



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2018 FASC. I

(ESTRATTO)

DONATELLA LOPRIENO

**REGIONALISMO E IMMIGRAZIONE.
LE RISPOSTE DEGLI ORDINAMENTI REGIONALI ITALIANI
AL FENOMENO MIGRATORIO**

4 APRILE 2018

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Donatella Loprieno
Regionalismo e immigrazione.
Le risposte degli ordinamenti regionali italiani al fenomeno migratorio

SOMMARIO: 1. *Premessa.* – 2. *Il quadro delle competenze legislative in materia di immigrazione, gli orientamenti giurisprudenziali della Corte costituzionale e gli interventi regionali in materia di diritti del migrante irregolarmente presente sul territorio.* – 3. *Logiche bottom up e top-down nei metodi di accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti protezione internazionale.* – 4. *Notazioni conclusive.*

1. Premessa

L’analisi delle risposte giuridiche al fenomeno migratorio e alle trasformazioni che, negli ultimi decenni, hanno riguardato i movimenti di persone in entrata e in uscita nel territorio italiano coinvolge numerosi ambiti di studio e necessita, pertanto, di alcune precisazioni e delimitazioni di campo.

Dal punto di vista del diritto costituzionale, l’indagine sugli strumenti di accoglienza previsti dal diritto positivo vigente e sui concreti interventi svolti dai diversi livelli istituzionali in materia d’immigrazione coinvolge primariamente il principio solidarista nelle sue diverse modalità di applicazione¹. Inoltre, occorre analizzare la particolare fisionomia del diritto all’immigrazione, il quale, com’è noto, non trova espresso riconoscimento né nel diritto internazionale, né in quello sovranazionale, né tantomeno in quello nazionale.

Tale diritto vive, anzi, una condizione paradossale, poiché, da un lato, con la sua previsione si riconosce ad ogni individuo il diritto di lasciare il proprio paese², dall’altro, non si impone agli Stati il dovere di garantirne in qualche forma l’esercizio. Il paradigma della sovranità statale vuole, ancora oggi, che la decisione su chi possa entrare e soggiornare e sulle relative condizioni resti fondamentalmente un affare domestico. Altrimenti detto, ben può accadere che una persona nell’esercizio del proprio diritto di lasciare lo Stato di cui è cittadino o residente, nel momento stesso in cui fa ingresso in un altro Stato, non rispettandone le relative norme in materia di immigrazione, possa essere soggetta alla limitazione della propria libertà attraverso la possibilità di introdurre limitazioni programmate alle quote o ai flussi migratori e differenziate modalità di respingimento, espulsione, rimpatrio e finanche di detenzione. Ciò non toglie però che si possa e si debba guardare con sospetto al fatto che l’attenzione, a volte interessata, rivolta ai profughi e ai richiedenti protezione internazionale abbia finito per mettere in ombra l’immigrazione di chi viene a cercare lavoro³.

¹ Alla solidarietà, come principio costituzionale, sono state dedicate negli ultimi anni importanti riflessioni. Si vedano, tra i molti, F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002; B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà (a proposito di egualianza ed effettività dei diritti e tematizzazione della differenza)*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Giuffrè, Milano, 2003; S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, 4, 2012, 525 ss.; S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un’utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014; L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Rivista AIC*, 1, 2016, 45 ss.; G. BASCHERINI, *La solidarietà politica nell’esperienza costituzionale repubblicana*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016, 125 ss.; F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bononia University Press, Bologna 2017.

² L’art. 13 della *Dichiarazione Universale dei diritti Umani*, approvata il 10 dicembre 1948 dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite, intitolato al “Diritto alla libertà di movimento” prevede, al primo paragrafo, che «ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato» ed al successivo comma che «ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese. Di non diverso tenore l’art. 12, par. 2, del *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, New York, 16 dicembre 1966, Nazioni Unite che, al primo paragrafo, specifica che i titolari alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio sono soltanto coloro i quali si trovano “legalmente” nel territorio di uno Stato.

³ Peraltro, assai spesso risulta quasi impossibile discernere le ragioni economiche da quelle politiche e viceversa. Si può, cioè, andare alla ricerca del riconoscimento dello status di protezione internazionale e di lavoro. Basti pensare, tra i molti esempio, al caso delle vere e proprie migrazioni forzate di lavoratori, già occupati in un paese diverso dal loro (come nel caso libico) e che per le vicende del paese di arrivo si trovano non solo senza lavoro, ma costrette a muoversi per aver salva la propria vita.

Parimenti non si può non segnalare quanto farraginosa sia la normativa italiana⁴, che, ad oggi, pretenderebbe di regolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro; essa immagina, infatti, un meccanismo per cui lo straniero, intenzionato ad ottenere un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, è tenuto a rimanere nel Paese di origine fino alla conclusione della lunga procedura di ingresso. In altre parole, non è ammissibile la domanda per chi già si trovi sul territorio italiano e questo, come si è opportunamente notato, contrasta con il fatto che la tipica procedura di assunzione si basa sul meccanismo della chiamata nominativa che presuppone una conoscenza diretta tra il datore di lavoro e lo straniero che, però, appunto deve necessariamente trovarsi all'estero⁵. L'inefficacia di un sistema basato su due circuiti diversi e tra loro non comunicanti (quello attinente alla regolarità dell'ingresso e del soggiorno e quello riguardante l'irregolarità, conseguente all'aver varcato illegalmente la frontiera o il non rinnovo del permesso di soggiorno) e l'impossibilità di sanare la condizione di irregolarità una volta raggiunto il territorio nazionale (o avervi irregolarmente sostato), oltre a costituire un serio ostacolo ai processi di integrazione⁶, aumenta la precarietà dei lavoratori irregolarmente presenti e incoraggia lo sfruttamento lavorativo specie nelle aree del Paese dove più estese, se non endemiche, sono le prassi della illegalità e del mercato nero del lavoro (soprattutto le aree del Mezzogiorno). Il che significa anche, se non disinnescare certamente, rendere più difficili quei processi virtuosi di valorizzazione della presenza di lavoratori migranti di cui pure si rilevano tracce importanti.

Quanto alle politiche di accoglienza, le risposte istituzionali regionali e locali sono state quasi sempre completamente inadeguate e inconcludenti e le modalità di sfruttamento dei migranti sono state (e sono) tali da far parlare di persistenza di autentiche forme di “paraschiavismo”. A queste condizioni estreme di sfruttamento lavorativo, che le vicende di Rosarno del 2010 in Calabria hanno portato alla ribalta⁷, si sono sommati i deficit strutturali delle regioni meridionali in termini di politiche sociali, abitative, di sistemi di *governance* territoriale e di effettiva gestione dei fenomeni migratori.

Sull'impatto dell'immigrazione sulle diverse aree geografiche del Paese, si deve certamente respingere, perché paleamente infondata, l'idea per cui esisterebbero due opposte frontiere: una dell'accoglienza in un presunto Mezzogiorno caratterizzato dal culto della ospitalità e l'altra del rifiuto o dell'accoglienza selettiva in quella parte d'Italia, il Nord-Est soprattutto, in cui è più frequente, nelle questioni attinenti alla presenza e alla gestione dei migranti, «un uso distorto del potere pubblico da parte di talune amministrazioni locali» e un «linguaggio politico che deborda dai limiti della “continenza”»⁸. E, tuttavia, estremamente interessanti appaiono alcune sperimentazioni di accoglienza integrata a livello locale e nell'ottica di uno sviluppo sostenibile atto a contrastare lo spopolamento e rinvigorire la fruibilità dei servizi tanto per gli autoctoni che i nuovi arrivati. Non fosse altro perché esse paiono inscriversi nel paradigma solidaristico che resta uno dei cardini della Costituzione repubblicana e di cui si è fatto largo uso anche nel Trattato di Lisbona, che accorda alla

⁴ Ci si riferisce all'art. 22 del d.lgs. 286 del 1998 recante “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero” per come riscritto dalla l. n. 189 del 2002.

⁵ Si veda, sul punto, la puntuale ricostruzione di W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Giappichelli, Torino, 2013, 163 ss. e specie 166 ove si osserva come tale congegno finisca per alimentare l'elusione delle regole e generare illegalità e clandestinità. Nella pratica, infatti, lo straniero che sia illegalmente entrato in Italia svolge per un certo periodo attività lavorativa in nero per poi tornare nel suo Paese di origine e rientrare, stavolta, legalmente in Italia seguendo la procedura. Sul punto, tra i molti, già L. PEPINO, *Centri di detenzione ed espulsione (Irrazionalità del sistema e alternative possibili)*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, 200, 15; A. CAPUTO, *Immigrazione e politiche del diritto dal testo unico del 1998 ai recenti interventi sulla sicurezza*, in G. NALETTI (a cura di), *Rapporto sul razzismo in Italia*, manifestolibri, Roma, 2009, 98. Da ultimo, cfr. anche C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in [Rivista AIC](#), 1, 2018, 2.

⁶ Cfr. V. PINTO, *Migrazioni economiche e rapporti di lavoro. Alcuni spunti di riflessione*, in S. D'ACUNTO, A. DE SIANO, V. NUZZO (a cura di), *In cammino tra aspettative e diritti*, Napoli, ESI, 2017, 256-257.

⁷ Sul punto si veda D. LOPRIENO, E. G. PARINI, *La piramide dell'arroganza. Una riflessione sui fatti di Rosano*, in [Federalismi.it](#), 2010, 1, 1-7.

⁸ *Dossier statistico immigrazione*, cit., 179.

solidarietà lo statuto di «valore universale, accanto a dignità umana, libertà, uguaglianza». Solo che, come si è notato, a volgere «lo sguardo dai trattati europei, o dalle costituzioni e dalle carte dei diritti che affollano lo spazio giuridico del Vecchio continente» alla «realtà crudele delle diseguaglianze montanti e delle vecchie e nuove forme di esclusione sociale» si viene «scossi dalla lancinante contraddizione tra l’ipertrofia degli usi anche giuridici della parola “solidarietà” e lo stato miserevole in cui versa la concreta attuazione del sottostante principio nelle effettive politiche pubbliche degli Stati democratici dell’Occidente»⁹. Epifania di tale contraddizione è l’aver fatto della solidarietà una “parola proscritta” di cui si voleva cancellare «ogni senso positivo, capovolgendola nel suo opposto, non più tratto che lega benevolmente le persone, ma delitto: delitto, appunto di solidarietà, quando i comportamenti di accettazione dell’altro, dell’immigrato irregolare ad esempio, vengono considerati illegittimi e si prevedono addirittura sanzioni penali per chi vuol garantirgli diritti fondamentali, come la salute e l’istruzione»¹⁰.

L’intento del presente contributo è, in particolare, quello di definire il quadro degli interventi regionali in materia di immigrazione, facendo emergere la specificità di alcune realtà maggiormente esposte al fenomeno, come quelle meridionali.

2. Il quadro delle competenze legislative in materia di immigrazione, gli orientamenti giurisprudenziali della Corte costituzionale e gli interventi regionali in materia di diritti del migrante irregolarmente presente sul territorio

Occorre premettere che, a seconda delle finalità da perseguire, si è soliti distinguere, nelle politiche pubbliche in materia di immigrazione, tra due macro-aree: le politiche *della* immigrazione (*immigration policy*) e quelle *per* l’immigrazione (*immigrant policy*). Alla prima area appartiene l’insieme delle condizioni che regolano l’ingresso, il soggiorno e l’allontanamento dei cittadini extracomunitari dal territorio dello Stato, mentre nella seconda si fanno rientrare tutti quegli interventi che si sostanziano nella erogazione di servizi socio-assistenziali e volti a favorire dinamiche di integrazione¹¹.

Prima della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, pur non rientrando esplicitamente la materia dell’immigrazione tra le materie elencate dall’art. 117, c. 1, Cost., e senza che leggi della Repubblica avessero demandato alle regioni il potere di emanare norme per la loro attuazione, queste ultime, specie nel corso degli anni Novanta, avevano comunque assunto «ben presto e spontaneamente un ruolo centrale nella predisposizione delle politiche pubbliche a favore degli stranieri, andando a colmare silenzi e ritardi dello Stato centrale»¹². Si trattava, prevalentemente, di interventi

⁹ Così S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., 526-527, cui si rimanda anche per le interessanti riflessioni sul problema dei confini della solidarietà (535 e ss.).

¹⁰ S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un’utopia necessaria*, cit., 3. Parole che, oggi, si rivestono di nuovo significato essendo in gioco la preservazione della vita stessa dei migranti cui è sempre più difficile prestare soccorso da parte delle ONG impegnate nel Mediterraneo. La recente (e in corso) vicenda della ONG spagnola Open Arms accusata da un magistrato italiano dell’ipotesi di reato per associazione a delinquere, per aver svolto azioni di salvataggio di profughi fuggiti dal Nord Africa, è assolutamente esemplificativa della materializzazione di quei reati di solidarietà di cui parlava il giurista calabrese.

¹¹ Cfr. T. CAPONIO, *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2004, 805. Mette in discussione la tradizionale distinzione tra politiche per gli immigrati e politiche per l’immigrazione M. VRENNA, *Le Regioni di fronte all’immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell’immigrazione. Diritti, politiche, competenze*, Il Mulino, Bologna, 2013, 425. Per tale A., infatti, tale distinzione applicata al riparto competenziale (ma anche alla disciplina normativa in materia di determinazione delle quote di lavoratori stranieri da ammettere nel territorio italiano) mostrerebbe tutti i propri limiti e le sue intrinseche contraddizioni.

¹² A. PATRONI GRIFFI, *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in L. CHIEFFI (cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, Cedam, 1999, 350-351. A titolo esemplificativo si possono ricordare la l. r. Cal. 9 aprile 1990, n. 17; la l. r. Camp., 3 novembre 1994, n. 33; la l. r. Puglia 11 maggio 1990, n. 29. Per un quadro d’insieme sulla legislazione regionale di questo periodo, cfr. C. CORSI, *Immigrazione e ruolo degli enti territoriali*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2005, 36 ss.

riconducibili alla materia della “beneficienza pubblica”¹³ di cui appunto al vecchio testo dell’art. 117 Cost., e dunque di misure attinenti al diritto allo studio, alla formazione professionale, atte a favorire l’inserimento sociale e/o abitativo degli immigrati e delle loro famiglie, di tutela dell’accesso alle prestazioni socio-sanitarie od anche volte a favorire il rientro volontario nei paesi di origine. Le regioni, però, non solo avevano fatto propria una «definizione lata della materia beneficienza» ma finirono per individuare funzioni «pertinenti agli interessi delle rispettive comunità» in ragione della posizione e del ruolo istituzionale di cui erano portatrici¹⁴.

In realtà, già negli anni Settanta molti consigli regionali¹⁵ avevano tentato di affrontare ora le questioni legate alle emigrazioni di ritorno, ora quelle volte a tutelare il ‘diritto alle radici’ degli emigranti¹⁶. È però solo lungo il corso degli anni Ottanta che, essendosi stabilizzato il *trend* del saldo migratorio positivo, si è posto il problema di immaginare e sperimentare forme di integrazione per arrivare, poi, alla fine degli anni Novanta a una distribuzione e razionalizzazione delle competenze tra centro (deputato alle *immigration policy*) e periferia (competente per le *immigrant policy*) ad opera della prima disciplina organica della condizione giuridica dello straniero in Italia: la l. n. 40 del 1998 (c.d. legge Turco-Napolitano del 6 marzo 1998, n. 40, poi confluita nel TUI¹⁷). Tra gli aspetti sicuramente più innovativi di tale disciplina vi è quello di avere, per la prima volta, affrontato i temi della immigrazione (ingresso, soggiorno e condizioni lavorative) e della condizione giuridica dello straniero (l’insieme dei diritti civili, latamente politici e sociali).

Assai significativamente è stato notato come dal 1974, anno in cui si è invertito il flusso migratorio in Italia, fino al 1998, anno dell’entrata in vigore della nuova disciplina organica dell’immigrazione, non si è registrato «certo un passaggio sociale, politico e normativo dell’Italia da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione, perché l’Italia è diventata terra di immigrazione senza volerlo e senza neppure saperlo: una decisione che si sono incaricati di prendere i fatti anziché la politica»¹⁸.

Ritornando ad un registro più propriamente giuridico, è da ricordare come il TUI del 1998, all’art. 1, c. 4, qualificasse le proprie disposizioni come principi fondamentali ai sensi dell’allora vigente art. 117, c. 1 Cost., per le leggi di potestà concorrente ed al tempo stesso come norme fondamentali di riforma economico-sociale per le regioni a statuto speciale e delle province autonome. Inoltre, ai fini dell’attuazione degli obiettivi di politica migratoria sottesi alla normativa del 1998¹⁹, si rendeva

¹³ L’art. 22 del d.p.r. 616/1977 includeva nella materia della “beneficienza pubblica” «tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore dei singoli, o di gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza a categorie determinate». L’art. 24 dello stesso d.p.r specificava che restava allo Stato la competenza per gli interventi di prima assistenza in favore dei profughi stranieri.

¹⁴ C. CORSI, *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e regioni* in *La governance dell’immigrazione*, cit. 231.

¹⁵ Contengono norme a favore degli emigranti, ad esempio, la l. r. Cal. n. 5/1981, l. r. Marche n. 10/1981, ll. rr. Sic., n. 25/1979 e 55/1980.

¹⁶ Cfr. C. SALAZAR, *Leggi regionali sui “diritti degli immigrati”, Corte costituzionale e “vertigine della lista”: considerazioni su alcune recenti questioni di costituzionalità proposte dal Governo in via principale*, in S. GAMBINO, G. D’IGNAZIO (a cura di) *Immigrazione e diritti fondamentali. Fra costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2010, 399-400. Si è rilevato come, almeno in questa fase, a fronte di una serie di azioni mirate a risolvere la questione del godimento dei diritti sociali per gli stranieri extracomunitari avviate dalle amministrazioni comunali del centro-nord, spicca l’assenza, o comunque, un minor protagonismo in molta parte del territorio meridionale, cfr. F. ABBONDANTE S. PRISCO, *La condizione giuridica*, cit., 33.

¹⁷ La legge n. 40 conteneva una delega al Governo per l’emanazione di un decreto legislativo contenente il testo unico delle disposizioni concernenti gli stranieri, che riunisse le norme della legge in questione con le disposizioni precedenti e “sopravvissute” alle censure di incostituzionalità della Corte costituzionale. L’esercizio della delega ha portato all’approvazione del Testo unico sull’immigrazione del 1998 (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero, d’ora in avanti TUI), integrato da un regolamento di attuazione (d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394).

¹⁸ Cfr. P. BONETTI, *I profili generali della normativa italiana sugli stranieri dal 1998*, in B. NASCIMBENE (a cura di) *Diritto degli stranieri*, Cedam, Bologna, 2004, 83.

¹⁹ I tre obiettivi fondamentali che il legislatore della Turco-Napolitano mirava a realizzare erano: il contrasto della immigrazione clandestina e dello sfruttamento criminale dei flussi migratori; la realizzazione di una precisa e specifica

necessaria la messa in opera di un considerevole sforzo amministrativo e finanziario tale da coinvolgere l'intera architettura della Repubblica²⁰. L'insieme di organi, organismi, atti e strumenti immaginati per governare ogni aspetto dei fenomeni migratori e per programmare, collegare e coordinare le azioni delle amministrazioni statali, delle Regioni, degli enti locali e delle organizzazioni del privato sociale era così complesso e frammentario da far sorgere più di un dubbio circa la sua effettiva idoneità «a determinare un effettivo cambiamento delle politiche migratorie»²¹. L'art. 3, c. 5, TUI stabilisce – in tale ottica – che, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio le Regioni e gli enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi agli stranieri presenti sul territorio, con particolare riguardo a quelle riguardanti alloggio, lingua, integrazione sociale, rispetto dei diritti fondamentali della persona umana. A garantire l'effettività del diritto allo studio, a norma dell'art. 38, c. 2 TUI sono lo Stato, le Regioni e gli enti locali anche attraverso l'attivazione di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana. Per quanto riguarda le misure di integrazione sociale, l'art. 42 TUI statuisce che esse siano favorite dallo Stato, dalle Regioni e dai Comuni, anche in collaborazione con le associazioni di stranieri e con le organizzazioni stabilmente operanti in loro favore. Altre disposizioni, come l'art. 38 (Istruzione degli stranieri. Educazione interculturale) o l'art. 40 (Centri di accoglienza. Accesso all'abitazione) «disciplinano specifiche competenze regionali in materie nelle quali le Regioni hanno competenza concorrente o esclusiva, come il diritto all'istruzione, l'accesso ai servizi educativi, la partecipazione alla vita della comunità scolastica sulla base di una rilevazione dei bisogni locali e di una programmazione territoriale integrata, la predisposizione di centri di accoglienza destinati ad ospitare stranieri regolarmente soggiornanti temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze di alloggio e di sussistenza, oltre ad altri interventi di tipo assistenziale»²².

Altresì rilevante, nella normativa del '98, è il *favor* verso le attività di programmazione che ciascun livello territoriale, ognuno per il proprio ambito di competenza, avrebbe dovuto intraprendere in materia di politiche migratorie sì da abbandonare il *modus operandi* del recente passato che, invece, poggiava prevalentemente sulla improvvisazione emergenziale degli interventi. L'idea per cui ciascun livello deve effettivamente dotarsi di strumenti programmati annuali e pluriennali è che attraverso la loro predisposizione le amministrazioni statali, regionali e locali sono indotte a “ragionare” in profondità sul fenomeno migratorio. E a tal proposito basta leggere l'art. 45 TUI per rendersi conto dell'enfasi riservata agli oneri di complessiva programmazione per tutte le amministrazioni coinvolte e in vista della attuazione delle finalità della integrazione degli stranieri.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, la ripartizione delle competenze tra centro e periferia in materia di immigrazione e condizione giuridica dello straniero avrebbe potuto far supporre la messa in discussione dell'impalcatura delineata all'interno del TUI²³. Il nuovo art. 117, c. 2, lett. a) e b) ha attribuito, infatti, alla legislazione esclusiva dello Stato le materie del diritto di asilo e della condizione giuridica dei cittadini non appartenenti all'Unione europea e dell'immigrazione. Anche la cittadinanza rientra nelle materie espressamente riservate allo Stato. Eventuali letture di tali disposizioni orientate ad attrarre ogni profilo della condizione giuridica del

politica relativa agli ingressi legali limitati, programmati e regolati; l'avvio di realistici percorsi di integrazione per gli immigrati e per gli stranieri già presenti sul territorio.

²⁰ Non pare superfluo ricordare come all'epoca della entrata in vigore del TUI, il riporto delle competenze amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali era stato dettato dalla c.d. riforma Bassanini. In base all'art. 1, c. 3, lett. f) della legge n. 59/97, le funzioni e i compiti amministrativi riconducibili alle materie della cittadinanza, dell'immigrazione, dei rifugiati e dell'asilo politico e dell'estradizione erano escluse da ogni tipo di trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni o agli enti locali, restando allo Stato anche la potestà amministrativa in materia.

²¹ Cfr. P. BONETTI, *I profili generali*, cit., 154.

²² [Corte cost., sent. n. 300 del 2005](#).

²³ Impalcatura in realtà mai davvero decollata vuoi per il breve lasso temporale tra la sua approvazione e l'entrata in vigore della l. cost. 3/2001, vuoi per la pletora di comitati, consulte, organismi di programmazione da istituire e atti di normazione secondaria che si sarebbe dovuto costruire.

cittadino straniero e della immigrazione alla competenza esclusiva dello Stato sono state riorientate dalla Corte costituzionale lungo quel processo di “smaterializzazione”²⁴ delle materie elencate nel nuovo art. 117 Cost. e che ha ridefinito il riparto delle competenze legislative²⁵. Come si è ricordato, con maggior enfasi in alcune pronunce ([sentt. nn. 300/2015, 156/2006](#) e [50/2008](#)), il Giudice delle leggi ha sottolineato che a ragionare in termini di etichette si sarebbe corso il rischio di abbandonarsi alla “vertigine della lista”²⁶. L’inclusione delle etichette “condizione giuridica” dello straniero e “immigrazione” nella lista di competenza esclusiva statale non ha significato che fossero automaticamente da ritenere viziate da incostituzionalità sopravvenuta le previgenti normative regionali in materia di immigrazione o fossero da considerare incostituzionali quelle leggi regionali che volessero occuparsi di *policy immigrant*. Se, infatti, il livello competente per la “cittadinanza formale” e per i suoi modi di acquisto resta lo Stato, è sulle Regioni che grava parte considerevole delle forme e dei modi della “cittadinanza sostanziale”, da intendere come l’effettivo godimento dei diritti e, in specie, di quelli di natura sociale²⁷. È infatti l’art. 117, c. 4, che lascia, ad esempio, la materia dell’assistenza sociale e dell’abitazione alla competenza residuale regionale e la materia dell’istruzione e dell’assistenza sanitaria, della tutela e della sicurezza del lavoro alla competenza concorrente (art. 117, c. 3).

La legislazione regionale, negli anni immediatamente successivi alla modifica del riparto competenziale, ha «voluto espressamente agganciare i propri ambiti di incidenza ad una lettura sociale della cittadinanza regionale, denominando i sistemi integrati dei servizi sociali – di competenza residuale – come “diritti di cittadinanza sociale”»²⁸. La competenza in tale settore taglia trasversalmente tutte le competenze regionali e converge verso un ambito, o meglio un processo, ossia l’integrazione sociale degli immigrati, che è la cartina tornasole della “bontà” delle politiche sociali²⁹.

A fare da apripista, subito dopo la riforma del Titolo V, in materia di norme e politiche regionali per l’integrazione degli immigrati sono state l’Emilia Romagna e il Friuli -Venezia Giulia³⁰. In

²⁴ Di smaterializzazione ha parlato F. BENELLI, *La “smaterializzazione” delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006. Per una ricostruzione della interpretazione degli elenchi di materie di cui all’art. 117, Cost., si veda per tutti, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2012.

²⁵ Già negli anni immediatamente successivi alla riforma costituzionale del Titolo V, erano state avanzate possibilità interpretative diverse in ordine alla ripartizione di competenza tra Stato e Regioni. Per tutti, cfr. A. RUGGERI, C. SALAZAR, “Ombre e nebbia” nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazioni/immigrazioni dopo la riforma del Titolo V, in M. REVENGA SANCHEZ (a cura di), *I problemi costituzionali dell’immigrazione in Italia e Spagna (II giornate italo-spagnole di giustizia costituzionale)*, 3-4 ottobre, 2003, Milano.

²⁶ C. SALAZAR, *Leggi regionali sui “diritti*, cit., 404.

²⁷ Il legislatore regionale, ricorda A. PATRONI GRIFFI, *Stranieri non per la Costituzione*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), luglio 2009, 7, è spesso «stato precursore della ricostruzione di una “cittadinanza sociale”, indifferente allo *status civitatis* e posta a cardine di una sostanziale integrazione dello straniero nella comunità nazionale e regionale». Sottolinea P. CARROZZA, *Diritti degli stranieri*, cit., 87, come la terza ondata di trasferimenti di funzioni (a seguito delle riforme Bassanini) ed il nuovo Titolo V abbia, in qualche modo, consegnato a regioni ed enti locali le chiavi del *welfare*, comprese le politiche per l’immigrazione.

²⁸ Cfr. L. RONCHETTI, *I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle regioni*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza*, cit., 31. Ne costituiscono esempio la l. r. Molise n. 1 del 2000 (Riordino delle attività socio-assistenziali e istituzione di un sistema di protezione sociale e dei diritti sociali di cittadinanza; l. r. Campania 23 ottobre 2007 n. 11 (per la dignità e la cittadinanza sociale); l. r. Basilicata n. 4 del 2007 (Legge regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale).

²⁹ Sul punto, sia consentito rinviare a D. LOPRIENO, *Le prestazioni socio-assistenziali a favore dei migranti tra presunte esigenze di contenimento, crisi economica e paura dello straniero*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2015, 238-265.

³⁰ Rispettivamente l. r. Emilia Romagna n. 4 del 2004 (Norme per l’integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati), impugnata nella sua interezza dal Governo che la riteneva una intrusione indebita nella competenza esclusiva statale e l. r. Friuli Venezia Giulia n. 5 del 2005 (Norme per l’accoglienza e l’integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati) poi interamente abrogata dalla successiva l. n. 9 del 2008, ispirata da un orientamento politico-ideologico diametralmente opposto. Nel 2009, il legislatore regionale friulano è nuovamente intervenuto nel senso di rendere accessibile al sistema integrato di interventi e servizi sociali della Regione solo ai cittadini comunitari

entrambi i casi, il Governo ha sollevato questione di costituzionalità innescando un corposo contenzioso tra Stato e Regioni. Sin da questi primi ricorsi, si evidenziava un atteggiamento alquanto “aggressivo”³¹ e di chiusura da parte del Governo nei riguardi di qualsiasi disposizione regionale in materia di *immigrant policy*, a prescindere dal fatto che esse incidessero o meno su materie di competenza regionale³². L’idea, evidentemente, era quella di attribuire allo Stato una sorta di vera e propria riserva in materia di statuto giuridico dello straniero, tale da «riconoscere in capo allo Stato la competenza di fissare in termini generali e uniformi per tutto il territorio nazionale la “dotazione” di diritti fondamentali dei non cittadini, ed a farlo in maniera per così dire “tassativa”, e vincolante per i legislatori regionali»³³. Una simile impostazione avrebbe finito per “imbalsamare” il ruolo delle regioni e farne delle esecutrici/attuatrici di *status* giuridici interamente nelle mani del legislatore statale e dei suoi variabili “umori” quanto allo *status* giuridico del non cittadino. In più, e ancor peggio potrebbe aggiungersi, questa lettura ipercentralista avrebbe per molti aspetti potuto restringere la possibilità per le regioni di impostare politiche diverse e differenziate tra di loro³⁴ e tra loro e lo Stato in materia di migranti e di migrazioni.

Alla lettura ipertrofica delle materie “condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea” e “immigrazione” ha fatto da *pendant*, come si è già osservato, una giurisprudenza costituzionale volta a ristabilire un certo equilibrio tra le componenti della Repubblica attraverso una lettura tendenzialmente restrittiva della riserva statale e spesso estensiva delle competenze regionali. La Corte costituzionale ha così sostenuto che «l’intervento pubblico non può limitarsi al controllo dell’ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti – dall’assistenza sociale all’istruzione, dalla salute all’abitazione – che coinvolgono competenze normative, alcune attribuite allo Stato ed altre attribuite alla Regione»³⁵ e che la portata delle voci riservate in esclusiva allo Stato si limita agli «aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale»³⁶. Sicché ambiti quali i servizi sociali, l’accesso all’alloggio, l’istruzione e le misure di integrazione sono nella disponibilità dei legislatori regionali eventualmente

ivi residenti da almeno tre anni. Dopo una censura di incostituzionalità del Giudice delle leggi ([sent. n. 40 del 2011](#)), la l.r. n. 16 del 2011 ha nuovamente subordinato l’accesso a molte prestazioni alla residenza almeno biennale nel territorio regionale e per i cittadini stranieri all’ulteriore requisito della residenza da almeno cinque anni nel territorio nazionale. Si veda, sul punto, V. TALLINI, *Errare humanum est, perseverare autem diabolicum: brevi considerazioni sulla (nuova) legge del Friuli-Venezia Giulia n. 16/2011 “in materia di accesso alle prestazioni sociali” da parte degli stranieri*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 2011.

³¹ Di atteggiamento piuttosto aggressivo parla P. GIANGASPERO, *Gli spazi per le politiche regionali in materia di tutela dei diritti sociali dei cittadini di Paesi terzi*, in S. AMADEO, F. SPITALERI (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell’immigrato in Europa*, Giappichelli, Torino, 2015, 79.

³² Tranne la legge della Liguria del 2007, del Lazio del 2008 e della Calabria del 2009, il Governo ha impugnato tutte le leggi regionali di settore.

³³ Cfr. P. GIANGASPERO, *Gli spazi per le politiche regionali*, cit., 76.

³⁴ Sulla possibilità di una certa differenziazione del welfare su base regionale e locale e del c.d. *welfare municipale*, cfr. E.A. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Giappichelli, Torino, 2003.

³⁵ [Corte cost. sent. n. 156/2006](#). Assai similmente nella [sent. n. 300/2005](#) si legge che «l’intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell’ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall’assistenza all’istruzione, dalla salute all’abitazione, materie che intersecano ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente».

³⁶ [Corte cost., sent. n. 134/2010](#).

censurabili, e puntualmente censurati³⁷, solo ove si spingano verso scelte eccessivamente e irragionevolmente restrittive³⁸.

Nella ricostruzione del contenzioso tra Stato e Regioni in materia di immigrazione un aspetto, in particolare, può forse aiutarci a intravvedere un primo discriminio tra gruppi di regioni maggiormente in sintonia con le politiche restrittive adottate dal legislatore statale, specie a partire dal 2008, e altre che, invece, hanno manifestato politiche ed indirizzi di segno talora diametralmente opposto.

In realtà, già a partire dal 2002, anno dell'approvazione della l. n. 189/2002 (meglio nota come legge "Bossi-Fini") molte disposizioni del TUI erano state modificate sotto l'egida della logica del "purché se ne vadano"³⁹. Tale normativa ha segnato solo l'inizio di una lunga stagione di riforme legislative che hanno progressivamente reso vieppiù precaria anche la condizione del migrante regolarmente soggiornante e veicolato l'idea per cui se il migrante è "irregolare" o "clandestino" è, con ogni probabilità, anche un criminale⁴⁰. Agitando lo spettro della sicurezza pubblica e della presunta impellente necessità di eseguire quante più espulsioni possibili, il Governo adottava nel 2008 il d. l. n. 92 (Misure urgenti in materia di pubblica sicurezza, convertito con modificazioni dalla l. n. 125/2008), la cui "essenza" era simboleggiata dalla previsione della c.d. "aggravante di clandestinità", non sopravvissuta a lungo nell'ordinamento giuridico e ritenuta incostituzionale dal Giudice delle leggi con una sentenza di accoglimento secca ([sent. n. 249/2010](#)).

A rinforzare il già corposo sistema di diritto di polizia dello straniero è poi intervenuta la successiva l. n. 94/2009 (ancora Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) che ha previsto, nel nuovo art. 10-bis TUI, il reato contravvenzionale di ingresso e di soggiorno illegale nel territorio dello Stato. Quest'ultimo, assurto agli onori della cronaca come reato di clandestinità e "salvato" dalle censure di incostituzionalità dai giudici della Consulta ([sent. n. 250/2010](#)), si accompagnava ad altre innovazioni rilevanti e a una severa riscrittura dei meccanismi di allontanamento.

Coerentemente all'impostazione secondo cui il migrante irregolarmente presente è da considerare, come regola generale, un indesiderato da espellere o respingere nel più breve tempo possibile, il Governo ha impugnato le leggi regionali di Toscana⁴¹, Campania⁴² e Puglia⁴³. La prima prevedeva interventi socioassistenziali urgenti ed indifferibile «anche a favore di cittadini stranieri comunque dimoranti sul territorio regionale», con particolare riferimento ai cittadini neo-comunitari e a «tutte

³⁷ È stato il legislatore lombardo a dare origine alla prima sentenza in materia di ragionevolezza delle distinzioni tra fruitori delle prestazioni socio-assistenziali. Nella specie, la Corte costituzionale con [sent. n. 432/2005](#) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, c. 2 della l. r. Lombardia n. 25 del 2003 nella parte in cui non includeva nel novero dei soggetti beneficiari del diritto alla circolazione gratuita sulle linee di trasporto pubblico regionale i cittadini stranieri residenti in Lombardia pur se completamente inabili al lavoro. Ma si vedano anche le [sent. nn. 433 del 2006](#), [306 del 2008](#) e [11 del 2009](#).

³⁸ Cfr. L. RONCHETTI, *Ultimi atti del conflitto tra Stato e Regioni tra immigrazione e integrazione degli stranieri*, in *Rivista AIC*, 2010 e D. STRAZZARI, *Riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione alla ricerca del confine perduto?*, in *Le Regioni*, 2006, 1038 ss.

³⁹ Cfr. A. PUGIOTTO, «Purché se ne vadano». *La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Jovene, Napoli, 2010, 344 che riprende l'espressione utilizzata da A. CASADONTE, P. DI BARI, *L'espulsione, l'accompagnamento alla frontiera ed il trattenimento secondo la legge Bossi-Fini n. 189/2002 ovvero il massimo rigore apparente senza proporzionalità ed efficienza. Garanzie minime e incertezze delle divergenti vie del controllo giurisdizionale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, 2002, 40.

⁴⁰ Ci si è al proposito interrogati sulle assonanze tra il "diritto penale del nemico" e il "diritto penale dell'immigrato". Cfr., sul punto, L. SIRACUSA, *Il diritto penale dell'immigrato: brevi spunti per una riflessione sul diritto penale della paura*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 4(4), 2013, 765-786 e bibliografia ivi riportata.

⁴¹ L. r. Toscana, 9 giugno 2009, n. 29 su cui P. PASSAGLIA, *La legge regionale toscana sull'immigrazione: verso la costruzione di una società plurale. Commento alla legge regionale n. 29/2009*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, cit., 437-469.

⁴² L. r. Campania, 8 febbraio 2010, n. 6. Cfr. M. CROCE, *Gli strumenti per l'integrazione degli immigrati in Campania e in Lazio. Commento alla legge regionale Campania n. 672010 e alla legge regionale Lazio n. 10/2008*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, cit., 537-569.

⁴³ L. r. Puglia 4 dicembre 2009, n. 32. Cfr. V. BISIGNANO, *L'integrazione dei cittadini stranieri in Puglia. Commento alla legge regionale n. 32/2009*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, cit., 513-537.

le persone anche se prive di titolo di soggiorno». La legge campana aveva come destinatari tutte le «persone straniere» senza ulteriori specificazioni mentre quella pugliese si rivolgeva agli stranieri «presenti a qualunque titolo sul territorio della regione», ivi compresi i cittadini stranieri privi di regolare permesso di soggiorno⁴⁴. Nei ricorsi avverso tali leggi regionali, il Governo lamentava che le misure di *favor* estese anche ai migranti irregolarmente presenti avrebbero agevolato il loro soggiorno sul territorio dello Stato laddove, invece, chi non fosse abilitato a risiedere sul territorio avrebbe dovuto essere perseguito penalmente. I soli destinatari delle politiche di integrazione sociale, nel ragionamento del Governo, avrebbero dovuto essere gli stranieri in regola coi permessi di soggiorno perché a opinare il contrario si sarebbero creati “regimi di deroga” e configurati sistemi socio-assistenziali paralleli per gli stranieri irregolarmente presenti. Le norme regionali invise al Governo, prevedendo interventi volti al riconoscimento o all'estensione di diritti in favore degli immigrati irregolarmente presenti, avrebbero dunque interferito con la disciplina di ingresso e soggiorno di chiara spettanza statale⁴⁵.

Delle tre leggi regionali impugnate, evidentemente per le precise scelte di *policy* ad esse sottese e per la disomogeneità politica tra il Governo statale e quelli regionali⁴⁶, solo quella toscana era stata approvata prima della introduzione del c.d. reato di clandestinità mentre le altre due sono state approvate successivamente. In ogni caso, assai simili sono state le argomentazioni che la Corte ha addotto per sostenere la conformità delle normative regionali alla Costituzione, non rilevando la condizione di regolarità o la perseguitabilità penale degli stranieri privi di titoli di legittimazione del soggiorno.

Ai più limitati fini del nostro argomentare non appare utile dilungarci su aspetti specifici delle [sentt. nn. 269/2010, 299/2010](#) e [61/2011](#) se non per ricordare come per la Corte costituzionale alle Regioni debba riconoscersi la possibilità di interventi legislativi riguardo al fenomeno dell'immigrazione, dovendo l'intervento pubblico concernente gli stranieri considerare ambiti in cui sono coinvolte le competenze regionali (assistenza sociale, istruzione, salute, abitazione). È, in particolare, nella [sent. n. 61/2011](#) (relativa alla legge campana) che la Corte inquadra complessivamente la questione e fornisce le coordinate entro cui collocare le politiche regionali in materia di immigrazione. In specie, le disposizioni della legge campana impugnate dal Governo sono dalla Corte giustificate dalle finalità perseguitate dal legislatore regionale, «in un contesto di competenze concorrenti o residuali», di predisporre «sistemi di tutela e promozione, volti ad assicurare l'opportunità per le persone straniere presenti in Campania di accedere a diritti quali quello allo studio ed alla formazione professionale, all'assistenza sociale, al lavoro, all'abitazione, alla salute»⁴⁷.

L'impressione che può trarsi da questa giurisprudenza è che la Corte sposi una lettura tendenzialmente restrittiva della riserva statale in materia di immigrazione e di condizione giuridica dello straniero da intendere in prevalenza come gestione dei flussi di ingresso e come condizioni del soggiorno e dell'allontanamento dello straniero dal territorio statale. Si tratta, del resto, di quelle funzioni che attengono alla sovranità territoriale e con cui lo Stato assolve al «compito, ineludibile,

⁴⁴ È, in realtà, da citare anche il caso della Regione Marche che con l. r. 28 del 2009 aveva inserito tra i destinatari anche i cittadini stranieri immigrati in attesa della conclusione del procedimento di regolarizzazione. La norma è stata modificata, dopo il ricorso del Governo, attraverso l'abrogazione dell'inciso e aggiungendo un nuovo comma in base a cui le norme si applicano anche agli stranieri nelle more della conclusione del procedimento di regolarizzazione nei limiti e secondo le modalità della normativa statale.

⁴⁵ Si veda L. RONCHETTI, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 209 del 2010 e 61 del 2011)*, in *Rivista AIC*, 2011, n. 3. Qui si sottolinea come sia stata proprio la normazione regionale riguardante l'integrazione sociale degli immigrati il terreno su cui «si è consumato uno dei conflitti più aspri tra uno Stato che introduceva il reato di “Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato” e le Regioni che guardavano all’immigrato come persona titolare di diritti fondamentali a prescindere dal titolo di soggiorno».

⁴⁶ La l. r. Liguria n. 7 del 2007 (“Norme per l’integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati”) pur assai aperta e garantista anche dei riguardi dei migranti irregolarmente presenti non era stata impugnata dal Governo che, all’epoca, era in sintonia con quella regionale ligure. Ciò che qui si adombra, e su cui si ritornerà, è che nella materia immigrazione spesso a contare in maniera determinante siano propri i fattori politici.

⁴⁷ [Corte cost., sent. n. 61/2011](#).

di presidiare le proprie frontiere»⁴⁸. Mancando allo straniero quel «legame ontologico con la comunità nazionale», e quindi «di un nesso giuridico costitutivo con lo Stato italiano»⁴⁹, allo stesso si può negare una posizione di libertà quanto a ingresso e soggiorno, potendo egli entrarvi e soggiornarvi solo dopo aver conseguito determinate autorizzazioni. Se i beni giuridici da proteggere sono l'ordinata gestione dei flussi migratori, la sicurezza, la sanità pubblica, l'ordine pubblico e i vincoli di carattere internazionale⁵⁰, è lo Stato, nell'esercizio della sua sovrana prerogativa di presidiare confini e territorio, il principale protagonista.

Dalla stessa giurisprudenza pare, per converso, «emergere la possibilità per le Regioni di adottare interventi fondati su una lettura estensiva delle proprie competenze»⁵¹, potendo le stesse ampliare l'area dei destinatari di prestazioni o di funzioni che prefigurano standard di tutela dei diritti dei migranti più avanzati rispetto a quelli previsti dalle normative statali⁵². Vanno in quest'ultima direzione, ad esempio, alcune pronunce con cui la Corte ha fissato i paletti all'interno dei quali può esercitarsi la discrezionalità del legislatore statale, che può spingersi fino a dettare norme, purché non palesemente irragionevoli o contrastanti con gli obblighi internazionali, in materia di ingresso e di soggiorno; può anche subordinare – purché non irragionevolmente – l'erogazione di talune prestazioni (che non riguardino però gravi situazioni di urgenza) alla titolarità di un permesso di soggiorno che ne dimostri il carattere non episodico; una volta, però, acquisito il diritto a soggiornare «non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali, riconosciuti invece ai cittadini»⁵³.

Quid iuris nel caso in cui, invece, i legislatori regionali piuttosto che allargare il perimetro di tutela dei diritti sociali decidano di restringere l'area dei destinatari delle provvidenze di competenza regionale? La domanda non è per nulla retorica visto che vi sono state numerose questioni di costituzionalità sollevate nei confronti di leggi regionali assai più restrittive di quelle statali⁵⁴. In tale filone giurisprudenziale, il Giudice della Consulta ha avuto l'occasione di riflettere sull'applicazione del principio di egualianza ai cittadini stranieri e sul ruolo dello *status civitatis* nel giudizio di ragionevolezza delle distinzioni/discriminazioni volute dal legislatore regionale. Anche laddove la normativa regionale ecceda i limiti di ciò che ha da ritenersi essenziale (i talora inafferrabili nuclei irrinunciabili dei diritti), non si esclude che «le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza»⁵⁵ ([sent. n. 432/2005](#)).

La breve e affatto completa disamina della conflittualità che ha caratterizzato, subito dopo la revisione del Titolo V, i rapporti tra lo Stato e le Regioni in materia di immigrazione non solo rischia di essere filtrata attraverso facili schematizzazioni «come quella che presenta la normativa statale quasi sempre restrittiva a fronte di una disciplina regionale che di solito è maggiormente estensiva e inclusiva»⁵⁶, ma per essere compresa meglio necessita anche di una lettura ‘politica’. Inoltre, nella

⁴⁸ [Corte cost., sent. n. 353/1997](#).

⁴⁹ [Corte cost., ord. n. 244/1994](#).

⁵⁰ Rispettivamente [Corte cost., sentt. nn. 148/2008, 206/2006 e 62/1994](#).

⁵¹ Cfr. P. GIANGASPERO, *Gli spazi per le politiche regionali*, cit., 83.

⁵² Ricorda C. CORSI come la Corte costituzionale abbia più volte ribadito la titolarità, in capo agli stranieri, della piena applicazione del principio di egualianza e come non emerge «dal testo costituzionale una volontà di distruzione di tutta la disciplina concernente gli immigrati dalla sua naturale ripartizione tematica di competenza; conseguentemente una interpretazione che volesse attrarre ogni profilo al livello statale, alla fine, verrebbe a contrastare con lo stesso art. 3 della Costituzione», così in *Immigrazione e diritti sociali*, cit., 246.

⁵³ [Corte cost., sent. n. 306/2008](#). Rileva P. GIANGASPERO, *op. ult. cit.*, 87 che uno degli aspetti significativi delle dichiarazioni di incostituzionalità di normative regionali restrittive è stato l'utilizzo di argomenti applicabili anche alla legislazione statale oltre che a quella regionale. In entrambi i casi, i criteri di giudizio si fondano su schemi argomentativi basati direttamente su parametri costituzionali (l'art. 2 Cost., per quanto concerne il nucleo essenziale dei diritti e l'art. 3 Cost. riguardo al principio di ragionevolezza).

⁵⁴ Si vedano le [sent. nn. 324/2006, 306/2008, 11/2009, 329/2011, 40/2013, 22/2015](#).

⁵⁵ [Corte cost., sent. n. 432/2005](#).

⁵⁶ Cfr. M. VRENNA, *Le regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA, *La governance dell'immigrazione*, cit., 416-417.

ricostruzione delle competenze in materia operata dalla Corte costituzionale, la variabile che ha contribuito maggiormente a complicare il quadro è stata (ed è) la qualificazione delle disposizioni del TUI nei termini di “principi fondamentali” ai sensi del vecchio art. 117 Cost. Ciò ha fatto sì che, complice il Giudice della Consulta, si sia venuta a creare una zona grigia di interventi lasciata alla volontà politica delle regioni. Dunque, una chiave di lettura plausibile (ma non certo sufficiente) delle linee di scorimento di tale conflittualità ha necessariamente a che fare con l’assonanza o la dissonanza fra gli indirizzi e le politiche nazionali e quelli regionali sul delicatissimo tema delle migrazioni e dei migranti. Talvolta vi è stata sintonia tra i principi ispiratori delle normative statali e quelle di alcune regioni ma non altre; talaltra vi è stato uno sfasamento temporale tra i principi ispiratori delle normative statali e di quelle regionali⁵⁷.

Pur all’interno di un *trend* comune che progressivamente ha teso ad assottigliare per qualità e quantità i diritti dei migranti, quale che siano le ragioni alla base del loro migrare, certamente le forze di centro-destra quando sono state al Governo hanno impresso a tale processo di destrutturazione una notevole accelerazione⁵⁸. Le Regioni, dal canto loro, hanno dovuto inserire nelle rispettive agende politiche la materia immigrazione talora rimarcando una specificità politica che le contraddistinguesse in senso più garantista rispetto alle più restrittive politiche statali, talaltra ricongiungendosi idealmente alla filosofia di governi non più in carica e talaltra ancora mantenendo un profilo basso quanto a produzione normativa⁵⁹. Proprio con riguardo a quest’ultimo aspetto, è stato giustamente notato come le scelte legislative di regioni come Lombardia e Veneto, governate da forze politiche di centro-destra quando non leghiste, siano andate nella direzione di congelare le risalenti normative di settore per non intervenire in una maniera «non affrancabile da posizioni troppo radicali, assai sbandierate, ma, di fatto, sconvenienti da tradurre in atti normativi primari»⁶⁰. Infine, come si fa notare, «politiche dichiarate di esclusione si sovrappongono a politiche praticate di maggior inclusione, registrando anche convergenze nel segno del pragmatismo tra legislazioni di regioni politicamente diverse»⁶¹. Provando a trarre una qualche prima conclusione quanto alla produzione

⁵⁷ Esemplare al proposito è la vicenda della Regione Friuli Venezia Giulia che fu tra le prime ad approvare, dopo l’adozione del TUI, una legge in materia di immigrazione (l. r. n. 5 del 2005) di ampio respiro per poi abrogarla interamente tre anni più tardi. Ai sensi di tale normativa, i destinatari delle disposizioni in essa contenute erano i cittadini extra-europei, gli apolidi, i richiedenti asilo e i rifugiati presenti sul territorio regionale, senza alcuna specificazione in ordine alla durata della permanenza sullo stesso. L’art. 9 della l. r. 14 agosto 2008, n. 9 ha disposto l’integrale abrogazione della legge del 2005 mentre la successiva l. r. n. 18 del 2009 (recante “Norme per la valorizzazione della residenza e dell’attività lavorativa in Italia e in regione nell’accesso ai servizi dello Stato sociale”) muoveva dalla *ratio* di privilegiare i cittadini con forti legami con il territorio (lungo residenti o che vi lavorassero da almeno 15 anni). Cfr. A. DI CARLO, *Le politiche di accoglienza e integrazione sociale degli immigrati nelle regioni a statuto speciale. Stato dell’arte e prospettive di intervento*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA, *La governance dell’immigrazione*, cit., 612 ss.

⁵⁸ Tali normative statali sono state definite “manifesto” da G. BASCHERINI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione al tempo del «pacchetto sicurezza». Osservazioni a margine delle senti. nn. 269 e 299 del 2010 in Giur. Cost.*, 5/2010, 3901.

⁵⁹ Come si è efficacemente fatto notare, le politiche regionali in materia di immigrazione sono divenute «terreno di scontro politico tra regioni e governo ... come se la politica per l’immigrazione costituisse un terreno di riconoscimento e consenso politico e di appartenenza ideologico culturale», così P. CARROZZA, *Diritti degli stranieri*, cit., 99.

⁶⁰ A. GENTILINI, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti* in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 2012, 107. Ciò, ovviamente, non ha significato un ammorbidente dell’attitudine leghista a praticare forme di discriminazione istituzionale al fine, si presuppone, di coltivare il consenso del proprio elettorato tradizionale e non. Sulla strategia leghista del “razzismo istituzionale”, si rinvia a N. FIORITA, D. LOPRIENO, *Islam e costituzionalismo*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, aprile 2017. Sul razzismo istituzionale si leggono le chiare parole di L. FERRAJOLI, *Manifesto per l’uguaglianza*, Laterza, Roma-Bari, 2018, 203, per il quale le leggi in materia di immigrazione «si basano su una discriminazione per ragioni di identità: sull’esclusione dei migranti come persone di per sé ontologicamente illegali, fuori legge, non persone, a causa, precisamente, delle loro differenze per nascita. E valgono perciò a confortare, ad assecondare e a fomentare, per l’interazione che sempre sussiste tra diritto e senso comune, gli umori xenofobi e il razzismo endemico» presenti nel nostro, come degli altri paesi europei, elettorato.

⁶¹ Così C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l’integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, 1, 2018, 7. E similmente M. AMBROSINI, *Le politiche locali di esclusione: discriminazione istituzionale e*

normativa regionale in materia di *immigrant policy*, non paiono potersi scorgere – a questo livello – delle significative differenze tra le regioni del Mezzogiorno e le altre. La linea di demarcazione, piuttosto, pare doversi tracciare lungo un crinale più prettamente politico-ideologico.

Qualche indizio più interessante potrebbe nascondersi, invece, nella disciplina statutaria.

Se si guarda, infatti, ai riferimenti contenuti nelle fonti statutarie regionali, di tutte le regioni ordinarie che hanno riscritto i propri Statuti, dopo le riforme costituzionali del 1999 e del 2001, solo il Veneto ne ha approvato uno che non contiene parole come “migranti”, “immigrati”, “stranieri”, mentre fa abbondante uso di locuzioni come “popolo veneto”, “civiltà veneta”, “comunità veneta”. Chi ha, nell’analizzare le tendenze della normativa regionale in materia di immigrati, ordinato gli Statuti lungo una scala di intensità a seconda del modo con cui tale materia viene trattata non ha potuto fare a meno di collocare il Veneto sull’ultimo gradino di tale scala⁶². In posizione medio-alta si collocano, invece, quasi tutte le Regioni del Mezzogiorno i cui statuti, fatta eccezione per la Basilicata⁶³, sono tendenzialmente prodighi di riferimenti anche ai doveri di solidarietà verso gli immigrati⁶⁴.

L’art. 3, c. 1, dello statuto pugliese afferma che la regione «riconosce nella pace, nella solidarietà e nell’accoglienza, nello sviluppo umano e nella tutela delle differenze, anche di genere, altrettanti diritti fondamentali dei popoli e della persona, con particolare riferimento ai soggetti più deboli, agli immigrati e ai diversamente abili». All’art. 50, c. 2, lett. a) si prevede, poi, che l’Ufficio della difesa civica interviene anche nella tutela dei «diritti umani e delle libertà fondamentali degli immigrati»⁶⁵.

Gli statuti regionali calabrese e campano, dal canto loro, quando parlano di immigrati lo fanno senza aggiungere alcun requisito per poter godere delle prestazioni sociali (come la residenza nel territorio o la regolarità del soggiorno) ed «esplicitano altre possibili declinazioni di quello stesso status»⁶⁶.

Per quanto riguarda lo statuto campano, esso indica linee guida alquanto nette in materia di immigrazione già all’art. 8, c. 1, lett. c), ove si legge che la Regione promuove ogni iniziativa utile per favorire «la realizzazione di un elevato livello delle prestazioni concernenti i diritti sociali nonché il godimento dei diritti politici e sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati e degli apolidi, ivi compreso il diritto di voto, per quanto compatibile con la Costituzione». All’art. 18, c. 1, lett. c), si prevede, unico nel panorama della legislazione statutaria regionale, la «consulta degli immigrati, per favorire la loro integrazione nella comunità campana» (poi istituita e disciplinata con la l. r. n. 6 del 2010).

Tra i vari obiettivi che, secondo lo Statuto calabrese, la Regione dovrebbe perseguire sta anche «il pieno rispetto dei diritti naturali ed inviolabili della persona, promuovendo l’effettivo riconoscimento

risposte della società civile, in M. Grasso (a cura di), *Razzismi, discriminazioni e confinamenti*, Roma, Ediesse, 2013, 225.

⁶² Cfr. A. Gentilini, *Tendenze della legislazione*, cit., 55-110.

⁶³ Lo statuto lucano, l’ultimo ad essere approvato in ordine di tempo (soltanto nel 2016) si limita all’art. 5, c. 3, lett. h a prevedere che la Regione riconosce e promuove i diritti dei detenuti, degli immigrati, degli apolidi, dei profughi e dei rifugiati anche per favorirne l’effettiva integrazione. Sorprende, in particolare, l’accostamento tra i diritti dei detenuti e la popolazione, a vario titolo, immigrata. Si aggiunge poi uno striminzito art. 11 (Diritti degli emigranti e degli immigrati) che, al secondo comma, dispone che la Regione concorre, nell’ambito degli impegni di politica economica e sociale, alla soluzione dei problemi inerenti all’emigrazione e all’immigrazione. Anche nello statuto molisano del 2014, l’unico rimando ai migranti si rinviene all’art. 5, lett. e) ove si afferma che la Regione «assicura la tutela della salute e la promozione di un adeguato sistema di protezione sociale, con particolare riguardo [...] al riconoscimento del valore umano, sociale e culturale dell’immigrazione e al pieno inserimento nella comunità regionale dei migranti».

⁶⁴ Di «accoglienza solidale delle persone immigrate, secondo i principi del pluralismo delle culture, del reciproco rispetto e dell’integrazione sociale» parla anche lo Statuto della Regione Toscana.

⁶⁵ Prendendo sul serio quanto previsto dal proprio Statuto, il legislatore pugliese nella l. r. n. 32 del 2009 includeva tra le finalità della propria azione quella di «garantire la tutela legale, in particolare l’effettività del diritto di difesa, degli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio della Regione». Con la già citata [sent. n. 299 del 2010](#), la Corte costituzionale ne ha però dichiarato l’illegittimità costituzionale in quanto sconfinante nella materia dell’ordinamento civile e penale, di esclusiva spettanza statale.

⁶⁶ Cfr. A. GENTILINI, *Tendenze della legislazione regionale*, cit., 72. Disposizioni simili si rinvengono anche negli statuti della Emilia-Romagna (art. 2, c. 1, lett. f)) e del Piemonte (art. 11, c. 1).

CONSULTA ONLINE

dei diritti sociali ed economici per gli immigrati, i profughi, i rifugiati e gli apolidi, al fine di assicurare loro il pieno inserimento nella comunità regionale» (art. 2, c. 2, lett. h).

Si è certamente ben consapevoli che le previsioni statutarie cui si è fatto cenno, al fine di indagare una qualche possibile specificità delle regioni meridionali rispetto alla posizione da riconoscere agli immigrati, appartengono al c.d. contenuto ulteriore degli statuti ordinari cui la Corte costituzionale ha negato, con assai noto orientamento⁶⁷, efficacia giuridica, tributando loro una natura culturale o politica che le rende, peraltro, non assimilabili alle disposizioni programmatiche contenute nella Costituzione. Non è qui il caso di richiamare la ricchezza delle posizioni che la dottrina ha mostrato su tale orientamento della Corte costituzionale e/o sulla presunta sempiterna inefficacia giuridica di ognuna delle proclamazioni o statuzioni di principio contenute negli Statuti⁶⁸. Nei casi campano, pugliese e calabrese, il legislatore regionale ha fatto conseguire precise scelte legislative da quelli che la Corte aveva definito proclami «espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità»⁶⁹. La «giuridicità intrinseca delle disposizioni statutarie di principio»⁷⁰ ha, in altri termini, positivamente condizionato alcune Regioni del Mezzogiorno la cui produzione legislativa in materia, come abbiamo visto *supra*, non è peraltro sfuggita alla ‘rabbia selettiva centralizzatrice’ del Governo.

In realtà, è bene ricordarlo, le regioni italiane hanno dovuto adottare disposizioni normative in materia di immigrazione non solo perché la riforma del Titolo V ha modificato, ampliandolo, il novero delle loro competenze. Ad un certo punto, si è reso necessario governare gli effetti sociali dei fenomeni migratori stessi in quanto sempre più rilevanti per quantità e qualità. In altri termini, tanto il legislatore statale quanto quelli regionali si sono dovuti misurare con un fenomeno che pur ostinatamente pensato in termini emergenziali è divenuto un fattore strutturale e “ordinario” che, però ha impattato in maniera diversa sui diversi territori e a cui i diversi territori hanno dato risposte differenti. Calabria e Puglia, e ovviamente Sicilia, sono terre di frontiera e di sbarchi non da pochi anni e, probabilmente, ciò ha fatto sì che le pertinenti normative abbiano talora un “afflato” solidaristico e una tensione ideale che le rende non immediatamente e/o facilmente attuabili, ma non per questo meno degne di considerazione.

In Campania la normativa cardine in materia di immigrazione è la legge n. 6 del 2010, recante norme per l’inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania. Per molti aspetti, la legge campana presenta importanti tratti in comune con quella adottata, solo un anno prima, dalla Regione Puglia dal titolo “Norme per l’accoglienza, la convivenza civile e l’integrazione degli immigrati in Puglia” (l. n. 32 del 2009)⁷¹. Può anzitutto osservarsi come in entrambi i casi le leggi si aprano con asserzioni di ampio respiro quasi fossero uno svolgimento delle disposizioni di principio contenute nei rispettivi statuti.

Quanto ai destinatari degli interventi, sia per la legge campana che per quella pugliese, è sufficiente, come già ricordato sopra, la mera presenza sul territorio regionale (art. 2, c. 1, l. r. Puglia

⁶⁷ Si tratta delle assai note [sent. nn. 372, 378 e 379 del 2004](#).

⁶⁸ Tra le molte posizioni critiche, cfr. F. PIZZETTI, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2005. Si vedano poi A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, dicembre 2004; A. ANZON, *L’”inefficacia giuridica” di norme “programmatiche”*, in *Costituzionalismo.it*, gennaio 2015; R. DICKMANN, *Le sentenze della Corte sull’inefficacia giuridica delle disposizioni “programmatiche” degli Statuti ordinari*, in *Federalismi.it*, 3, 2005. Si veda anche U. ADAMO, *La questione dei principi e dei diritti negli statuti delle regioni e delle comunità autonome*, Giuffrè, Milano, 2015.

⁶⁹ Corte cost., [sent. n. 379 del 2004](#).

⁷⁰ Così M. CAMMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in *Le Regioni*, 2, 2005, 22.

⁷¹ È interessante ricordare come la proposta di legge pugliese sia nata su proposta di un gruppo di lavoro formatosi in occasione dell’evento “Puglia aperta, stati generali dell’immigrazione in Puglia”, tenutosi nel capoluogo di Regione nel febbraio del 2016 e che aveva visto una importante partecipazione delle realtà del terzo settore. È questa una delle ragioni per cui tale normativa enfatizza da una parte il momento della partecipazione in fase di elaborazione delle politiche di integrazione e dall’altra descrive azioni e obiettivi già in parte sperimentati e raggiunti. Cfr. V. BISIGNANO, *L’integrazione dei cittadini stranieri*, cit., 519-520.

n. 32/2009 e art. 2, l. r. Campania, n. 6/2010)⁷², mostrando così di aderire all’ipotesi di lavoro secondo cui solo il pieno accesso ai servizi e alla partecipazione piena alla vita dei territori in cui si vive possano innescare realistici percorsi di integrazione. Una importanza centrale viene riconosciuta all’attività di programmazione degli interventi che si concretizza, nel caso campano, con l’emanazione di un programma regionale triennale che dovrebbe rappresentare «il riferimento strategico per la definizione delle finalità che si intendono perseguire» (art. 7, l. r. Campania, n. 6/2010). Anche nel caso pugliese, la redazione di un piano triennale assurge a fulcro della programmazione delle politiche e degli interventi. Per quanto concerne l’accesso alle prestazioni socio-sanitarie, l’art. 18 della legge campana (similmente a quella pugliese) dispone che siano garantiti «alle persone straniere presenti sul territorio regionale i servizi sanitari previsti dalla normativa e dai piani regionali in condizioni di parità di trattamento rispetto alle cittadine ed ai cittadini italiani, in attuazione degli articoli 34 e 35 del d. lgs. n. 286/1998».

Ampie, quanto a respiro e contenuto, sono le norme riguardanti le politiche abitative. L’art. 17 della legge campana, dopo aver richiamato l’art. 40 del TUI, dispone che la Regione conceda contributi a tutti i soggetti che istituiscano e gestiscano centri di accoglienza e stabilendo che gli stessi centri svolgano «attività di accoglienza temporanea nei confronti di tutte le persone straniere presenti sul territorio e sprovviste di un’autonoma sistemazione alloggiativa», a titolo gratuito. L’accoglienza abitativa è al centro anche della normativa e della programmazione della Regione Puglia e si inserisce, peraltro, in un più ampio contesto normativo che comprende le normative sui servizi sociali, lo sfruttamento lavorativo⁷³ e la relativa sperimentazione di politiche per la regolarizzazione del lavoro sommerso⁷⁴. L’ingombrante presenza sul territorio pugliese di quattro strutture per migranti (due Centri di accoglienza per richiedenti asilo e Centri di accoglienza, una struttura per la detenzione amministrativa dei migranti⁷⁵ cui è da aggiungere anche un Centro di primissima accoglienza) dà la misura dell’importanza che per tale Regione hanno le politiche in materia di prima accoglienza e di controllo delle condizioni di vita all’interno dei luoghi di detenzione degli stranieri⁷⁶.

Vi è che la Puglia, al pari della Calabria e della Sicilia e in misura diversa per la Campania, si mostra soprattutto nella sua veste di Regione cui si demanda il compito di gestire tutte le fasi della accoglienza per le migrazioni non volute e non programmate e cioè quelle forzate e che viaggiano su binari e diversi rispetto alle c.d. migrazioni economiche. In questi stessi territori, però, i fattori socio-economici hanno la meglio sulle normative e sulle politiche di *favor* verso i migranti e tendono o a “espellere” i migranti verso altri territori o a farli restare ma in condizioni sociali e lavorative assai precarie⁷⁷.

⁷² Il modello di riferimento pare essere qui la legge regionale ligure n. 7 del 2007.

⁷³ L. r. Puglia, n. 19 del 2006, recante disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini di Puglia» e l. r. n. 28 del 2006, Disciplina in materia di contrasto al lavoro non regolare.

⁷⁴ Sulla tratta delle braccia, del sistema del caporale e dello sfruttamento criminale dei lavoratori immigrati stagionali e non, si rimanda al lavoro del compianto A. LEOGRANDE, *Uomini e caporali. Viaggi tra i nuovi schiavi nelle campagne del Sud*, Milano, Mondadori, 2008.

⁷⁵ Sia consentito il rinvio a D. LOPRIENO, “Trattenere e punire”. *La detenzione amministrativa dello straniero*, Edizioni Scientifiche, Napoli, 2018.

⁷⁶ Si veda al proposito Trib. di Bari, sezione I civile, 31 luglio – 10 agosto 2017, giud. Potito. Nella sentenza si legge che la presenza del CIE a Bari reca un danno di immagine alla comunità intera, da sempre dimostratosi aperto all’ospitalità, «in conseguenza dei trattamenti inumani e degradanti praticati in danno dei detenuti» e non risulta di certo «idoneo all’assistenza dello straniero e alla piena tutela della sua dignità in quanto essere umano». L’amministrazione statale, nelle parole del giudice di Bari, è rimasta inerte dinanzi alle «numerose segnalazioni circa le condizioni in cui versavano gli immigrati del CIE, nonché dinanzi a richieste di verifica delle condizioni igienico-sanitarie del centro». Interessante il passaggio in cui si segnala che «il regime di trattamento previsto per i CIE sarebbe stato addirittura meno garantistico per la libertà personale di quello previsto in un normale carcere». La sentenza si può leggere in *penalecontemporaneo.it*, con nota di A. GILIBERTO, *La violazione dei diritti umani degli stranieri trattenuti in un C.I.E. (oggi C.P.R.) danneggia l’immagine della Comunità territoriale dove la violazione è avvenuta*.

⁷⁷ La distribuzione degli stranieri sul territorio italiano è, da questo punto di vista, un chiarissimo indicatore: al 31 dicembre 2016, l’83,5 % degli stranieri si concentra nelle regioni del Centro-Nord e al Nord-Ovest spetta la percentuale maggiore. La regione che conta il maggior numero di presenze è la Lombardia (circa il 22,9% del totale), seguita da Lazio, Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte (*Dossier statistico immigrazione*, cit., 100).

Nella più problematica tra le regioni italiane, la Calabria⁷⁸, è stata approvata, nel 2009, una legge in materia di immigrazione “diversa” rispetto alle altre normative regionali. Diversa anzitutto quanto a destinatari non presentandosi come una legge di settore sull’immigrazione⁷⁹, ma indirizzandosi contestualmente ai richiedenti asilo e ai rifugiati e alle comunità locali calabresi; inoltre, essa mira alla realizzazione di un progetto assai ambizioso: tessere una trama tra l’accoglienza per chi è dovuto scappare dalla propria terra e la resilienza di chi, in Calabria, è restato al fine di attivare percorsi di sviluppo sociale, economico e culturale. In breve, la sfida è quella di coniugare le migrazioni forzate e lo sviluppo regionale in una prospettiva di solidarietà e sostenibilità e invertire il luogo comune che vede nella presenza dei rifugiati un onere, un problema di sostenibilità economica e sociale invece che una risorsa. La solidarietà, quale elemento imprescindibile per l’accoglienza dei migranti forzati, viene, dunque intesa come «riferimento fondativo del nuovo concetto di cittadinanza, intesa come l’insieme dei diritti che accompagnano la persona quale che sia il luogo dove essa si trova e il cui riconoscimento è funzione appunto di una logica solidale, che generalizza l’inclusione dell’altro rafforzando lo stesso riferimento al principio di egualianza»⁸⁰.

In sintonia e attuazione di quanto previsto dall’art. 2 dello Statuto, la l. r. calabrese n. 18 del 2009, si propone di concorrere all’attuazione del diritto di asilo di cui all’art. 10 Cost. nella pluralità delle fattispecie di protezione internazionale in cui esso oggi si inverte (rifugio, protezione sussidiaria e protezione umanitaria)⁸¹.

L’accoglienza dei richiedenti (una qualche forma di) protezione internazionale e di quelli che tra di loro riescono poi ad ottenerla si declina nella legge regionale calabrese sotto forma di “inserimento socio-lavorativo” attraverso la previsione di diversi strumenti. Nella trama legislativa si usa anche la parola “interazione” (art. 2, c. 6) che sembra voler rifuggire da tentazioni assimilazioniste o anche di mera tolleranza della presenza dei migranti sul territorio regionale. Anche la scelta della parola “inserimento” è densa di significato perché richiama il tentativo di colmare e riempire luoghi lasciati vuoti da altre migrazioni. A tale scopo, la Giunta regionale approva ogni tre anni un Piano Regionale che tiene conto dell’evoluzione normativa in materia di asilo, rifugio e protezione sussidiaria e umanitaria, sia nazionale che sovranazionale e internazionale, nonché della reale situazione del fenomeno migratorio (art. 2)⁸².

Il secondo obiettivo che tale normativa si pone, legato a filo doppio a quello della accoglienza, è lo sviluppo delle Comunità locali. A norma del suo art. 4, n. 1, la Regione attraverso lo strumento

⁷⁸ Sulla eccezionalità della situazione calabrese, cfr. A. RAUTI, A. SPADARO, *Senso dello Stato, familismo amorale e 'ndrangheta: il problema dell'inquinamento criminale della partecipazione politica in Calabria*, in [Federalismi.it](#), gennaio 2011.

⁷⁹ La mancanza in Calabria di una legge specifica dedicata all’immigrazione ove siano individuate le modalità di integrazione, le forme di intervento socio-assistenziali, le competenze istituzionali e gestionali dei diversi livelli è certamente criticabile. Le disposizioni applicabili agli stranieri devono così essere rintracciate nella pregressa normativa e in specie nella l. r. 32/1996 per quanto riguarda l’edilizia residenziale pubblica e nella l. r. n. 23/2003 quanto all’accesso ai servizi socio-assistenziali.

⁸⁰ In tale senso, S. Rodotà, *Solidarietà. Un’utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014, 33.

⁸¹ Sulla legge regionale calabrese n. 18/2009, cfr. M. RICCA, *Riace, il futuro è presente, Naturalizzare il “globale” tra immigrazione e sviluppo interculturale*, Edizioni Dedalo, Bari, 2010; S. POLIMENI *Un imprevedibile circuito virtuoso: disciplina sull’immigration regime ed esigenze di “sviluppo locale”*. (Notarella a margine della L. reg. calabrese n. 18/2009), in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, 379-411. Più in generale, e da un punto di vista sociologico, si veda il recente contributo di A. ELIA, E. JOVELIN, *Rifugiati e welfare nei piccoli Comuni del Mezzogiorno*, in *Politiche sociali*, n. 2, 2017, 283-298.

⁸² Nel 2012 è stato approvato il Primo Piano Triennale dedicato ai richiedenti asilo ove si stanziavano quote consistenti dei PISU (Programmi Integrati di Sviluppo Urbano della Programmazione UE 2007-2013) per risolvere le emergenze abitative delle aree delle piane agricole (Rosarno, in primis) caratterizzate da fenomeni di concentrazione dei migranti con condizioni alloggiative insopportabilmente ai limiti della sopravvivenza. Ad oggi, tuttavia, tale situazione permane quasi sostanzialmente inalterata. Per una analisi degli strumenti finanziari e della progettualità regionale calabrese per l’inclusione sociale, cfr. A. SARLO, M. IMPERIO, F. MARTINELLI, *Immigrazione e politiche di inclusione in Calabria*, Rapporto di Ricerca realizzato nell’ambito del progetto PRIN “Piccoli comuni e coesione sociale: politiche e pratiche urbane per l’inclusione sociale e spaziale degli immigrati”, Cattedra Unesco SSIIM, Venezia, 2014, 50 e ss.

della programmazione triennale «sostiene con priorità interventi, di durata anche pluriennale, in favore di comunità interessate da un crescente spopolamento, o che presentano situazioni di particolare sofferenza socio-economica, che intendano intraprendere percorsi di riqualificazione e di rilancio socio-economico e culturale collegati all'accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati, e dei titolari di misure di protezione sussidiaria e umanitaria». Tali interventi, di cui sono titolari i Comuni (singoli o associati), le province e le comunità montane, devono essere congrui e socialmente sostenibili, rispetto alle «potenzialità, culturali ed economiche del territorio in cui si inseriscono» (art. 4, n. 4).

Tra le attività realizzabili tramite i finanziamenti concessi dalla Regione spiccano, oltre ai programmi di accoglienza, all'orientamento legale e sociale, all'inserimento lavorativo, alla prosecuzione degli studi, «la ristrutturazione, riqualificazione ed adeguamento, nonché affitto, arredamento e manutenzione delle strutture abitative destinate all'ospitalità» e la «riqualificazione, l'adeguamento e l'allestimento di strutture destinate a fungere da centri di aggregazione sociale e culturale per gli stranieri accolti e per la comunità locale»⁸³ [art. 4, n. 5, lett. e) e f)]. Dunque, innovative modalità di *housing* sociale oltre a strutture per servizi – i centri aggregativi – da pensare come dedicate tanto ai rifugiati quanto alle collettività locali. A cautelare la Regione da possibili derive speculative sta il vincolo di destinazione d'uso per gli edifici recuperati per un periodo decennale. La priorità deve essere data a quei progetti che valorizzino le produzioni artigianali, le competenze e le tradizioni locali, che prevedano forme di commercio equo e solidale e di turismo responsabile; alla promozione di eventi culturali volti a sensibilizzare l'opinione pubblica sulla cultura dell'accoglienza allo scopo di prevenire intolleranza e razzismo; a programmi di formazione rivolti alla pubblica amministrazione.

La legge calabrese n. 18 non è stato frutto di un legislatore particolarmente fantasioso, ma l'istituzionalizzazione di esperienze di accoglienza locale spontaneamente sviluppatesi in alcuni paesi della Locride⁸⁴. Le perplessità maggiori attengono più che altro all'attuazione degli obiettivi e alla esiguità degli stanziamenti finanziari che sono poca cosa; e, tuttavia, «quel poco è già tanto in un paese-nazione che impone agli immigrati una tassa correlata alla richiesta del permesso di soggiorno. Il *metterci qualche euro* da parte della Regione Calabria può essere preso se non altro come una dichiarazione di intenti operata con il coraggio di andare controcorrente rispetto al *trend nazionale*»⁸⁵.

Da ultimo, anche la Regione Basilicata si è dotata di una normativa assai interessante nella misura in cui cerca di tenere insieme accoglienza, tutela e integrazione dei cittadini stranieri migranti e dei rifugiati. Si tratta della l. r. n. 13 del 2016 che, a fronte di una estrema laconicità dello Statuto lucano a proposito di migranti e immigrazione, ha finalità di ampio respiro laddove, ad esempio, nei proclami iniziali prefigura politiche regionali miranti a garantire pari opportunità di accesso a tutta una serie di servizi (socio-assistenziali, socio-sanitari, conciliatici e di istruzione) e a favorire il «reciproco riconoscimento e la valorizzazione delle diverse identità culturali, religiose e linguistiche (art. 1, c. 3). Destinatari della legge, conformemente alla scelta “restrittiva” operata a livello statutario, restano i «dimoranti o presenti sul territorio regionale ed in regola con le disposizioni sull'ingresso ed il soggiorno nel territorio nazionale» [art. 2, c. 1, lett. a)] nonché i richiedenti e i titolari di forme di

⁸³ In Calabria, come anche in Puglia, Sicilia e Campania, le condizioni abitative degli immigrati, soprattutto degli stagionali impiegati nel comparto agricolo, sono state assimilate a vera e propria “segregazione abitativa”, autentici ghetti per spiegare la natura dei quali viene usato il concetto di “seclusione”, ossia «di una sistemazione spaziale che rafforza la sovrapposizione di lavoro, tempo libero, riposo e più in generale la riproduzione della vita quotidiana di un individuo o di un gruppo di individui, in un unico luogo», cfr. F. GAMBINO, *Migranti nella tempesta: avvistamenti per l'inizio del nuovo millennio*, Ombre corte, Verona, 2003, 104. La drammaticità della situazione della cartiera di Rosarno è la stessa che si può osservare nell'area di Cassibile (Siracusa), della Capitanata (Foggia), di Nardò (Lecce), dell'Agro Aversano (Caserta), della Piana del Sele (Salerno) solo per citarne alcune. Si veda, al proposito, *Terraingiusta. Rapporto sulle condizioni di vita e di lavoro dei braccianti stranieri in agricoltura*, in [MEDU](#), aprile 2014.

⁸⁴ Si veda A. SARLO, *Riace e la Dorsale della solidarietà: la Calabria che sorprende*, in *Welfare oggi*, 1, 2015, 36-42 e della stessa *L'immigrazione nella Calabria dall'economia fragile*”, in M. BALBO (a cura di), *Migrazioni e piccoli comuni*, Franco Angeli, Milano, 2015.

⁸⁵ Cfr. M. RICCA, *Riace, il presente è*, cit., 81 (c.v. dell'A.).

protezione internazionale e nazionale. Tra gli obiettivi, invece, pare doversi sottolineare soprattutto la promozione, da parte della Regione, e in raccordo con gli Enti pubblici e le ONG presenti sul territorio, della realizzazione del “Sistema Integrato Regionale Migranti” per l’inclusione dei rifugiati e dei cittadini stranieri e finalizzato al perseguimento, *inter alia*, di considerare *mainstream* i fenomeni migratori e cioè come componenti strutturali e ordinarie del contesto economico sociale della regione e collocandoli, pertanto, nell’ambito di programmazioni adeguate e definite. Nel Piano regionale per l’immigrazione, di valenza biennale, dovranno essere definite le metodologie per far fronte a flussi straordinari attraverso interventi straordinari per la prima accoglienza (art. 4, c. 4).

Tra gli interventi da privilegiare per l’erogazione dei finanziamenti rilevano la gestione dell’accoglienza e dell’orientamento legale e sociale degli stranieri migranti e dei rifugiati presso le comunità locali «sulla base degli standard qualitativi previsti dal Sistema di protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati» [art. 6, c. 1, lett. b)], il sostegno alla creazione di nuove attività economiche imprenditoriali con lo strumento del microcredito per i destinatari della legge nonché la gestione della assistenza per i soggetti migranti vulnerabili. L’ascendente della legge regionale calabrese n. 18 del 2009 si fa più palese laddove si prescrive che la priorità finanziaria sarà accordata ad interventi che considerino l’accoglienza di stranieri migranti e rifugiati «come parte integrante di programmi di sviluppo e di valorizzazione delle vocazioni agricole, industriali, turistiche e artigianale delle comunità locali, anche con riferimento a progetti di economia solidale, cooperativa e di inclusione occupazionale per giovani e donne» (art. 6, c. 3)⁸⁶.

3. Logiche bottom up e top-down nei metodi di accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti protezione internazionale

Si è ricordato come la l. r. Calabria n. 18 del 2009 abbia istituzionalizzato alcune esperienze virtuose di accoglienza a livello locale che, spontaneamente, si erano sviluppate lungo la c.d. “dorsale dell’ospitalità”, un’area della Locride, e in specie a partire da Badolato (nel dicembre 1997) e da Riace (nel 1998), dopo l’arrivo di circa 300 profughi curdi. La legge, al di là di ogni possibile e plausibile remora quanto alla possibilità di realizzazione degli obiettivi in essa previsti, è parsa sin da subito assai innovativa in quanto ha cercato di trasporre sul piano della prescrittività giuridica una sperimentazione di *governance* etica sviluppatasi in contesti assolutamente periferici (al limite dello spopolamento) con l’obiettivo di metterla a sistema sull’intero territorio regionale. Queste esperienze “dal basso”, come altre simili in altri contesti territoriali, hanno giocato un ruolo rilevante nel tortuoso (e affatto concluso) processo di costruzione del sistema di accoglienza e integrazione italiano la cui particolarità è appunto da attribuire, in generale, «ad una rete composita di attori sociali e istituzionali che sperimenta localmente delle pratiche di accompagnamento al welfare nella cosiddetta accoglienza integrata»⁸⁷ e, nello specifico, di alcune aree del Mezzogiorno, anche alla possibilità di innescare processi virtuosi di sviluppo sostenibili.

A ripercorrere le tappe più rilevanti del processo di istituzionalizzazione delle pratiche di accoglienza⁸⁸ diffusa e integrata lungo la dorsale della solidarietà della Locride (e, ripetiamo, qui in maniera più intensa che altrove), ci si imbatte in dinamiche di senso opposto assai rilevanti. Per far fronte alle esigenze di prima accoglienza e soccorso di profughi a seguito della crisi albanese del 1991 o comunque provenienti dall’area balcanica, era stato adottato il d.l. 541/1995, conv. in l. n. 563/95, meglio noto come Legge Puglia. La normativa, cui si ricorre ancora oggi per tentare di dare

⁸⁶ L’articolato della legge lucana in commento prevede poi l’istituzione della Consulta regionale per i cittadini stranieri migranti e rifugiati particolarmente rappresentativa, il registro delle associazioni e degli enti per i fenomeni migratori e il registro regionale dei mediatori culturali.

⁸⁷ Così A. ELIA, E. JOVELIN, *Rifugiati e welfare*, cit., 6.

⁸⁸ Su cui si veda, N. PETROVIĆ, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto di asilo in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2016, 64 e ss. Si veda, poi, da ultimo F. V. VIRZÌ, *L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale: un'indagine sulle procedure di gara*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, 2017, 1 e ss.

copertura giuridica a c.d. *hotspot* o “punti di crisi”⁸⁹, istituiva il primo embrione degli attuali centri di accoglienza, decretando per il triennio 1995-97 l’apertura di strutture ricettive lungo la frontiera marittima pugliese.

A partire dalle esperienze di accoglienza maturate a livello locale e dalla necessità delle stesse associazioni del terzo settore di costruire una rete più strutturata di assistenza che coinvolgesse gli enti locali, nell’ottobre del 2000, viene firmato un Protocollo di Intesa tra il Ministero dell’Interno, l’Anci e l’UNHCR per la realizzazione del Piano Nazionale Asilo (PNA diventato operativo nel 2001), ossia il primo sistema pubblico per l’accoglienza di richiedenti e rifugiati diffuso sul tutto il territorio nazionale e coinvolgente istituzioni centrali e locali⁹⁰. Il nuovo sistema avrebbe dovuto fare perno non più sulle associazioni di volontariato ma sui Comuni chiamati a progettare e a gestire progetti locali attraverso il coordinamento degli sforzi di tutti i soggetti coinvolti nell’assistenza e nella integrazione⁹¹.

L’art. 32 della l. n. 189/2002, la legge Bossi-Fini, ha istituzionalizzato la rete integrata di accoglienza diffusa attraverso la costituzione del Sistema di protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) e l’istituzione di una struttura di coordinamento del sistema⁹², affidandone la gestione all’Anci (che a sua volta si avvale del supporto operativo della fondazione Cittalia). Il legislatore del 2002, però, all’art. 32, c. 1, disciplinava anche i casi di trattenimento, obbligatorio o facoltativo, dei richiedenti asilo da attuare all’interno di apposite strutture, i Centri di identificazione, poi aperti quasi sempre in prossimità degli organismi deputati a esaminare le domande di asilo (le Commissioni territoriali per il riconoscimento dello *status* di rifugiato) e, quindi, quasi esclusivamente tra Puglia, Calabria e Sicilia⁹³.

Nel periodo tra il 2002 e il 2011, l’incremento dei posti e degli accolti nel sistema SPRAR è stato costante pur se molto contenuto (1365 posti nel 2003, 4388 nel 2008 e 3979 nel 2012) e, soprattutto, è stato “affiancato” da altre strutture governative di accoglienza anch’esse diffuse sul territorio nazionale. Si tratta dei Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA), istituiti con d.p.r. 303/2004 e poi confluiti nel d.lgs. 25/2008 per consentire l’identificazione del richiedente e fornire accoglienza

⁸⁹ Il decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13 (recante “Disposizioni urgenti per l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell’Unione europea), conv. con modif. dalla l. n. 46/2017 (cd legge Minniti-Orlando) introduce nel TUI l’art. 10 *ter* il cui primo comma prova a fornire base legale al “sistema basato sui punti di crisi” (*hotspot approach*), pensato dalla Commissione europea già prima della Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico sociale europeo e al Comitato delle regioni in merito alla “Agenda europea sulla migrazione” del 13 maggio 2015 [Bruxelles, 13.5.2015, COM (2015) 240 final]). La finalità del metodo *hotspot* era quella di aiutare gli Stati impegnati in prima linea (Italia e Grecia) per «condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo». Operazioni queste ultime che non sarebbero state più, dunque, appannaggio delle sole autorità nazionali ma frutto della collaborazione con i funzionari delle pertinenti agenzie europee. Ad oggi, i punti di crisi sono quattro: Lampedusa, Pozzallo, Trapani e Porto Empedocle. Si vedano, al proposito, L. MASERA, *I centri di detenzione cambiano nome ed aumentano di numero, e gli hotspot rimangono privi di base legale: le sconfortanti novità del Decreto Minniti*, in penalecontemporaneo.it, 2, 2017; F. CASSIBBA, *Il “trattenimento” del migrante irregolare nei «punti di crisi» ex art. 10-ter d.lgs n. 286 del 1998 nel prisma della Convenzione europea*, in [Questione Giustizia](#), 2017; C. LEONE, *La disciplina degli hotspot nel nuovo art. 10 ter del d.lgs. 286/98: un’occasione mancata*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, 2017, 1 ss.; L. SCOMPARIN, *Domande inevase, occasioni mancate e singolari novità procedurali: Governo e Parlamento alla ricerca dell’efficienza nella gestione dei flussi migratori e dei procedimenti per il riconoscimento della protezione internazionale*, in *Legislazione penale*, luglio 2017, 4.

⁹⁰ A fornire l’occasione era stato, nell’autunno del 2000, l’istituzione da parte del Consiglio dell’Unione europea del Fondo europeo per i rifugiati per sostenere le azioni degli Stati membri in materia di accoglienza, integrazione e rimpatrio assistito di richiedenti asilo e rifugiati. Sul ruolo delle autonomie territoriali in materia di accoglienza dei richiedenti asilo si veda A. ANNONI, *Autonomie e obblighi di accoglienza dei richiedenti asilo*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino 2014. 194 e ss.

⁹¹ Al primo bando ove si invitavano i Comuni a presentare progetti per l’accoglienza ne furono presentati ben 137, di cui 114 giudicati ammissibili e 59 finanziati in base alle risorse disponibili.

⁹² Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali.

⁹³ I Centri di identificazione sono stati istituiti a Foggia (Borgo Mezzanone, Crotone (Sant’Anna), Caltanissetta (Pian di Lago), Trapani (Salina Grande) e Gorizia (Gradisca d’Isonzo).

durante la procedura per il riconoscimento dello *status* di protezione internazionale⁹⁴. E si tratta anche dei Centri di Primo soccorso e Accoglienza che stanno alla definizione del Ministero dell’Interno sono strutture che «ospitano gli stranieri al momento del loro arrivo in Italia», dove ricevono le prime cure mediche necessarie, vengono foto-segnalati e possono richiedere la protezione internazionale. Solo due delle strutture attive con funzioni di CPSA, tutte “ovviamente” situate nelle regioni meridionali⁹⁵, sono state istituite con decreto ministeriale mentre nulla è dato sapere quanto alla formale istituzione degli altri due.

Il 2011 rappresenta un anno di snodo nella storia dell’accoglienza italiana in quanto a seguito dello scoppio delle Primavere arabe e dell’aumento degli sbarchi⁹⁶, la scelta del Governo non è stata quella di rafforzare immediatamente la rete SPRAR ma di predisporre un costoso e discutibile sistema parallelo organizzato e coordinato dalla Protezione civile, basato non sul meccanismo dell’accoglienza volontaria ma sull’assegnazione a ciascuna regione di un certo numero di migranti (poi collocati con il coinvolgimento delle prefetture in strutture all’uopo individuate). L’approccio emergenziale, adottato per gestire “Emergenza Nord Africa” e formalmente abbandonato nel febbraio del 2013, ha “ipotecato” l’evoluzione del sistema di accoglienza italiano che lentamente era stato avviato nel decennio precedente. È in questa fase che, infatti, in virtù della proclamazione dello stato di emergenza e del ruolo “debordante” assunto dalla Protezione civile, proliferano i centri di grandi dimensione e l’ingresso nella rete nel ruolo di enti gestori da parte di soggetti privi di esperienza e talora anche di scrupoli⁹⁷.

È da allora che la *maitrise* del sistema continua ad oscillare tra tentativi di normalizzazione e di riconduzione ad unità della varietà dei centri in cui l’accoglienza si articola e il continuo riemergere, sotto forme e nomi diversi, di ulteriori tipologie di strutture che dovrebbero sostituirsi a quelle preesistenti e che, invece, finiscono soltanto per sovrapporsi alle stesse.

L’idea di perseguire una *governance* di sistema dell’accoglienza attraverso un unico modello riconducibile alla rete SPRAR era alla base dell’Intesa tra Governo, Regione ed enti locali (in sede di Conferenza unificata del 10 luglio 2014) che ha definito il “Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati”⁹⁸. In tale documento si ribadiva la necessità di operare su due piani contemporaneamente coniugando, da una parte «la necessità di dare risposte immediate alle impellenti esigenze di accoglienza delle persone che arrivano in numeri molto elevati sulle coste meridionali e nei luoghi di frontiera» e, dall’altra, «l’assoluta e indifferibile necessità di impostare subito un “piano strutturato” che permetta di ricondurre a gestione ordinaria e programmabile gli interventi relativi sia agli adulti che ai minori non accompagnati».

La distinzione tra una fase di primo soccorso (da espletare nei CPSA nelle regioni di sbarco), una di prima accoglienza (in centri regionali di ultima generazione), una di seconda accoglienza e integrazione (sistema SPRAR) e la necessità di assicurare il tempestivo passaggio da una fase all’altra indicate nella Intesa hanno poi trovato la loro sistematizzazione nel d. lgs. n. 142 del 2015⁹⁹ (di

⁹⁴ Il centro polivalente di Sant’Anna a Crotone testimonia la varietà delle strutture governative di accoglienza: aperto nel 1999, esso è divenuto il più grande centro di accoglienza in Europa, è stato un Centro di identificazione ed espulsione, è stato ed è un CARA. In realtà, esso è anche uno dei centri più discussi. È del maggio 2017, la notizia dell’arresto di ben 68 persone a vario titolo implicate nella gestione della enorme struttura su cui avrebbe allungato i tentacoli la cosca di ‘ndrangheta degli Arena di Isola Capo Rizzuto.

⁹⁵ Agrigento (Lampedusa), Cagliari (Elmas), Lecce (Otranto), Ragusa (Pozzallo).

⁹⁶ Nel 2010 gli sbarchi erano stati 4406 per arrivare a 62.692 nell’anno successivo.

⁹⁷ Sarebbe sufficiente ricordare le vicende della inchiesta giudiziaria nota come “Mafia capitale”.

⁹⁸ Circolare n. 6909 dell’1 agosto 2014.

⁹⁹ È stato notato come la sussidiarietà verticale assuma una portata maggiore nel sistema ordinario dell’accoglienza. La gestione dei centri di prima accoglienza (CPA) è preferenzialmente affidata agli enti locali, laddove il sistema SPRAR, ove si svolge la seconda accoglienza, è costituito, come si è visto, dalla rete degli enti locali, che su base volontaristica aderiscono a un bando ministeriale, e il Servizio Centrale che è una struttura di coordinamento del Ministero dell’Interno affidata, con convenzione, all’ANCI. Nel sistema straordinario, invece, la portata del principio è certamente ridotta in quanto i Centri di accoglienza straordinari (CAS) vengono individuati dalle prefetture, sentito l’ente locale interessato. Cfr. F. V. VIRZÌ, *L’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale: un’indagine sulle procedure di gara*, cit., 2.

recepimento, peraltro, della Direttiva 2013/33/UE). Quest'ultimo prevede che, alle operazioni di primo soccorso, debba seguire il trasferimento in strutture governative di prima accoglienza denominate *hub* regionali/interregionali o nelle strutture temporanee già esistenti ed operative sul territorio (i CDA, i CPSA e i CARA). Ogni Regione avrebbe dovuto dotarsi di almeno un *hub* con capienza tra i 200 e i 350 posti letto. La loro funzione avrebbe dovuto essere, atteso che ad oggi ne è stato istituito solo uno in Emilia-Romagna, quella di colmare gli spazi vuoti tra il primo e il secondo sistema di accoglienza, creando un collegamento più strutturale anche al fine di evitare dispersioni sul territorio. Detto in altri termini, il loro ruolo dovrebbe essere quello di predisporre una prima forma di accoglienza per gli stranieri già foto-segnalati e sottoposti a *screening* sanitario e che abbiano espresso la volontà di chiedere protezione internazionale. La gestione degli *hub*, a norma dell'art. 9, c. 2 del d.lgs. 142/2015, può essere affidata agli enti locali, anche associati o a enti pubblici o privati «che operano nel settore dell'assistenza ai richiedenti asilo o agli immigrati o nel settore dell'assistenza sociale, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici»¹⁰⁰.

L'attivazione dei nuovi centri governativi in tutto il territorio avrebbe dovuto rispondere anche all'esigenza di distribuire tra le diverse regioni l'onere della gestione della prima accoglienza, subito dopo le primissime fasi che gioco forza impegnano prevalentemente Sicilia e Calabria. Come si è però anticipato, ad eccezione del caso di Bologna, nessuna di queste strutture è stata attivata e per far fronte alle esigenze della accoglienza si è dovuto far ricorso massiccio, una volta ancora, alle misure straordinarie previste dall'art. 11 del d.lgs. n. 142. Tale ultima disposizione prevede infatti che, ove sia esaurita la disponibilità all'interno dei costituendi *hub* regionali e non ci siano più posti disponibili nei progetti SPRAR, e in caso di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, il prefetto possa disporre l'accoglienza in strutture temporanee (i Centri di accoglienza straordinaria), individuate dalle prefetture-uffici territoriali del governo, sentito l'ente locale nel cui territorio la struttura è situata. In casi di estrema urgenza, poi, non si seguono le procedure di affidamento dei contratti pubblici ma si ricorre alle procedure di affidamento diretto (art. 11, c. 2).

Per tentare di addivenire alla risoluzione delle iniquità cagionate dalla persistente varietà dei centri in cui si articola il sistema di accoglienza¹⁰¹ e dall'asimmetria nella distribuzione territoriale degli oneri dell'accoglienza, nell'ottobre del 2016 è stato adottato il Piano nazionale di ripartizione dei richiedenti asilo e rifugiati (Piano di accoglienza diffusa)¹⁰². Esso prevede un sistema di distribuzione dei richiedenti su tutto il territorio nazionale secondo criteri di gradualità, volontarietà, sostenibilità (legata alla quota di ripartizione del fondo per le politiche sociali tra le regioni), proporzionalità demografica. Al fine di incoraggiare anche i comuni 'recalcitranti' a contribuire alla realizzazione del modello unico di accoglienza e, così, ridurre il problematico canale dell'accoglienza straordinaria, è stata prevista una "clausola" di salvaguardia" che rende esenti dall'attivazione di Centri di accoglienza straordinari quei comuni che abbiano anche solo manifestato la volontà di aderire alla rete SPRAR.

La succinta ricostruzione del quadro normativo e delle dinamiche del sistema di accoglienza italiano restituisce, al di là di una certa vischiosità, la volontà di ricondurre le forme dell'accoglienza e della integrazione dei migranti forzati ad un modello tendenzialmente virtuoso, quello inerente allo SPRAR, che vede protagonisti gli enti locali e le associazioni del terzo settore, "supportati" a loro volta da normative regionali variamente inclusive. Il punto dirimente è, però, che non si può imporre agli enti locali di diventare protagonisti di un copione di cui non si condividono trama e finalità. Tra le esigenze primarie e gli interessi di molte comunità locali quelle legate alla accoglienza dei migranti forzati paiono assolutamente recessive. Altrimenti detto, la reticenza di una consistente quota degli

¹⁰⁰ Il c. 3, art. 9, del d.lgs 142/2015 prevede, poi, che le strutture sorte in seguito alla c.d. Legge Puglia del 1995 possono essere destinate, con decreto del Ministro dell'Interno, alle funzioni tipiche degli *hub*.

¹⁰¹ Cambiano la natura dell'ente gestore (pubblico o del privato sociale), gli obiettivi di massima (prima e seconda accoglienza, solo accoglienza o accoglienza e inserimento socio-lavorativo), l'approccio (progettuale votato a percorsi di autonomizzazione o meramente assistenzialista o di mero supporto logistico), le caratteristiche strutturali (centri collettivi anche di 200 e più persone o appartamenti singoli o comunque strutture a dimensioni "umane"), per la tipologia dei servizi erogati.

¹⁰² Direttiva del Ministro dell'Interno dell'11 ottobre 2016.

ottomila comuni astrattamente coinvolgibili nella progettazione di una accoglienza empatica e solidale ha probabilmente una matrice politico-ideologica e risponde a logiche elettorali alquanto lontane dall'idea che l'accoglienza possa avere effetti benefici sulle comunità locali.

4. Notazioni conclusive

Nelle dinamiche dei rapporti tra Stato, regioni ed enti locali, come si è visto, un ruolo affatto secondario è stato svolto, nell'ultimo ventennio, dalle normative e dalle politiche migratorie. Con le riflessioni portate avanti in questo lavoro, lunghi dal voler offrire una indagine esaustiva delle legislazioni e delle politiche regionali¹⁰³, si è tentato di indagare talune tendenze che paiono differenziare le risposte territoriali ai fenomeni migratori. Si è opportunamente notato come i soli interventi legislativi in materia di immigrazione, nelle sue molteplici caratterizzazioni, non siano di per sé sufficienti a cogliere la complessità del fenomeno: la *policy* regionale per gli immigrati, infatti, «non si esaurisce nella formulazione di nuove o più aggiornate leggi ma al contrario ha una complessa filigrana fatta di programmazione settoriale, programmazione sociale, disciplina delle fonti di finanziamento che provengono dall'Unione europea, adattamento dei servizi pubblici ai cittadini stranieri, così come vanno considerate anche iniziative politiche o normative di mero valore simbolico»¹⁰⁴. Queste ultime, in particolare, hanno rappresentato spesso il pretesto di un ben più complesso scontro giuridico e politico sulla diversa maniera di intendere e gestire la questione migratoria finendo per acquisire una marcatura decisamente ideologica ed elettoralistica mentre altrove, palesando una più matura capacità collaborativa e solidaristica, nel campo della politica dell'integrazione sono state costruite politiche e prassi decisamente innovative. A ciò si deve aggiungere l'apporto dirimente della giurisprudenza costituzionale che, a fronte del contenzioso tra lo Stato e le regioni, ha precisato e definito il riparto delle competenze in una materia, l'immigrazione, ontologicamente segnata dalla trasversalità. Nelle politiche dell'accoglienza, così come più in generale in materia di integrazione dei nuovi arrivati, l'accesso alle prestazioni sociali (messo peraltro a repentaglio per gli stessi cittadini) assume un ruolo della cui importanza non può dubitarsi. Anzi, come si fa notare, il modo in cui vengono declinati i doveri di solidarietà di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione, tanto nella normativa statale che in quella regionale, rivela nel profondo a quale tipo di coesione sociale le istituzioni vogliono tendere¹⁰⁵. Ed è certamente sintomatico che proprio in tema di provvidenze di assistenza sociale, come anche dell'accesso all'abitazione, si sia registrato un importante contenzioso che ha coinvolto non solo il Giudice delle leggi, ma anche i giudici ordinari alle prese con amministrazioni pubbliche non sempre accondiscendenti verso quanto reiteratamente ribadito in sede giurisdizionale¹⁰⁶.

Una particolare, e forse utile, angolazione da cui guardare alla differente risposta territoriale alla sfida dei processi migratori è quella che muove dalle asimmetrie nel sistema dell'accoglienza. Dai dati disponibili per il 2016, si evince come dei 188.084 migranti accolti nel sistema, il 73% era ospitato nei centri CAS, il 7,8% nelle altre strutture di prima accoglienza (CPSA, CDA e CARA), lo

¹⁰³ Rileva quanto frammentari siano gli interventi regionali, a cagione principalmente delle differenziazioni su base regionale e locale del *welfare*, anche P. CARROZZA, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO, *Metamorfosi della cittadinanza*, cit. 86.

¹⁰⁴ Così M. VRENNA, *Le regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA, *La governance dell'immigrazione*, cit., 397.

¹⁰⁵ Cfr. F. POLITI, *Dignità dell'uomo, diritti sociali e tutela dell'immigrato*, in F. BILANCIA, F.M. DI SCIULLO, F. RIMOLI (a cura di), *Paura dell'altro. Identità occidentale e cittadinanza*, Carocci, Roma 2008, 319.

¹⁰⁶ Tra i moltissimi esempi, si può ricordare come, di recente, la Corte d'appello di Milano abbia respinto l'appello dell'INPS contro l'ordinanza del Tribunale di Milano che aveva ordinato all'Istituto di riconoscere il premio nascita di cui all'art. 1, comma 353 della l.n. 232/2016 a tutte le madri regolarmente soggiornanti e non soltanto a quelle lungosoggiornanti o titolati di protezione internazionale come preteso dall'INPS con la circolare n. 39/2017. Si veda la ricostruzione della faccenda in [ASGI](#). Sul sito dell'ASGI sono, peraltro, riportate con estrema dovizia di particolari tutti i casi di discriminazione delle normative regionali e statali in materia di accesso alle prestazioni socio-assistenziali (e non solo).

0,4% negli *hotspot* e solo il restante 18,7% nei progetti afferenti alla rete SPRAR. A metà luglio 2017, i posti di accoglienza complessivamente disponibili erano 205.003, di cui il 77,4% nei CAS, il 15,3% nello SPRAR e il 7,3% nei centri di prima accoglienza¹⁰⁷.

Il sistema non è solo multiforme ma, ed è questo il profilo per noi più rilevante, frammentato e sbilanciato a livello regionale. In Lazio, Sicilia, Calabria e Puglia si registra più del 55% delle presenze nei centri SPRAR laddove, ad esempio, nel Veneto ve ne è una percentuale davvero bassa (solo il 2,2%)¹⁰⁸. Le strutture che funzionano come Centri di accoglienza straordinaria sono invece distribuite principalmente in Lombardia (per il 2016 ben il 15,7%), Toscana, Emilia Romagna, Piemonte e Veneto.

Parimenti interessante è la disamina della distribuzione territoriale degli enti locali che hanno deciso di aderire alle SPRAR e sperimentare, così, a livello locale politiche di prossimità che ‘praticano’ accoglienza e integrazione secondo moduli cooperativi pubblico/privato di notevole interesse. Un comune ogni otto, nel 2016, ha aderito alla rete SPRAR e quasi sempre nel Mezzogiorno. In Calabria, ad esempio, nell’ottobre del 2017 ben 190 comuni (sui 405 esistenti) hanno sottoscritto il Protocollo di Intesa per aderire al sistema SPRAR (e di questi in 140 c’era già stata una delibera consiliare). Un altro dato particolarmente interessante è che, sempre nel 2016, dei 210 episodi censiti che in forme diverse esprimono il rifiuto di accogliere migranti, richiedenti asilo e rifugiati, la ricorrenza maggiore si concentra nel Centro Nord¹⁰⁹.

Si può presumere che le ragioni per cui le amministrazioni comunali di una parte consistente delle regioni del Nord non manifestino nessuna intenzione di aderire alla rete SPRAR siano di natura prettamente ‘politica’. Attivare sui propri territori percorsi di integrazione e accoglienza dei migranti forzati significherebbe, infatti, accedere ad una idea di solidarietà che, evidentemente, per quelle comunità locali è foriera di disordine sociale e inutile dispendio di risorse. D’altro canto, una lettura scevra da ogni enfasi solidaristica potrebbe portare a credere che per i comuni del Sud l’adesione alla rete SPRAR si giustifichi prevalentemente con la possibilità di attingere a nuove risorse finanziarie in grado di stimolare le fragili economie locali.

Come di consueto, forse, *in medio stat veritas*. Non è la sola possibilità di fruire di risorse finanziarie a spingere una parte considerevole di enti locali ubicati nelle regioni meridionali ad aderire al sistema dell’accoglienza integrata della rete SPRAR, ma anche il tentativo di attivare percorsi di sviluppo locali e contrastare, per tale via, alla sempiterna emorragia dei propri cittadini. La presenza dei migranti in tali comunità locali sembra fornire nuova linfa grazie ad gioco di mutuo aiuto che, come si è giustamente notato, arricchisce «di nuove e originali sfumature “locali” le molteplici declinazioni dei principi costituzionali di solidarietà ed egualianza»¹¹⁰.

¹⁰⁷ Dati disponibili su *Rapporto sulla protezione internazionale...* cit., 134 ss.

¹⁰⁸ *Ibidem*, 116 e ss.

¹⁰⁹ Cfr. *Accoglienza. La propaganda e le proteste del rifiuto, le scelte istituzionali sbagliate*, a cura di Lunaria, marzo, 2017. Nel giugno del 2017, alcuni consiglieri regionali veneti hanno presentato una Risoluzione (n. 38) dal significativo titolo “Il veneto dalla parte dei Comuni: stop ai ricatti dello Stato, stop alle adesioni forzate al sistema SPRAR”. A detta dei soggetti proponenti l’adesione alla rete SPRAR, nominalmente su base volontaristica, nasconderebbe un sistema forzoso e ricattatorio imposto dalle Prefetture affinché i Comuni si mettano a disposizione per l’accoglienza dei “presunti” profughi.

¹¹⁰ Così S. POLIMENI, *Un imprevedibile circuito virtuoso*, cit., 407.