioni di volontariato, associazioni a carattere culturale e sportivo.

- **Costruzione di reti di fiducia (*Community matching*):** Stabilire solide relazioni sociali è fondamentale per l'integrazione dei rifugiati. Per tale ragione il Piano auspica di valorizzare gli interventi finalizzati a facilitare l'incontro tra rifugiati e la comunità locale nel suo complesso, come istituzioni, enti del terzo settore, associazioni, nonché cittadini volontari, appositamente selezionati e preparati, per favorire un inserimento più rapido nella comunità ospitante. Grazie a percorsi strutturati sin dalle fasi di accoglienza istituzionale, volti a favorire occasioni di relazione e di incontro con persone che volontariamente sono disponibili a porsi al fianco dei rifugiati, sarà possibile facilitare la creazione di reti sociali, ricevere supporto nelle procedure amministrative, migliorare la loro conoscenza della lingua italiana e ricevere supporto nella ricerca di lavoro e alloggio. Inoltre, l'interazione diretta tra rifugiati e cittadini volontari può facilitare a cambiare la percezione dei rifugiati nella comunità locale.

- **Centri polifunzionali e sportelli unici per l'integrazione (*One-stop-shop*):** Al fine di favorire in maniera efficace, tempestiva e coordinata il godimento dei diritti dei rifugiati, il Piano intende promuovere sportelli multifunzionali che concentrino "sotto lo stesso tetto" i servizi necessari a sostenere i percorsi d'integrazione a livello locale. La presenza di sportelli dedicati multifunzionali può razionalizzare inoltre l'utilizzo delle risorse favorendo il coinvolgimento di personale specializzato, incluso quello di mediatori culturali qualificati, e può, infine, svolgere un ruolo catalizzatore rispetto alla disponibilità di soggetti diversi quali le imprese, le associazioni culturali, sportive e di volontariato e le università.

Questi tre approcci sono accomunati dall'idea che il successo dei percorsi di inclusione sociale dipende in larga misura dal coinvolgimento degli Enti locali e dall'approccio della comunità ospitante. Lo stesso Piano d'azione UE sull'integrazione e l'inclusione ribadisce il ruolo chiave del livello locale "nell'accogliere e accompagnare i nuovi arrivati".

Essi vanno quindi promossi in tutti i contesti locali dove è maggiormente concentrata la presenza di beneficiari di protezione internazionale, anche al di fuori del sistema d'accoglienza, e saranno sviluppati in maniera trasversale alle aree d'intervento indicate nel Piano.

1. Contesto

1.1 Il quadro normativo

Nella cornice giuridica disegnata nel 2017 dal precedente Piano a sostegno delle misure di integrazione, trova naturale collocazione la legge 18 dicembre 2020, n. 173, di conversione del Decreto Legge 21 ottobre 2020, n. 130 che, riprendendo la definizione dall'art. 1-sexies del decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito con modifiche dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, rinomina in **SAI - Sistema di Accoglienza e Integrazione** – il previgente *Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI)*, istituito a seguito dell'entrata in vigore del DL 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in Legge 1 dicembre 2018, n. 132, che aveva a sua volta riformato il *Sistema di Accoglienza per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR)* previsto dalla legge n. 189/2002.

La legge 173/2020, nel confermare i titolari di protezione internazionale e i minori stranieri non accompagnati quali categorie di beneficiari che possono accedere al SAI, reintroduce tra queste anche i richiedenti protezione internazionale (esclusi nel precedente SIPROIMI) nonché i titolari di diverse categorie di permessi di soggiorno previsti dal Testo Unico sull'Immigrazione (TUI), i titolari dei permessi di soggiorno per protezione speciale e casi speciali e i neomaggiorenni affidati ai servizi sociali.

Il ridefinito sistema di accoglienza riafferma, sin dalla sua denominazione, la vocazione già annoverata nella norma del 1989 a sostenere, a partire dalle prime fasi di accoglienza, la **centralità dei percorsi di inclusione per il raggiungimento della piena autonomia** dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale, quale condizione imprescindibile per la realizzazione di una loro **reale integrazione nel tessuto sociale**, consolidando il modello dell'**accoglienza diffusa** di richiedenti asilo e beneficiari di protezione e ponendo nuovamente al centro della filiera di accoglienza il Sistema afferente alla rete degli enti locali.

Le recenti modifiche hanno riguardato **anche le prestazioni e i servizi da garantire** ai richiedenti protezione internazionale per i quali – come previsto dall'*art. 4* - viene reintrodotta l'erogazione di servizi di assistenza alla persona, soprattutto con riferimento al supporto all'integrazione, quali: la somministrazione di corsi di lingua italiana, il servizio di assistenza psicologica e i servizi di orientamento legale e al territorio.

Ma è nel combinato disposto dell'*art. 4* con il successivo *art. 5* della citata legge che viene operato un importante passo in avanti, laddove la previsione normativa fa riferimento alla responsabilità delle Amministrazioni competenti ad avviare ulteriori percorsi di integrazione alla scadenza del periodo di accoglienza previsto dalle norme sul funzionamento del Sistema, affermando dunque **la centralità della connessione tra il Sistema di accoglienza e il sistema dei servizi territoriali a supporto della reale sostenibilità dei percorsi di integrazione nella fase di fuori uscita dall' accoglienza**.

La sfida che si apre nel contesto attuale e nel quale il nuovo Piano Nazionale si va a collocare è pertanto quella di **colmare il divario ancora esistente tra i titolari di protezione internazionale e il loro accesso diretto alle politiche e alle misure di welfare locale** per l'esercizio effettivo dei loro diritti e la reale sostenibilità dei loro percorsi di integrazione.

Ciò significa farsi promotori di una **cultura di prossimità dei servizi** scolastici, sociali, sanitari e territoriali in generale **verso il sistema di accoglienza e verso le comunità dei titolari presenti sul territorio**, garantendo la messa in campo di tutte quelle azioni di aggancio e raccordo che possano facilitare il loro pieno accesso a servizi, prestazioni e percorsi, anche grazie ad una costante azione di qualificazione degli operatori dei servizi.

In coerenza con tale assetto, nello stesso **articolo 5 della legge 173/2020** al comma 2, trova fondamento il documento programmatico del Piano Nazionale Integrazione che ne definisce le priorità di intervento, mentre all'ultimo comma, viene introdotta una **nuova competenza del Tavolo Nazionale di Coordinamento** di cui all'art. 29, comma 3, del Decreto Legislativo 251/2007, relativamente alla possibilità di formulare proposte in relazione alle azioni da avviare in materia d'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale.

1.2 La complementarità con gli altri documenti strategici

Nello stabilire gli obiettivi del sistema integrazione in Italia, il Piano intende operare nel quadro di altri documenti strategici in vari ambiti delle politiche di inclusione e di contrasto alla discriminazione e allo sfruttamento, quali il Piano d'Azione per l'Integrazione e l'Inclusione 2021-2027, il Piano Strategico Nazionale sulla Violenza Maschile contro le Donne 2021-2023, il Piano Nazionale d'Azione contro il Razzismo, la Xenofobia e l'Intolleranza 2021-2025 (in corso di elaborazione), il Piano Nazionale d'Azione contro la Tratta e il Grave Sfruttamento degli Esseri Umani (2022-2025), il Piano Nazionale degli Interventi dei Servizi Sociali 2021-2023, il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e caporalato 2020-2022, 5° Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei soggetti in età evolutiva 2022-2023, e altri documenti chiave di indirizzo delle politiche di inclusione (Allegato 2), tra cui il Patto Globale sui Rifugiati (2018).

Ai fini di una efficace politica di sostegno all'integrazione, è necessario che il Piano operi sulla base del coordinamento tra tutti i soggetti a cui è demandata la realizzazione dei summenzionati documenti in un'ottica di cooperazione interistituzionale e governance condivisa.

1.3 I dati sulle presenze dei beneficiari di protezione internazionali a livello nazionale

Il Piano fa valore dell'approfondimento statistico curato da ISTAT, utile alla definizione di obiettivi e indirizzi nell'ambito di un quadro di conoscenza del fenomeno a livello nazionale, la cui versione completa è allegata a questo documento.

Rispetto a settembre 2017, la popolazione di titolari di protezione internazionale è cresciuta significativamente. In Italia, al 31/12/2020, erano presenti 110.806 titolari di un permesso per protezione internazionale e al 01/01/2022 sono 122.744 per i quali questo Piano prevede veri e propri percorsi di inclusione sociale e integrazione di lungo respiro, con l'obiettivo finale di raggiungere l'autonomia personale. Alla data del 31/12/2021 sono 78.421 le persone accolte nel sistema di

accoglienza nazionale, di cui 25.715 nel Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI).² Infine, i minori stranieri non accompagnati sono 12.284 al 31/12/2021.³

Benché il numero complessivo dei titolari di protezione internazionale rimanga comunque limitato rispetto al numero totale dei cittadini di paesi terzi presenti in Italia, il trend degli ultimi anni evidenzia l'elevato tasso di crescita dei richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale e li individua come una delle componenti più consistenti tra i migranti recentemente giunti nel nostro Paese, sebbene nel 2020 e nel 2021 si sia registrata invece una contrazione dei nuovi ingressi che si è inevitabilmente riflessa sul numero di soggiornanti per motivi di protezione. Nonostante la quota di coloro che si fermano in Italia sia molto contenuta, negli anni lo stock di persone con regolare permesso di soggiorno per asilo o altre forme di protezione nel nostro Paese è cresciuto, passando da circa 26mila persone nel 2008 a quasi 179mila nel 2022.⁴

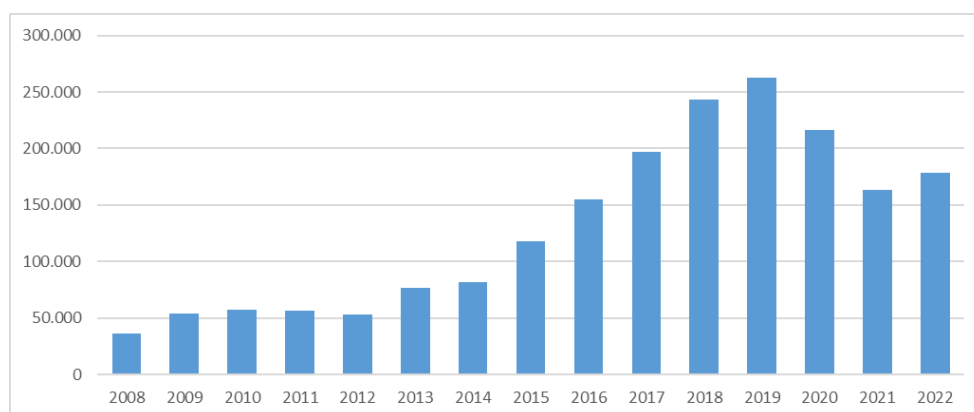


Figura 1.1 – Cittadini non comunitari con permesso di soggiorno per asilo o altre forme di protezione al 1° gennaio, anni 2008 – 2022, valori assoluti, Fonte ISTAT 2022 (dati provvisori)

Anche la composizione di genere sta cambiando: sono infatti ormai diverse le cittadinanze per le quali si registra una prevalenza femminile nei flussi di ingresso. Inoltre, per alcune collettività, la presenza di minori è particolarmente rilevante.

Una costante raccolta ed analisi dei dati circa le presenze a livello nazionale, che sia anche in grado di includere una prospettiva territoriale delle presenze dei titolari di protezione internazionale in Italia, è uno degli obiettivi che questo Piano si prefigge. In tal modo lo sviluppo di nuove policies e la programmazione degli interventi potranno rispondere alle esigenze specifiche dei diversi luoghi in cui i titolari di protezione internazionale risiedono sostenendo la strutturazione di percorsi mirati e l'utilizzo di adeguate risorse a questi interventi dedicati. Diventa pertanto necessario colmare la parziale o mancanza di dati sui beneficiari di protezione armonizzando e ampliando i meccanismi di rilevazione esistenti, per la raccolta sistematica di informazioni qualitative e quantitative sul fenomeno utili a monitorarne l'andamento.

² Secondo i dati pubblicati all'interno del Cruscotto Statistico Giornaliero del Ministero dell'Interno, <http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>.

³ Secondo i dati pubblicati all'interno del Report statistico del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>.

⁴ Per la visione completa dei dati forniti dall'ISTAT circa i cittadini non comunitari con un permesso valido per asilo e altre forme di protezione si rimanda all'Allegato 1.

2. L'accoglienza e la fase di transizione dal SAI verso l'autonomia

In linea con il documento 2017, questo Piano Nazionale riconosce la fase di accoglienza come una fondamentale opportunità di inclusione dei titolari di protezione internazionale nella società italiana, anche alla luce delle modifiche apportate dal decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 (convertito in legge 173/2020) che, nel riformare le norme relative all'accoglienza, restituisce centralità ad un sistema afferente alla rete degli enti locali (SAI), in stretta connessione con l'integrazione sul territorio.

Tale nuova disposizione, che prevede importanti servizi di assistenza alla persona nei centri di prima e straordinaria accoglienza per richiedenti asilo, soprattutto con riferimento al supporto all'integrazione, è stata recepita con l'approvazione del nuovo schema capitolato di gara d'appalto per la fornitura di beni e di servizi relativi al funzionamento dei summenzionati centri (artt. 9 e 11), approvato con D.M. 29 gennaio 2021.

A fronte delle modifiche apportate permangono alcuni elementi di continuità con il sistema precedente. L'adesione al sistema SAI da parte dei comuni, ad esempio, continua a essere su base volontaria, così come rimane obbligatoria la suddivisione dei posti nell'ambito del sistema di prima accoglienza mediante la previsione di quote elaborate su base regionale in virtù di specifici criteri.

Nonostante le positive modifiche apportate dalla recente normativa, il numero dei posti SAI risulta ancora limitato e non adeguato ad ospitare tutti i beneficiari di protezione internazionale e di altre forme di protezione complementari successivamente al loro riconoscimento. Inoltre, si riscontra ancora una forte concentrazione dei progetti in alcune regioni d'Italia a scapito di altre dove invece i posti di seconda accoglienza sono limitati. Tuttavia, è stato avviato un consistente incremento di posti della Rete SAI per far fronte alle eccezionali esigenze di accoglienza dei richiedenti asilo, in conseguenza della crisi politica in Afghanistan e del conflitto bellico in Ucraina.

Ai fini di un'efficace politica di sostegno all'integrazione dei rifugiati, sarebbe auspicabile superare il sistema di accoglienza straordinaria e ampliare l'adesione dei comuni al sistema SAI, sperimentando forme di accoglienza diversificate, incentivando forme di coordinamento e la facilitazione della mobilità interna al sistema al fine di ampliare le opportunità di accesso ai percorsi di inclusione. Inoltre, dare maggiore continuità alla pubblicazione del Piano Nazionale Accoglienza di cui all'art. 16 D. Lgs. 142/2015, renderebbe più efficace la capacità di programmazione e pianificazione delle esigenze di accoglienza.

Valorizzando quanto esperito ed appreso ad oggi sin dallo SPRAR e dal precedente Piano, si conferma che l'intero percorso dell'accoglienza, dalla fase di primo soccorso e assistenza fino al SAI, deve avere come principale obiettivo la (ri)conquista dell'autonomia individuale dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale accolti, a partire dall'attivazione di forme di partecipazione della popolazione ospite in tutti i centri, in attuazione di quanto previsto dall'art. 12 del decreto legislativo 142/2015.

Inoltre, si è appreso che il fattore determinante per una transizione positiva della persona dal SAI all'autonomia è la relazione dialogante, collaborativa e di progettazione integrata e partecipata tra il progetto, il territorio e la sua comunità locale.

Tenendo conto di queste sfide, il Piano pone i seguenti obiettivi:

- **attivare misure di presa in carico e accoglienza emancipanti**, collocando al centro dell'intero Sistema nazionale le persone accolte quali protagonisti attivi del proprio percorso di accoglienza e inclusione socio-lavorativa;
- **attivare dalle primissime fasi di accoglienza un progetto personalizzato e condiviso** con il destinatario del progetto stesso che conduca all'uscita sostenibile dal progetto SAI, sviluppando le capacità previsionali e attivando le risorse personali di ciascun/a beneficiario/a, con particolare riguardo alla valorizzazione dei percorsi formativi e lavorativi;
- **consolidare la rete locale** con gli attori del territorio in stretta correlazione con gli interventi realizzati dal progetto SAI per garantirne l'efficacia anche dopo l'uscita dall'accoglienza;
- **investire sulle azioni di *capacity building*** (formazione, aggiornamento e riqualificazione delle risorse umane coinvolte) per una rete policentrica di servizi volta all'autonomia dei titolari di protezione internazionale;
- **ideare percorsi di supporto post accoglienza**, con particolare riguardo agli ambiti sanitari, del lavoro e dell'abitare, per donne sole, nuclei con minori e monoparentali, persone vulnerabili con disagio fisico e/o psicologico, in coordinamento con **le reti specializzate di tutela del territorio**;
- **favorire percorsi di rafforzamento del welfare locale**, anche in una chiave di attivazione di servizi e metodologie innovative estendibili a tutta la popolazione;
- **favorire l'esplicito raccordo, secondo procedure standardizzate, tra il sistema di accoglienza e le reti specializzate di tutela** (es. centri antiviolenza e servizi anti-tratta) così da promuovere la diffusione di punti di accesso a percorsi di presa in carico e servizi specializzati;
- **favorire il coinvolgimento strutturato delle comunità locali e delle realtà di cittadinanza attiva** in tutte le fasi dell'accoglienza, così da favorire approcci di community matching e community sponsorship;
- **perseguire l'efficace e standardizzato sistema di monitoraggio del sistema SAI**, al fine del generale miglioramento degli standard di accoglienza, attraverso un'attività ispettiva puntuale e costante;
- **elaborare annualmente il Piano Nazionale Accoglienza** come previsto dall'art. 16 al fine di programmare la capacità del sistema di accoglienza, e in particolare dei progetti SAI, in base alle stime del Piano;
- **aumentare il numero dei progetti SAI** e dei Progetti SAI dedicati alle persone con esigenze specifiche, inclusi i minori, promuovendo un'equilibrata distribuzione a livello nazionale, anche attraverso la previsione di incentivi per il coinvolgimento di altri Comuni;
- **incoraggiare il coinvolgimento di operatori sociali con background migratorio nei punti di accesso ai servizi**, come facilitatori nel percorso di informazione/accompagnamento dell'utente richiedente di protezione internazionale/rifugiato;
- **promuovere le politiche di prevenzione e di contrasto delle discriminazioni** dei titolari della protezione internazionale.

Rifugiati reinsediati

Il reinsediamento è una delle soluzioni durature al dislocamento e un dispositivo solidale nei confronti non solo dei rifugiati ma anche dei paesi di primo asilo. L'Italia ha avviato il proprio programma

nazionale di reinsediamento nel 2015, nell'ambito dello *European Resettlement Scheme*, finanziato nell'ambito del programma FAMI. A partire dal 2015 sono stati reinsediati in Italia 2510 rifugiati, prevalentemente da Libano, Giordania, Sudan, Turchia e Libia.

Differentemente dal resto della popolazione rifugiata, tra i reinsediati è molto elevata la presenza di nuclei familiari, anche con diversi figli minori, e con un'età media tra gli adulti relativamente più alta. Questa specifica composizione, accompagnata anche dalla presenza di diffuse vulnerabilità tra gli adulti che li hanno resi eligibili per la procedura di reinsediamento, rende maggiormente difficoltoso il percorso di inclusione sociale e integrazione.

Per promuovere e sostenere l'utilizzo dello strumento del reinsediamento, e tenendo conto dei bisogni specifici dei rifugiati reinsediati, è necessario portare avanti le seguenti azioni:

- **prevedere servizi di orientamento ai servizi pre-partenza differenziati**, sulla base delle specifiche vulnerabilità dei gruppi di beneficiari (donne; minori), al fine di supportare gli stessi nella definizione di aspettative rispondenti alle realtà di accoglienza e fornire un quadro di riferimento cui attenersi nei primi mesi di permanenza in Italia;
- **avviare la formazione linguistica** nella fase di preparazione della partenza per fornire strumenti di base utili all'arrivo in Italia, anche con il coinvolgimento degli istituti di cultura italiana;
- **rafforzare il collegamento tra la fase pre-partenza e quella post-arrivo**, predisponendo momenti formativi e informativi adeguati;
- **favorire la migrazione circolare** attraverso meccanismi di **community sponsorship** e percorsi specificamente volti alla formazione e al lavoro, sia nel breve che nel lungo periodo;
- **prevedere attività di sensibilizzazione a favore della comunità ricevente**, in un'ottica di approccio di comunità all'integrazione;
- **assicurare un'accoglienza adeguata nel circuito SAI dei beneficiari del programma di reinsediamento** che tenga conto della peculiare vulnerabilità di tale target e della considerevole presenza di nuclei familiari con minori;
- **promuovere l'implementazione di progettualità *ad hoc*** finalizzate all'inclusione lavorativa ed alloggiativa dei rifugiati reinsediati, rafforzando il coordinamento con il Servizio Centrale e i progetti SAI.

3. Sostegno mirato per gruppi portatori di bisogni specifici

3.1 Famiglie, nuclei monoparentali

I nuclei monoparentali di richiedenti asilo e rifugiati in Italia rappresentano una sfida dal punto di vista dell'accompagnamento all'autonomia. Per essi, infatti, il SAI prevede progetti specializzati. Tuttavia, le famiglie, specie se monoparentali, possono presentare vulnerabilità difficili da individuare tempestivamente.

I progetti di accoglienza di questo target hanno necessità di tempi lunghi e non a caso, inoltre, anche quando si trovano ormai fuori dal circuito di accoglienza, rappresentano una quota preponderante dell'utenza che si rivolge ai servizi di assistenza sociale istituzionale e ai servizi di accompagnamento offerti dal privato sociale.

È per tale ragione che, per quanto riguarda i nuclei familiari e quelli monoparentali, il Piano intende portare avanti:

- **l'attivazione di servizi e professionalità multidisciplinari** che agiscano in coordinamento, per una presa in carico complessiva dei nuclei familiari, stimolando anche il pieno coinvolgimento delle figure genitoriali;
- **l'integrazione scolastica** dei minori e la creazione di nuove reti sociali di riferimento che non si rivolgano esclusivamente alle comunità di origine presenti sul territorio ma che si aprano alla società nella sua interezza;
- **il potenziamento linguistico, formativo e l'integrazione lavorativa degli adulti**;
- **l'attivazione di percorsi di graduale autonomia**, in cui l'obiettivo finale viene preceduto da percorsi intermedi che permettano al nucleo di sperimentarsi nel confronto con la nuova condizione. Non si tratta semplicemente di rafforzare le capacità economiche del nucleo, quanto di assecondare maggiormente tempi e necessità del nucleo familiare nelle sue interdipendenze con un'attenzione prevalente all'interesse dei minori, anche dal punto di vista strettamente logistico;
- **la formazione specifica degli operatori per la valorizzazione della figura genitoriale di riferimento** ai fini di una progressiva autonomia e crescita armonica dei minori.

Tutti questi obiettivi, andranno perseguiti nell'ottica del **principio del superiore interesse del minore**, Qualsiasi percorso attivato per la promozione del benessere dei nuclei familiari e monoparentali (il rafforzamento dei profili professionali in funzione della occupabilità, la tutela del diritto dei lavoratori e delle lavoratrici, la sicurezza abitativa, l'accesso ai servizi sanitari, l'integrazione scolastica e il diritto allo svago) dovrà pertanto essere orientato e ispirato a questo preminente principio guida.

3.2 Donne rifugiate e richiedenti protezione internazionale

In base al Rapporto Annuale Siproimi/SAI 2020, la percentuale di donne accolte nel sistema SAI nel 2020 è stata del 20,8 per cento con un aumento rispetto al 2019 dell'1,3 per cento: di queste, il 17,4 per cento è vittima di tortura e di violenza e l'11 per cento di tratta. Questi dati delineano con chiarezza un quadro di forte esposizione a traumi, dovuto a condizioni pregresse o al percorso migratorio.

Le donne titolari di protezione internazionale e, con riferimento alle donne richiedenti asilo, secondo il d.lgs. 142, le donne in gravidanza, i nuclei monoparentali o le vittime di tratta o violenza di genere, sono portatrici di specifiche esigenze di tutela in ragione delle forme di violenza a cui possono essere soggette durante il percorso migratorio e durante la permanenza in Italia. Rispetto al percorso d'integrazione nel suo complesso, le donne si trovano ad affrontare particolari difficoltà di inserimento lavorativo e sono esposte a gravi forme di sfruttamento.

Per questo, il Piano intende:

- **creare dei percorsi ad-hoc di formazione lavorativa e tutela per le donne rifugiate** attraverso la loro partecipazione diretta e la valorizzazione delle loro competenze;
- **garantire e monitorare le condizioni di accoglienza** col fine di prevenire il rischio di violenza di genere all'interno dei servizi ed adibire spazi riservati per le donne e le ragazze (ad esempio, alloggi e servizi igienici separati), attraverso un sistema accessibile e confidenziale di segnalazione di episodi di violenza, un codice di condotta, nonché regolari corsi di formazione e sensibilizzazione sul tema per il personale;
- **prevedere specifici interventi di informazione e confronto** da parte di personale specializzato dei consultori e/o dei centri di accoglienza **in materia di salute sessuale e riproduttiva**, destinati a donne ed adolescenti rifugiate (incluse quelle negli insediamenti informali), e con il coinvolgimento attivo di donne ed adolescenti rifugiate che abbiano già raggiunto l'autonomia;
- garantire a donne, adolescenti e bambine rifugiate sopravvissute a violenza di genere in Italia **l'accesso ai meccanismi di compensazione e supporto** previsti (ad esempio al "reddito di libertà per le donne vittime di violenza");
- **rafforzare le competenze** di operatori/trici, mediatori e mediatrici culturali, personale medico, personale dei centri per l'impiego nella gestione dell'emersione della violenza e attivazione dei meccanismi di protezione di invio agli enti di tutela specializzati per le vittime di violenze e le vittime di tratta;
- supportare azioni e politiche per una maggiore integrazione del sistema di accoglienza e le reti di tutela specializzate, in particolare quelle **antiviolenza e di assistenza alle vittime di tratta**, promuovendo coordinamento, procedure standardizzate, conoscenza reciproca e sistemi di invio comuni;
- promuovere **l'adozione delle "procedure operative standard per l'emersione e referral delle persone sopravvissute a – o a rischio di – violenza di genere nel contesto della procedura asilo"** elaborate da UNHCR e Commissione Nazionale per il diritto di Asilo in tutte le fasi della procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

3.3 MSNA, neomaggiorenni e giovani adulti

La significativa presenza in Italia dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) e il crescente numero di neomaggiorenni ha portato allo sviluppo di una risposta sempre più incentrata sul sostegno alla loro accoglienza e protezione nonché sul potenziamento delle opportunità finalizzate alla conquista della loro autonomia.

La principale sfida da affrontare risiede nell'urgenza di costruire percorsi di inclusione declinati in base alle caratteristiche e alle storie personali dei minori e garantire al contempo attenzione alla fase di transizione all'età adulta.

In particolare, la presenza sempre più consistente di giovani con **gravi fragilità o vulnerabilità** (che spesso coesistono - minori vittima di tratta; minori con necessità di assistenza sanitaria specialistica e prolungata; minori con vulnerabilità riconducibili alla sfera della salute mentale e/o dipendenze) richiede una presa in carico integrata a largo raggio e tra tutti i servizi preposti.

Il sistema nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati si caratterizza per una complessa articolazione delle competenze e per la presenza di un vasto e diversificato insieme di attori che, congiuntamente, devono concorrere ad assicurare la tutela e costruire dei percorsi di inserimento ispirati sempre al superiore interesse del minore. Ciò si traduce spesso in un'ampia disomogeneità di situazioni, anche in considerazione delle grandi disparità territoriali che attraversano storicamente il nostro Paese.

Permangono **eterogeneità territoriali** nei processi di presa in carico e di transizione e accompagnamento all'età adulta e difficoltà nell'accedere ai servizi e alle risorse a livello locale, principalmente a causa di procedure spesso farraginose. Pertanto, appare opportuno adottare misure che si concentrino sulla specifica **fase di transizione** dei minori all'età adulta, sulle criticità ad essa correlate e sulla conseguente necessità di rafforzare l'accesso a specifici servizi (accesso alla casa, formazione, ecc.) al fine di garantire la definizione di percorsi di integrazione sostenibili.

È opportuno che i neomaggiorenni ex-MSNA in prosieguo amministrativo (art. 13, L. 47/2017) abbiano le stesse possibilità di accesso alle misure per l'inclusione sociale e lavorativa previste per i minori. In un quadro di interventi ordinari, e quindi non emergenziali, e qualificati su tutto il territorio nazionale, il Piano intende garantire un effettivo percorso di integrazione di MSNA, neomaggiorenni e giovani adulti che tenga conto delle loro specifiche vulnerabilità e differenze sociali, culturali e di genere. Nel rispetto del principio del superiore interesse del minore e garantendo sempre la sua piena partecipazione, il Piano perseguirà i seguenti obiettivi:

- **potenziare il numero dei posti delle strutture di primissima accoglienza** ex art. 19bis, comma 2, d.lgs. 142/2015, specializzate in termini di soccorso, protezione immediata e di identificazione al fine di contribuire costantemente alla filiera della presa in carico ed accoglienza dei MSNA;
- **rafforzare il sistema di coordinamento sul tema dei minori stranieri non accompagnati** a livello centrale, attraverso la creazione di un Gruppo di lavoro, emanazione del Tavolo nazionale di coordinamento, dedicato alla protezione dei minori, e a livello locale, nell'ambito dei Consigli Territoriali per l'immigrazione (CC.TT.I.);
- **promuovere e monitorare l'attuazione della legge 47/2017** e i relativi decreti attuativi, nonché delle norme dedicate ai MSNA del Decreto legislativo 142/2015, con riferimento, in particolare, alla promozione di forme di affidamento familiare e ai temi dell'accoglienza dedicata, del superiore interesse del minore, dell'accertamento dell'età, della specificità di genere e dei tutori volontari;
- **assicurare l'adeguata presa in carico integrata dei MSNA con gravi fragilità e/o vulnerabilità, con particolare riferimento al disagio mentale** sulla base di un approccio integrato tra servizi sociali e servizi sanitari;

- **assicurare il coinvolgimento delle realtà di cittadinanza attiva** per avviare percorsi di integrazione già durante l'accoglienza nei centri SAI. In particolare, il Piano intende promuovere esperienze e progettualità di *mentorship* e di **accoglienza in famiglia**, valorizzando anche processi e figure già previste, come i **tutori volontari**, per rafforzare autonomia e transizione all'età adulta;
- **promuovere fattivi percorsi d'inclusione lavorativa**, da avviare contestualmente all'istruzione nei CPIA, in termini di orientamento sin dalla minore età quando questa è prossima al compimento dei 18 anni;
- **adottare un approccio attento alla dimensione di genere** in tutte le fasi dell'accoglienza e del percorso per il raggiungimento dell'autonomia che tenga conto delle condizioni peculiari che caratterizzano le minori straniere non accompagnate, spesso più giovani e provenienti da Paesi diversi dei loro coetanei maschi;
- **assicurare e potenziare l'accesso a dispositivi digitali e connessione internet** per consentire il proseguimento dei percorsi educativi e formativi durante i periodi di restrizione dei movimenti dovuti ad eventuali crisi ed emergenze, come la pandemia;
- **promuovere, inoltre, la formazione e il rafforzamento delle competenze digitali**;
- **rafforzare gli interventi di alfabetizzazione e di formazione linguistica dei MSNA** con scarse o privi di competenze di scrittura e lettura, dai livelli preA a B2, per una migliore integrazione scolastica;
- **promuovere percorsi di accompagnamento negli apprendimenti**, mediante piani didattici personalizzati;
- **facilitare percorsi di supporto post accoglienza** da realizzare all'interno del welfare territoriale secondo politiche giovanili universali, specialmente in materia di **politiche abitative** adeguate;
- **promuovere un'attenta analisi dei motivi che inducono i minori all'allontanamento dalle strutture di accoglienza**, con iniziative di approfondimento sul fenomeno che possano orientare l'individuazione di cause e possibili soluzioni a tutela del minore in un'ottica di prevenzione.

3.4 Disabilità

La disabilità può essere la ragione stessa della migrazione o, se acquisita nel corso del percorso migratorio, essere una sua diretta conseguenza.

La risposta ai bisogni specifici di richiedenti asilo e titolari di protezione con disabilità deve fronteggiare una generale mancanza di dati in merito. Questi ultimi, infatti, sono disponibili principalmente in riferimento ai beneficiari del sistema SAI. La scarsa disponibilità di dati e informazioni può comportare il mancato accesso a specifiche tutele previste dagli accordi internazionali e dalla legislazione interna in merito.

Tenuto conto di ciò, gli obiettivi fissati dal Piano sono:

- **la messa a sistema di strumenti di rilevazione** che permettano sistematicamente di avere informazioni qualitative e quantitative adeguate sulla presenza di persone migranti con disabilità già dai luoghi di primo arrivo;

- la **piena fruibilità delle strutture di accoglienza da parte delle persone con disabilità** e una formazione adeguata del personale;
- **servizi di orientamento specifico** e approfondito rivolti ai singoli destinatari sui diritti legati alla loro disabilità;
- **raccordo con le strutture del sistema formativo di istruzione e di formazione** ai fini dell'inclusione scolastica.

In generale, in conformità con gli obiettivi generali e i principi del Piano, sarà importante operare non solo in chiave di mero supporto medico ma in un'ottica multidimensionale e integrata volta all'inclusione e all'autonomia.

A tal fine tutte le azioni portate avanti dovranno evitare che dalla disabilità possano innestarsi ulteriori forme di discriminazione, ghettizzazione, fragilità e vulnerabilità, e dispersione degli interventi e degli investimenti operati in precedenza.

3.5 Salute mentale, altre vulnerabilità e bisogni specifici

Si stima che una quota variabile tra il 25 e il 30 per cento dei richiedenti asilo presenti un carattere di vulnerabilità. Le persone con particolari condizioni di vulnerabilità (quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi psichici e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, persone LGBTIQ discriminate e le vittime di mutilazioni genitali femminili) sono a rischio di discriminazioni e presentano delle esigenze specifiche che richiedono una presa in carico multidimensionale, con attenzione ai profili di tutela della salute mentale.

La maggior parte delle problematiche connesse alla salute mentale dei titolari di protezione internazionale riguarda i traumi e le violenze subite durante la migrazione in larga misura nei Paesi di transito: torture, trattamenti inumani e degradanti, violenze e oltraggi alla persona, lasciano non solo segni fisici, ma anche conseguenze psicologiche e psicopatologiche della violenza intenzionale subita – più insidiose e invalidanti. I disturbi che insorgono a seguito di questi traumi, oltre a comportare un peggioramento del quadro clinico e l'esposizione alla sua cronicizzazione, provocano enormi difficoltà al percorso di inclusione.

Nel percorso di identificazione precoce delle vulnerabilità o del disturbo psicopatologico e di inserimento e **trasferimento** presso il **servizio più adeguato** ricorrono diverse criticità legate, per esempio, alla mancanza di coordinamento fra le istituzioni o gli operatori coinvolti; alla mancanza di uno strumento unico per la rilevazione, raccolta e trasferimento del dato di vulnerabilità; mancanza di luoghi adatti e riservati per la raccolta della vulnerabilità, tramite colloquio personale, e mancanza di personale specializzato nella individuazione e presa in carico delle persone con esigenze speciali.

Permangono inoltre **barriere all'accesso** al servizio di assistenza sociosanitario, soprattutto al servizio di salute mentale non sempre presente in modo adeguato nei vari territori: la difficoltà linguistica e lo scarso orientamento presso i servizi di assistenza sono la prima barriera all'accesso, e spesso portano la persona a non affrontare per tempo la propria necessità.

Per questo, il Piano intende:

- **promuovere la salute mentale** attraverso l'integrazione sociale e la promozione dei servizi di prossimità (gruppi di ascolto, di auto-aiuto, programmi di *peer education*, di conoscenza del diritto di cittadinanza, specie tra le seconde generazioni). Integrazione e azioni di prossimità sono infatti tra le strategie di prevenzione più efficaci per garantire il benessere psicofisico dei rifugiati. In Italia risulta fondamentale, ad esempio, raggiungere una definizione di tempi certi e ragionevoli per il rilascio dei permessi di soggiorno e sostenere l'empowerment delle persone con background migratorio avviando processi di integrazione precoce che così promuovano anche una comunità intera che sia accogliente, inclusiva, curante ed educante;
- **superare le barriere di accesso ai servizi di salute mentale**, rendendo chiare e fruibili le informazioni sui diritti alle cure e sui servizi di salute mentale, promuovendo la diffusione di servizi specifici di sensibilizzazione con il supporto della società civile, rafforzando il raccordo tra sistema di accoglienza e servizi sanitari, e semplificando le procedure amministrative di presa in carico;
- **favorire il coinvolgimento attivo della persona** nell'utilizzo dei servizi di salute mentale, rafforzando la presenza di figure di mediazione linguistica, culturale e psicologica, anche attraverso l'utilizzo dell'ICT (*Information and Communication Technologies*);
- **promuovere la formazione specifica** sulle tematiche della salute mentale in tutti i punti di contatto con i rifugiati, in particolar modo per il personale operante presso il sistema di accoglienza, le forze dell'ordine, il personale dedicato all'istruzione e al supporto lavorativo nonché dei servizi sociali così da favorire un riconoscimento precoce di situazioni di particolare vulnerabilità psichica;
- **garantire inoltre che il personale presente nei servizi di salute mentale sia formato**, con specifiche competenze e responsabilità, per lavorare con i rifugiati e i migranti così da poter comprendere e valutare le problematiche di salute mentale tenendo conto dei diversi modelli culturali ed intervenire con trattamenti di prevenzione, cura e riabilitazione *evidence-based*, con particolare riferimento alle *"Linee guida per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale"*, disposte dal Ministero della salute nel 2017.

3.6 Vittime di tratta

Negli ultimi anni è emersa in modo evidente la crescita del fenomeno della tratta degli esseri umani e di forme di grave sfruttamento. Si è inoltre riscontrato un aumento del riconoscimento della protezione internazionale per le vittime di tratta e un miglioramento del collegamento nel rapporto tra le Commissioni Territoriali e i programmi anti-tratta regionali. In particolare, l'adozione delle nuove Linee Guida su *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral* ha facilitato l'identificazione delle vittime.

Tuttavia, il riconoscimento degli indicatori di tratta avviene durante la procedura di riconoscimento della protezione internazionale, e dunque diverso tempo dopo l'arrivo, rischiando di aggravare la condizione di vulnerabilità o esporre nuovamente allo sfruttamento. L'eterogeneità dei servizi territoriali offerti dai Centri di Accoglienza Straordinaria rende complicata la tempestiva individuazione della vittima, rallentando l'avvio degli interventi necessari.

In questo contesto, è necessario fornire alle vittime di tratta percorsi dedicati ed integrati, **potenziando i servizi territoriali e l'implementazione del Piano Nazionale contro la Tratta e il Grave Sfruttamento (2022-2025).**

In particolare, le azioni del Piano punteranno a:

- **rafforzare le sinergie** tra il sistema di accoglienza ed il sistema di emersione e accoglienza per le vittime di tratta (Articolo 18 D. Lgs. 286/98 e articolati successivi), alla luce delle disposizioni previste dalla Legge 132/18, in linea con il nuovo Piano Nazionale Anti-tratta (2022-2025);
- **favorire la predisposizione delle misure per l'attuazione delle disposizioni previste all'art. 17 della Legge 47/2017 a tutela dei MSNA;**
- **rafforzare la formazione degli operatori** nei luoghi di arrivo e nei centri di accoglienza e i servizi di mediazione linguistico-culturale, valorizzando le esperienze pregresse anche al fine di sviluppare e adattare indicatori per la tempestiva identificazione delle vittime;
- **incrementare le azioni mirate alla sensibilizzazione, emersione e presa in carico** delle vittime di tratta. A tal fine è opportuno rafforzare la raccolta dati sulle vittime di tratta identificate e avviate ai meccanismi di protezione (favorendo la condivisione con altre banche dati fra cui quella del sistema di accoglienza);
- **incrementare le azioni di prossimità** per l'individuazione e presa in carico delle vittime di tratta presenti sul territorio, con il fine di contrastare il rischio di sfruttamento a cui gli stessi sono esposte.

3.7 Vittime di tortura

Le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica o fisica, come definito dall'art. 17 (Accoglienza di persone portatrici di esigenze particolari), comma 1, del D.lgs n. 142/2015, sono considerate persone vulnerabili, che richiedono un'accoglienza specifica. Il comma 8 dello stesso articolo sancisce che le persone che hanno subito danni in conseguenza di torture, stupri o altri gravi atti di violenza accedono ad assistenza o cure mediche e psicologiche appropriate, secondo le Linee Guida per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale.

In linea con il Piano Nazionale 2017 in cui si indicava di "Dare piena attuazione alle Linee guida sulle vittime di tortura, in particolar modo sulle priorità di formazione" (paragrafo 3.5), oggi si ribadisce l'importanza di tale documento nella costruzione di percorsi di assistenza o cure mediche e psicologiche appropriate, come previsto dalla norma.

Oltre la formazione, centrale e primaria in tutti i percorsi di assistenza alle persone vulnerabili, infatti, si rende necessaria l'attuazione di interventi appropriati e uniformi su tutto il territorio nazionale, per l'individuazione il più precoce possibile, la presa in carico e il trattamento delle vittime di violenza intenzionale e di tortura, che consenta un approccio in continuità tra il sistema di accoglienza per i rifugiati e il servizio sanitario nazionale e, in generale, il sistema di assistenza socio-sanitaria.

Dinanzi a tale quadro, si possono identificare alcune sfide nella gestione del percorso di accoglienza e assistenza delle persone che hanno subito violenza intenzionale e tortura.

La prima è l'emersione del problema e l'accesso al servizio appropriato di cura. Spesso, infatti, la condizione di vittima di tortura è un problema che rimane nascosto e che potrebbe manifestarsi con sintomi aspecifici (es. agitazione, insonnia, cefalea, difficoltà di memoria e concentrazione, ecc.) che, se non colti come indice di una reazione post-traumatica, rischiano di attivare interventi medici che non sono specifici per la condizione.

Un'altra sfida, come delineata all'interno delle Linee Guida, è la necessità di un approccio multidisciplinare alla persona vittima di tortura, un approccio che sia partecipato, integrato e olistico, (il più possibile) lungo tutto il percorso, dall'individuazione alla riabilitazione con il coinvolgimento di numerosi attori: i servizi sanitari (Aziende sanitarie locali/territoriali); i servizi sociali (Comuni), i servizi giuridici, i servizi di mediazione.

Infine, in genere nel momento in cui avviene l'emersione del problema, si creano le condizioni per il trasferimento della persona in un contesto specifico di accoglienza adeguata a persone portatrici di esigenze particolari. Nel contesto del SAI, la carenza di posti disponibili e la mancanza di un approccio integrato tra l'assistenza alle persone vulnerabili accolte in tali strutture e quella fornita nei servizi territoriali rimangono criticità rilevanti.

In questo contesto, il Piano prevede, quindi, come obiettivi:

- **garantire la piena applicazione e monitoraggio delle** *“Linee Guida per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale”*, disposte dal Ministero della salute nel 2017, le quali definiscono i percorsi e gli interventi dedicati ai rifugiati e alle persone che hanno subito tortura, come delle indicazioni presenti nel Piano d'Azione per l'Integrazione e l'Inclusione 2021-2027 della Commissione Europea (COM(2020) 758 final del 24.11.2020);
- **la promozione del dialogo** tra le istituzioni, le realtà del terzo settore e le comunità migranti per definire e proporre percorsi riabilitativi e di inclusione che permettano di ottimizzare le risorse e le competenze messe in campo;
- **l'emersione tempestiva della vulnerabilità e il miglioramento della presa in carico**, accompagnata da una adeguata **formazione del personale** sul riconoscimento della diversità e sulle esigenze specifiche delle persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale;
- **il potenziamento della mediazione culturale e l'approccio multidisciplinare**, applicando soluzioni concrete quali la costituzione di un'**équipe di riferimento territoriale/locale**, formata, consapevole ed efficace, per la presa in carico delle vittime di tortura, e che faccia da ponte tra i servizi dell'accoglienza (SAI) e quelli socio-sanitari (comune-SSR/SSN);
- iniziative di ricerca volte a **colmare la mancanza di dati** sulle vittime di tortura, con il coinvolgimento degli attori impegnati nell'assistenza sanitaria e nell'accoglienza, delle università e del privato sociale, per documentare il fenomeno e sostenere così adeguati percorsi e risorse di presa in carico.

3.8 Vittime di sfruttamento lavorativo

L'accesso al lavoro regolare è un valore fondamentale su cui trovano convergenza i maggiori documenti internazionali e nazionali.

Il significativo aumento dei casi di sfruttamento e di marginalizzazione dei lavoratori stranieri in Italia, ulteriormente evidenziato dalle ripercussioni della pandemia, trova evidenza non solo nel settore agricolo e della trasformazione alimentare, ma anche nella ristorazione, nei trasporti e nella logistica, nell'edilizia, nel lavoro domestico e nei servizi di cura.

Le misure volte a proteggere la sicurezza e i diritti dei lavoratori non sono sempre adeguate. Fenomeni di sfruttamento lavorativo si sono aggregati con la pandemia e interessano molti lavoratori, e in particolare i più vulnerabili, tra i quali le donne, i minori e gli stranieri, anche privi di permesso di soggiorno, vittime di tratta, richiedenti asilo o titolari di forme di protezione favorendo la loro esclusione da diritti, tutele e misure di sostegno alla persona.

Lo sfruttamento lavorativo è costituito da forme illegali di intermediazione, reclutamento e organizzazione della manodopera al di fuori di canali di collocamento regolari, in violazione delle disposizioni in materia di orario di lavoro, minimi salariali, contributi previdenziali, salute e sicurezza sul lavoro, nonché a condizioni di vita degradanti imposti ai lavoratori e lavoratrici approfittando del loro stato di vulnerabilità o di bisogno.

Nel caso sussista anche coercizione (violenza, minacce, sequestro dei documenti, restrizioni della libertà personale), lo sfruttamento lavorativo assume la forma estrema di lavoro forzato.

Un'efficace azione di contrasto del fenomeno richiede la collaborazione di tutti i livelli istituzionali per la realizzazione di interventi di natura emergenziale nelle aree più critiche e di azioni di sistema negli ambiti della prevenzione e della vigilanza di tale forma di sfruttamento, della protezione e assistenza delle vittime e della loro reintegrazione socio-lavorativa.

L'Italia si è dotata di un "Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022)", presieduto dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali e approvato da un Tavolo interistituzionale composto da istituzioni (a livello nazionale e locale), rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro del settore agricolo e alimentare, principali associazioni del Terzo settore.

Nell'ambito delle azioni del Piano, sono state elaborate e approvate in Conferenza Unificata specifiche "Linee-guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura" rivolte alle Regioni e agli enti locali volte alla creazione di un modello di presa in carico a trazione pubblica per favorire standard e procedure comuni, pur rispettando le differenti esperienze e specificità territoriali.

Assume, inoltre, particolare rilievo il Protocollo firmato dai Ministeri dell'Interno, del Lavoro e delle Politiche Sociali, delle Politiche Agricole e dall'ANCI, il quale istituisce una Consulta presso il Ministero dell'Interno, composta dalle autorità firmatarie, per un più mirato e coordinato impulso agli sforzi già in attivo, nonché l'attivazione, a livello provinciale, di un Tavolo permanente nell'ambito dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione presso le Prefetture, quale punto di raccordo e di riferimento per il monitoraggio del fenomeno e l'analisi di dati e bisogni rilevabili in sede locale.

Si ritiene, quindi, necessario:

- **favorire la cooperazione multi-livello, multi-agenzia e interdisciplinare** tra le istituzioni competenti in materia di titolari di protezione internazionale e lotta allo sfruttamento lavorativo;

- **favorire le sinergie e l'attuazione del "Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022)"** e dei Protocolli di intesa collegati, delle "Linee-guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura", del "Piano nazionale contro la tratta e lo sfruttamento" (2022-2025), dei singoli Piani regionali e locali per l'immigrazione e di lotta allo sfruttamento lavorativo;
- **potenziare gli strumenti a disposizione e supportare i piani di formazione rivolti alle autorità pubbliche che operano in materia** di vigilanza e contrasto coinvolti nei processi di identificazione delle vittime o potenziali tali, con attenzione alle specificità dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale;
- **promuovere le procedure indicate dalle Linee-Guida "L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral"**, adottate dalla Commissione Nazionale per il diritto d'asilo e da UNHCR, durante l'istruttoria di una domanda di protezione internazionale, qualora dovessero emergere indicatori di tratta e/o di sfruttamento lavorativo, anche grave;
- **adottare le procedure di identificazione previste** dalle Linee-Guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura e anche del Piano Nazionale contro la Tratta e lo Sfruttamento (2022-2025);
- al fine di intercettare un numero più ampio di vittime titolari di protezione internazionale è necessario **promuovere la sinergia tra i diversi sistemi di protezione e assistenza** esistenti, promuovendo il dialogo e la collaborazione tra servizi sociali territoriali di riferimento, il Piano nazionale anti-tratta (2022-2025), la rete SAI e i centri-antiviolenza con le Forze dell'ordine e gli organi preposti alla vigilanza e ispezione nei luoghi di lavoro;
- **prevedere il potenziamento delle misure per l'inclusione socio-lavorativa** delle vittime di sfruttamento lavorativo attraverso l'integrazione delle risorse economiche a disposizione a livello nazionale e regionale;
- **favorire l'accesso delle vittime titolari di protezione internazionale a tutti i servizi e i programmi esistenti di inserimento e reinserimento socio-lavorativo** rivolti ai gruppi a rischio di esclusione sociale, anche oltre il sistema dell'accoglienza;
- **prevedere campagne di comunicazione istituzionale e sociale**, potenziando i servizi di informazione e conoscenza dei diritti del lavoratore in favore delle vittime o potenziali tali, con attenzione alle specificità dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale;
- sviluppare misure di supporto adeguate, personalizzate e trasversali che permettano di **contrastare l'esposizione alla fragilità economica della vittima** che ha intrapreso un percorso di emersione, a partire dall'alloggio e da un nuovo impiego;
- **prevedere percorsi individuali di protezione e reinserimento** attraverso risorse e interventi specifici;
- **favorire una più incisiva acquisizione di consapevolezza e conoscenza dei diritti del lavoratore**, di lettura e comprensione di linguaggi specifici e complessi (come quelli usati per le buste paga) che permettano una individuazione più tempestiva delle situazioni di sfruttamento;
- **promuovere la messa in rete di soggetti e attori** che con competenze specifiche possano avviare processi di presa in carico e di accompagnamento di lungo periodo finalizzati all'inserimento socio-lavorativo e all'autonomia effettiva della persona.

4. Percorsi di inclusione sociale: priorità programmatiche, misure e strumenti di attuazione

4.1 Formazione linguistica e alfabetizzazione di base

L'apprendimento della lingua italiana è un aspetto centrale del percorso di inclusione sociale, essenziale per l'interazione con la comunità locale, l'accesso al mercato del lavoro e ai servizi pubblici. La scarsa (se non assente) scolarizzazione può diventare una grave vulnerabilità per l'impostazione di successivi percorsi di apprendimento e di inserimento lavorativo, specialmente per i MSNA, non più in obbligo scolastico.

A fronte di queste difficoltà, i contesti formativi evidenziano rilevanti criticità, in particolare: l'offerta dei corsi non sempre flessibili, difficoltà nell'accesso all'offerta formativa in corso d'anno; concentrazione in classi disomogenee linguisticamente, difficoltà nella valorizzazione delle competenze; rete internet inadeguata nelle strutture scolastiche.

I contesti territoriali presentano ulteriori sfide per l'alfabetizzazione di base, stante la presenza di una percentuale ormai superiore al 30 per cento di ragazzi analfabeti. Si rilevano scarsità di strutture di accoglienza attrezzate per la didattica, in particolare per quella a distanza (DAD); mancanza di accompagnamento e supporto ai percorsi in DAD presso le strutture di accoglienza e di accompagnamento verso l'integrazione scolastica.

Il Piano intende quindi incentivare l'apprendimento della lingua italiana in tutto il sistema di accoglienza con particolare attenzione alla strutturazione dei Piani regionali per la formazione linguistica, anche grazie alla continuità offerta dai finanziamenti FAMI e agli specifici progetti messi in atto dal Ministero dell'Istruzione.

Gli obiettivi fissati dal Piano sono quindi:

- **rendere obbligatoria la partecipazione degli ospiti, sin dalla prima accoglienza, ai corsi di lingua organizzati dalle scuole**, anche nei centri, adottando tutte le misure necessarie per migliorare e semplificare la partecipazione anche in relazione all'inserimento lavorativo. I corsi di italiano saranno erogati da personale qualificato e specializzato nell'insegnamento dell'italiano L2, in primis ai docenti specializzati delle istituzioni scolastiche, in tutti i centri di accoglienza straordinaria;
- **predisporre un meccanismo di mappatura nazionale degli strumenti didattici** impiegati per l'insegnamento dell'italiano come L2, con l'obiettivo di omogeneizzare le diverse metodologie educative messe in campo a livello territoriale;
- **incentivare l'uso di strumenti ICT per l'apprendimento**, anche prevedendo corsi complementari per le competenze digitali di base;
- **garantire l'accesso di richiedenti e titolari di protezione internazionale nelle scuole e ai CPIA**, in qualsiasi momento dell'anno, assicurando continuità nell'erogazione dei corsi anche durante il periodo estivo con il coinvolgimento delle associazioni del terzo settore;
- **promuovere l'erogazione continuativa su tutto il territorio nazionale di corsi di italiano** finalizzati all'apprendimento del lessico lavorativo;
- **sostenere i Piani regionali, finanziati dai Fondi FAMI, per la formazione linguistica, nonché il coordinamento continuativo** tra il sistema di accoglienza e quello educativo.

4.2 Accesso all'istruzione e riconoscimento di titoli e qualifiche

Il sistema scolastico e della formazione superiore rivestono un ruolo strategico nei processi di integrazione. È attraverso la scuola, infatti, che si apprende in maniera strutturata l'italiano L2; è attraverso la scuola che si lavora sull'integrazione sociale; ed è infine attraverso la scuola che si acquisiscono le competenze necessarie per l'inserimento lavorativo. Il diritto all'istruzione è inoltre un diritto universale dell'infanzia, tutelato indipendentemente dallo status giuridico.

I contesti formativi evidenziano tuttavia rilevanti criticità, come menzionato anche nella sezione precedente. Secondo i dati del rapporto UNHCR "*Education 2030: A Strategy for Refugee Education*", soltanto il 3 per cento dei beneficiari di protezione internazionale a livello globale ha accesso all'istruzione superiore a fronte di una media pari al 37 per cento tra la popolazione non rifugiata. Nonostante l'assenza di dati specifici sulla situazione italiana, le evidenze empiriche permettono di affermare che il numero di rifugiati che accede all'istruzione terziaria rimane limitato. Al momento di stesura del Piano, risulta infatti che l'Anagrafe Nazionale degli Studenti e dei Laureati non contempla tra le variabili che, per ogni studente, gli Atenei debbano registrare la tipologia di permesso di soggiorno degli stranieri iscritti.

Le procedure di valutazione dei titoli esteri finalizzate all'immatricolazione possono essere particolarmente complesse per i titolari di protezione internazionale che spesso non sono in possesso della documentazione originale e che, non potendo rivolgersi alle autorità del proprio Paese, non possono ottenerla. Il costo dell'istruzione superiore, le barriere linguistiche e di comprensione degli aspetti amministrativi e burocratici, nonché i traumi subiti, acquiscono le difficoltà all'accesso dei rifugiati all'istruzione superiore, e ne influenzano a volte anche le performance.

Non tutte le istituzioni della formazione superiore (Università, Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica Musicale e Coreutica e Scuole Superiori di Mediazione Linguistica), inoltre, riconoscono pienamente l'attestato di Comparabilità rilasciato dal CIMEA o dispongono di un servizio di orientamento e supporto per i richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale.

Tenuto conto di queste difficoltà di contesto, il Piano intende portare avanti le seguenti azioni nell'ambito dell'istruzione superiore:

- **realizzare azioni di *capacity building*** per assicurare che il personale degli uffici addetti alla registrazione degli studenti e alle relazioni internazionali nelle istituzioni della formazione superiore italiane abbia adeguate conoscenze in materia di protezione internazionale (aspetti burocratici e amministrativi relativi all'inclusione di studenti rifugiati e competenze interculturali);
- **sviluppare servizi dedicati** di informazione, orientamento, e accompagnamento nell'espletamento delle pratiche amministrative relative all'accesso alle Istituzioni della formazione superiore italiane, al riconoscimento dei titoli di studio e al diritto allo studio;
- **promuovere, fra le Istituzioni della formazione superiore italiane, l'ulteriore diffusione del Passaporto EQPR (*European Qualifications Passport for Refugees*)** quale documento valido ai fini dell'immatricolazione, e dell'attestato di Comparabilità rilasciato dal CIMEA;
- **predisporre percorsi di tutoraggio accademico e amministrativo** per studenti e ricercatori titolari di protezione internazionale, al fine di fornire orientamento e accompagnamento nella vita accademica, anche attraverso forme di supporto tra pari;

- **migliorare l'accesso alle borse di studio** e ai benefici (in servizi e/o in denaro) per studenti rifugiati e aumentare il numero di borse previsto nell'accordo tra il Ministero dell'Interno e la CRUI;
- **promuovere la partecipazione alla vita accademica** di studenti e ricercatori rifugiati e delle loro associazioni;
- **facilitare l'accesso degli studenti rifugiati a tirocini** (curricolari ed extra-curricolari), al fine di facilitare il loro futuro ingresso nel mondo del lavoro;
- **promuovere**, anche attraverso il coinvolgimento della comunità locale, **iniziative di private sponsorship** rivolte agli studenti titolari di protezione internazionale.

Per quanto riguarda **l'istruzione primaria e secondaria**, si intende:

- **semplificare le procedure di iscrizione scolastica**, nello specifico per minori ed adolescenti titolari di protezione internazionale, di modo da favorire l'inserimento nel circuito scolastico tradizionale anche in mancanza di documentazione che attesti il completamento del ciclo precedente;
- **sviluppare e promuovere strumenti utili a riconoscere e valorizzare le competenze pregresse** di MSNA, neomaggiorenni e giovani adulti, incluse le competenze informali;
- **promuovere l'interlocuzione e lo scambio di informazioni** fra le Prefetture e gli Uffici Scolastici Provinciali, in modo da facilitare gli inserimenti scolastici degli studenti rifugiati neoarrivati;
- **definire modalità di inserimento scolastico** e criteri di valutazione degli alunni stranieri neoarrivati che vadano oltre il mero criterio dell'età;
- **inserire nei programmi formativi per gli insegnanti il tema della protezione internazionale** e del diritto dell'immigrazione; avviare formazioni simili anche per il personale amministrativo scolastico;
- **avviare azioni che integrino la presenza di mediatori culturali** nelle scuole;
- **sostenere maggiormente l'apprendimento della lingua italiana** al fine di facilitare l'inserimento nelle classi (creazione di laboratori linguistici permanenti nelle scuole);
- **predisporre azioni finalizzate a un maggior coinvolgimento delle famiglie** degli alunni titolari di protezione internazionale al fine di promuovere la frequentazione della scuola primaria;
- **prevedere specifiche forme di facilitazione** per l'accesso di titolari di protezione internazionale agli Istituti Tecnici Superiori (ITS);
- **potenziare e mettere a sistema i percorsi di sviluppo delle competenze trasversali** utili alla transizione scuola-lavoro e all'autonomia, in modalità sia offline che online, attraverso la formazione degli operatori e dei docenti dei CPIA e l'accesso a piattaforme e dispositivi digitali;
- **rafforzare l'informativa rivolta a MSNA**, neomaggiorenni e giovani adulti sulle opportunità formative online/offline, per valorizzare le loro competenze pregresse e svilupparne di nuove.

4.3 Inserimento lavorativo e formazione

Il lavoro è una leva fondamentale dell'integrazione. Consente di raggiungere l'autonomia, realizzare aspirazioni e progetti personali e diventare parte attiva della società di accoglienza, contribuendo al benessere collettivo.

L'accesso al lavoro comporta per il titolare di protezione internazionale un miglioramento della propria condizione e un allontanamento dalla precarietà e dal bisogno di assistenza che caratterizzano le prime fasi in Italia, con la riconquista di spazi e mezzi per progettare la propria vita e per costruire sicurezza e stabilità per sé e per la propria famiglia.

Questi aspetti del lavoro hanno quindi, coerentemente, un ruolo preminente nei principali documenti strategici nel solco dei quali si inserisce anche questo Piano Nazionale per l'Integrazione, come l'Agenda 2030, il *Global Compact on Refugees*, il nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo e il Piano d'azione Ue sull'integrazione e l'inclusione, il Piano d'Azione OCSE-UNHCR Promuovere con le imprese l'occupazione dei rifugiati e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Ad oggi, però, richiedenti e titolari di protezione internazionale appaiono penalizzati nell'accesso al lavoro non solo rispetto ai nativi, ma anche rispetto ad altre categorie di migranti, situazione che si aggrava per le donne, che pagano il doppio svantaggio legato al genere e allo status migratorio.

La situazione si è comprensibilmente aggravata con la pandemia da Covid-19, che ha ampliato le disuguaglianze, impattato fortemente sui percorsi di inclusione e ridotto, a causa della crisi economica e occupazionale, le opportunità di inserimento lavorativo.

Tra le sfide maggiori all'inserimento lavorativo dei titolari di protezione internazionale, in aggiunta alle fragilità peculiari dello status specifico, sono spesso da considerare i bassi tassi di scolarizzazione e/o qualifiche carenti e non immediatamente spendibili, nonché la distanza che divide i sistemi educativi, i mercati del lavoro e i tessuti produttivi dei Paesi di origine da quelli italiani, e che rende il più delle volte difficile incrociare subito la disponibilità al lavoro dei titolari con le richieste anche generiche dei datori di lavoro, tanto meno con quelle più qualificate dettate dai fabbisogni del nostro tessuto lavorativo.

Inoltre, la scarsa conoscenza della lingua italiana rende difficile condurre interventi immediati di orientamento e supporto penalizzando ulteriormente le possibilità di impiego. Per quanto riguarda il sistema dei servizi per il lavoro, questo non appare ovunque preparato ad una presa in carico integrata dei titolari di protezione internazionale; a ciò si aggiungono anche l'alto grado di complessità delle norme, l'indisponibilità di capitali iniziali e difficile accesso al credito per quanto riguarda i casi di auto-impiego.

Quanto sopra menzionato, unito alla necessità e urgenza di procurarsi i mezzi necessari al sostentamento, rendono inoltre più facile accettare forme di lavoro informale, mansioni poco qualificate e in settori fortemente influenzati dalla stagionalità e dal precariato, fino a situazioni che possono degenerare in forme di sfruttamento.

In questo contesto, nel solco del precedente Piano Nazionale Integrazione, appare necessario:

- **promuovere la standardizzazione e la diffusione a livello nazionale di strumenti di identificazione** e valutazione delle competenze formali, non formali e informali dei richiedenti e titolari di protezione internazionale, nella rete dell'accoglienza, tra i servizi per il lavoro e tra le aziende. Allo *EU Skills Profile Tool for Third Country Nationals* vanno affiancati percorsi più strutturati e interventi di qualificazione e riqualificazione che contemperino le aspirazioni dei diretti interessati con i fabbisogni espressi del mercato del lavoro;
- **garantire un'offerta di corsi di italiano specialistico/settoriale**, possibilmente in collaborazione con le parti sociali (enti bilaterali);

- **ampliare e rendere strutturale a livello nazionale l'offerta di percorsi di inserimento socio-lavorativo** che prevedano presa in carico personalizzata, servizi specialistici di orientamento e accompagnamento al lavoro ed esperienze on the job (tirocini e apprendistati), coinvolgendo la rete dell'accoglienza, gli operatori pubblici e privati del mercato del lavoro e le aziende, secondo il modello messo a regime con il Progetto PUOI dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;
- **favorire l'accesso alla rete dei servizi per il lavoro** e per l'intermediazione tra domanda e offerta a partire dalla rete di accoglienza e potenziare il loro raccordo con la rete dell'accoglienza;
- **promuovere l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità**, favorendo percorsi di orientamento e formazione, anche finanziaria, e con misure di agevolazione dell'accesso al credito;
- **incrociare al meglio competenze pregresse** o acquisite dei titolari di protezione internazionale, il loro percorso di accoglienza, e fabbisogni di competenze espressi in determinati territori. Favorire, in quest'ottica, percorsi di mobilità all'interno del Sistema di Accoglienza e Integrazione;
- **promuovere il coinvolgimento della società civile nei percorsi di inclusione socio-lavorativa**, sostenendo lo sviluppo di "programmi di sponsorizzazione da parte di comunità e di privati", come previsto dal nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo;
- **dare seguito alla raccomandazione della Commissione sui Percorsi legali di protezione nell'Ue**, in particolare per quanto riguarda la collaborazione con la società civile per l'apertura di percorsi complementari collegati al lavoro;
- **porre particolare attenzione all'inserimento e al reinserimento lavorativo** di richiedenti e titolari di protezione internazionale **con vulnerabilità ed esigenze specifiche**, anche costruendo percorsi coerenti con il Piano Nazionale d'azione contro la tratta (2022-2025) e il grave sfruttamento e con le linee guida, le procedure e gli strumenti attivati nell'ambito delle azioni 9 e 10 del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022;
- **rendere strutturale la collaborazione con le parti sociali** per favorire l'inserimento socio-lavorativo di richiedenti e titolari di protezione internazionale, anche recependo e riproponendo in Italia la *European Partnership on Integration* siglata tra la Commissione Europea e le organizzazioni europee di rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori;
- **sensibilizzare le aziende e supportarne l'impegno** sui temi dell'inclusione e della diversità, in linea con il Piano d'Azione Promuovere con le imprese l'occupazione dei rifugiati, pubblicato da OCSE e UNHCR nel 2018, anche riconoscendo e diffondendo le buone pratiche esistenti;
- **promuovere raccolta di dati, studi e strumenti di conoscenza**, nonché lo scambio di informazioni fra i Servizi per il Lavoro, su competenze, qualifiche e percorsi formativi e occupazionali dei richiedenti e titolari di protezione internazionale in Italia;
- **affiancare ai percorsi di empowerment e inserimento misure per favorire la conciliazione vita-lavoro.**

4.4 Diritto alla salute e accesso all'assistenza sanitaria

La salute è un diritto previsto dall'art. 32 della Costituzione per tutti i cittadini presenti nel territorio nazionale. Ai sensi dell'art. 62 dei Nuovi LEA (DPCM 12/01/2017 – G.U. Serie Generale, n. 65 del 18

marzo 2017), nel nostro Paese, il Servizio sanitario nazionale (SSN) garantisce ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, obbligatoriamente o volontariamente iscritti, *“parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all'assistenza sanitaria erogata in Italia”*.⁵

In aggiunta, un crescente corpo normativo vigila sulle *persone portatrici di esigenze particolari o specifiche vulnerabilità* (come, ad esempio, le vittime della tratta, di tortura o persone con problemi di salute mentale, i minori stranieri non accompagnati, ecc.), come richiamato nei paragrafi specifici, cui si rimanda per ogni approfondimento.

Il percorso migratorio, in tutte le sue fasi, ha un impatto rilevante in termini di salute, a causa di circostanze che si possono verificare sia nel Paese di origine, quali violenze o persecuzioni subite, sia lungo il processo migratorio o dopo l'arrivo nel Paese di accoglienza.

Inoltre, per i rifugiati spesso persistono importanti difficoltà linguistiche, l'inadeguata o assente conoscenza dei servizi socio-sanitari disponibili, atteggiamenti culturali diversi nei confronti della salute e dell'assistenza sanitaria.

In riferimento al SSN, nonostante i crescenti sforzi verso percorsi di qualità nell'assistenza alla popolazione migrante e alcune locali esperienze particolarmente avanzate e virtuose, spesso permangono carenze nel personale afferente ai servizi di riferimento, tra i quali includere anche i necessari mediatori culturali, sia per i numeri cronicamente inadeguati, sia per la mancanza di formazione specifica, volta alla migliore accoglienza e all'invio verso percorsi facilitanti. Le esigenze di assistenza medica dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale, infine, hanno più probabilità di rimanere insoddisfatte,⁶ soprattutto per problemi legati al sempre più difficoltoso accesso alla residenza, senza la quale è quasi impossibile l'iscrizione al SSN. Le donne migranti devono affrontare sfide aggiuntive in quanto in genere hanno una minore padronanza della lingua italiana e hanno reti sociali più deboli e meno integrate, specie per le maggiori responsabilità verso la cura dei figli e della famiglia.

La pandemia da Covid-19 ha ulteriormente messo a nudo tali profonde disuguaglianze di accesso ai servizi sanitari, dimostrando che esse possono rappresentare un rischio per la società in generale. Ha inoltre anche messo in evidenza la necessità di una rete di supporto che sappia rispondere alle esigenze, tra cui quelle di salute, di presa in carico (anche di situazioni complesse) senza la quale non avverrebbero adeguati processi di integrazione.

Oltre agli elementi già menzionati, la non uniforme attuazione del documento *Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province Autonome italiane* (Accordo tra Stato Regioni e PA del 20 dicembre 2012, GU n. 32 del 7 febbraio 2013) ha prodotto una distribuzione a macchia di leopardo dell'applicazione delle norme a tutela della salute dei rifugiati.

⁵ Art. 62 dei Nuovi Livelli Essenziali di Assistenza (DPCM 12/01/2017 – G.U. Serie Generale, n. 65 del 18 marzo 2017).

Inoltre, ai sensi dell'art. 27 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 e successive modificazioni i beneficiari di protezione internazionale *“hanno diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale e sanitaria”*.

⁶ Sulla base dei dati delle statistiche sul reddito e sulle condizioni di vita nell'UE; cfr. OCSE/UE (2018), *Settling In, Indicators of Immigrant Integration*, figura 4.11. *“Unmet medical needs”*. Dal *“Piano d'azione UE per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027”* della Commissione europea (COM(2020) 758 final, del 24.11.2020).

Il presente Piano si pone i seguenti obiettivi per progredire nell'integrazione in materia di assistenza sanitaria e diritto alla salute delle persone titolari di protezione internazionale:

- **promuovere percorsi di educazione alla salute**, incluse la salute mentale, la salute sessuale e riproduttiva e materno infantile, al fine di rafforzare l'*Health Literacy* (alfabetizzazione sanitaria), ossia la capacità di comprendere le informazioni sanitarie di base e usufruire dei servizi necessari, e di accrescere la capacità di *empowerment* dei rifugiati, ossia di agire per la propria salute e per quella della collettività, attraverso relazioni basate sulla fiducia;
- **produrre materiale di divulgazione e di sensibilizzazione** multilingue e promuovere eventi e azioni di prossimità che consentano il superamento delle barriere linguistiche;
- **predisporre materiale informativo specifico**, culturalmente adeguato e informato a una prospettiva di genere, finalizzato a facilitare l'emersione di esigenze particolari e l'accesso alle informazioni sui servizi disponibili (sanitari, centri antiviolenza e strutture per vittime di tratta) e sui relativi diritti di accesso;
- **supportare una sistematica rilevazione dei bisogni** delle popolazioni con esigenze particolari, che includa anche i titolari di protezione internazionale, per far emergere la domanda di salute e offrire la giusta risposta attraverso la costruzione della rete di supporto che includano le comunità/associazioni di rifugiati e gli enti del Terzo Settore;
- **potenziare la formazione del personale sanitario, a tutti i livelli**, da quello operativo a quello decisionale, e mirata ai professionisti, meglio se all'interno di équipe multidisciplinari di riferimento a livello locale;
- **garantire l'adeguata presa in carico** dei richiedenti e titolari con gravi fragilità e/o vulnerabilità, con particolare riferimento al disagio mentale sulla base di un approccio integrato coi servizi sanitari;
- **costituire in ogni azienda sanitaria una équipe di riferimento** per il territorio, multidisciplinare, multidimensionale, formata e dedicata alla salute dei migranti, anche secondo l'approccio integrato *One-Stop-Shop*;
- **migliorare l'offerta di e l'accesso a servizi di risposta alla violenza di genere** e di tutela della salute sessuale e riproduttiva e materno-infantile anche nelle prime fasi dell'accoglienza;
- **favorire la stretta collaborazione tra il livello centrale e i territori**, attraverso l'implementazione e l'utilizzo delle reti di *focal point*, individuati a livello regionale e locale, per lo scambio di indicazioni e buone pratiche nella governance della salute dei beneficiari di protezione, per la più omogenea organizzazione dei servizi, e per il monitoraggio nazionale e regionale della corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione con background migratorio;
- **predisporre strumenti standardizzati per la raccolta e la trasmissione dei dati sanitari** dei rifugiati, fin dalle prime fasi dell'accoglienza.

4.5 Accesso all'alloggio

La tutela del diritto fondamentale ad un alloggio adeguato è un aspetto centrale dei percorsi di inclusione sociale.

Numerose ricerche svolte negli ultimi anni in merito all'accesso all'alloggio in Italia hanno evidenziato che l'accesso alla casa è particolarmente difficoltoso per i Titolari di Protezione Internazionale. Oltre

a difficoltà riscontrate anche da altre categorie di residenti, quali lo stato del mercato immobiliare e la precarietà lavorativa, i rifugiati si trovano ad affrontare varie forme di discriminazione su base etnica e la diffidenza dei proprietari di casa. Questo li espone al rischio di vivere in condizioni di precarietà e di marginalizzazione continuative o in insediamenti informali. Per i beneficiari di protezione, inoltre, il mancato accesso ad un alloggio dignitoso rischia di precludere la tutela di altri diritti e servizi legati all'ottenimento dell'iscrizione anagrafica, o rende difficoltosi altri processi, quali l'inserimento lavorativo.

A questo proposito, le soluzioni ritenute più efficaci dagli operatori del settore e dalle persone beneficiarie di protezione internazionale sono quelle che adottano un approccio olistico all'inclusione abitativa e supportano l'autonomia abitativa di queste ultime potenziando la loro rete sociale, in un'ottica di mutuo beneficio per i rifugiati e la comunità ricevente. Come emerge da progettualità specifiche, risulta fondamentale la creazione di equipe multidisciplinari dedicate e connesse con tutto il sistema di welfare locale così come è strategico sviluppare reti territoriali che permettano di tracciare i percorsi delle persone prese in carico sviluppando diversi livelli di intervento (casa, lavoro, formazione, ecc.).

Per potenziare e facilitare l'accesso all'alloggio, il Piano propone i seguenti interventi:

- **valorizzare il coordinamento tra gli attori attivi a livello locale per l'integrazione sociale, abitativa e lavorativa dei titolari di protezione internazionale**, nell'ottica di una gestione olistica dei bisogni, coinvolgendo gli enti locali, in stretto coordinamento con gli enti gestori SAI, i sindacati degli inquilini e dei proprietari, le agenzie immobiliari e le agenzie regionali per la casa, l'associazionismo locale e le associazioni di rifugiati;
- **attivare percorsi di *mentorship***, anche attraverso programmi di *community matching*, garantendo un accompagnamento continuativo e, al contempo, sostenibile nella ricerca della casa e nella costruzione di relazioni con la comunità accogliente;
- prevedere l'istituzione o promozione a livello territoriale di **tavoli di confronto per il monitoraggio della domanda e dell'offerta reale di alloggi e mappatura del territorio** che possa comprendere le abitazioni sfitte, disponibili e/o a basso costo;
- **rafforzare le competenze degli operatori che operano nell'ambito dell'orientamento e dell'integrazione abitativa** attraverso azioni mirate di *capacity building*;
- **potenziare e diffondere le iniziative di coabitazione** attraverso il coinvolgimento degli enti locali, individuando unità immobiliari sfitte di proprietà comunale, privata o di organismi del terzo settore, e procedendo alla selezione di soggetti privati, pubblici o altri organismi con esperienza nel recupero e nella gestione immobiliare e sociale di alloggi sfitti a cui assegnare in concessione d'uso le unità immobiliari;
- **prevedere misure per la transizione dall'accoglienza verso *housing* e *cohousing* sociale** e forme di accoglienza in famiglia;
- **supportare l'istituzione di dispositivi di garanzia finanziaria** per l'affitto e la ristrutturazione degli immobili così da facilitare l'accesso al mercato immobiliare privato per le persone titolari di protezione internazionale. I fondi avrebbero l'obiettivo di ampliare l'offerta immobiliare offrendo maggiori garanzie ai proprietari di immobili;
- **rendere disponibili informazioni**, anche nelle lingue di origine delle maggiori comunità rifugiate, sulle misure di sostegno all'alloggio e sull'edilizia residenziale pubblica;

- **prevedere nei programmi d'intervento sociale**, per rispondere alle complessità relative agli insediamenti informali nei centri urbani, **il coinvolgimento del privato e delle organizzazioni della società civile**.

4.6 Informazione su diritti e doveri individuali ed orientamento ai servizi

Conoscere e comprendere i propri diritti e doveri, nonché i servizi presenti sul territorio, rappresenta per i beneficiari di protezione internazionale il primo passo per poter diventare soggetti attivi del proprio percorso di inserimento sociale. Fin dal conseguimento dello status di protezione, dunque, è fondamentale fornire ai beneficiari di protezione internazionale corrette informazioni sistematiche sui diritti e doveri connessi al loro status giuridico, nonché un adeguato supporto nell'orientamento ai servizi, nelle procedure amministrative rilevanti e più in generale nella comprensione del funzionamento della Pubblica Amministrazione, in piena attuazione all'art. 21, comma 1 del d.lgs. 251/2007.

A tale scopo è necessario assicurare la presenza capillare di servizi informativi di prossimità su tutto il territorio nazionale prevedendo forme di coinvolgimento diretto di rappresentanti delle comunità dei rifugiati e servizi di mediazione interculturale permanenti.

Al di là delle significative attività di informazione già attive attraverso i portali istituzionali nazionali, quali il Portale Immigrazione e il Portale integrazione migranti, e territoriali gestiti dalle Regioni e dai Comuni, è ormai imprescindibile contemplare e sviluppare ulteriormente l'utilizzo dei social media, quale modalità più diretta e fruibile di accesso.

Il Piano intende perseguire i seguenti obiettivi:

- **dare attuazione all'art. 21 del d.lgs. 251/2007** attraverso la distribuzione a tutti i beneficiari di protezione internazionale al momento della notifica del decreto di riconoscimento di un opuscolo informativo nelle principali lingue da essi conosciute sui diritti e doveri legati alla permanenza su territorio italiano e allo status di protezione internazionale;
- **coordinare le fasi dell'informazione, orientamento e presa in carico** attraverso la promozione di un modello d'intervento basato sul più stretto coordinamento tra gli attori istituzionali e della società civile promuovendo un modello d'intervento basato sull'approccio *one-stop-shop* con la creazione di sportelli multifunzionali che coinvolgano direttamente le istituzioni rilevanti e le organizzazioni della società civile operanti sul territorio, incluse le associazioni di rifugiati;
- **rafforzare i Portali nazionali già attivi** prevedendo uno spazio dedicato all'aggiornamento degli operatori del settore con sessioni formative online, facilitando lo scambio di *know-how* tra attori, livelli e territori diversi e favorendo la creazione di una comunità di pratiche, contribuendo così all'armonizzazione di approcci e procedure;
- **predisporre per tutti gli operatori percorsi di formazione e aggiornamento** che includano anche approfondimenti sull'approccio AGD (*Age, Gender, Diversity*);
- **potenziare l'informazione multi-lingua, su rischi, diritti e servizi collegati alla violenza di genere** e alla tutela della salute sessuale e riproduttiva, con un approccio AGD, con particolare attenzione alle ragazze e donne richiedenti o titolari di protezione internazionale;
- **potenziare l'offerta di servizi di orientamento adeguati per MSNA** e giovani titolari di protezione internazionale, in considerazione della loro vulnerabilità.

4.7 Ricongiungimenti familiari

Il ricongiungimento familiare, oltre a costituire uno dei principali canali di ingresso per rifugiati o familiari di rifugiati in Italia, ha un significativo impatto sul percorso di integrazione dei titolari di protezione internazionale in Italia.

Rispetto al tema dei ricongiungimenti familiari il Piano pone quindi i seguenti obiettivi:

- **agevolare la fruibilità, snellire le procedure e velocizzare le tempistiche per il ricongiungimento familiare**, semplificando gli aspetti burocratico-amministrativi;
- **creare un sottogruppo all'interno dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione** al fine della messa in rete degli attori territoriali che, a vario titolo, operano a supporto dei titolari di protezione internazionale nell'ambito della procedura di ricongiungimento familiare;
- **agevolare la trattazione prioritaria** delle richieste di ricongiungimento presentate dai titolari di protezione internazionale, con particolare attenzione alle persone con esigenze specifiche;
- **facilitare l'accesso alle modalità alternative di erogazione del visto laddove gli uffici preposti siano temporaneamente chiusi**;
- fornire alle rappresentanze consolari indicazioni più specifiche in merito **all'applicazione dell'articolo 29 bis TUI** e della sua portata, per consentire loro di applicare la disposizione anche ricorrendo a soluzioni diverse dal solo esame del DNA;
- **introdurre una procedura semplificata in caso di MSNA** che tenga in primaria considerazione il loro superiore interesse;
- **diffondere in modo capillare informazioni accurate e servizi di assistenza legale**, anche attraverso linee guida operative, coinvolgendo le associazioni di migranti, al fine di rafforzare la conoscenza dei beneficiari di protezione sulla procedura di ricongiungimento familiare;
- **facilitare l'accesso alla procedura** migliorando e uniformando le prassi vigenti presso le Prefetture attraverso linee guida operative uniformi, prevedendo anche servizi di mediazione linguistica, e rendendo più accessibile il portale online;
- **prevedere corsi di lingua italiana e preparazione pre-partenza** gestiti dal terzo settore in raccordo con le istituzioni ed organizzazioni internazionali.

4.8 Accesso alla cittadinanza

La Convenzione del 1951 sullo status di rifugiato (art. 34) richiede di facilitare, entro i limiti del possibile, la naturalizzazione dei rifugiati, per esempio accelerando la procedura e riducendo le tasse e le spese ad essa connesse.

Il legislatore nazionale ha costituito ai fini dell'acquisizione della cittadinanza un percorso agevolato per coloro che hanno acquisito lo status di rifugiato politico, prevedendo per essi un periodo di residenza più breve, rispetto a quello statuito ordinariamente per la naturalizzazione. La peculiarità della situazione di coloro che hanno ottenuto il riconoscimento del citato status viene valutata anche ai fini della produzione della documentazione a corredo dell'istanza di concessione della cittadinanza.

La Direzione centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze del Ministero dell'Interno si trova ad affrontare un numero elevato di richieste di cittadinanza, fattore che complica una possibile prioritizzazione di quelle pervenute da parte di rifugiati al fine di ridurre i tempi di risposta, in linea con le disposizioni della Convenzione del 1951.

Si osserva inoltre una carenza di informazioni dettagliate che raggiungano in maniera efficace i titolari di protezione internazionale su modalità, requisiti e documentazione necessari al fine di presentare richiesta di cittadinanza.

Infine, tra i requisiti maggiormente difficili da adempiere nell'accesso alla cittadinanza da parte dei titolari di protezione internazionale risulta quello relativo al reddito e alla continuità della residenza.

In questo contesto, quindi, il Piano intende:

- **promuovere**, in presenza di altri forti indicatori di integrazione, desunti soprattutto dai percorsi precedentemente realizzati in Italia, **un'applicazione maggiormente flessibile del requisito reddituale e di quello della residenza** in relazione alle domande presentate da titolari di protezione internazionale;
- **estendere l'esenzione dalla certificazione** a corredo dell'istanza di concessione della cittadinanza anche a coloro che hanno ottenuto la protezione sussidiaria, richiedendo una istruttoria specifica con le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale competenti;
- **prevedere una campagna informativa** che raggiunga in maniera efficace e capillare i titolari di protezione internazionale su modalità, requisiti e documentazione necessari per poter accedere alla cittadinanza, rafforzando la collaborazione della Direzione Centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze con le Commissioni Territoriali;
- **reperire ed analizzare dati sull'acquisizione della cittadinanza** da parte dei titolari di protezione internazionale negli anni, per favorire lo sviluppo di politiche inclusive rivolte ai nuovi cittadini italiani e attività di educazione alla cittadinanza globale nell'ambito della Strategia di Educazione alla Cittadinanza Globale promossa dal MAECI.

4.9 Accesso alle procedure amministrative

Un percorso di integrazione efficace non può prescindere da un pieno accesso dei richiedenti e titolari di protezione internazionale ai servizi fondamentali nonché alle procedure amministrative e alla documentazione che li riguardano.

Il Piano fissa i seguenti obiettivi:

- **assicurare, di concerto con le amministrazioni competenti e le questure, che i tempi di rilascio dei permessi di soggiorno, anche per i richiedenti asilo, siano ragionevoli e certi**, anche attraverso l'invio di istruzioni chiare che garantiscano procedure uniformi relative al rilascio e al rinnovo del permesso di soggiorno per i beneficiari di protezione internazionale;
- **promuovere l'adozione di prassi operative uniformi** per assicurare che ai minori figli di beneficiari di protezione internazionale venga rilasciato sempre un titolo di soggiorno autonomo, per asilo o protezione sussidiaria, in modo che possano rinnovarlo regolarmente al compimento del diciottesimo anno di età;
- **garantire accesso all'iscrizione anagrafica e a un documento di riconoscimento a tutti i richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale** prevedendo l'aggiornamento dei documenti a questo dedicati, tra cui le "Linee Guida sul diritto alla residenza dei richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale";
- **promuovere l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale** (scelta Medico Medicina Generale ed altro) per i titolari di protezione internazionale che sono privi di residenza/domicilio;

- **inviare istruzioni amministrative uniformi relative al rilascio del titolo di viaggio ai beneficiari di protezione sussidiaria**, promuovendo un'interpretazione atta a stabilire una presunzione di impossibilità di ottenere un titolo di viaggio dalle autorità del paese di origine, ed esonerare pertanto i beneficiari di protezione sussidiaria da fornire una prova specifica a tale riguardo.

5. Azioni di sostegno di un'integrazione ed inclusione efficaci in tutti i settori: come favorire la partecipazione e l'incontro con la società di accoglienza

Il Piano riconosce che l'integrazione e l'inclusione sociale sono processi multidimensionali che riguardano non solo i titolari di protezione internazionale ma anche le comunità che li accolgono. Queste ultime, infatti, hanno un ruolo attivo nei processi di inclusione e ne sono destinatarie indirette.

In linea con le aree di azione trasversali proposte dal Piano d'Azione per l'Integrazione e l'Inclusione della Commissione Europea, il presente Piano intende promuovere le interazioni, gli scambi di conoscenza e la creazione di reti fiduciarie tra i titolari di protezione internazionale e le comunità che li accolgono. A questo fine, il Piano punta ad assicurare che gli scambi tra rifugiati e comunità locali avvengano su un piano paritario e siano improntati al rispetto reciproco.

Le azioni descritte di seguito sono volte a contrastare stigmatizzazioni, pregiudizi e discriminazioni, favorendo, al contempo, la partecipazione attiva alla vita sociale e la costruzione di un senso di appartenenza comune. In questo spirito, la definizione degli obiettivi e delle aree di intervento del Piano ha visto la consultazione sistematica di titolari di protezione internazionale attraverso focus group e momenti di confronto.

5.1 Il potenziale dell'utilizzo delle nuove tecnologie e degli strumenti digitali

Le nuove tecnologie e gli strumenti digitali hanno un ruolo fondamentale nei processi di integrazione. Essi rendono accessibili nuove opportunità, concorrono a contrastare la povertà educativa e garantire l'accesso ai diritti. Tuttavia, se non utilizzate e rese disponibili in modo inclusivo, le nuove tecnologie e la digitalizzazione dei servizi possono acuire le disuguaglianze invece di contrastarle.

La pandemia da Covid-19 ha mostrato il potenziale della digitalizzazione dei servizi nell'ambito della salute, dell'istruzione, dell'apprendimento delle lingue e dell'integrazione. Ha anche mostrato che i titolari di protezione internazionale e le persone con background migratorio devono affrontare barriere specifiche nell'accesso dei servizi digitali per via della mancanza di infrastrutture, difficoltà linguistiche, mancanza di strumenti di identificazione digitale, o competenze digitali inadeguate.

Per garantire che gli strumenti digitali favoriscano l'accesso a tutele, diritti e servizi, il Piano pone i seguenti obiettivi:

- **valutare e migliorare l'accessibilità, inclusività e qualità dei servizi digitali** per i titolari di protezione internazionale e integrarli nei percorsi di integrazione;
- **promuovere la continuità e la diffusione delle buone pratiche** implementate durante la pandemia all'interno dei percorsi di integrazione, con riferimento, in particolare, all'utilizzo di tecnologie per l'insegnamento dell'italiano come L2 ed alla formazione professionale;
- **sviluppare e promuovere strumenti**, anche formativi, che contrastino il divario digitale e costruiscano competenze e conoscenze, anche degli operatori;

- **rafforzare l'accesso e l'utilizzo di strumenti multimediali** da parte dei beneficiari di protezione, anche prevenendo la copertura dei relativi costi nei capitolati di spesa dei centri d'accoglienza;
- **rafforzare le competenze digitali** dei titolari di protezione internazionale attraverso corsi di formazione specifici;
- **migliorare l'accesso alle piattaforme** digitali per l'accesso ai servizi e alle procedure amministrative, partendo dalle numerose sperimentazioni implementate in questi mesi in ambito sanitario.

5.2 Il dialogo interreligioso

L'Italia registra la crescita di un nuovo pluralismo religioso, largamente determinato dai flussi migratori in arrivo nel paese. Il tema del dialogo interreligioso è di particolare interesse perché, come ben noto, il modello italiano di laicità implica un sistema di relazioni tra lo Stato e le varie confessioni religiose basato sui principi dell'uguale libertà e di una relazionalità che si esprime in varie norme, anche di natura pattizia quali il Concordato o le Intese (artt. 7 e 8 Cost.).

Questo consolidato modello ha consentito di avviare specifiche azioni coerenti con le linee guida europee in materia di integrazione dei migranti, coerentemente nello spirito dell'art. 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) in cui si afferma che essa, rispettando e non pregiudicando lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale, mantiene con esse "un dialogo aperto, trasparente e regolare".

Giudicando positivamente il percorso svolto sin qui, oltre alle ordinarie procedure di riconoscimento giuridico degli Enti religiosi propria della Direzione centrale per gli affari dei Culti, si intende proseguire nella direzione indicata promuovendo le seguenti azioni:

- **monitoraggio del pluralismo religioso**, con particolare riferimento alle comunità di più recente radicamento in Italia;
- **prosecuzione della strategia di confronto con l'islam italiano** per il tramite del Consiglio di esperti per le relazioni con l'islam italiano e del Tavolo di Confronto con le Comunità e Associazioni Islamiche;
- **organizzazione di un corso di formazione civica e costituzionale** per ministri di culto e guide spirituali di comunità caratterizzate da un'ampia presenza di immigrati;
- **incontri informali** – secondo la formula del *World Café* - con giovani appartenenti a comunità caratterizzate da un'ampia presenza di immigrati;
- **sviluppo dei tavoli interreligiosi locali**, presso le Prefetture, nei quali costruire percorsi condivisi finalizzati alla convivenza interculturale, all'integrazione, alla promozione dei valori costituzionali e alla crescita della cultura dei diritti umani.

5.3 Prevenzione e contrasto alle discriminazioni

I titolari di protezione internazionale in Italia continuano ad essere oggetto di discriminazioni. Queste includono discriminazioni dirette e indirette, casi di molestie e *hate speech* online, ma anche violenze e aggressioni contro i centri di accoglienza e le persone o associazioni che li gestiscono.

Il Piano ribadisce l'importanza di un'azione sinergica sui territori che possa ulteriormente rafforzare l'azione di prevenzione e di contrasto delle discriminazioni nei confronti dei titolari di protezione, nel pieno rispetto della normativa internazionale, comunitaria e nazionale di riferimento.

Difatti, sebbene i titolari di protezione internazionale rappresentino una minoranza all'interno del più ampio fenomeno migratorio, il numero di attori coinvolti nelle attività di accoglienza, tutela ed integrazione – tra cui ad esempio Prefetture-U.T.G., Enti Locali, ASL, enti gestori, associazioni di tutela, enti datoriali, agenzie immobiliari - che opera nel settore rappresenta un target d'eccellenza per la promozione del principio di parità di trattamento, la diffusione di informazioni sugli strumenti di protezione e l'attivazione delle c.d. azioni positive.

L'obiettivo del Piano in questo settore è il rafforzamento di un sistema in grado di prevenire, documentare e contrastare le più comuni forme di discriminazione. In particolare:

- **adeguare il quadro normativo ai rilevanti standard internazionali**, in particolare attraverso la ratifica del Protocollo addizionale alla Convenzione sulla Criminalità Informatica, relativo all'incriminazione di atti di natura razzista e xenofobica commessi a mezzo di sistemi informatici, firmato dall'Italia il 9 novembre 2011;
- **rendere sistematica, attraverso la realizzazione di specifici percorsi, la formazione dei funzionari delle Prefetture U.T.G.**, delle forze di polizia e di formazione, degli enti locali (compresa la Polizia municipale) e degli altri attori pubblici coinvolti nel processo dell'integrazione dei titolari della protezione internazionale, sulla normativa di riferimento e sugli strumenti di tutela;
- **realizzare e diffondere percorsi di formazione** da erogare attraverso i Consigli Territoriali per l'Immigrazione per gli operatori dei servizi sociali e dei centri di accoglienza sulla discriminazione, la mediazione, la comunicazione interculturale e la normativa sulla protezione internazionale, coinvolgendo anche gli stessi titolari;
- **diffondere sul territorio nazionale iniziative volte a sensibilizzare l'opinione pubblica** sul rispetto delle diversità, la lotta alle discriminazioni e l'intersezionalità attraverso un approccio partecipativo e con la costituzione sul territorio, in collaborazione con il *Contact center* nazionale UNAR, di antenne e nodi territoriali per l'emersione e la trattazione di casi di discriminazione;
- **realizzare una campagna di comunicazione e sensibilizzazione** finalizzata alla promozione della cultura del rispetto delle diversità, nonché prevenzione e contrasto alle discriminazioni e all'*'hate speech*;
- **rafforzare la tutela delle potenziali vittime di discriminazione**, anche mediante la promozione di azioni positive per le persone a rischio discriminazione multipla;
- **promuovere una politica d'accoglienza e di inserimento abitativo** finalizzata a minimizzare il rischio di conflitti ed evitare concentrazioni e ghettizzazioni;
- **promuovere attività di indagine e ricerca** finalizzate al contrasto ed alla rimozione di atteggiamenti e delle pratiche discriminatorie nelle procedure di selezione dei lavoratori titolari della protezione;
- **rafforzare la funzione di coordinamento e supporto tra i sistemi di tutela e assistenza** delle vittime di tratta e dei richiedenti/titolari della protezione (in relazione allo sfruttamento nell'ambito lavorativo), così come previsto dall'art. 10 comma 1 del D. Lgs. 24/2014, in linea

con le azioni portate avanti dalla cabina di regia nell'ambito del *Piano nazionale anti-tratta (2022-2025)* istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri;

- **rafforzare strumenti di monitoraggio e contrasto alle discriminazioni** ai danni dei titolari di protezione LGBTIQ, in modo da garantire che possano vivere serenamente il proprio orientamento sessuale e/o la propria identità di genere, in linea con i fondamenti delle norme europee e internazionali sui rifugiati e sui diritti umani. Particolare attenzione sarà rivolta ai MSNA LGBTIQ;
- **incrementare le risorse specifiche** in merito all'area del contrasto della discriminazione in tutte le sue forme;
- **promuovere l'accesso dei rifugiati ai centri antidiscriminazione** e ai servizi disponibili sia garantendo la diffusione degli stessi sul territorio, sia promuovendo la diffusione di informazioni relative al loro accesso;
- **contrastare atti discriminatori**, anche indiretti di carattere istituzionale (come, ad esempio, i limiti legati all'anzianità della residenza);
- **realizzare la mappatura, lo scambio e la diffusione a livello nazionale delle buone prassi antidiscriminatorie** adottate dagli *stakeholder* coinvolti nel processo di accoglienza, tutela ed integrazione (anche lavorativa) dei titolari di protezione internazionale, nel contesto del contrasto delle discriminazioni in ambito lavorativo e/o di promozione delle azioni del c.d. *diversity management*.

5.4 Processi di partecipazione e cittadinanza attiva

La partecipazione dei rifugiati alla vita pubblica e ai processi decisionali che li riguardano è un presupposto sostanziale del loro processo di integrazione in Italia. Per tale ragione favorirla rappresenta uno degli obiettivi principali del Piano stesso.

La partecipazione si estrinseca in diverse maniere, attraverso canali e modalità differenti, può coinvolgere in egual misura singoli soggetti, gruppi sociali e istituzioni. Favorire le occasioni d'incontro e di scambio fra titolari di protezione e comunità locali è fondamentale per lo sviluppo del senso di appartenenza reciproco. Occasioni di socializzazione quali eventi sportivi, artistici e culturali, ma anche forme di associazionismo e di volontariato, favoriscono l'integrazione come processo che coinvolge non solo i titolari di protezione internazionale ma tutta la comunità che li accoglie.

Inoltre, promuovere l'incontro come strumento di integrazione, inclusione e socializzazione facilita nuovi approcci alle politiche di partecipazione in grado di rispondere ai reali bisogni delle nuove generazioni. Esse sono infatti centrali per riflettere sulle capacità della nostra società di promuovere azioni e percorsi inclusivi realmente basati sui processi e sulle caratteristiche reali dei soggetti coinvolti.

Per questo, il Piano individua i seguenti obiettivi trasversali per favorire l'incontro con le comunità locali:

- **potenziare le misure volte a strutturare le iniziative di volontariato**, nell'ottica di favorire schemi di *mentorship*, *community matching* e *peer-education*, coinvolgendo reti di volontari già attive che, in coordinamento con le strutture di accoglienza, vadano a supportare l'integrazione dei titolari di protezione internazionale e lo sviluppo di una rete sociale che ne faciliti l'inclusione sociale;

- **includere, in un nuovo patto di accoglienza da stipularsi con le persone accolte, l'opportunità di partecipare a iniziative solidali** (volontariato, lavori di pubblica utilità, servizio civile) quali strumenti utili al percorso d'integrazione, esplorando anche la possibilità di avviare progettazioni sperimentali su lavori di utilità sociale, da attuare in enti pubblici e non-profit;
- **promuovere iniziative di sensibilizzazione delle comunità di accoglienza in senso lato** con l'obiettivo di promuoverne la conoscenza e quindi facilitare un'interazione effettiva fra i nuovi arrivati e gli abitanti del luogo. Tali attività possono assumere varie forme: da seminari informativi a eventi culturali/sportivi. Questo in un'ottica di completamento delle azioni a favore dell'integrazione dei titolari di protezione, che non siano esclusivamente rivolte agli stessi, ma si estendano alle società di destinazione. Queste azioni assumono particolare rilievo per i rifugiati re-insediati;
- **promozione di iniziative di formazione sulla comunicazione interculturale**, in particolare per sostenere lo sviluppo e il rafforzamento delle competenze specifiche dei volontari coinvolti in attività di affiancamento;
- **attivare percorsi di socializzazione riservati ai minori** accolti tramite l'accesso ad attività sportive utilizzando le opportunità esistenti (Protocollo Ministero dell'Interno-CONI) e individuando nuovi interventi;
- **promuovere occasioni di confronto tematiche tra MSNA, neomaggiorenni e giovani adulti e giovani italiani**, garantendo la partecipazione costante e sostanziale di ragazze minori. Si auspica la promozione di occasioni per il dialogo tra minori e giovani sopra citati con le istituzioni locali per garantirne l'ascolto e la presa in carico delle istanze nei processi decisionali;
- **incentivare la partecipazione al Servizio Civile Universale**, anche attraverso l'attivazione di posti specifici per richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale finanziati dal fondo FAMI, prevedendo risorse aggiuntive da assegnare agli enti per la formazione e il tutoraggio dei giovani rifugiati selezionati;
- **rafforzare la presenza delle associazioni dei rifugiati** nei Consigli Territoriali per l'Immigrazione e negli altri consessi istituzionale di governance sia a livello locale che nazionale;
- **sostenere l'associazionismo dei rifugiati** anche attraverso programmi mirati;
- **promuovere attività di animazione** sociale volta a favorire lo scambio culturale e a facilitare i percorsi di integrazione all'interno della comunità ospitante.

5.5 Comunicazione istituzionale e sensibilizzazione

Il processo d'integrazione può trarre un impulso significativo da una rafforzata comunicazione istituzionale. Risulta urgente adottare strategie di comunicazione che favoriscano il dialogo fra i titolari e le comunità ospitanti, contrastando gli stereotipi e le false rappresentazioni. È importante che tutti gli attori coinvolti nell'implementazione del Piano contribuiscano a sviluppare un'attività di comunicazione strutturata e coordinata sia verso i titolari di protezione che verso la cittadinanza. Al contempo, è fondamentale avviare un'azione di comunicazione interna tra i soggetti istituzionali che, a vario titolo, sono competenti in tema d'inclusione sociale.

Per sostenere una corretta informazione, nel rispetto della *Carta di Roma* e per contrastare rappresentazioni che alimentano razzismo, xenofobia e discriminazione, si raccomanda di:

- **promuovere una campagna di comunicazione integrata** che metta al centro le tre date istituzionali *del 21 marzo – Giornata Mondiale per l’eliminazione delle discriminazioni razziali, del 20 giugno – Giornata Mondiale del Rifugiato e del 3 ottobre – Giornata Mondiale della memoria e dell’accoglienza*, anche attraverso l’organizzazione di percorsi/eventi/iniziative ad hoc che coinvolgano scuole, associazioni culturali, mondo del volontariato, cittadinanza;
- **prevedere una campagna istituzionale specifica anche al settore privato**, alla luce del ruolo fondamentale che svolge nella costruzione di strategie effettive di integrazione, in modo da favorire la diffusione di una maggiore consapevolezza della sostenibilità sociale delle aziende, anche favorendo offerte di lavoro rivolte ai soggetti più vulnerabili;
- **promuovere una *social media literacy campaign*** che metta al centro anche la capacità di giovani influencer di impegnarsi sui social con messaggi a impatto sociale capaci di sensibilizzare e coinvolgere i più giovani;
- **stimolare la partecipazione attiva ed il coinvolgimento di tutta la società**, in un’ottica di coesione sociale e con azioni *tailor-made* che puntino alle specifiche caratteristiche dei target che si vogliono raggiungere;
- **avviare progetti che coinvolgano i/le giovani nelle scuole e nei centri ricreativi** attraverso giochi, letture di approfondimento, attività dedicate. Includere questi temi nel quotidiano di ragazze e ragazzi permetterebbe loro di sentirli più vicini, li renderebbe più consapevoli e partecipi con naturalezza;
- **in linea con gli altri obiettivi del Piano, prevedere momenti di formazione del personale delle scuole e degli uffici** che si interfacciano con i/le titolari/richiedenti di protezione internazionale.

6. Implementazione e monitoraggio del Piano Nazionale

6.1 La governance del Piano

La sostenibilità del Piano dipende dalla consapevolezza condivisa della corresponsabilità di tutti i livelli di governo e di tutti gli stakeholder nella pianificazione ed attuazione degli interventi.

Si conferma fondamentale il ruolo del **Tavolo Integrazione**, emanazione del *Tavolo di Coordinamento Nazionale*, chiamato a:

- esprimere linee di indirizzo integrate coerenti e rispondenti alle dinamiche evolutive del fenomeno;
- **favorire un permanente raccordo** con i territori, valorizzando la funzione dei CC.TT.I. presso le Prefetture, voluti dal legislatore quali unità ponte fra la realtà dell'immigrazione e l'ambiente sociale di riferimento, veicoli di collaborazione tra stato e società civile ai fini della ricomposizione di una visione unitaria del fenomeno migratorio;
- **garantire l'armonizzazione operativa** con gli altri strumenti di indirizzo, favorendo l'utilizzo complementare e non sovrapposto delle risorse finanziarie a disposizione;
- **promuovere una permanente attività di scambio e consultazione** con la rappresentanza delle comunità dei rifugiati;
- **attivare tavoli di confronto sistematici**, a composizione variabile in relazione alle tematiche da trattare da allargare con soggetti esterni utili alla definizione di un quadro di intervento aggiornato, integrato e rispondente ai reali bisogni espressi dal Paese;
- **elaborare un piano annuale di monitoraggio**, a rilevanza sia nazionale che territoriale, per verificare l'effettiva implementazione del Piano.

A livello territoriale, nodale la funzione dei **Consigli Territoriali per L'Immigrazione (CC.TT.I.)**, sedi di analisi sociale, di collaborazione interistituzionale, di concertazione sociale, di rappresentanza e partecipazione, sulla base di quanto previsto dall'art. 3, comma 6 del D.lgs. n. 286/98, che sono chiamati a:

- **operare in stretto coordinamento con il Tavolo Integrazione Nazionale**, creando un canale interattivo di scambio e di informazione tra Amministrazione centrale e sedi periferiche per la promozione del Piano e della sua attuazione a livello provinciale;
- **rilevare i fabbisogni di integrazione emergenti sui territori** al fine della proposizione di proposte da trasferire al Tavolo per la trattazione delle stesse a livello centrale;
- **monitorare**, in conformità alle linee di indirizzo definite dal Tavolo, **la messa in atto delle linee di intervento del Piano a livello locale**, attraverso un flusso di rilevazione standardizzato a livello nazionale;
- **promuovere** nell'ambito delle azioni promosse **la complementarità** con altre già attivate in sede territoriale.

6.2 Monitoraggio degli interventi

Il Piano Nazionale deve essere strettamente correlato a uno strumento che misuri e monitori i suoi livelli di attuazione, indispensabile per una implementazione dinamica degli indirizzi e delle azioni da attivare, in un quadro sistemico e connesso tra pianificazione, realizzazione, controllo.

La metodologia integrata che ha portato alla definizione del Piano sarà riproposta, nel rispetto di competenze e mandati istituzionali, nell'azione di impulso e di monitoraggio alla realizzazione dello stesso, affinché le linee di indirizzo disegnate attraverso questo grande esercizio partecipativo e di comune assunzione di responsabilità si elevino da dichiarazioni di intenti a concrete misure.

Si ribadisce il ruolo trainante del Tavolo Integrazione, soggetto attivo della programmazione condivisa, nell'esercizio congiunto di lettura e di analisi dello stato di avanzamento del Piano, per una costante e attenta revisione del documento qualora non più rispondente a mutate condizioni e esigenze.

Ciò richiede un impianto che sostenga la realizzazione di quanto promosso con specifici **dispositivi di coordinamento e di monitoraggio**, attraverso i quali verificare e valutare periodicamente lo stato di avanzamento del Piano, avvalendosi del **Tavolo Integrazione** a livello centrale e dei **Consigli Territoriali per l'immigrazione** a livello provinciale.

In particolare, il Tavolo Integrazione predisporrà, con il supporto di ISTAT, un **Piano Annuale di Monitoraggio**, che disegnerà le linee di orientamento da seguire al fine di analizzare e valutare se e come gli interventi messi in atto siano rispondenti alle linee di indirizzo definite dal Piano, utilizzando una **piattaforma ad hoc**, che sarà sviluppata con l'apporto di tutti i componenti del Tavolo, per la realizzazione di una rilevazione puntuale ai diversi livelli di riferimento.

La piattaforma sarà alimentata grazie al coinvolgimento di soggetti territoriali strategici, che si qualificheranno quali antenne permanenti per la raccolta sistematica dei dati idonei a misurare sia il livello di integrazione dei beneficiari del Piano, che quanto di quelli di performance degli attori locali coinvolti nelle politiche di integrazione.

Il Piano Annuale di monitoraggio avrà come esito un **Report annuale**⁷ che:

- fornirà un quadro conoscitivo di riferimento costantemente aggiornato sull'andamento dell'integrazione dei TPI che possa orientare e supportare le attività decisionali e programmatiche a livello centrale e sul territorio;
- valorizzerà gli obiettivi raggiunti e i fattori di maggiore criticità, anche con riferimento ai diversi contesti territoriali;
- consentirà di verificare e valutare gli interventi effettuati a livello nazionale, regionale e locale in relazione ai bisogni e alle priorità programmatiche segnalate nel Piano.

⁷ L'esigenza di disporre di dati completi, esaustivi e coerenti, risponde inoltre anche a quanto richiesto all'Italia a livello comunitario, in particolare ai sensi del Regolamento (UE) 2020/851 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020, che modifica il regolamento (CE) n. 862/2007, relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale.

6.3 Risorse finanziarie

Il sostegno finanziario necessario alla concreta realizzazione degli interventi previsti dal Piano si fonda sulla necessaria connessione tra tutti gli strumenti finanziari disponibili, comunitari e nazionali, idonei a supportare i processi di integrazione, attraverso un loro utilizzo integrato e complementare.

In materia di integrazione dei migranti, ciò comporta l'adozione di un'impostazione sinergica tra i Fondi dedicati all'asilo e alla migrazione e i Fondi della politica di coesione europea, con particolare riferimento al nuovo Fondo Sociale Europeo (FSE+) nel quale confluiranno l'Iniziativa europea per l'occupazione giovanile (YEI), il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), l'Iniziativa europea per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) e il Programma Salute.

In particolare, a livello di *risorse comunitarie*, il **FAMI** (Fondo Asilo Migrazione Integrazione), il **FSE+** (Fondo Sociale Europeo Plus) e il **FESR** (Fondo per lo Sviluppo Regionale) si confermano i principali Fondi di riferimento per la progettazione e la realizzazione di percorsi di inclusione, sebbene con campi applicativi differenti.

L'Accordo di Partenariato è il documento di programmazione strategica nazionale pluriennale nella quale verrà dettagliato l'utilizzo delle risorse comunitarie. Nelle more della sua approvazione, al momento, è possibile solo rinviare ai principi generali indicati, che prevedono un utilizzo sinergico e complementare dei fondi comunitari attivabili per l'inserimento socio-lavorativo, l'inclusione sociale e l'integrazione dei cittadini di paesi terzi.

A livello di *risorse nazionali* si annoverano il **Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo**, il **Fondo Nazionale Politiche Sociali**, il **Fondo nazionale per le politiche migratorie** e il **Fondo sanitario nazionale**, che vanno a sostenere gli interventi e i servizi degli enti territoriali fruiti dai TPI.

Al fine di garantire la complementarità è necessaria una costante ricognizione **degli strumenti e dei meccanismi di finanziamento disponibili** e delle possibili sinergie attivabili, al fine di orientare l'utilizzo ottimale delle risorse afferenti ai diversi fondi, connettere le progettualità nascenti e in corso e superare la frammentarietà e la duplicazione degli interventi.

Potranno inoltre essere avviati **tavoli di confronto istituzionale** con gli attori di filantropia e gli investitori sociali per la eventuale sperimentazione di **modelli partenariali pubblico-privato** per il finanziamento delle azioni previste dal Piano allo scopo di favorire un maggior coinvolgimento, nella programmazione e implementazione degli ambiti del Piano, delle parti sociali e di rappresentanti del mondo economico, del privato profit e della rete dei servizi per il lavoro.

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2021-2027 (FAMI)

Nel periodo di programmazione comunitaria dei Fondi 2021-2027 il **Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI)** si configura uno degli strumenti più idonei a sostenere gli interventi previsti dal Piano, in quanto interamente destinato in via esclusiva al target migranti, e quindi pienamente applicabile ai TPI.

Il FAMI, gestito dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, consente la realizzazione di progettualità di ampio respiro dedicate all'attuazione di misure concrete a supporto di una piena integrazione sociale e lavorativa dei TPI, anche attraverso il rafforzamento della rete dei servizi a ciò preposti.

Le linee di intervento previste nell'ambito del FAMI sul versante integrazione abbracciano infatti molteplici dimensioni consentendo la sperimentazione di percorsi individuali per l'autonomia socio-

economica e la promozione dell'occupabilità dei TPI, la qualificazione del sistema di accoglienza e di quello scolastico, l'erogazione a livello nazionale e territoriale di servizi di formazione linguistica e civica attraverso la collaborazione con le regioni e i centri per l'istruzione per adulti, la qualificazione dei servizi pubblici, il sostegno mirato ai servizi socio-assistenziali ed al sistema sanitario a supporto dei TPI portatori di specifiche vulnerabilità, esperienze di incontro e scambio tra le persone rifugiate e la comunità locale, attraverso programmi di volontariato, *mentoring* e di inclusione mediante l'istruzione, lo sport, la cultura, la cucina e altre forme di partecipazione.

Uno slancio particolare potrà essere assicurato in collaborazione con il mondo accademico per favorire il riconoscimento dei titoli universitari e i percorsi universitari degli stranieri beneficiari dello status di rifugiato o di protezione internazionale, come già sperimentato con fondi nazionali attraverso il meccanismo delle borse di studio annuali.

Potrebbe essere altresì ulteriormente favorita l'attività di tutoraggio nelle università da parte di studenti italiani a favore di colleghi stranieri durante il percorso di laurea.

Sul piano dell'integrazione lavorativa, resta di primaria attualità il contrasto al caporalato, cui è necessario destinare una rafforzata attenzione per accrescere l'offensiva dello Stato anche attraverso i fondi europei contro una piaga inaccettabile della società. Su tale fronte le risorse FAMI saranno destinate sia a finanziare le attività a cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali attraverso la figura dell'Organismo Intermedio sia di quelle a cura della rete delle Prefetture che sempre più numerose stanno sperimentando il ricorso ai fondi europei in questo ambito specifico.

Un canale del Fondo è infatti dedicato alla valorizzazione del ruolo delle Prefetture e dei Consigli territoriali per l'Immigrazione oltre che al potenziamento e la qualificazione dei servizi resi all'utenza da parte degli Sportelli unici per l'immigrazione.

Infine, trasversale e costante è l'attenzione che il Fondo riserva al potenziamento dei mediatori culturali da rendere disponibili in tutti i contesti per favorire le attività a servizio dei migranti presenti nei vari contesti.

Azioni dell'Unione, azioni specifiche e assistenza emergenziale

Nell'ambito del FAMI, la Commissione europea può attivare strumenti finanziari mirati e ulteriori, ad esempio finanziando progetti transnazionali proposti da più Stati membri o di particolare interesse per l'Unione. Le "azioni dell'Unione" e le "azioni specifiche" potranno fornire un ulteriore contributo per finanziare progetti sperimentali o innovativi a supporto dei titolari di protezione.

Un ulteriore canale di finanziamento specifico deriva dall'"assistenza emergenziale", che può essere attivata a fronte di una situazione migratoria eccezionale caratterizzata da un afflusso massiccio di cittadini di paesi terzi.

FSE+ (Fondo Sociale Europeo Plus)

Il FSE+, istituito con Regolamento 2021/1057, è il principale strumento dell'Unione europea (UE) per investire a favore delle persone. Con un bilancio complessivo di circa 99 miliardi di euro per il periodo 2021-2027, l'FSE+ intende fornire un contributo importante alle politiche dell'UE in materia di occupazione, società, istruzione e competenze, comprese le riforme strutturali in questi settori. In tale contesto, nell'ambito della programmazione comunitaria dei Fondi 2021-2027, gli Stati Membri sono stati invitati ad assicurare la complementarità tra FSE+, FESR, FAMI nonché, di conseguenza, a ottimizzare i propri meccanismi interni per la gestione di tali fondi.

In materia di integrazione socioeconomica dei migranti, tra gli obiettivi specifici dell'FSE ne rientra uno **dedicato a promuovere l'integrazione socioeconomica di cittadini di paesi terzi, compresi i migranti.**⁸

A titolo esemplificativo le azioni finanziabili in tale ambito sono:

- misure di attivazione del mercato del lavoro, formazione linguistica basata sul lavoro, corsi di formazione pre-apprendistato, apprendistati, tirocini, formazione professionale, riqualificazione;
- sostegno personalizzato, consulenza, orientamento, tutoraggio, istruzione e formazione professionale;
- l'accesso a un'istruzione di qualità e non segregata nella prima infanzia, la lotta contro l'abbandono scolastico precoce e la garanzia di transizioni efficaci dalla scuola all'occupazione;
- azioni socialmente innovative che coinvolgono i cittadini di paesi terzi e i migranti, come l'imprenditorialità, l'economia sociale e le iniziative guidate dagli utenti;
- rafforzamento delle capacità dei prestatori di servizi, degli attori dell'economia sociale, delle organizzazioni della società civile e delle parti sociali che lavorano all'integrazione socioeconomica dei cittadini di paesi terzi;
- misure per superare la segregazione, i pregiudizi e le discriminazioni nei confronti dei cittadini di paesi terzi, in particolare il mercato del lavoro.

In proposito, tra le disposizioni⁹ relative all'FSE+ figura la necessità, da parte degli Stati Membri, di investire almeno il 25 per cento della dotazione in azioni di promozione dell'inclusione sociale, compresa **l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi.**

Oltre a tale obiettivo, numerosi **altri obiettivi specifici previsti dall'art. 4** del regolamento istitutivo del FSE+,¹⁰ pur non rivolti esclusivamente ai migranti, risultano pertinenti e sono rilevanti nello sviluppo di servizi mirati nei settori dell'educazione, dell'occupazione e dell'inclusione, prevedendo,

⁸ V. art. 4, comma 1, lett. i) del Regolamento (UE) 2021/1057 del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+).

⁹ Altre disposizioni specifiche riguardano: l'allocazione del 12,5% del fondo per combattere la disoccupazione giovanile negli Stati membri in cui il numero di NEET è superiore alla media UE; almeno il 3% della dotazione per l'assistenza alimentare e materiale di base per gli indigenti, integrando nel FSE+ il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD); l'allocazione del 5% del fondo negli Stati membri con un livello di povertà infantile superiore alla media UE; spetta un finanziamento adeguato anche allo sviluppo delle capacità delle parti sociali e della società civile negli Stati membri, e almeno lo 0,25% del fondo dovrebbe essere assegnato in base alle raccomandazioni specifiche per paese.

¹⁰ V. Regolamento (UE) 2021/1057, art. 4, comma 1, lettere:

a) *migliorare l'accesso all'occupazione e le misure di attivazione per tutte le persone in cerca di lavoro*, in particolare i giovani, soprattutto attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani, i disoccupati di lungo periodo e i gruppi svantaggiati nel mercato del lavoro, nonché delle persone inattive, anche mediante la promozione del lavoro autonomo e dell'economia sociale;

c) *promuovere una partecipazione equilibrata al mercato del lavoro sotto il profilo del genere*, parità di condizioni di lavoro e un migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata, anche attraverso l'accesso a servizi economici di assistenza all'infanzia e alle persone non autosufficienti;

d) *promuovere l'adattamento* dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti, un invecchiamento attivo e sano, come pure un ambiente di lavoro sano e adeguato che tenga conto dei rischi per la salute;

f) *promuovere la parità di accesso e di completamento di un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità*, in particolare per i gruppi svantaggiati, dall'educazione e cura della prima infanzia, attraverso l'istruzione e la formazione generale e professionale, fino al livello terziario e all'istruzione e all'apprendimento degli adulti, anche agevolando la mobilità ai fini dell'apprendimento per tutti e l'accessibilità per le persone con disabilità;

g) *promuovere l'apprendimento permanente*, in particolare le opportunità di miglioramento del livello delle competenze e di riqualificazione flessibili per tutti, tenendo conto delle competenze imprenditoriali e digitali, anticipando meglio il cambiamento e le nuove competenze richieste sulla base delle esigenze del mercato del lavoro, facilitando il riorientamento professionale e promuovendo la mobilità professionale;

h) *incentivare l'inclusione attiva*, per promuovere le pari opportunità, la non discriminazione e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità, in particolare dei gruppi svantaggiati.

ad esempio, servizi di formazione linguistica per l'avviamento al lavoro, formazione professionale, *reskilling*, supporto individualizzato, accesso all'educazione, prevenzione dell'abbandono scolastico, partenariato *multi-stakeholder* per il rafforzamento dei servizi, innovazione sociale, rafforzamento delle capacità per organismi del terzo settore e associazioni di migranti, anti-discriminazione, ecc.

FESR (Fondo per lo Sviluppo Regionale)

Anche il FESR 2021-2027, istituito con Regolamento 2021/1058, può fornire sostegno, al livello territoriale più appropriato, per facilitare l'integrazione a lungo termine e inclusiva dei cittadini di paesi terzi, a beneficio dello sviluppo sociale ed economico.

Il fondo, infatti, consente di finanziare azioni integrate finalizzate all'integrazione socioeconomica dei migranti, compresi gli alloggi e i servizi sociali.

A titolo esemplificativo, consente il finanziamento di infrastrutture legate all'accoglienza, all'educazione, alla formazione, all'occupazione, alla salute; nonché servizi di housing, rigenerazione urbana e prevenzione della segregazione.

Programma CARE per profughi ucraini

Il programma europeo CARE (*Cohesion's Action for Refugees in Europe*) è finalizzato a supportare Stati membri e le regioni per fornire un sostegno emergenziale alle persone in fuga dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia. CARE consente un uso flessibile delle risorse precedentemente stanziati nell'ambito della politica di coesione 2014-2020 per consentire una rapida riassegnazione a sostegno dell'emergenza ucraina.

Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo

Fondo gestito dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, al fine di assicurare, nell'ambito della rete SAI, il finanziamento dei servizi di accoglienza e prima integrazione.

Fondo Nazionale Politiche Sociali

Fondo a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, viene suddiviso tra le Regioni e contribuisce insieme ai fondi degli enti territoriali alla presa in carico sociale.

Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie

Fondo a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, gestito dalla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, destinato al finanziamento di interventi anche a favore di titolari di protezione internazionale.

Fondo sanitario nazionale

Fondo a titolarità del Ministero della Salute che contribuisce, insieme ai fondi degli enti territoriali, alla presa in carico sanitaria.

Allegato 1 Approfondimento Statistico

Permessi di Soggiorno per Asilo e Protezione Internazionale

ISTAT

1. I flussi di richiedenti asilo e persone in cerca di protezione

I dati dei permessi di soggiorno, seppure in maniera differente rispetto alle richieste di asilo e con alcuni limiti,¹¹ possono fornire informazioni utili relativamente ai flussi e alla presenza di persone presenti nel nostro Paese per asilo o altre forme di protezione internazionale.

Tra il 2011 e il 2021 sono stati complessivamente rilasciati circa 515.616 mila permessi per asilo (Figura 1.1).

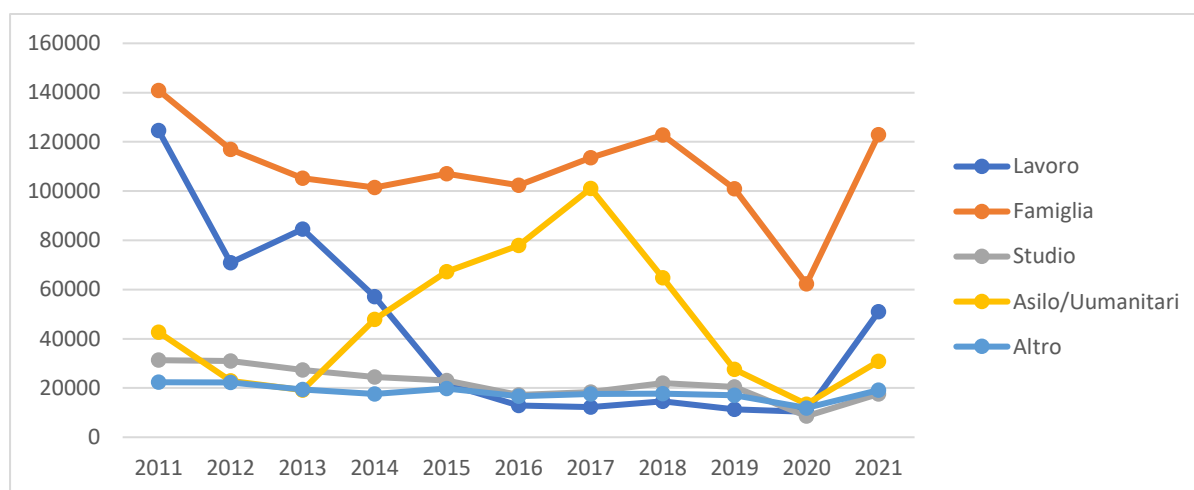


Figura 1.1– Nuovi permessi rilasciati nell’anno per motivo, 2011-2021 (valori provvisori), valori assoluti. Fonte: Istat, 2021

Negli ultimi anni, a fronte di un ridottissimo numero di ingressi per lavoro, sono divenuti di primaria importanza i permessi rilasciati per queste specifiche motivazioni che in alcuni anni hanno rappresentato oltre il 30 per cento dei nuovi rilasci, come, ad esempio, nel 2016 e nel 2017. Successivamente, tra il 2018 e il 2020, si è registrato un costante calo dei nuovi permessi emessi per motivi di protezione internazionale, sia in termini assoluti, sia in termini di importanza relativa sul totale dei rilasci. Nel 2020, a seguito delle misure poste in essere per arginare la diffusione della Covid-19 (in primis la lunga chiusura delle frontiere) si è toccato il minimo storico di nuovi permessi emessi. I nuovi rilasci per asilo sono stati 13.467, ovvero il 12,6 per cento dei nuovi documenti concessi nell’anno, una quota di poco superiore a quella rilevata nel 2011 (Figura 1.2). Tra il 2019 e il 2020 nel

¹¹ I dati dei permessi di soggiorno per “richiesta asilo” registrano più tardi rispetto alle domande di asilo l’arrivo dei migranti per il tempo che passa tra la domanda e l’emissione del permesso. Sono stati inoltre rilevati alcuni problemi di registrazione dei permessi per richiesta asilo presso alcune province che risultano pertanto affette da un conteggio parziale.

pieno della pandemia, si è registrata quindi una variazione negativa di questa tipologia di permessi del 51,1 per cento rispetto all'anno precedente. Durante il 2021 si è invece avviata una ripresa delle concessioni di nuovi permessi – in totale quasi 242mila (+ 127% rispetto al 2020) – e anche i nuovi documenti per asilo sono tornati a crescere: ne sono stati emessi quasi 31mila (+ 129% rispetto al 2020), un numero superiore anche a quello registrato nel 2019. In termini relativi, tuttavia, i permessi per asilo e altre forme di protezione nel 2021 hanno una minore importanza relativa rispetto al 2019 (12,8% contro 15,6%) perché, a seguito del provvedimento di regolarizzazione emanato nel 2020 (art. 103 del D.L. 34 del 2020), sono cresciuti notevolmente i permessi per lavoro. In generale, negli ultimi 5 anni si è registrata una diminuzione di oltre il 16 per cento dei nuovi permessi concessi rispetto al quinquennio precedente.

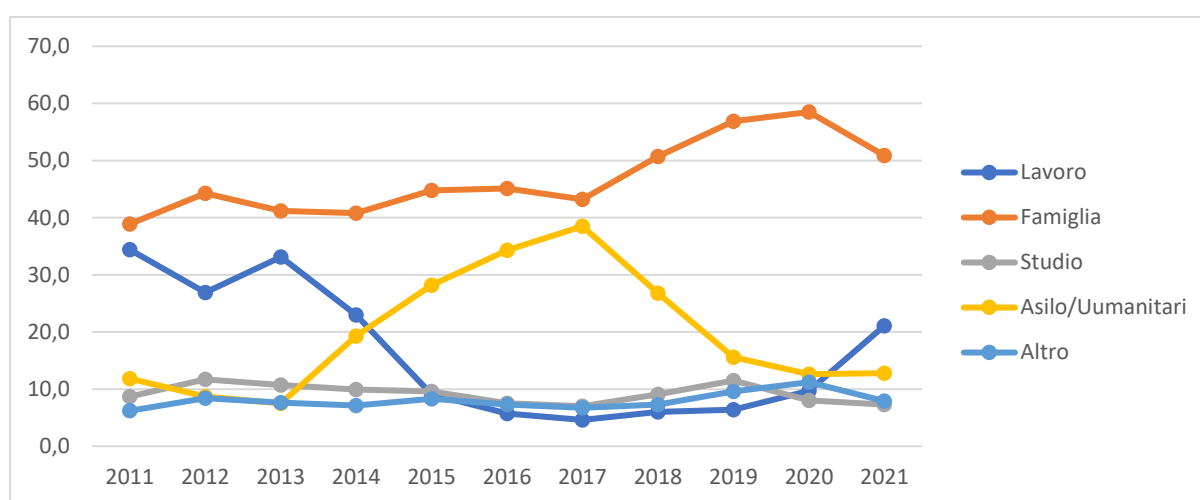


Figura 1.2 – Nuovi permessi rilasciati nell'anno per motivo, 2011-2021 (valori provvisori), su 100 permessi totali rilasciati. Fonte: Istat, 2021

Al decremento si è accompagnato anche un sensibile mutamento delle caratteristiche dei nuovi arrivati con conseguenze anche sui flussi in generale per i quali si è registrato un cambiamento dei principali paesi di origine degli immigrati. Tra il 2009 e il 2021 le graduatorie delle principali cittadinanze cambiano sensibilmente di anno in anno, anche in corrispondenza di crisi politiche e di conflitti scoppiati in diverse parti del mondo.

Tra il 2016 e il 2017 si è registrato, ad esempio, un picco di cittadini nigeriani che hanno occupato il primo posto della graduatoria per numero di arrivi (Tabella 1.1); si tratta di una dinamica da riconnettere soprattutto alla crisi umanitaria del periodo che è poi, almeno in parte, rientrata negli anni successivi; una tendenza simile, anche se con numeri più contenuti, si può rilevare anche per gli arrivi dal Mali. Più costante nel tempo, anche se con picchi meno evidenti, è stata la crescita degli arrivi dal subcontinente indiano (India, Pakistan e Bangladesh), solo parzialmente riconducibile alla ricerca di protezione internazionale.

Quelli per asilo sono flussi in ingresso particolari, con caratteristiche diverse dai flussi per lavoro o da quelli per ricongiungimento familiare; tradizionalmente la quota di donne e di minori tra i migranti in cerca di protezione è molto contenuta, anche se negli anni recenti la presenza di bambini e ragazzi è aumentata. Concentrandosi sul 2021 si può notare che sono stati emessi quasi 31mila nuovi permessi per motivi di protezione; la maggior parte dei nuovi documenti è stata concessa a cittadini del Pakistan (6.090 nuovi documenti rilasciati), seguiti - ma a distanza - dai cittadini della Bangladesh (quasi 5.000 permessi) e dalla Nigeria (3.057 nuovi documenti). Si rileva in generale una netta ripresa dei flussi in

ingresso rispetto all'anno precedente che ha scontato fortemente gli effetti della pandemia; tuttavia nel 2021 i nuovi ingressi risultano superiori anche a quelli registrati nel 2019 del 36 per cento (quelli per asilo e altre forme di protezione del 12%)

2021	2019	2017	2015	2013	2011	2009
Albania	Albania	Nigeria	Marocco	Marocco	Marocco	Ucraina
Marocco	Marocco	Albania	Nigeria	Cina	Cina	Marocco
Bangladesh	India	Marocco	Albania	Albania	Albania	Cina
Pakistan	Pakistan	Pakistan	Cina	India	Tunisia	Moldova
India	Bangladesh	Bangladesh	Pakistan	Ucraina	India	Albania
Egitto	Cina	Cina	India	Bangladesh	Moldova	India
Ucraina	Stati Uniti d'America	Senegal	Bangladesh	Stati Uniti d'America	Ucraina	Pakistan
Regno Unito	Egitto	India	Ucraina	Egitto	Stati Uniti d'America	Perù
Cina	Ucraina	Stati Uniti d'America	Stati Uniti d'America	Pakistan	Bangladesh	Egitto
Nigeria	Nigeria	Gambia	Senegal	Senegal	Filippine	Bangladesh

Tabella 1.1 - Graduatoria dei primi 10 Paesi per numero di nuovi permessi di soggiorno concessi nell'anno, 2009-2021 (valori provvisori). Fonte: Istat, 2021

Durante il 2021 sono tornati ad avere rilevanza i flussi di persone in cerca di protezione provenienti dall'Africa (Egitto, Mali e Costa D'Avorio), mentre invece hanno perso importanza relativa gli ingressi dai Paesi dell'America Latina (in particolare Venezuela e Colombia) che invece avevano avuto un ruolo primario nel 2020. Proseguono gli arrivi dal subcontinente indiano e sale nella classifica dei primi dieci paesi per numero di ingressi per richiesta di protezione l'Afghanistan.

Con il ritorno alla crescita dei flussi dall'Africa, torna ad aumentare anche la quota di uomini sul totale dei nuovi ingressi per asilo: nel 2020 era del 76,2 per cento, mentre nel 2021 è dell'80,2 per cento. Tra le prime collettività per numero di ingressi per questa motivazione solo la Georgia vede una netta prevalenza femminile pari all'82,3 per cento. Le donne rappresentano il 40 per cento circa dei richiedenti asilo dalla Nigeria e il 31,3 per cento tra quanti arrivano dalla Costa d'Avorio. La prevalenza maschile è però netta: per tre collettività tra le prime dieci si aggira intorno al 99 per cento e per il Mali è superiore al 97 per cento. Anche la quota di minori che arrivano per asilo è sensibilmente aumentata rispetto al passato: erano poco più del 3 per cento nei flussi del 2016, nel 2021 rappresentano in media il 9,5 per cento dei flussi in ingresso per motivazione connesse alla protezione (con una lieve flessione rispetto al 2020). Per alcune collettività la presenza di minori è particolarmente rilevante: per i cittadini di Nigeria, El Salvador e Afghanistan la quota delle persone con meno di 18 anni sul totale dei flussi in ingresso nel 2020 supera il 23 per cento (Tabella 1.2).

Paesi di cittadinanza	Valori assoluti	Composizione percentuale	Quota di maschi	Variazione % rispetto al 2020	Quota di permessi per asilo sul totale dei permessi	Quota di minori
Pakistan	6.090	19,7	98,8	65,4	41,3	1,7
Bangladesh	4.917	15,9	99,6	326,8	30,8	1,7
Nigeria	3.057	9,9	59,6	119,1	39,2	24,7
Afghanistan	2.369	7,7	66,0	538,5	79,5	23,3
Egitto	1.747	5,7	99,1	800,5	15,1	0,6
Mali	928	3,0	97,2	418,4	75,3	2,9
Georgia	870	2,8	17,7	209,6	13,2	2,6
El Salvador	865	2,8	50,9	7,9	45,4	24,2
Somalia	777	2,5	83,3	142,8	83,5	13,6
Costa d'Avorio	738	2,4	68,7	237,0	39,6	8,5
Altri Paesi	8.536	27,6	71,2	75,2	4,8	11,9
Tot	30.894	100,0	80,2	129,4	12,8	9,5

Tabella 1.2 - Cittadini non comunitari entrati in Italia per asilo politico e motivi umanitari nel 2021 (valori provvisori), indicatori per le prime dieci cittadinanze. Valori assoluti e percentuali. Fonte: Istat, 2021

Più di altri flussi quelli di persone in cerca di protezione internazionale sono transitori e solo una percentuale contenuta si stabilizza. Considerando due specifiche coorti di ingresso (l'insieme delle persone entrate per la prima volta in Italia nello stesso anno) – quella del 2012 e quella del 2016 – è stata verificata attraverso un'operazione di linkage tra archivi la loro presenza nella popolazione residente al 1° gennaio 2021. Si può notare che la quota di coloro che risultano residenti in Italia tra le persone entrate per asilo e altre forme di protezione è sempre inferiore alla media; la quota di “stabilizzati” per le due coorti risulta del 46,3 per cento per gli entrati in cerca di protezione del 2012 (contro una media del 59%) e del 41,2 per cento per gli entrati nel 2016 (contro una media del 54,7%). Meno della metà di coloro che nei due anni selezionati sono entrati in Italia con un permesso per richiesta asilo o altre forme di protezione sono residenti nel nostro Paese a inizio 2021 (Figura 1.3).

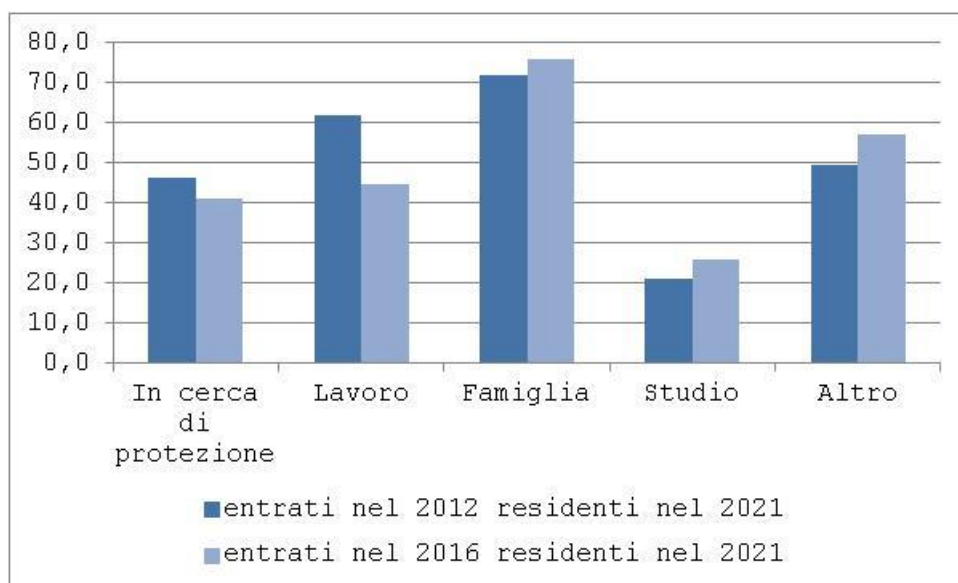


Figura 1.3 - Persone alle quali è stato rilasciato il primo permesso di soggiorno nel 2012 e nel 2016 che risultano iscritte in anagrafe al 1° gennaio 2021, per motivo del permesso al momento di rilascio, valori percentuali. Fonte: Istat, dato provvisorio¹²

Nel caso dei permessi per motivi familiari la quota di coloro che si sono stabiliti in Italia supera il 70 per cento per entrambe le coorti e anche per i permessi per lavoro è superiore a quella rilevata per i permessi per asilo, sebbene negli ultimi anni, visto che in molti casi si tratta di permessi per lavoro stagionale, anche nel caso dell'attività lavorativa la percentuale di coloro che si stabilizzano nel nostro paese è diminuita (si veda Figura 1.3 per le differenze tra 2012 e 2016). Solo la motivazione "studio" ha percentuale di residenti al 1° gennaio 2021 più bassa rispetto a quella dell'asilo, come d'altra parte era nelle attese.

Se si utilizza invece l'archivio dei permessi di soggiorno e si verifica se le persone entrate nel 2012 e nel 2016 hanno ancora un permesso valido all'inizio del 2021 si ottengono risultati che evidenziano ancora di più la temporaneità della presenza delle persone in cerca di protezione: la quota di regolarmente soggiornanti al 2021 risulta inferiore al 25 per cento (21,1% per gli entrati nel 2012 e 24,3% per gli entrati nel 2016). Una percentuale questa che sembra anche in linea con i dati di stock e di flusso che abbiamo esaminato ed esamineremo in altre parti di questo report (Fig. 1.4). Una parte della discrepanza dei due dati può essere attribuita alle metodologie di record linkage che, nel caso di informazioni affette da problemi di qualità non hanno permesso di agganciare tutti gli individui, ma si può anche supporre che a una parte delle persone ancora iscritte in anagrafe sia scaduto il permesso senza che questo evento sia stato ancora registrato dagli uffici comunali.

¹² Le stime sono state effettuate attraverso un record linkage per il quale è stato possibile utilizzare solo i record completi di tutte le informazioni necessarie per l'elaborazione: il 68,9% dei permessi rilasciati negli anni di riferimento.

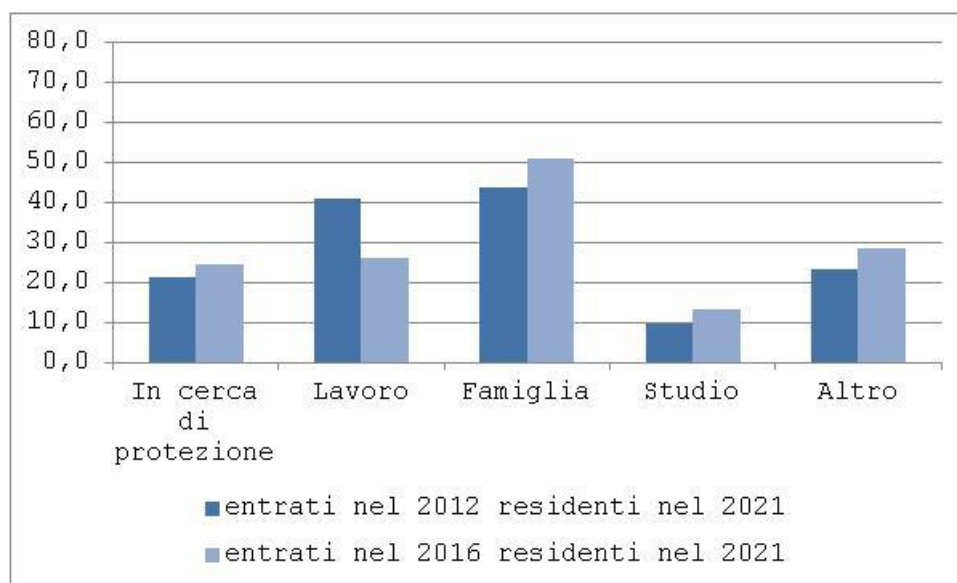


Figura 1.4 - Persone alle quali è stato rilasciato il primo permesso di soggiorno nel 2012 e nel 2016 che risultano avere un permesso di soggiorno al 1° gennaio 2021, per motivo del permesso al momento di rilascio, valori percentuali. Fonte: Istat, dato provvisorio

Pensando ai tanti dinieghi che negli ultimi anni hanno fatto seguito alla richiesta di asilo, si comprende come per questa motivazione la differenza tra il dato anagrafico e quello dello stock dei permessi di soggiorno possa essere particolarmente elevata¹³. Lo stesso potrebbe valere per la discrepanza riscontrata per i permessi per studio. Colpisce anche la differenza che si evidenzia tra i due dati di linkage – quello con l’anagrafe e quello con i permessi di soggiorno – per i permessi per motivi familiari. In questo caso però si deve ricordare che nel periodo di tempo considerato molte persone entrate per questa motivazione potrebbero aver acquisito la cittadinanza italiana per trasmissione (nel caso di minori) e matrimonio.

L’ISTAT, grazie allo sfruttamento integrato dei registri statistici e dei dati del censimento permanente, si riserva di fare ulteriori approfondimenti e di perfezionare le metodologie che consentono di studiare longitudinalmente i percorsi di stabilizzazione o meno dei cittadini non comunitari.

A tale scopo va sottolineato che importanti incrementi conoscitivi possono derivare dall’acquisizione di fonti a cui l’Istituto non ha accesso, come l’archivio delle richieste di asilo.

2. I cittadini non comunitari con un permesso valido per asilo o altre forme di protezione

Nonostante la quota di coloro che si fermano in Italia sia molto contenuta, negli anni lo stock di persone con un regolare permesso di soggiorno per asilo o altre forme di protezione nel nostro Paese è lentamente cresciuto, passando da circa 26mila persone nel 2008 a quasi 179mila nel 2022 (Figura 2.1). L’anno di picco di presenze è stato il 2019, quando si sono sentiti in maniera evidente gli effetti della crisi dei rifugiati nel Mediterraneo.

¹³ Si ricorda che prima del decreto-legge 4 ottobre 2018, n.113 le persone con permesso per richiesta asilo potevano iscriversi in anagrafe.

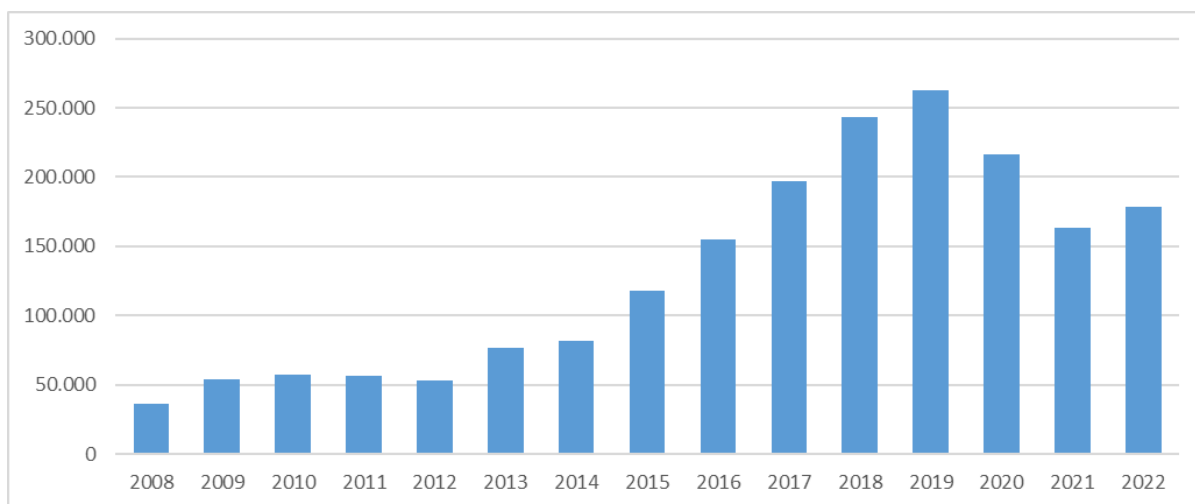


Figura 2.1 - Cittadini non comunitari con permesso di soggiorno per asilo o altre forme di protezione valido al 1° gennaio, anni 2008-2022, valori assoluti. Fonte: Istat, 2022 (dati provvisori)

Nel 2020 e nel 2021 si era registrata una contrazione dei nuovi ingressi e contemporaneamente anche un calo dei soggiornanti per queste motivazioni. Con la ripresa dei flussi del 2021 è cresciuta anche la popolazione presente sul territorio con un permesso valido nel 2022 (+ 9,2% rispetto al 2021), anche se resta inferiore ai livelli del 2020.

Per quanto riguarda le specifiche motivazioni del soggiorno si può notare che nel 31,3 per cento dei casi si tratta di persone che hanno un permesso per richiesta asilo; il 28,2 per cento ha un permesso per protezione sussidiaria, mentre il 26,8 per cento ha un permesso come rifugiato riconosciuto (Figura 2.2).

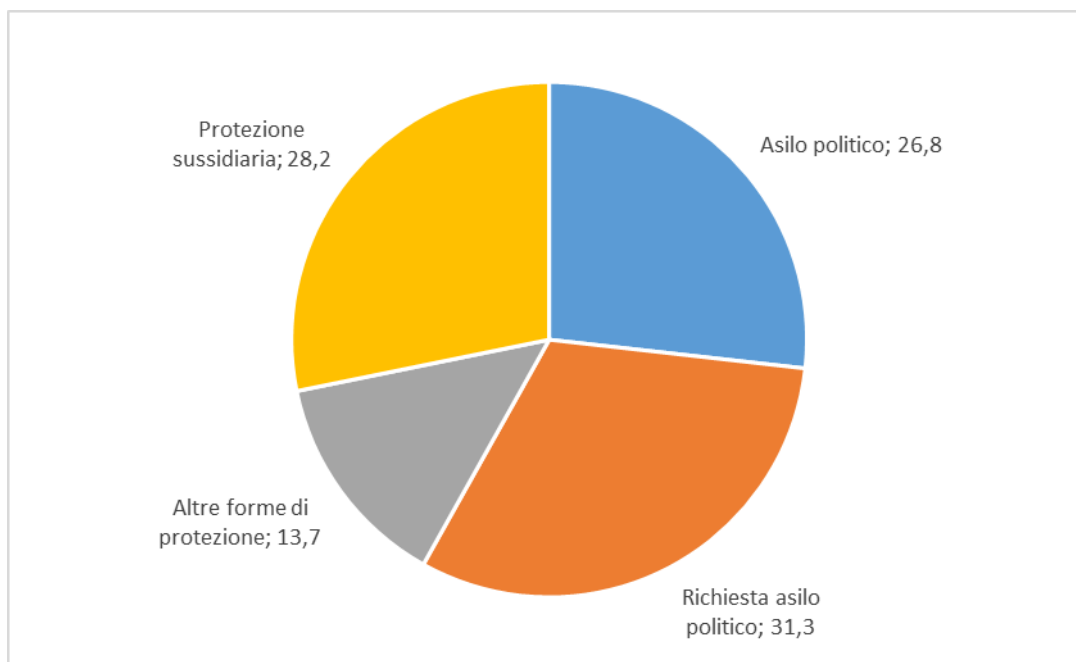


Figura 2.2 - Cittadini non comunitari con permesso di soggiorno valido al 1° gennaio 2022, per tipo di permesso per asilo e protezione. Valori percentuali. Fonte: Istat, 2022 (dati provvisori)

Nel tempo, specie a seguito dei forti flussi durante la crisi dei rifugiati nel Mediterraneo, il profilo per cittadinanza della presenza per asilo e motivi di protezione è cambiato in maniera sostanziale. Nel 2012 era molto rilevante la presenza dal Corno d'Africa: l'Eritrea era il primo paese con 5.490 presenze e la Somalia si collocava al secondo posto (4.945 regolarmente soggiornanti) (Tabella 2.1). Seguiva al terzo posto l'Afghanistan con 4.076 presenze per protezione. Questo era lo scenario prima della crisi dei rifugiati nel Mediterraneo dopo la quale si è invece delineato uno scenario completamente rinnovato. Nel 2017 la situazione risultava molto diversa dal 2012, mentre appariva molto simile a quella che si rileva nel 2022. I primi tre paesi di cittadinanza per numero di presenze sono gli stessi per il 2017 e il 2022: Nigeria (rispettivamente 34.715 e 32.513 permessi), Pakistan (21.627 e 22.931 permessi) e Mali (15.439 e 11.801 permessi); per quest'ultimo paese gli ingressi, dopo un periodo di minore rilevanza, hanno ripreso a crescere in maniera notevole riportando il Mali tra le prime collettività per numero di presenze per motivazioni connesse all'asilo. Un dato di cambiamento rilevante è l'affermarsi della presenza di richiedenti asilo e sotto protezione provenienti da Pakistan e Bangladesh: nel 2012 il Pakistan era nella graduatoria dei primi dieci paesi, ma solo al decimo posto, mentre il Bangladesh non rientrava proprio nella classifica.

2012		2017		2022	
Paesi di cittadinanza	v.a.	Paesi di cittadinanza	v.a.	Paesi di cittadinanza	v.a.
Eritrea	5.490	Nigeria	34.715	Nigeria	32.513
Somalia	4.945	Pakistan	21.627	Pakistan	22.931
Afghanistan	4.076	Mali	15.439	Mali	11.801
Nigeria	3.502	Gambia	14.280	Bangladesh	11.695
Tunisia	3.487	Afghanistan	12.747	Afghanistan	10.211
Costa d'Avorio	2.812	Senegal	10.977	Gambia	7.215
Turchia	2.717	Bangladesh	9.448	Somalia	7.037
Iraq	2.087	Costa d'Avorio	8.932	Senegal	6.824
Kosovo	1.821	Ghana	8.475	Costa d'Avorio	5.237
Pakistan	1.709	Somalia	7.835	El Salvador	4.784
<i>Altri Paesi</i>	<i>20.388</i>	<i>Altri Paesi</i>	<i>52.759</i>	<i>Altri Paesi</i>	<i>58.418</i>
Totale	53.034	Totale	197.234	Totale	178.666

Tabella 2.1 - Cittadini non comunitari con permesso di soggiorno valido al 1° gennaio, principali cittadinanze. Anni 2012, 2017, 2022, valori assoluti. Fonte: Istat, 2022 (dati provvisori)

Dal punto di vista territoriale si può notare che a gennaio 2022 sono 49.469 le persone con permesso di soggiorno per asilo e altre forme di protezione nel Nord-ovest, 45.124 nel Centro del Paese, 36.156 nel Nord-est, 34.676 nel Sud e 13.241 tra Sicilia e Sardegna. In sostanza il 48 per cento circa della presenza di persone con un permesso per asilo o protezione internazionale si concentrano nel Nord del Paese (Figura 2.3).

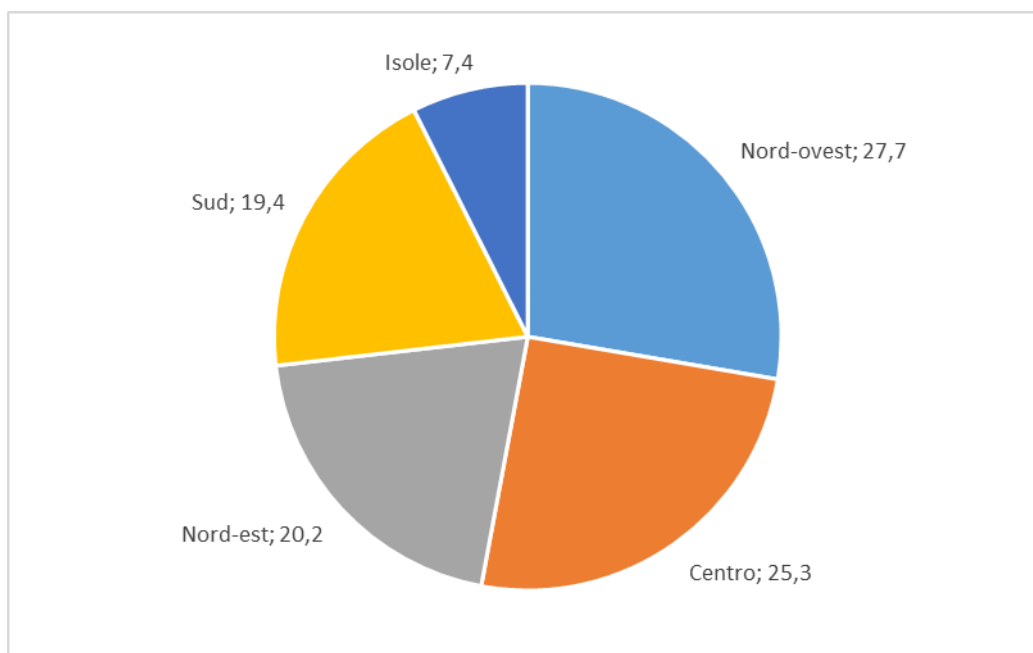


Fig. 2.3 – Cittadini non comunitari con permesso di soggiorno per asilo, richiesta di asilo o protezione internazionale valido al 1° gennaio 2022, per macroarea territoriale. Valori percentuali. Fonte: Istat, 2022 (dati provvisori)

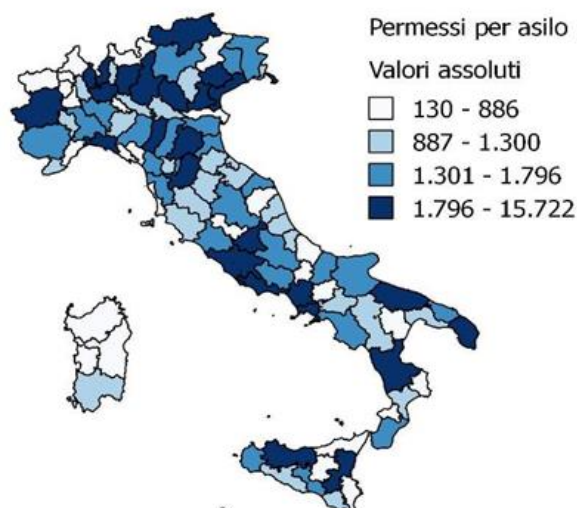
Tra il 2021 e il 2022 l'incremento più elevato di regolarmente soggiornanti per asilo e protezione ha interessato il Sud (+13,6%), a seguire il Nord-ovest (+12,5%), il Nord-est (+8,8%) e il Centro (+6,7%). Nelle Isole si è registrata invece tra il 2021 e il 2022 una lieve diminuzione (-2,7%).

Sul totale dei 3.561.540 migranti extracomunitari regolarmente soggiornanti nei vari territori al 1° gennaio 2022 la quota di chi ha un valido permesso di soggiorno per asilo, richiesta di asilo o protezione internazionale è nel complesso in Italia del 5 per cento, inferiore a quella ormai di grande maggioranza assoluta di chi ha un permesso di soggiorno di lungo periodo (60%), per famiglia (20,5%), per lavoro (11,7%); ma comunque molto superiore a chi l'ha per studio (1,3%).

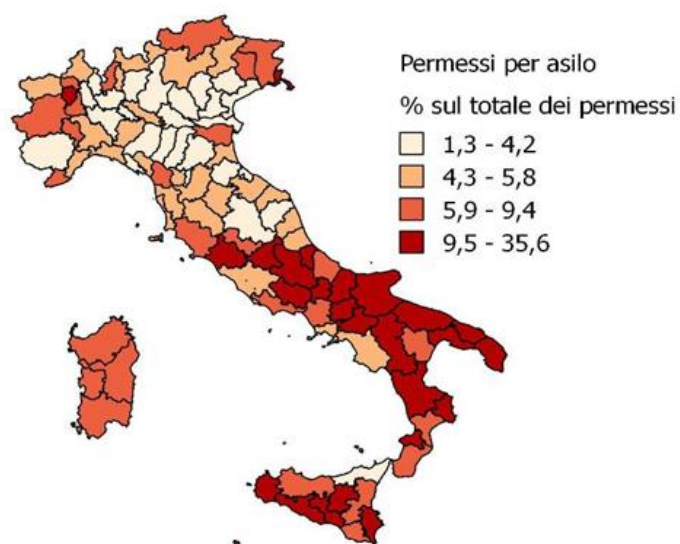
Non sorprende che l'incidenza dei permessi per asilo, richiesta di asilo o protezione internazionale, sia un po' più bassa al Nord (meno del 4%) e particolarmente elevata al Sud (9,1%) e nelle Isole (9,6%). Nonostante il sistema di accoglienza diffusa, infatti, il Mezzogiorno resta la porta di ingresso dei flussi via mare e accoglie, almeno in prima battuta, tante persone in cerca di protezione. Inoltre, si conferma che la presenza straniera si stabilizza soprattutto nella parte settentrionale del Paese, dove la presenza di richiedenti asilo si affianca a quella - per lavoro e famiglia - di migranti ormai radicati sul territorio da molti anni.

Le regioni che hanno un'incidenza dei permessi per asilo e protezione più alta sono il Molise (25,5%) e la Basilicata (13,5%), regioni piccole in cui la presenza straniera è poco radicata e dove la presenza di centri di accoglienza ha un'influenza evidente sulla presenza regolare. Se si osserva la situazione a livello provinciale sono le grandi città (nell'ordine: Roma, Milano, Torino, Napoli e Firenze) a ospitare il numero più elevato di persone regolarmente soggiornanti per motivazioni connesse all'asilo. Se però si considera non il valore assoluto delle presenze, ma l'incidenza di queste motivazioni sul totale dei permessi sono le città del Mezzogiorno a guidare la classifica: Caltanissetta (35,6%), Isernia (29,2%), Enna (25,9%) Crotone e Campobasso (entrambi con 23,9%); Roma si colloca solo al 70° posto con un'incidenza pari a 4,8 per cento. Milano compare al 97° posto su con un'incidenza del 2,5 per cento.

Le tre province con minore incidenza sono: Modena, Brescia e Vicenza, tutte con un'incidenza sotto il 2,2 per cento.



Cittadini non comunitari con un permesso per asilo o altra forma di protezione internazionale al 1° gennaio 2022, valori assoluti per provincia. Fonte: Istat, 2022 (dati provvisori)



Incidenza percentuale dei permessi per asilo o altra forma di protezione internazionale sul totale dei permessi validi al 1° gennaio 2022, valori assoluti per provincia. Fonte: Istat, 2022 (dati provvisori)

3. La presenza femminile per asilo e protezione internazionale

La presenza femminile di persone che cercano protezione, sebbene sia decisamente più contenuta di quella maschile, presenta caratteristiche specifiche rispetto ai flussi generali e per questo richiede attenzione particolare. Per quanto riguarda i flussi in ingresso nel nostro Paese tra il 2007 e il 2021 sono arrivate in Italia circa 87mila donne in cerca di protezione internazionale, la maggior parte provenienti dalla Nigeria (Figura 3.1).

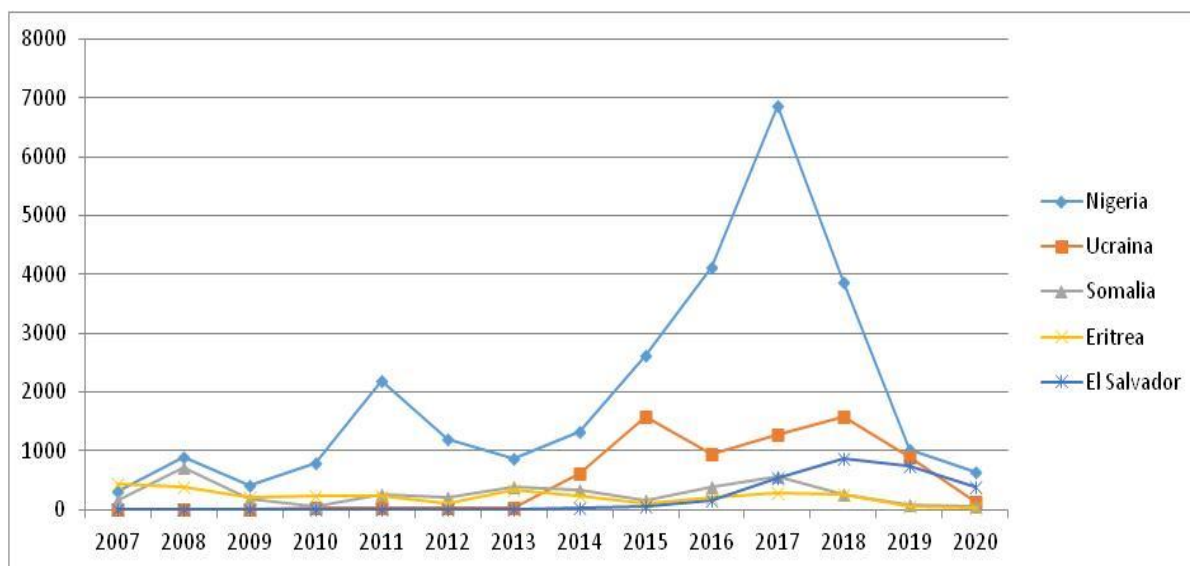


Figura 3.1 - Nuovi permessi rilasciati per motivi di asilo e altre forme di protezione a donne, principali paesi (a), anni 2007-2021 valori assoluti. Fonte: Istat, 2022¹⁴ (dati provvisori)

Come si vedrà più avanti molte di loro non sono più nel nostro Paese, il quale al 1° gennaio 2022 ospita poco più di 38mila donne con un permesso per motivi di asilo e protezione (Figura 3.2). Si è trattato quindi nella stragrande maggioranza dei casi di una presenza transitoria. I flussi hanno cambiato caratteristiche nel tempo e anche quelli femminili sono stati caratterizzati da ondate che hanno interessato paesi di origine diversi a seconda del periodo.

¹⁴ La graduatoria è stata calcolata sull'insieme dei nuovi permessi rilasciati tra il 2007 e il 2021.

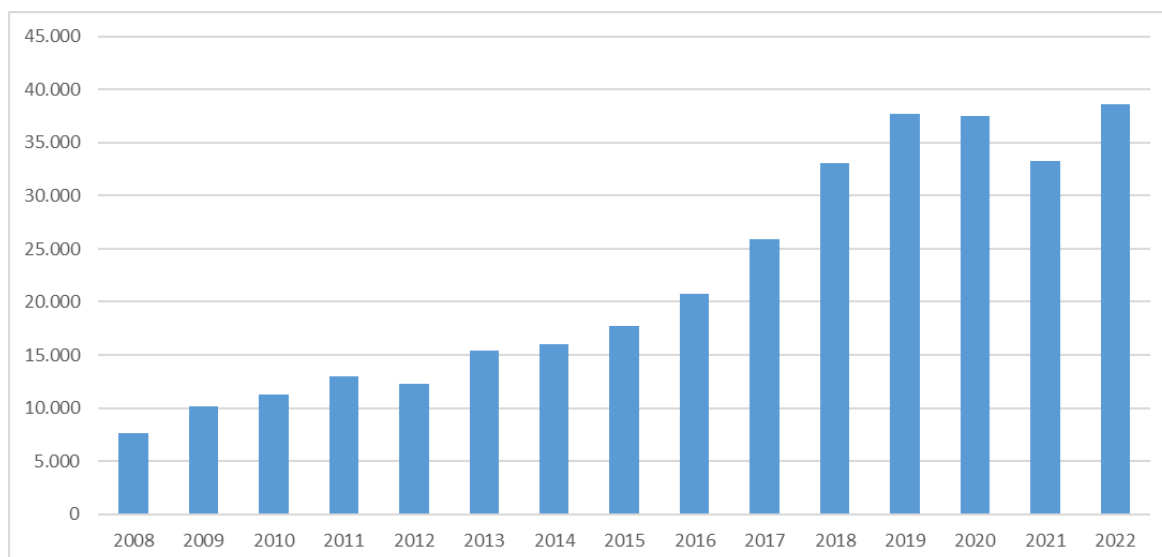


Figura 3.2 - Donne con un permesso per asilo e altre forme di protezione valido al 1° gennaio, anni 2008-2022, valori assoluti. Fonte: Istat, 2022

Nei 14 anni considerati i flussi più consistenti sono arrivati nell'ordine da Nigeria, Ucraina, Somalia, Eritrea ed El Salvador. Per la Nigeria il picco si è toccato nel 2017 – quando l'Italia ha raggiunto la quota record di arrivi per asilo - con poco meno di 7mila arrivi nell'anno; per El Salvador invece gli arrivi si sono concentrati negli ultimi anni, a partire dal 2017; come si può vedere dalla Figura 3.1, anche per gli altri paesi si rilevano andamenti non regolari degli ingressi; si tratta di un elemento caratteristico di questo tipo di migrazioni che sono meno soggette rispetto ad altri flussi al richiamo dei network migratori e che meno di altre sono prevedibili perché connesse con eventi improvvisi (guerre, cambi di governo, scontri interni, etc.)

Nel tempo i flussi in ingresso, sebbene solo in parte si stabilizzino sul nostro territorio (cfr. sopra), hanno condotto a un aumento dello stock di donne con un permesso per asilo o altre forme di protezione; nel 2019 e nel 2020 sono state superate le 35mila presenze, per poi riscendere di nuovo sotto questa soglia nel 2021 e ritornare a 38.607 all'inizio del 2022. In tredici anni si è passati da meno di 8mila donne con un permesso per asilo (2008) o altre forme di protezione a quasi 39mila (2022).

Al 1° gennaio 2022 le donne rappresentano il 21,6 per cento di coloro che hanno un permesso per protezione in Italia e solo il 2,2 per cento dei permessi validi detenuti da donne è stato rilasciato per motivi di protezione internazionale. Le cittadine nigeriane da sole coprono il 33,9 per cento delle presenze per questi motivi; seguono, ma a grande distanza, le donne di El Salvador e le ucraine (Tabella 3.1).

Cittadinanza	Totale permessi per asilo e protezione rilasciati a donne	% di permessi per asilo e protezione sul totale dei permessi rilasciati a donne	% di donne sul totale dei permessi per asilo e protezione
<i>Nigeria</i>	13.074	29,4	40,2
<i>El Salvador</i>	2.541	23,1	53,1
<i>Ucraina</i>	2.013	1,1	60,5
<i>Venezuela</i>	1.967	24,8	58,8
<i>Georgia</i>	1.602	8,4	85,0
<i>Somalia</i>	1.525	60,2	21,7
<i>Siria</i>	1.384	46,9	40,1
<i>Afghanistan</i>	1.178	49,7	11,5
<i>Costa d'Avorio</i>	1.026	11,3	19,6
<i>Eritrea</i>	918	24,0	33,2
<i>Altri Paesi</i>	11.379	0,8	10,9
TOTALE	38.607	2,2	21,6

Tabella 3.1 - Donne non comunitarie regolarmente presenti per asilo e altre forme di protezione, principali paesi di cittadinanza, al 1° gennaio 2022, valori assoluti e percentuali. Fonte: Istat, 2022 (dati provvisori)

Come avviene però per i permessi in generale, anche per queste particolari categorie si registrano delle differenze notevoli nella composizione di genere per le diverse cittadinanze.

Tra i soggiornanti per protezione internazionale georgiani e ucraini la componente femminile è nettamente maggioritaria: rispettivamente 85,0 per cento e 60,1 per cento; anche tra le persone sotto protezione provenienti dall'America Latina la quota di donne è elevata: 58,8 per cento per i cittadini del Venezuela e 53,1 per cento per i cittadini di El Salvador. Resta invece minoritaria per tutte le altre principali collettività.

Si tratta perlopiù di giovani e giovanissime sotto i 35 anni (67,2%), con una quota di minorenni che supera il 12,4 per cento.

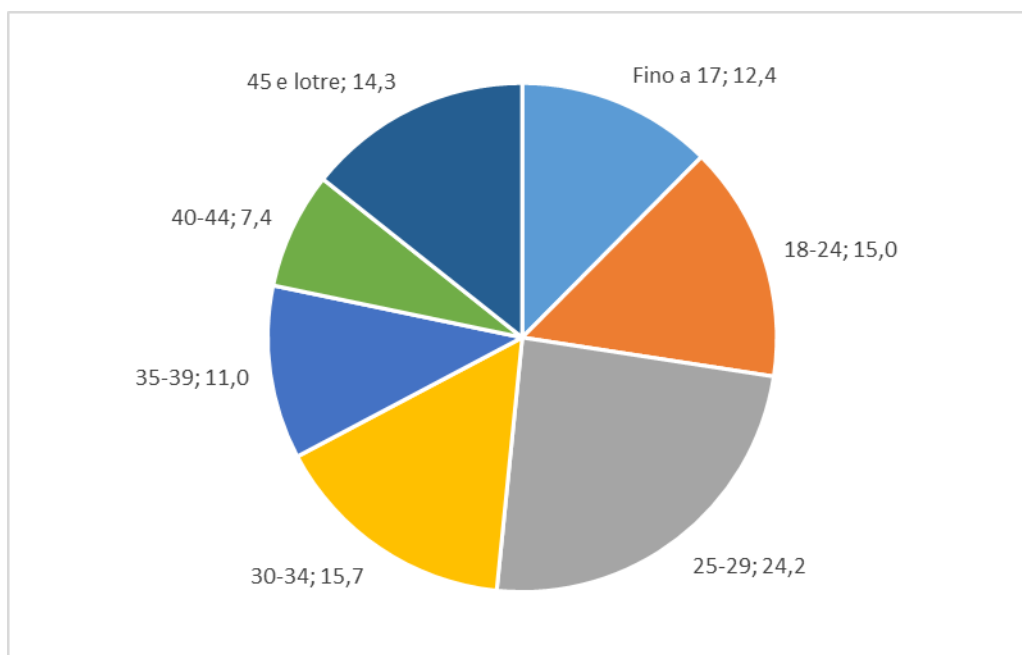
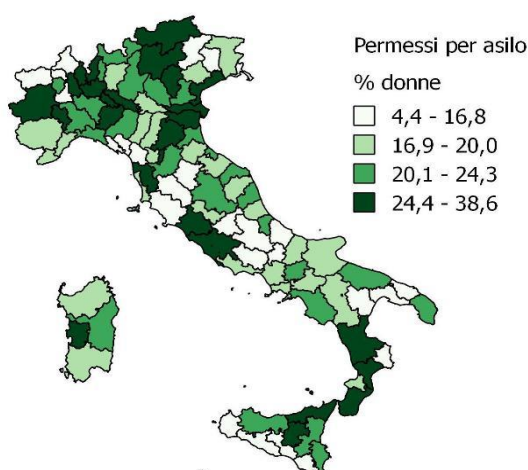


Figura 3.3 - Donne con un permesso per asilo o altra forma di protezione valido al 1° gennaio 2022 per classe di età. Fonte: Istat, 2022 (dati provvisori)

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale (Figura 3.3) la quota di donne sul totale dei permessi per asilo e protezione appare particolarmente elevata in alcune province come Messina (38,6%), Lodi (33,0%), Varese (30,4%) e Bologna (29,5%). Nei primi due casi si tratta però di territori in cui la presenza di persone sotto protezione è comunque contenuta, sotto le mille unità, per le altre due invece si tratta di città con oltre 2.000 (Varese) e 3.000 (Bologna) persone con permesso per motivi connessi all'asilo.



Percentuale di donne sul totale dei permessi di soggiorno validi al 1° gennaio 2022 per asilo e altre forme di protezione internazionale per provincia

Allegato 2 Piani di riferimento

Il Piano opera nel quadro dei seguenti documenti strategici:

Piano d'Azione per l'Integrazione e l'Inclusione 2021-2027 – presentato dalla Commissione Europea nel 2020, il Piano d'Azione individua quattro aree di azione principali per l'integrazione e l'inclusione: istruzione e formazione; lavoro e competenze; salute; casa. Inoltre, il Piano d'Azione prevede azioni di supporto trasversali: costruire partenariati forti tra tutti gli attori; sfruttare le opportunità offerte dai fondi europei; promuovere la partecipazione e l'incontro con la comunità ospitante; potenziare l'uso delle nuove tecnologie e di strumenti digitali; monitorare i progressi mirando a politiche di integrazione e inclusione basate sulle evidenze.

Piano Strategico Nazionale sulla Violenza Maschile contro le Donne 2021-2023 – attualmente in fase di revisione, il Piano Strategico si pone in continuità con lo stesso documento relativo al periodo 2017-2020. Esso fissa obiettivi e priorità in quattro assi strategici (prevenzione, protezione e sostegno, “perseguire e punire”) e un asse di servizio (assistenza e promozione). In questi ambiti, il Piano Strategico adotta un approccio trasversale e integrato alle politiche in risposta alla violenza contro le donne.

Piano Nazionale d'Azione contro il Razzismo, la Xenofobia e l'intolleranza 2021-2025 (in corso di elaborazione) – un programma di misure volto a rendere sistematico ed effettivo il principio di parità di trattamento e non discriminazione. Esso intende fornire una risposta dinamica e coordinata di istituzioni e società civile al razzismo in tutte le sue manifestazioni.

Piano Nazionale d'Azione contro la Tratta e il Grave Sfruttamento degli Esseri Umani 2022-2025 – il Piano ha l'obiettivo di rafforzare la prevenzione e la repressione del reato e, allo stesso tempo, mira a proteggere chi lo subisce.

Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e caporalato 2020-2022 – esso individua linee di intervento trasversali per lo sviluppo di strategia nazionale di contrasto al caporalato ed allo sfruttamento lavorativo in agricoltura. Gli assi prioritari individuati dal Piano sono: prevenzione; vigilanza e contrasto al fenomeno; protezione e assistenza per le vittime; loro re-integrazione socio lavorativa.

Piano Nazionale degli Interventi dei Servizi Sociali 2021-2023 – esso contiene al suo interno il Piano sociale nazionale 2021-2023 e il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023.

V Piano Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza – approvato a maggio 2021 dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, esso prevede azioni e interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva. Il Piano è il risultato di un'intensa attività di co-progettazione che ha coinvolto i soggetti e gli enti partecipanti all'Osservatorio nazionale, altri enti e soggetti pubblici, società civile e terzo settore, soggetti privati, ed esperti. Per la prima volta, esso ha anche visto la partecipazione di ragazzi e ragazze tra i 12 e i 17 anni attraverso una consultazione online sui temi del Piano.

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – si inserisce all'interno del programma **Next Generation EU**, il pacchetto da 750miliardi di euro, di cui circa la metà in sovvenzioni, concordato dall'Unione Europea in risposta alla crisi economica e sociale innescata dall'epidemia da Covid-19. Il Piano si sviluppa intorno a tre assi strategici: **digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale**. Tra gli altri obiettivi, gli interventi saranno volti a ridurre i divari territoriali, generazionali e di genere.

5° Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei soggetti in età evolutiva 2022-2023 - è uno strumento programmatico e di indirizzo che individua gli interventi prioritari a favore dei soggetti in età evolutiva. Approvato a maggio 2021 dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, è frutto di un'intensa attività di coprogettazione che ha coinvolto tutti i soggetti e gli enti partecipanti all'Osservatorio nazionale, e non solo. Si articola in tre aree d'intervento, quali Educazione, Equità, *Empowerment*, composte ciascuna da quattro obiettivi generali e azioni specifiche, per un totale di 12 obiettivi generali e 31 azioni.

Componenti del Gruppo di Lavoro Redazionale del Piano

Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione (DLCI)

Direzione Centrale per le Politiche Migratorie - Autorità Fondo Asilo, Migrazione Integrazione

Prefetto Mara Di Lullo

Vice Prefetto Maria Assunta Rosa

Dott.ssa Annarita Rescigno

Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo

Vice Prefetto Carmen Cosentino

Vice Prefetto Enza Maria Leone

Direzione Centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze

Vice Prefetto Antonella Alvaro

Dipartimento Pubblica Sicurezza

Dott. Giuseppe Di Giovanni

Presidenza del Consiglio, Dipartimento per le Pari Opportunità

Dott.ssa Annaclaudia Servillo

Presidenza del Consiglio, UNAR

Dott. Nadan Petrovic

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Dott. Elvio Pasca, Dott.ssa Marianonietta Cortese

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale:

Dott.ssa Valeria Ruperto, Dott.ssa Alessandra Nazzaro

Ministero della Salute

Dott. Emanuele Caredda, Dott.ssa Caterina Bianchi

Ministero dell'Istruzione

Dott. Raffaele Ciabrone

Ministero dell'Università e della Ricerca

Dott.ssa Maria Antonietta Scalera

ISTAT

Dott. Giancarlo Blangiardo

CRUI

Dott.ssa Francesca Romano Decorato

CIMEA

Dott.ssa Chiara Finocchietti

ANCI

Dott.ssa Monia Giovanetti, Dott.ssa Stefania Maselli

UNHCR

Dott. Andrea De Bonis

UNICEF

Dott.ssa Sarah Martelli

OIM

Dott.ssa Rossella Celmi, Dott.ssa Miriam Ricevuti

Tavolo Asilo

Dott. Massimo Piermattei, Dott. Filippo Miraglia, Dott. Kurosh Danesh, Dott. Giorgio Baracco, Dott.ssa Fabiana Musicco

Eunomia

Rivista di studi su pace e diritti umani

<http://siba-ese.unisalento.it/index.php/eunomia>

© 2024 Università del Salento – SIBA

Coordinamento **SIBA**
UNIVERSITÀ DEL SALENTO
<http://siba.unisalento.it>