



27 NOVEMBRE 2019

Politiche e strutture di accoglienza
delle persone migranti

di Francesco Manganaro
Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università *Mediterranea* di Reggio Calabria



Politiche e strutture di accoglienza delle persone migranti*

di Francesco Manganaro

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università *Mediterranea* di Reggio Calabria

Abstract: Il lavoro passa in rassegna la complessa evoluzione normativa in tema di immigrazione, fino alla recente emanazione dei due decreti sicurezza ed alla decisione della Corte costituzionale su uno di essi. Questioni antropologiche e sociologiche confluiscono in una disciplina normativa troppo spesso segnata da fatti occasionali e che ha portato ad una sottovalutazione del fenomeno, impedendo di impiantare politiche di lungo periodo. E' necessario che i diritti umani dei migranti non siano solo enunciati, ma realizzati attraverso strutture di accoglienza e percorsi di integrazione, che garantiscano la dignità umana e consentano di perseguire quella coesione sociale che è in grado di garantire anche il diritto alla sicurezza. Nel principio di solidarietà dell'art. 2 Costituzione, che prevede la cura dell'*altro*, si può trovare la sintesi tra tutela dei diritti umani e garanzia di sicurezza dello Stato e dei cittadini.

Sommario: 1. Il fenomeno migratorio. 2. I principi costituzionali. 3. L'evoluzione della disciplina normativa: la fase della prima regolazione. 4. La disciplina organica della legge Turco-Napolitano. 5. L'inversione di tendenza nella legge Bossi – Fini. 6. Il consolidamento della criminalizzazione nel c.d. pacchetto sicurezza. 7. Le misure introdotte dal decreto Minniti-Orlando. 8. Il Testo unico alla luce delle nuove disposizioni dei cc. dd. decreti sicurezza. 9. Il giudizio della Corte costituzionale sul primo decreto sicurezza. 10. Il riconoscimento dei diritti nella giurisprudenza della Corte costituzionale. 11. L'organizzazione dell'accoglienza per l'effettiva tutela dei diritti. 12. Conclusioni.

1. Il fenomeno migratorio

La legislazione in materia di immigrazione si è sviluppata in maniera caotica e disordinata, sempre più condizionata da schemi ideologici e da spinte emotive che da effettive esigenze di corretta gestione dell'accoglienza secondo i principi dell'ordinamento costituzionale e sovranazionale e dalla ragionevole esigenza di tradurre tali principi in politiche di lungo periodo ed in strutture adeguate a realizzarli.

Le più recenti disposizioni normative, intitolate al Ministro dell'Interno, hanno contribuito ad esacerbare uno scontro, che trascura le origini del fenomeno e la mancanza di politiche complessive di integrazione, rafforzando l'idea di un'immigrazione fonte di criminalità, con misure sanzionatorie non solo abnormi, ma finanche inefficaci a garantire la prevenzione criminale¹.

* Articolo sottoposto a referaggio. Un ringraziamento a Marco Calabrò per le osservazioni sulla prima stesura del lavoro.

¹ C. BASSU, *Flussi migratori e democrazie costituzionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 2, 488.

Perciò, prima di esaminare le ultime rilevanti novità normative introdotte dal [d.l. 4 ottobre 2018, n. 113](#), convertito con modificazioni dalla [l. 1 dicembre 2018, n. 132](#) e dal più recente d.l. 14 giugno 2019, n. 53, convertito con modificazioni dalla l. 8 agosto 2019, n. 77, è necessario ricostruire il sostrato sociale sul quale si è dispiegata l'evoluzione normativa.

Lo spostamento di intere popolazioni o di un gran numero di persone da un territorio ad un altro è un fatto assai frequente nella storia dei popoli, non certo legato solo alle attuali vicende contingenti². E' appena il caso di accennare – perché dato assai noto – che le maggiori migrazioni avvengono oggi tra e nei Paesi in ritardo di sviluppo, soprattutto africani, a motivo di guerre e dannosi eventi climatici, mentre il fenomeno della migrazione verso l'Europa è quantitativamente limitato, benché amplificato per motivi politici e per una mancata gestione comune da parte dell'Unione europea³.

Secondo il Ministero dell'Interno dall'agosto del 2017 a luglio del 2018 sono sbarcati sulle coste italiane 42.700 migranti, il 76,6% in meno dei dodici mesi precedenti⁴. Alla data del 29 maggio 2019 il flusso di immigrati si è ampiamente ridotto fino ad arrivare a 1.265 (con una riduzione dell'88,13% rispetto al 2018 e del 97,37% rispetto al 2017). Sono presenti nei centri di accoglienza 114.176 persone di cui 90 negli hotspot, 87.723 nei centri accoglienza, 26.363 nei Centri SIPROIMI (ex Sprar)⁵.

Nel 2016 i permessi per motivi di lavoro erano stati 12.873, mentre erano stati 358.870 nel 2010, cosicché, secondo l'ultimo rapporto Censis del 2018, “per un migrante entrare in Italia per lavoro è diventato praticamente impossibile: alla crisi economica ha corrisposto una riduzione degli ingressi previsti dal Decreto flussi e la fine delle sanatorie”.

La più evidente conseguenza è che, ristretto il canale dell'immigrazione per motivi economici, si allarga a dismisura quello della richiesta di asilo⁶, con le prevedibili complicazioni dovute all'eccessivo allungamento dei tempi dell'accertamento dello *status* di rifugiato, dovuto all'alto numero di richiedenti⁷.

In questi ultimi anni, nonostante le numerose disposizioni normative europee in materia di asilo, le politiche sull'immigrazione sono state lasciate alle iniziative degli Stati nazionali⁸, che hanno assunto

² M. COLUCCI, *Le stagioni del governo dell'immigrazione nell'Italia repubblicana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 2, 421, ss.

³ Per un'analisi di tipo demografico: M. LIVI BACCI, *L'Europa ha bisogno di un'immigrazione di massa?*, in *Il Mulino*, 2016, 6, 921 ss.; F. CORTESE, *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 2, 435 ss.

⁴ I numeri sono spesso oscillanti e contraddittori, per la difficoltà di conteggiare i migranti irregolari che escono dalle strutture, ma rimangono sul territorio nazionale. Sul punto, di recente: G. BUCCINI, *Quanti migranti irregolari in Italia? Salvini dice 90.000, il demografo e capo dell'Istat: «Sono 600 mila»*, in *Corriere della sera*, 3 maggio 2019.

⁵ Dati contenuti nella relazione del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno del 29 maggio 2019.

⁶ S. MAROTTA - M. D'ANDREA, *Il diritto di migrare: itinerari socio-giuridici e contraddizioni nella dicotomia tra migranti "economici" e richiedenti protezione internazionale*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 1/2018, 241 ss.

⁷ G. AMATO, *Immigrazione e asilo: problemi e prospettive*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 2, 556.

⁸ S. MIRATE, *Gestione dei flussi migratori e responsabilità statali: riflessioni problematiche tra normative interne, prassi amministrative e giurisprudenza CEDU*, in *Resp. civ. prev.*, 2, 2017, 43 ss., richiama la teoria del “doppio binario”,

atteggiamenti molto differenziati⁹. Tenendo conto del grado di integrazione, si configura un modello *multiculturale*, che consente l'accesso alla cittadinanza, mantenendo le specificità culturali; uno *neo-assimilazionista*, che garantisce la cittadinanza ma non l'autonomia culturale; uno *funzionalista*, che attraverso la politica della determinazione dei flussi prevede l'inclusione, ma limitatamente all'ambito lavorativo; infine, un modello c.d. *mediterraneo* – adottato nei Paesi più a Sud dell'Europa, tra cui l'Italia – caratterizzato dalla mancanza di una politica di lungo periodo sull'accoglienza dovuta alla convinzione che l'immigrazione nei propri territori sia solo di transito e non stanziale¹⁰.

La questione immigrazione è stata perciò, a partire dagli anni Novanta dello scorso secolo, utilizzata per motivi demagogici più che per costruire politiche virtuose e soprattutto strutture e percorsi di integrazione. Da una parte una concezione “irenistica”¹¹ ha ritenuto che il principio di solidarietà si traducesse in accoglienza di tutti, dall'altra che ogni “straniero” fosse un criminale, senza voler vedere lo sfruttamento dei lavoratori stranieri irregolari e le loro indecenti condizioni di vita.

La mancanza di una politica dell'integrazione ha comportato che tutti gli sforzi organizzativi dell'accoglienza non fossero adeguati, con la conseguenza che i centri di prima accoglienza diventassero – come meglio si vedrà in seguito - sovraffollati luoghi di lunga permanenza¹², dando adito alle strumentali critiche di chi tratta l'immigrazione soltanto come oggetto del codice penale.

2. I principi costituzionali

E' necessaria, perciò, una sintetica esposizione della normativa previgente, per meglio comprendere le modificazioni intervenute più di recente, sempre dal punto di vista dell'organizzazione dell'accoglienza per la tutela di diritti, che il presente lavoro intende specificamente esaminare.

Innanzitutto, viene ricordato in poche occasioni che la mobilità delle persone per motivi economici è un diritto riconosciuto dalla Costituzione, che all'art. 35 prevede “la libertà di emigrazione” configurata come un diritto attribuito a chiunque voglia migliorare la propria condizione economica, come conferma la collocazione dell'art. 35 Cost., inserito nel titolo II sui rapporti economici.

intendendo per tale la concorrente disciplina nazionale ed europea. Per una riflessione generale sulle politiche europee, anche in materia di immigrazione: B. MARCHETTI, *Sviluppi recenti nell'amministrazione dell'Unione europea: integrazione, disintegrazione o rigenerazione?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2018, 2, 509 ss.

⁹ M. PACINI, *Il trattenimento dei richiedenti asilo tra Carta UE dei diritti fondamentali e Cedu*. Nota a Corte di Giustizia UE, Grande sezione, 15 febbraio 2016, causa C-601/15, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 5, 658 ss.

¹⁰ S. GOZZO, *Quale integrazione? Politiche per l'accoglienza e percezione dell'immigrato in Europa*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2017, 1.

¹¹ M. SAVINO, *Il diritto dell'immigrazione: quattro sfide*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 2, 386.

¹² Sulla complessa *governance* che coinvolge diversi livelli di governo e associazioni della società civile nelle politiche di accoglienza, in particolare dei richiedenti asilo: F. CAMPOMORI, *La governance multilivello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, in *Ist. del fed.*, I, 2019, 5 ss.

E' la stessa Costituzione, perciò, a prevedere e garantire il diritto alla *migrazione economica*, fattispecie specifica ben diversa rispetto a quella prevista dall'art. 10 Cost., che garantisce l'asilo in Italia agli stranieri a cui è impedito, nel loro Paese, l'esercizio delle libertà democratiche. Se ne deve dedurre che la criminalizzazione avvenuta in questi anni dei migranti economici contraddice la Costituzione che la prevede come un diritto¹³.

Più in particolare, la materia "immigrazione" appare esplicitamente per la prima volta¹⁴ nel testo costituzionale con la riforma del titolo V del 2001, come materia di competenza esclusiva statale¹⁵, ma l'interpretazione della Corte è stata sempre ferma nel ritenere che tale competenza esclusiva riguardasse le politiche sull'immigrazione relative ai flussi di ingresso ed ai criteri per l'attribuzione della cittadinanza, ferma restando, invece, la competenza concorrente tra Stato e Regioni per quanto attiene alle politiche di accoglienza ed integrazione, comprese l'assistenza socio-sanitaria e l'istruzione. Afferma la Corte che, in materia di immigrazione, "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"¹⁶. Da questa prima sentenza prende avvio una lunga serie di decisioni che confermano la necessità – come in tutte le materie di legislazione concorrente – di una collaborazione tra Stato e Regioni.

E' per questo che si può distinguere fra politiche *dell'*immigrazione e politiche *per* gli immigrati, le prime relative alle modalità di ingresso ed ai suoi flussi, le seconde relative ai diritti sociali di essi¹⁷. Seguendo tale distinzione si può poi affermare che la cittadinanza è il titolo per l'esercizio dei diritti politici, mentre

¹³ Il profilo economico come causa di legittimazione ad ottenere la protezione internazionale è oggetto di un'interessante sentenza della Corte di Giustizia, Grande Sezione, 19 marzo 2019 in causa C-163/17, secondo cui il pericolo che una persona, senza sua responsabilità, possa trovarsi in "una situazione di *estrema deprivazione materiale* che non le consenta di far fronte ai suoi bisogni più elementari quali, segnatamente, nutrirsi, lavarsi e disporre di un alloggio, e che pregiudichi la sua salute fisica o psichica o che la ponga in uno stato di degrado incompatibile con la dignità umana" deve essere assimilata ad un trattamento inumano e degradante. E perciò, secondo la Corte, l'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali non impedisce che il giudice nazionale, investito del ricorso avverso la decisione di trasferimento di un richiedente protezione internazionale verso lo Stato di regola competente per l'esame della sua domanda, possa "sulla base di elementi oggettivi, attendibili, precisi e opportunamente aggiornati", impedire tale trasferimento quando ciò comporterebbe una situazione di estrema deprivazione materiale (corsivo nostro).

¹⁴ Art. 117, c. 2, lett. b) Cost.

¹⁵ L'art. 117, c. 2, lett. a) Cost. attribuisce alla legislazione esclusiva statale la disciplina del diritto di asilo e della condizione giuridica dello straniero, previsti dall'art. 10 Cost.

¹⁶ Corte cost., sent. 300/2005.

¹⁷ A. PATRONI GRIFFI, *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999, 327 ss.; A. RUGGERI, C. SALAZAR, "Ombre e nebbia" nel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V, in M. REVENGA SÁNCHEZ (a cura di), *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, Milano - Valencia, 2005, 337; C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2018, 141 ss.

la residenza¹⁸ – con i limiti che si vedranno in seguito – è il presupposto sufficiente per rivendicare la solidarietà economica e sociale, garantita dall’art. 2 Cost. a tutte le situazioni giuridiche connesse alla sfera della persona umana¹⁹.

Tuttavia, la più recente normativa, modificando i criteri per l’accesso ai luoghi di prima accoglienza, riporta sempre più alla regolazione statale la disciplina *della* immigrazione al conclamato fine di rendere sempre più limitante la politica *per* l’immigrazione²⁰.

3. L’evoluzione della disciplina normativa: la fase della prima regolazione

Il diritto interno dell’immigrazione è di formazione relativamente recente, anche perché il fenomeno migratorio è stato, sulla scorta del “modello mediterraneo”, a lungo sottovalutato dalle forze politiche e considerato dalla dottrina più sotto il profilo del riconoscimento dei diritti che per gli aspetti organizzativi necessari per realizzarli²¹. Si è così trascurata la rilevanza del fenomeno, per affrontare il quale non basta solo l’enunciazione di astratti principi o, al contrario, la predisposizione di misure repressive, quanto piuttosto una capacità organizzativa a fini inclusivi.

Innanzitutto, si osserva che la disciplina dell’immigrazione non solo si sviluppa su un livello comunitario ed uno nazionale, ma che la materia dell’accoglienza viene spesso regolata attraverso circolari ministeriali, che non sempre trovano fondamento in esplicite disposizioni di legge, creando non pochi dubbi sulla loro legittimità soprattutto quando incidono su libertà personali.

Dalla prima legge sull’immigrazione di cittadini extracomunitari n. 943 del 1986 emerge l’immagine di un Paese in grado di garantire diritti fondamentali ai lavoratori extracomunitari, quali parità di trattamento con i lavoratori italiani, accesso ai servizi sociali e sanitari, ricongiungimento familiare, sanzioni per i datori di lavoro che non denunciano l’assunzione di lavoratori extracomunitari.

La legge c.d. Martelli n. 39 del 1990 tenta di risolvere alcuni problemi che la legge precedente aveva sollevato, con soluzioni più o meno adeguate. L’aspetto positivo – secondo una linea coerente con la disciplina europea – è l’attribuzione di diritti agli stranieri non solo in quanto lavoratori. Viene anche abolita la riserva geografica, che fino ad allora limitava l’asilo politico ai cittadini provenienti dai Paesi

¹⁸ Sulla residenza come fondamento della cittadinanza amministrativa: F. MANGANARO, *Vecchi problemi e nuove prospettive della cittadinanza*, in F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE (a cura di), *Persona ed amministrazione. Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004, 221 ss.

¹⁹ In tal senso: A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in *Consulta online*, 2018, 533 ss.

²⁰ E’ quanto avvenuto con i cc.dd. decreti sicurezza, su cui *infra* par. 8.

²¹ Per una prima generale riflessione sul fenomeno dal punto di vista dell’organizzazione delle pubbliche amministrazioni: F. ASTONE, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA (a cura di), *Cittadinanza inclusiva e flussi migratori*, Soveria Mannelli, 2009. Più di recente, P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna, 2017; M. CONSITO, *La tutela amministrativa del migrante involontario*, Napoli, 2016; M. INTERLANDI, *Fenomeni immigratori tra potere amministrativo ed effettività delle tutele*, Torino, 2018.

collocati nell'orbita dell'Unione sovietica ed a questo scopo vengono creati i primi centri di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Si prevedono per la prima volta – secondo un modello “funzionalista” - i flussi di ingresso a misura delle effettive esigenze dell'economia, anche se manca un'adeguata organizzazione di un fenomeno di cui non si comprende ancora l'effettiva portata, che non è limitata ad un fattore occasionale o di breve durata.

Le prime immigrazioni di massa di persone che fuggono dalle guerre, allora in atto in Albania o nella *ex* Jugoslavia, creano, nei primi anni Novanta del secolo scorso, una vera e propria emergenza, che trova impreparata l'organizzazione dell'accoglienza.

La risposta a tale emergenza si concentra più sul versante criminale che non su quello dell'integrazione interculturale. Con la l. 388/93 viene ratificato l'accordo di Schengen che, aprendo le frontiere interne, introduce contemporaneamente misure per la prevenzione della criminalità e prevede una più intensa cooperazione giudiziaria tra le forze di polizia per la repressione dell'immigrazione clandestina all'interno di un'Europa senza più barriere per la libertà di circolazione dei propri cittadini.

4. La disciplina organica della legge Turco-Napolitano

Il primo tentativo di disciplinare organicamente la materia dell'immigrazione si rinviene nella legge n. 40 del 1998 (legge Turco - Napolitano), che regola in maniera più ampia la materia dell'immigrazione, nel rispetto dei diritti costituzionali da riconoscere agli stranieri.

Si vuole superare la fase emergenziale della disciplina sull'immigrazione, puntando all'integrazione sociale ed alla previsione di diritti e doveri degli stranieri, in forma e misura identica a quella dei cittadini italiani. La carta di soggiorno consente una nuova possibilità di integrazione; l'espulsione viene limitata, quanto all'oggetto, ai gravi motivi di ordine pubblico e, quanto ai soggetti, agli stranieri clandestini solo quando non sia possibile verificarne l'identità o la nazionalità; viene garantito il ricongiungimento familiare; si introduce un'azione civile contro qualsiasi atto di discriminazione per motivi razziali, etnici o religiosi.

La legge n. 40/98 prevede una delega per l'emanazione di un testo unico sull'immigrazione, che troverà attuazione nel d. lgs. n. 286/1998, Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina della immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. Il decreto legislativo, riprendendo in maniera organica la disciplina già vigente, riconosce allo straniero sul territorio nazionale tutti i diritti fondamentali della persona e la parità di trattamento con il cittadino in relazione alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai servizi pubblici.

Il contingentamento dell'immigrazione si attua attraverso la definizione dei flussi in entrata sia attraverso i ricongiungimenti familiari che per l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, tramite una chiamata diretta del lavoratore straniero da parte di uno sponsor che garantisca lavoro ed alloggio.

Se un limite si può cogliere è ancora una volta la sottovalutazione del fenomeno dal punto di vista organizzativo delle strutture di accoglienza e di integrazione, in quanto si rivela insufficiente la previsione di diritti che non trovano effettiva attuazione in un'organizzazione che permetta di realizzarli in concreto. Né l'istituzione dei Centri di permanenza temporanea (CPT) risolve il problema delle espulsioni, divenendo luoghi di isolamento di lunga durata. E così – come avviene per tutti i diritti di prestazione quali la sanità o l'istruzione – anche il fenomeno migratorio finisce per diventare un problema da risolvere, con l'aggravante di un pregiudizio nei confronti dello straniero che ne accresce la gravità.

5. L'inversione di tendenza nella legge Bossi - Fini

Radicali innovazioni vengono introdotte dalla legge n. 189/2002 (legge Bossi- Fini) e dal successivo regolamento d.P.R. n. 334/2004, che modificano il Testo unico in maniera decisamente restrittiva.

Attraverso la modulazione del permesso di soggiorno, si opera una distinzione tra immigrato regolare, irregolare e clandestino. Possono entrare in Italia e godere dei diritti dei cittadini gli stranieri che hanno un contratto di lavoro, che gli consenta di ottenere un permesso di soggiorno revocabile nel caso di cessazione del rapporto di lavoro. Gli stranieri senza permesso di soggiorno, ma con documento di identità, vengono espulsi tramite provvedimento prefettizio, con accompagnamento alla frontiera. Se lo straniero è senza documenti e quindi clandestino, viene accompagnato nei centri di permanenza temporanea al fine della sua identificazione ed eventuale espulsione sempre con provvedimento immediatamente eseguibile. Infine, si ammette il respingimento dei migranti in acque extraterritoriali, senza tener conto se essi siano nelle condizioni di chiedere la protezione umanitaria che gli consentirebbe di ottenere l'asilo politico.

L'inefficacia della legge al fine di una corretta gestione dei flussi si configura nel fatto che possono essere regolari solo i migranti con contratto di lavoro, la cui sottoscrizione è invece assai difficile poiché poco realistica appare l'ipotesi di una chiamata diretta di uno straniero da parte del datore di lavoro. Peraltro, ove tale chiamata diretta fosse possibile, gli obblighi imposti dalla legge al datore di lavoro, quanto al tipo di contratto ed agli obblighi conseguenti, ne scoraggiano l'effettiva attuazione. Perciò, la legge riducendo la possibilità di ingresso regolare, finisce per rendere meno solida la condizione del migrante che sempre più spesso viene spinto a diventare un irregolare da espellere dal territorio nazionale, alimentando l'idea che l'immigrazione sia sinonimo di criminalità.

Vengono perciò accelerate e semplificate le procedure per l'espulsione dei clandestini con modalità di esecuzione sempre più rigide, riducendo anche la concreta praticabilità del diritto di asilo da parte dei soggetti aventi diritto alla protezione internazionale.

La peculiarità dell'immigrazione in Italia, che avviene in gran parte attraverso sbarchi sulle coste, acuisce ed amplifica in via mediatica il problema, ponendo seri problemi innanzitutto sulla salvaguardia delle vite umane in mare e, in secondo luogo, sulla disciplina giuridica a cui essi sono sottoposti²²: infatti, i noti casi di respingimento in mare, sanzionati dalle Corti europee²³, impediscono qualsiasi accertamento sui requisiti che legittimerebbero lo straniero al diritto di asilo.

Perciò, già con la legge Bossi- Fini, l'inasprimento delle misure di contrasto all'immigrazione clandestina e la riduzione delle garanzie giurisdizionali per gli stranieri irregolari contro i provvedimenti di espulsione intendono scoraggiare l'immigrazione di lungo periodo, senza considerare gli aspetti positivi non solo sotto il profilo più evoluto dei rapporti interculturali, ma anche dal punto di vista “funzionalista” della necessità di mano d'opera in determinate attività.

6. Il consolidamento della criminalizzazione nel c. d. pacchetto sicurezza

La situazione si modifica ulteriormente con la legge n. 94/2009, significativamente nota come pacchetto sicurezza, che contiene una serie di misure che hanno come fine la lotta alla criminalità ed all'immigrazione clandestina, in nome della tutela dell'ordine pubblico.

La legge si fonda sul presupposto di una connessione tra immigrazione ed aumento della criminalità, presupposto smentito da qualsiasi indagine statistica.

In estrema sintesi, sull'onda di una paura dell'invasione straniera, vengono introdotte limitazioni che ostacolano qualsiasi forma di integrazione. Viene estesa la permanenza nei centri di identificazione ed espulsione (CIE); si consente il matrimonio per acquisire la cittadinanza italiana solo a chi risiede da almeno due anni in Italia; si limitano i casi di ricongiungimento familiare; si prevedono norme restrittive sull'occupazione di suolo pubblico e sull'accattonaggio con minori.

La misura più significativa è l'introduzione del reato di clandestinità (art. 10-*bis* T.U.), disposizione discussa e controversa, che prevede un'ammenda da cinquemila a diecimila euro per lo straniero che fa ingresso o si trattiene sul territorio dello Stato illegalmente, finanche escludendo la possibilità di oblazione *ex art.* 162 c.p.

Se è lodevole l'intento di punire i trafficanti che promuovono, dirigono ed organizzano il trasporto di stranieri, eccessivo appare prevedere la stessa pena per “chiunque...compie altri atti diretti a procurarne

²² F. CORTESE, *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, cit., 439, sostiene che una variabile specifica della crisi migratoria in Italia è che essa avviene attraverso sbarchi sulle coste, che “trattandosi di arrivi non preventivamente razionalizzati, essi impattano in modo forte e non del tutto prevedibile sulle ordinarie dinamiche del processo di individuazione e destinazione del migrante”.

²³ Corte EDU, Grande Camera, 23 febbraio 2012, Hirsi Jamaa e altri c. Italia. Per un'analisi complessiva: M. CALABRÒ, *Italian regular immigration public policy: between exclusion, assimilation and integration*, in *UNIO - EU Law Journal*, vol. 3, n. 2, luglio 2017, 34 ss.

illegalmente l'ingresso" (art. 12 T.U. come modificato dall'[articolo 1, c. 26, lettera a\), della l. 94/2009](#)). Su tale disciplina si è sviluppato un ampio dibattito nella dottrina penalistica, al fine di individuare fino a qual punto possa configurarsi nel nostro ordinamento un "reato di solidarietà". Ai sensi dell'art. 12, c. 2 "non costituiscono reato le attività di soccorso e assistenza umanitaria prestate in Italia nei confronti degli stranieri in condizioni di bisogno *comunque presenti nel territorio dello Stato*" (corsivo nostro), sussistendo perciò una scriminante generale anche per gli immigrati irregolari²⁴.

In questo contesto si introduce peraltro la controversa disciplina normativa sulle c.d. ronde, cittadini non armati che possono segnalare alle forze di polizia "eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale". La norma non attiene specificamente alla disciplina dell'immigrazione, ma la riguarda ugualmente in quanto lo straniero viene considerato come pericoloso per la sicurezza. La norma è stata oggetto di propaganda, ma di scarsa utilizzazione, con pochi gruppi di cittadini iscritti negli appositi albi. Comunque significativa è la sentenza delle Corti costituzionali n. 226/2010, che dichiara l'incostituzionalità dell'art. 3, c. 40 della l. 94/2009 nella parte in cui la norma fa riferimento alle situazioni di disagio sociale, poiché si configurano "ipotesi di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell'individuo nel tessuto sociale, derivanti dalle più varie cause (condizioni economiche, di salute, età, rapporti familiari e altre)", cioè situazioni attinenti alla materia dei servizi sociali di competenza delle Regioni.

7. Le misure introdotte dal decreto Minniti-Orlando

L'evoluzione normativa continua con la l. n. 46/2017, conosciuta come decreto Minniti-Orlando, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale. Rimane ferma ed anzi si rafforza l'esigenza dell'espulsione dei migranti irregolari²⁵, ma si cerca di accelerare le procedure per l'esame dei ricorsi sulle domande d'asilo, anche al fine di ridurre il grave sovraffollamento dei centri di accoglienza. Sono previsti procedimenti più rapidi per i rimpatri attraverso un sistema di cooperazione con i Paesi di provenienza con cui si stipulano accordi bilaterali.

Inoltre, allo scopo di accelerare l'*iter* per l'asilo, viene abolito il secondo grado di giudizio con la possibilità di ricorrere in Cassazione. A questo scopo si prevede anche – con una norma che però non troverà attuazione – che i quattro Centri di Identificazione ed espulsione, ora denominati Centri di permanenza

²⁴ G. SAVIO, *Dal "reato di solidarietà" secondo il Conseil constitutionnel alle vicende italiane in tema di soccorso in mare*, in *Studium iuris*, 5, 2019, 579 ss., in part. p. 582.

²⁵ Sulle differenti forme di tutela avverso il provvedimento di espulsione, di recente: D. ZECCA, *Tutela avverso il provvedimento di espulsione fra giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa*, in M. MIEDICO, G. ROMEO (a cura di), *Italia, Europa: i diritti fondamentali e la rotta dei migranti*, in *www.federalismi.it*, numero speciale 2/2019, 44 ss.

per il rimpatrio (CPR), diventino venti, uno per ogni Regione e vengano monitorati quotidianamente da varie realtà del volontariato e da istituzioni umanitarie.

Sono istituite presso le Corti di Appello ventisei sezioni specializzate per le controversie in materia di mancato riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio nazionale in favore dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea o dei loro familiari; per l'impugnazione del provvedimento di allontanamento dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea o dei loro familiari per motivi imperativi di pubblica sicurezza; per il mancato riconoscimento della protezione internazionale o della protezione umanitaria; per il diniego del ricongiungimento familiare; per l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale; per l'accertamento dello stato di cittadinanza italiana (art. 1, l. 46/2017).

Anche gli *hotspot*, in cui la permanenza dei migranti dovrebbe essere di 48 ore per le prime cure e l'identificazione (art. 10 *ter* T.U.), si tramutano in luoghi di più lungo soggiorno, diventando luoghi di detenzione amministrativa, già oggetto di plurimi giudizi negativi delle Corti nazionali ed europee.

In ordine al sistema della seconda accoglienza, il decreto Minniti-Orlando non interviene con misure a carattere sostanziale idonee a rafforzare un modello diffuso ed integrato con gli enti locali come gli SPRAR, che consentono, per la loro ampia collocazione sul territorio ed il numero limitato di persone, effettive condizioni per l'accompagnamento nel percorso di integrazione, anche attraverso il coinvolgimento in attività socialmente utili organizzate d'intesa con i Comuni e con le organizzazioni *no profit*.

Continua a prevalere di gran lunga, pertanto, il modello (teoricamente residuale) dei Centri di accoglienza straordinaria (CAS), ove l'enunciazione dei diritti si infrange su pratiche amministrative complesse o volutamente escludenti e soprattutto sulla mancanza di adeguate strutture che consentano un'integrazione progressiva ed accompagnata degli stranieri in un nuovo contesto sociale ed economico.

8. Il Testo unico alla luce delle nuove disposizioni dei cc. dd. decreti sicurezza

E' in questo quadro che viene approvato il d.l. 113/2018 convertito in l. 132/2018, che modifica radicalmente il Testo unico sull'immigrazione²⁶, nonché introduce nuove misure in materia di sicurezza pubblica²⁷.

²⁶ Si veda il giudizio ampiamente negativo di A. RUGGERI, *Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà*, in *Dir., Imm., Citt.*, 2/2019 ed ivi l'ampia bibliografia citata.

²⁷ Per un esame dal punto di vista penalistico del concetto di sicurezza pubblica declinato sotto varie forme nel decreto-sicurezza: L. RISICATO, *Il confine e il confino: uno sguardo d'insieme alle disposizioni penali del "decreto sicurezza"*, in *Diritto penale e processo*, 2019, 1, 15 ss.

Per quanto interessa in questa sede, l'esame della disciplina sull'immigrazione dimostra la volontà di stravolgere la politica *per* l'immigrazione nei punti salienti, attraverso la limitazione di flussi e diritti dei migranti in un'ottica di criminalizzazione²⁸ che serve più all'attuale propaganda politica che ad una reale politica di lungo periodo che coniughi diritti umani e sicurezza pubblica, ma che soprattutto sia in grado di creare strutture amministrative e percorsi di integrazione.

Il decreto sicurezza modifica la disciplina del permesso di soggiorno, che non può essere più dato per "motivi umanitari" come previsto nella precedente disciplina dell'art. 5 T.U. Rimangono, invero, alcune ipotesi tipizzate, ma è chiaro l'intento di eliminare una clausola generale quale quella dei motivi umanitari di più ampia discrezionalità²⁹. Al di là dell'aspetto ideologico, è palese che comunque si debbano rispettare le norme costituzionali e sovranazionali in materia³⁰ come autorevolmente ricordato dal Presidente della Repubblica nella lettera inviata al Presidente del Consiglio contestualmente all'emanazione del decreto-legge, in cui il Presidente avverte "l'obbligo di sottolineare che, in questa materia, come affermato nella Relazione di accompagnamento al decreto, restano "fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato", pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia". Il termine per il trattenimento nei Centri per il rimpatrio viene elevato a 180 giorni, riproponendo seri problemi sulla natura stessa del trattenimento, ritenuto dalla dottrina penalistica una vera e propria forma di detenzione in una fattispecie ove non è normativamente definito il presupposto della privazione della libertà³¹. Ed è ancora più grave che la legge ([art. 10-ter T.U.](#)) configuri il trattenimento nei punti di crisi per la prima identificazione (*hotspot*) come un limite alla circolazione, invece di considerarlo una forma di detenzione degli stranieri "senza che una legge predetermini i casi e i modi della restrizione della loro libertà, e in assenza di un controllo giurisdizionale o della possibilità di consultarsi con un difensore"³².

²⁸ C. SBAILÒ, *Immigrazione: il fallimentare approccio europeo e i limiti della risposta neo-sovranista (Note sui profili di costituzionalità e sulle criticità applicative del decreto-legge 113/2018/ c.d. "decreto sicurezza")*, in www.federalismi.it, 6 febbraio 2019.

²⁹ A. ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2018, 165 ss.

³⁰ M. BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in *Dir., Imm., Citt.*, 1, 2019.

³¹ M. DANIELE, *Il volto sbiadito dell'habeas corpus nella privazione della libertà personale*, in *Cass. pen.*, 1, 2019, 422 ss., osserva che proprio nel caso di trattenimento in vista dell'espulsione non vi è nessuna chiara individuazione della norma che consentirebbe una così grave violazione della libertà personale, configurandosi così una illecita detenzione amministrativa.

³² M. DANIELE, *op. cit.*, 430.

L'ampliamento della detenzione amministrativa, come è noto, è stata oggetto di critiche della giurisprudenza CEDU come nel noto caso *Khlaifia*³³, nonché della stessa Corte costituzionale che già nella sentenza 105/2001 aveva sostenuto che il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea e assistenza è “misura incidente sulla libertà personale”, perché configura una situazione di “assoggettamento fisico all'altrui potere”.

La situazione si aggrava ora per la significativa limitazione dei controlli giurisdizionali in materia di trattenimento, tanto più ove, al di fuori di ogni regola, si proceda a fermare gli stranieri sulle navi nelle acque territoriali interne senza la possibilità di essere ospitati a terra, come nel caso della nave *Diciotti*³⁴ e nei più recenti casi *Sea Watch* e *Open Arms*.

Il decreto contiene ulteriori profonde modifiche anche in materia di protezione internazionale. Gli SPRAR, ora SIPROIMI - Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati - non possono ospitare più i “richiedenti asilo” come prima previsto, ma solo coloro che hanno già ottenuto tale riconoscimento, rendendo ancora più precaria la situazione dei richiedenti asilo, ora ospitati nei centri di prima accoglienza³⁵. Così facendo si colpisce in maniera irrazionale la migliore soluzione fino ad ora adottata per una effettiva integrazione, visto che gli ex SPRAR - creati d'intesa con le amministrazioni locali con un numero limitato di persone ospitate - hanno realmente favorito l'integrazione sociale sia come inserimento personale del migrante nel nuovo contesto di residenza sia in termini di coesione sociale tra i soggetti istituzionali coinvolti³⁶.

³³ Per i trattamenti dei migranti non aventi una base legale: Corte EDU, Grande Camera, 15 dicembre 2016, *Khlaifia* e altri c. Italia.

³⁴ L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, in M. MIEDICO, G. ROMEO (a cura di), *Italia, Europa: i diritti fondamentali e la rotta dei migranti*, cit., 63 ss.; P. ODDI, *La tutela giurisdizionale dei migranti e il ruolo dell'avvocato 'immigrazionista'*, ivi, 116 ss.

³⁵ M. GIOVANNETTI, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in *Dir., Imm, Citt.*, 1, 2019. Segnala tuttavia sul punto A. RUGGERI, *Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà*, cit. 22, la necessità di vigilare perché le norme possono essere “contrarie a Costituzione anche per ciò che non dicono e che le omissioni da esse esibite si prestano assai poco ad essere sanate a mezzo della tecnica della interpretazione conforme”; più in generale è assai negativo il giudizio sull'intero decreto in quanto “palesamente lesivo della dignità dei migranti appare essere l'intero impianto del decreto stesso, specie con riguardo ad alcuni punti in relazione ai quali vistosa è la violazione dei diritti della persona”.

³⁶ Secondo D. FERRETTI, *Il welfare locale alla prova delle migrazioni. Un'analisi dei progetti Sprar nelle città medie italiane*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2017, 1, 105, “si è in presenza di processi che determinano sia l'incontro tra la cittadinanza e l'Altro – in modo da «mostrarci la comunanza, da cui nasce la differenza» (Donati, *Oltre il multiculturalismo*, 2008, XII) – sia percorsi di welfare locale incentrati sulla attivazione della comunità locale e dei soggetti destinatari degli interventi, sulla promozione della solidarietà e della fiducia reciproca, in un generale quadro teso al rafforzamento dei legami sociali sul territorio, all'aumento della vivibilità del contesto locale, al rafforzamento del senso di sicurezza della popolazione residente e alla mitigazione di atteggiamenti antagonisti”.

L'art. 13 del d.l. 113/2018 prevede altresì la modifica dell'art. 4 del d.lgs. n. 142/2015, inserendo il comma 1-*bis*, secondo cui il permesso di soggiorno ottenuto dai richiedenti asilo “non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del d.p.r. n. 223/1989 e dell'art. 6, c. 7, d.lgs n. 286/1998”.

Tale disposizione conferma la volontà del legislatore di rendere sempre più precaria la posizione dei richiedenti protezione, espulsi dagli ex SPRAR e senza iscrizione all'anagrafe con tutti i limiti all'esercizio di diritti che la mancata iscrizione comporta³⁷. E' vero che, non potendo negare diritti fondamentali a qualsiasi straniero presente sul territorio nazionale al di là del suo *status* - come affermato da plurime sentenze della Corte costituzionale (vedi *infra*) - si prevede che il prefetto fissi un luogo di domicilio per i richiedenti asilo. Tuttavia, tale artificiosa soluzione non risolve un problema creato dallo stesso legislatore con la modifica dei diritti dei richiedenti asilo. Infatti, se il domicilio è sufficiente per alcuni diritti fondamentali quali salute ed istruzione, la residenza anagrafica consente di accedere a tutti gli altri servizi soprattutto di livello locale, quale, ad esempio, il trasporto pubblico.

Infine, viene introdotta la possibilità di revocare la cittadinanza attribuita agli stranieri nel caso di compimento di alcuni reati: si tratta di un'aberrazione normativa che differenzia coloro che nascono cittadini dagli stranieri che hanno ottenuto la cittadinanza; una misura discriminatoria ed incostituzionale per violazione del principio di eguaglianza³⁸, nonché per contrasto con l'art. 22 Cost., secondo cui non si può essere privati della cittadinanza per motivi politici³⁹.

Nonostante le numerose obiezioni sollevate nei confronti del primo decreto sicurezza, vengono introdotte ulteriori misure sanzionatorie con il d.l. 14 giugno 2019, n. 53 (c.d. decreto sicurezza *bis*) convertito con modificazioni dalla l. 8 agosto 2019, n. 77, la cui elaborazione è stata molto travagliata per le diverse posizioni espresse nello stesso governo e per le successive modifiche introdotte in sede di conversione.

Il decreto attribuisce al Ministro dell'Interno il potere di “*limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale*” per motivi di ordine pubblico “*salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale*” (art. 1 del d.l. che aggiunge il c. 1-*ter* all'art. 11 del Testo unico immigrazione).

Il testo del decreto, a differenza di quanto previsto in una sua prima stesura, aggiunge una clausola

³⁷ F. GUELLA, *Sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e disposizioni in materia di iscrizione anagrafica nel c.d. Decreto Sicurezza*, in *AIC, Osservatorio costituzionale*, 1-2, 2019, 48 ss.; M. COLLEVECCHIO, *Comuni ed immigrazione: prime riflessioni e criticità applicative del “Decreto sicurezza” per gli enti locali*, in *Federalismi*, 6 febbraio 2019; E. GARGIULO, *L'appartenenza negata: la residenza e i suoi significati, tra ambivalenze interpretative e conflitti politici*, in *Dir., Imm., Citt.*, 2/2019.

³⁸ A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, cit., 198; A. MITROTTI, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel ‘dibattuto’ Decreto sicurezza ‘Salvini’*, in *AIC, Osservatorio costituzionale*, 2019, 1-2, 65 ss.; A. RAUTI, *La cittadinanza tra << sostanza >>, mercato e persona*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 2, 498.

³⁹ A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, cit., 543.

fondamentale, ammettendo che tale potere sanzionatorio è esercitabile “nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia”, configurando un potere spuntato, poiché ampi sono i diritti previsti dalle carte internazionali per i migranti.

Assai significativa delle diverse opinioni presenti nello stesso governo è la disposizione che ora prevede che il Ministro dell'Interno adotti la misura sanzionatoria “di concerto” con il Ministro delle Infrastrutture e con il Ministro della Difesa. Infatti, nella prima formulazione del decreto al Ministro dell'Interno veniva attribuita la vigilanza sui porti per motivi di ordine pubblico (modificando l'art. 83 del Codice della navigazione, che l'attribuiva al Ministro delle Infrastrutture) consentendogli di adottare provvedimenti sui porti solo “comunicandoli” ai Ministri della Difesa e delle Infrastrutture.

Il nuovo decreto sicurezza introduce sanzioni per le navi che salvano i migranti in mare⁴⁰. Nel testo del decreto emanato dal governo (art. 2 del d.l. 53/2019, che aggiunge il comma 6-*bis* all'art. 12 del TUI) veniva prevista una sanzione da diecimila a cinquantamila euro per il comandante e per l'armatore della nave nel caso di violazione del divieto di ingresso nei porti posto dal Ministro dell'Interno. In caso di reiterazione dell'inosservanza dell'ordine impartito, con la medesima nave, si poteva procedere al sequestro cautelare ed alla confisca della nave.

Nelle sofferte vicende parlamentari per la conversione in legge, il decreto ha subito sostanziali modifiche con l'elevazione della sanzione da centocinquantamila ad un milione di euro e con la reintroduzione della norma che prevede il sequestro della nave alla prima infrazione e non dopo l'eventuale reiterazione.

Permangono, anzi si rafforzano dopo le modifiche introdotte con la legge di conversione, tutti i dubbi circa la legittimità costituzionale delle norme appena citate. Ne è autorevole testimonianza la lettera inviata dal Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio ed ai Presidenti di Camera e Senato in concomitanza con la promulgazione della legge di conversione. Pur non entrando nel merito delle norme, il Presidente della Repubblica segnala, citando la giurisprudenza costituzionale, l'irragionevole misura delle sanzioni previste e ribadendo, ancora una volta, la necessità di rispettare le norme del diritto internazionale relative alla salvaguardia prioritaria delle persone in stato di emergenza.

Oltre i motivi di incostituzionalità, rimane la convinzione che affrontare la questione delle migrazioni con questo tipo di norme incriminatrici è un modo per tranquillizzare un'opinione pubblica impaurita da una lunga campagna mediatica sulla sicurezza⁴¹, ma non un criterio per risolvere la questione immigrazione. Non si tiene conto, innanzitutto, della forte riduzione dei numeri dei migranti (vedi par. 1), ma

⁴⁰ L. MASERA, *La criminalizzazione delle ONG e il valore della solidarietà in uno Stato democratico*, in M. MIEDICO, G. ROMEO (a cura di), *Italia, Europa: i diritti fondamentali e la rotta dei migranti*, in www.federalismi.it, cit., 18 ss.

⁴¹ Osserva M. SAVINO, *Le prospettive dell'asilo in Europa*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2018, 554, che è necessario un dibattito meno ideologico e più informato. A questo proposito, si veda: Rapporto CENSIS 2018 sulla situazione sociale del Paese, dove si constata l'esistenza di un “cattivismo sociale”.

soprattutto, in questo caso, della inutilità della sanzione monetaria e del sequestro della nave, che non evita gli sbarchi dei migranti che, peraltro, arrivano sulle nostre coste con mezzi propri o su navi della Marina militare che prestano soccorso in mare. E' evidente che la questione immigrazione richiede più che misure sanzionatorie, politiche di medio-lungo periodo che realizzino strutture e servizi amministrativi per una mirata distribuzione dei migranti al fine di un'integrazione culturale e lavorativa.

9. Il giudizio della Corte costituzionale sul primo decreto sicurezza

Le norme del d.l. 113/2018 e della legge di conversione sono state impugnate da alcune Regioni⁴², in diverse parti e per plurimi motivi, presso la Corte costituzionale.

Quanto ai profili che qui interessano, molteplici motivi di incostituzionalità sono stati eccepiti nei confronti degli articoli 1, 12 e 13 in rapporto a varie disposizioni costituzionali.

Innanzitutto, tutti i ricorsi contestano che norme di tal genere siano contenute in un decreto legge, ma le maggiori critiche vengono rivolte all'articolo 1 per aver eliminato il permesso di soggiorno per motivi umanitari, sostituendolo – come si è visto – con fattispecie tipizzate, cosicché sarebbero violati gli obblighi di accoglienza a cui il nostro ordinamento è tenuto in forza delle norme costituzionali e degli obblighi sovranazionali ed internazionali a cui il nostro Paese si è obbligato.

L'altro punto, oggetto di tutti i ricorsi, attiene alle modifiche introdotte dall'art. 12 in materia di accoglienza di secondo livello, poiché la riforma degli SPRAR, escludendo i richiedenti asilo lederebbe la facoltà legislativa ed amministrativa delle Regioni di disciplinare, d'intesa con i Comuni, le forme di assistenza ai richiedenti asilo.

Altresì incostituzionale sarebbe l'articolo 13, c. 1, secondo cui il permesso di soggiorno per il richiedente asilo non costituisce più titolo sufficiente per l'iscrizione anagrafica, precludendo così l'accesso ai servizi erogati da Regioni ed Enti locali per i quali la residenza costituisce un presupposto.

Sulle questioni sollevate nei confronti di tali articoli, la Corte costituzionale si è pronunciata con la sentenza n. 194/2019, la cui importanza si rivela già per la presenza di quattro giudici relatori.

Nell'analizzare il motivo relativo all'adozione delle norme impuginate con decreto legge, la Corte – accogliendo l'eccezione dell'Avvocatura dello Stato – pone subito un principio che finisce per riguardare anche tutti i successivi motivi di illegittimità costituzionale sollevati dalle Regioni. La Corte ricorda, citando sua precedente giurisprudenza, che le Regioni possono sollevare questioni di legittimità costituzionale diverse da quelle relative al riparto di competenze “quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite [...] e

⁴² La legge è stata impugnata dalle Regioni Umbria, Emilia Romagna, Marche, Toscana e Calabria; le Regioni Sardegna e Basilicata, che avevano proposto ricorso, lo hanno poi ritirato.

quando le Regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto di competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito» (*ex multis*, sentenza n. 198 del 2018)” (par. 5.3 dir.). Su questo presupposto, l’inammissibilità viene dichiarata anche per i motivi di ricorso relativi agli articoli 1, 12 e 13 del d.l. 113/2018.

Ovviamente il ragionamento della Corte è molto più articolato rispetto ai singoli articoli impugnati. Rileva, infatti la Corte, quanto alla protezione umanitaria, che essa, a differenza di quella relativa ai rifugiati o a coloro che potrebbe subire in patria un grave danno, è prevista dalla direttiva 115/2008 come una possibilità e non un obbligo per i singoli Stati, i quali possono (non debbono) introdurre nella legislazione nazionale per gli immigrati irregolari. La protezione umanitaria “è rimessa in larga misura alla discrezionalità dei singoli Stati” (par. 7.2 dir.) e rientra, nel nostro ordinamento, nell’ambito della legislazione esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, c. 2 Cost. sia se la si configuri sotto la materia immigrazione che sotto quella del diritto di asilo.

Se, dunque, i ricorsi delle Regioni non attengono al riparto di competenze per essere ammissibili dovrebbero dimostrare che la norma statale impugnata le obblighi “a conformarsi a una disciplina legislativa asseritamente incostituzionale”.

I ricorsi avverso l’art. 1 sono perciò dichiarati inammissibili, seppure la Corte “mette le mani avanti”, sottolineando che comunque la norma impugnata dovrà essere rispettosa degli obblighi costituzionali ed internazionali poiché altrimenti “questa Corte potrà essere adita in via incidentale, restando ovviamente impregiudicata, all’esito della presente pronuncia, ogni ulteriore valutazione di legittimità costituzionale della disposizione in esame” (par. 7.8 dir.).

Lo stesso “avviso” dà la Corte quando, dichiarando inammissibili i ricorsi relativi alla disciplina degli aventi diritto alla protezione internazionale prevista dall’art. 12, ricorda che rimane impregiudicata ogni ulteriore valutazione sulla legittimità costituzionale del mancato accesso agli SPRAR (ora SIPROIMI) dei richiedenti asilo (par. 8.5 dir.).

Ma ove anche tali norme fossero incostituzionali nel merito, ad avviso della Corte non potrebbero comunque essere oggetto di giudizio su ricorsi proposti in via diretta, poiché non impedirebbero alle Regioni di svolgere nei confronti dei richiedenti asilo le loro competenze legislative o amministrative. Certo la Corte non può non rilevare che tali competenze sono state limitate poiché più ristretta è la platea dei beneficiari, ma tuttavia osserva che le Regioni potrebbero svolgere le medesime funzioni prima esercitate utilizzando risorse proprie. Una conclusione che, accettabile in diritto, ribalterebbe sulle Regioni tutti gli oneri della politica migratoria, che rimane di competenza statale, dimostrando ancora una volta che la disciplina statale *della* immigrazione non può non ridondare sulle politiche *per* l’immigrazione.

Meno convincente appare la motivazione quanto all'inammissibilità dei motivi di ricorso relativi all'art. 13, fondata sul presupposto che mancherebbe nei ricorsi quella particolare argomentazione tale da dimostrare la ridondanza della norma statale impugnata sulla legislazione regionale⁴³. Pur seguendo il ragionamento della Corte, sembra innegabile che la mancata iscrizione anagrafica, pur oggetto di competenza statale, impedisca al richiedente protezione internazionale di ottenere le prestazioni oggi fornite da Regioni ed enti locali in materia di sanità, istruzione, formazione professionale e politiche sociali. Sul punto, invero, la formulazione apodittica del motivo di inammissibilità dimostra che l'impossibilità di avere una residenza incide pesantemente su quei diritti attribuiti da Regioni ed enti locali che hanno per presupposto la residenza stessa.

10. Il riconoscimento dei diritti nella giurisprudenza della Corte costituzionale

In attesa delle eventuali future pronunce della Corte costituzionale sul merito dei decreti sicurezza, è opportuno ricordare le sentenze della stessa Corte costituzionale e delle Corti di merito sui diritti dei migranti o dei richiedenti asilo⁴⁴.

Sono numerose, infatti, le decisioni della Corte che stabiliscono la tutela dei diritti fondamentali dei migranti qualunque sia il loro *status*, fissando il principio secondo cui non si possono discriminare gli stranieri introducendo per loro limitazioni dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti ai cittadini⁴⁵. E' consolidata, ad esempio, la tutela della salute, in quanto sussiste nel nostro ordinamento "un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana", indipendentemente dalla posizione degli stranieri "rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato", seppure è possibile, con un criterio di proporzionalità, esercitare tale diritto con

⁴³ Secondo la Corte, "questo necessario passaggio argomentativo risulta carente nei ricorsi introduttivi del presente giudizio, che si limitano a postulare un'astratta attitudine delle norme contestate a incidere su ambiti assegnati alla Regione e agli enti locali, ma di tale incidenza non danno conto in maniera che essa possa essere valutata da questa Corte". Non sarebbe neppure sufficiente a legittimare il ricorso "il fatto (ripetutamente messo in evidenza nei ricorsi) che numerose leggi delle Regioni ricorrenti prevedono l'erogazione di servizi a favore dei residenti, dando con ciò rilievo al requisito della residenza. Sebbene si tratti di normativa emanata nell'esercizio delle competenze legislative regionali in materia di sanità, istruzione, formazione professionale e politiche sociali, resta indimostrata la ridondanza su tali attribuzioni delle questioni fatte valere nel presente giudizio, le quali, come visto, attengono allo status del richiedente protezione internazionale" (par. 9.2 dir.).

⁴⁴ M. INTERLANDI, *Fenomeni migratori tra potere amministrativo ed effettività delle tutele*, cit., 180, non esita ad affermare che "il diritto degli immigrati sembra collocarsi al di fuori del perimetro di legalità costituzionale" che la giurisprudenza costituzionale e comunitaria "hanno provato a "recuperare" attraverso una rilettura in chiave sistematica delle norme di protezione dei diritti fondamentali". Tutto questo è avvenuto "individuando nell'obbligo di ponderazione e di bilanciamento degli interessi in gioco il criterio di riferimento per l'applicazione da parte dell'autorità competente delle prescrizioni restrittive della libertà degli stranieri".

⁴⁵ Così esplicitamente, Corte cost., sent. n. 306/2008; in tal senso, tra le tante: sentt. nn. 156/2006; 50/2008; 134/2010; 299/2010; 61/2011; 2/2013.

modalità differenti⁴⁶. Nel caso in cui una ragazza indiana, affetta da epilessia, non era in grado di firmare il giuramento di fedeltà alla Costituzione per ottenere il decreto di concessione della cittadinanza, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della l. 91/1992, “nella parte in cui non esonera dal giuramento il disabile incapace”⁴⁷. E la Cassazione impedisce l'espulsione di un disabile, sostenendo che la tutela della salute e della disabilità rientra tra le cause impeditive dell'espulsione, anche se non espressamente previste nell'art. 19 del Testo unico sull'immigrazione, poiché i diritti fondamentali prevalgono sulla lettera della legge⁴⁸.

Più articolata è invece la giurisprudenza costituzionale quando si tratta di valutare se la residenza abbia sostituito la cittadinanza formale come titolo di legittimazione per esigere diritti ed essere obbligati ai doveri civici.

Attribuiscono gli stessi diritti di partecipazione politica quelle sentenze in cui la Corte costituzionale estende anche ai non cittadini la possibilità di effettuare il servizio militare, come normativamente previsto per gli apolidi⁴⁹ o di svolgere il servizio civile nazionale⁵⁰, sul presupposto di un'interessante interpretazione dell'art. 2 Cost. secondo cui la solidarietà sociale, comprensiva di diritti e doveri, non distingue tra cittadini e stranieri.

Il criterio della residenza, per un verso sostiene le ragioni dei non cittadini, per altro viene utilizzato invece come strumento per limitare diritti degli stranieri, quando l'acquisizione di benefici venga legato a lunghi periodi di residenza nel territorio nazionale o regionale⁵¹.

In questi casi, la Corte costituzionale, in un'esegesi molto più complessa, utilizza il criterio di proporzionalità per valutare la legittimità delle leggi statali o regionali, considerando - ferma la tutela dei

⁴⁶ Corte cost., sent. n. 252/2001.

⁴⁷ A. RANDAZZO, *Disabilità e acquisto della cittadinanza. Prime notazioni a margine della sent. n. 258 del 2017 della Corte costituzionale*, in *AIC, Osservatorio costituzionale*, 1-2, 2019, 114 ss.

⁴⁸ M. DI LELLO FINUOLI, *Espulsione dello straniero: la Cassazione difende il “nucleo irriducibile” del diritto alla salute del disabile*, Nota a Cass pen., sez. I, 26 maggio 2017, n. 38041, in *Riv. it. med. leg.*, 2017, 4, 1557 ss. Una esplicita disposizione in tal senso è stata ora introdotta dal d.l. 113/2018, secondo cui non è consentita l'espulsione dello straniero che versi in condizioni di salute di particolare gravità (art. 19, c. 2, lett. d-bis).

⁴⁹ Per la Corte costituzionale, sent. n. 172/1999, anche i non cittadini sono “parti di una comunità di diritti la partecipazione alla quale ben può giustificare la sottoposizione a doveri funzionali alla sua difesa. Tale comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza”.

⁵⁰ Corte cost., sent. 119/2015 secondo cui impedire agli stranieri di concorrere a realizzare progetti di utilità sociale a favore del bene comune sarebbe “un'ingiustificata limitazione al pieno sviluppo della persona e all'integrazione nella comunità di accoglienza”.

⁵¹ Non è qui il luogo per ricordare che il criterio della residenza è anche stato utilizzato come strumento di discriminazione tra gli stessi cittadini italiani.

diritti fondamentali - se alcune prestazioni ulteriori fornite dalle pubbliche amministrazioni possano essere attribuite solo ai cittadini in senso formale.

Viene, ad esempio, dichiarato incostituzionale per mancanza di ragionevolezza il d.l. 112/2008 che prevede - come requisito per beneficiare dei contributi integrativi nella ripartizione del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione - di avere un certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale o da almeno cinque anni nella medesima Regione⁵².

In due contemporanee sentenze la Corte pronuncia l'illegittimità costituzionale di due leggi regionali, ma con diverse ed articolate motivazioni⁵³.

La sentenza n. 106 del 2018 giudica incostituzionale la legge regionale ligure per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica perché è ritenuto irragionevole prevedere una residenza di dieci anni sull'intero territorio nazionale come requisito di partecipazione.

La legge regionale veneta, che prevede come fattore preferenziale per l'iscrizione agli asili nido la residenza o lo svolgimento di attività lavorativa per almeno quindici anni in Veneto, viene ritenuta incostituzionale nella sentenza della Corte costituzionale n. 107/2018, sul presupposto che i diritti fondamentali della persona vanno tutelati indipendentemente dal tempo di residenza in una Regione. Non si esclude, in via di principio, che le Regioni possano differenziare la platea dei beneficiari ove assegnino contributi o benefici aggiuntivi, migliorativi dei livelli essenziali di prestazioni, ma, nel caso specifico degli asili nido, "il titolo di precedenza previsto dalla norma impugnata è contrario sia alla funzione sociale degli asili nido sia alla "vocazione universalistica" dei servizi sociali". Anche perché la funzione educativa degli asili nido prescinde dalla presenza pluriennale sul medesimo territorio, essendo eguale il bisogno educativo dei minori⁵⁴.

Sulle prestazioni sociali per le prestazioni primarie, la Corte mantiene ferma la sua giurisprudenza sull'eguaglianza sostanziale che prevede azioni positive per chi è in condizioni di disagio, senza differenze tra straniero e cittadino. Cosicché il criterio della residenza potrebbe essere utilizzato in maniera

⁵² Corte cost., sent. 166/2018. Sul punto: F. BILANCIA, *La reciproca interferenza tra diritto di residenza e fruizione delle prestazioni sociali in relazione alla libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini stranieri*, Nota a Corte costituzionale, 20 luglio 2018, n.166, in *Giur. cost.*, 4, 2018, 1742 ss.

⁵³ M. GORLANI, *La Corte non cede a suggestioni "sovraniste" delle Regioni e conferma la vocazione universalistica dei servizi sociali*, Nota a Corte costituzionale, 25 maggio 2018, n. 107 in *Giur. cost.*, 3, 2018, 1207 ss.

⁵⁴ Afferma significativamente la Corte costituzionale che "la configurazione della residenza (o dell'occupazione) protratta come titolo di precedenza per l'accesso agli asili nido, anche per le famiglie economicamente deboli, si pone in frontale contrasto con la vocazione sociale di tali asili. Il relativo servizio risponde direttamente alla finalità di uguaglianza sostanziale fissata dall'art. 3, secondo comma, Cost., in quanto consente ai genitori (in particolare alle madri) privi di adeguati mezzi economici di svolgere un'attività lavorativa; il servizio, pertanto, elimina un ostacolo che limita l'uguaglianza sostanziale e la libertà dei genitori e impedisce il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione dei genitori stessi alla vita economica e sociale del Paese".

proporzionata per misure di sostegno eccedenti i livelli essenziali di prestazione, ma sempre applicabile ove siano in gioco diritti fondamentali o prestazioni essenziali⁵⁵.

11. L'organizzazione dell'accoglienza per l'effettiva tutela dei diritti

Dal quadro normativo e di fatto rappresentato si coglie una netta discrasia tra diritti enunciati e la loro effettiva realizzazione, con una sostanziale confusione tra prima e seconda accoglienza, in strutture organizzative finanche prive di regolazione giuridica come gli *hotspot* o regolati in maniera incongruente come i centri per il rimpatrio⁵⁶.

Già prima delle modifiche introdotte con i decreti sicurezza, non aveva dato buoni esiti l'organizzazione dell'accoglienza strutturata su due livelli: prima accoglienza immediata negli attuali *hotspot* e nei centri di prima accoglienza; un secondo livello negli SPRAR per i richiedenti asilo e nei Centri di accoglienza straordinaria, istituiti come prima accoglienza ma di fatto diventati centri di lunga permanenza per i tempi lunghi dei necessari accertamenti.

Il quadro dei luoghi di accoglienza è ancora oggi stratificato e confuso, sempre oggetto di modificazioni. Ai Centri per il rimpatrio (CPR) devono aggiungersi i Centri di prima accoglienza per i minori (CPA), i Centri di primo soccorso e di accoglienza (CPSA), i Centri di accoglienza per i richiedenti asilo (CARA). Secondo i dati attuali, sempre mutevoli, i centri di permanenza per il rimpatrio (CPR ex CIE) sono sei (Torino, Roma, Bari, Brindisi, Caltanissetta, Palazzo San Gervasio - Potenza, Trapani), a cui vanno aggiunti i cinque centri *hotspot* (Lampedusa, Taranto, Pozzallo, Messina, Trapani, attivo fino a settembre 2018), i quindici centri di accoglienza per i richiedenti asilo e gli ottocentosettantacinque SPRAR⁵⁷.

E' evidente che si tratti di una situazione senza effettivi controlli, oggetto di pratiche che non trovano riscontro nelle norme. Basti pensare al c.d. respingimento differito ai sensi dell'art. 10, c. 2 , T.U.

⁵⁵ Secondo C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, cit., 177, è necessario “distinguere, in ogni analisi del tema, anzitutto fra diritti fondamentali e altri diritti e, in subordine, fra prestazioni essenziali e prestazioni ulteriori relative agli stessi”. Osserva M. GORLANI, *La Corte non cede a suggestioni “sovraniste” delle Regioni e conferma la vocazione universalistica dei servizi sociali*, cit., 1214, che l'attuale situazione manifesta “pulsioni antitetiche” tra processi di globalizzazione che superino i criteri tradizionali della cittadinanza e la paura di perdere l'identità propria di ogni singola collettività, che spinge lo Stato e gli enti territoriali a politiche di favore per i propri cittadini, che possono trasformarsi in pratiche discriminatorie tra stranieri e cittadini ma finanche tra cittadini appartenenti a Regioni diverse.

⁵⁶ F. CORTESE, *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, cit., 444 rileva “la perdurante assenza di un approccio strategico alla gestione del fenomeno migratorio, considerato come un'opzione da seguire e monitorare, ma non da valorizzare in funzione del raggiungimento di obiettivi ulteriori della politica nazionale”.

⁵⁷ I dati, oggetto di continue modifiche, sono tratti dalla *Relazione 2019 al Parlamento del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*, in www.garantenazionaleprivatiliberta.it. Secondo l'elaborazione dei dati del Ministero dell'Interno fatta dal Garante, il numero dei migranti negli *hotspot* è stato di 65.295 nel 2016, 40.534 nel 2017, 13.777 nel 2018; i tempi medi di permanenza nei centri per il rimpatrio vanno dai 7 ai 56 giorni; i rimpatri sono stati 5.817 nel 2016, 6.514 nel 2017, 6.398 nel 2018.

immigrazione. Secondo il Garante nazionale delle persone detenute e private della libertà personale, tale modalità di respingimento viene di fatto applicato per i naufraghi che, non avendo chiesto la protezione internazionale e non trovandosi nelle condizioni protette dal divieto di espulsione, vengono foto-segnalati negli *hotspot* e considerati automaticamente immigrati irregolari da espellere⁵⁸.

Ancora più grave per uno Stato di diritto era la mancanza di una verifica giudiziale dei rimpatri forzati su disposizione delle autorità di pubblica sicurezza. La questione era stata oggetto della sentenza n. 275/2017 della Corte costituzionale, secondo cui non si ha limitazione della libertà personale quando il respingimento avviene solo con un ordine del questore, mentre si ha tale limitazione se vi sia un accompagnamento forzato: in questo secondo caso si pone una questione di conformità all'art. 13 Cost.⁵⁹. Per questo la Corte invitava il legislatore ad intervenire “sul regime giuridico del respingimento differito con accompagnamento alla frontiera”. Ed in effetti, su questo punto, la legge di conversione del d.l. 113/2018 ha previsto che sempre vi sia un controllo giurisdizionale.

12. Conclusioni

Le politiche sull'immigrazione – come tutte quelle che richiedono interventi volti all'eguaglianza sostanziale – necessitano di strutture e risorse per l'effettiva realizzazione dei diritti enunciati⁶⁰.

Ma la questione immigrazione – a differenza degli altri casi in cui sono in gioco diritti umani – interseca il piano della tutela dei confini dello Stato e della sicurezza pubblica, primari interessi pubblici garantiti dagli Stati nazionali in via autoritativa. E' stato, in questo senso, sollevato il dubbio che una declinazione individualistica dei diritti umani collida con la necessità di tutelarli in un quadro in cui si avverte la rinnovata esigenza di garantire interessi tipici dello Stato nazionale, quali la sicurezza delle persone ed il controllo dei confini⁶¹.

⁵⁸ Nella citata relazione (p. 40), il Garante rileva che con il d.l. 113/2018 “è risultata ampliata la mappa dei luoghi di possibile privazione della libertà personale per le persone migranti irregolari”.

⁵⁹ Come già nelle sentenze n. 105 del 2001 e n. 222 del 2004, richiamate in sentenza.

⁶⁰ Nota M. GORLANI *La Corte non cede a suggestioni “sovraniste” delle Regioni e conferma la vocazione universalistica dei servizi sociali*, cit., 1215, che il tentativo di gestire processi globali con misure restrittive non solo è contrario alla Costituzione, ma si rivela inefficiente, poiché soggetti bisognosi come i migranti, che affrontano viaggi verso l'Europa in condizioni disumane non possono certo essere fermati con misure che riducano i loro diritti sociali, inducendoli solo a cercare altre collocazioni territoriali, come dimostra la costante sparizione di molti stranieri dai luoghi di prima accoglienza.

⁶¹ La questione viene affrontata ampiamente e con molte significative argomentazioni da M. SAVINO, *Il diritto dell'immigrazione: quattro sfide*, cit., *passim*, in part. p. 393. Pur se, ovviamente, sono inviolabili i diritti umani garantiti dalla Costituzione e dalle fonti internazionali, l'A. si pone il problema se, soprattutto nell'attuale situazione storica, una lettura eccessivamente individualistica dei diritti umani non collida con interessi meta-individuali, tipici degli Stati nazionali, come coesione e sicurezza nazionale. Ci si chiede se realisticamente “la retorica dei diritti umani” abbia impedito di tener conto degli aspetti meta-individuali, trascurando gli studi del “diritto della frontiera” dove più evidente appare il volto autoritario dello Stato e su cui rischiano di infrangersi prematuramente i diritti umani

Si tratta di un problema che può essere guardato nei suoi aspetti più generali, anche al di là della questione dell'immigrazione, ma che in quest'ultima trova il suo punto di maggiore rilevanza per il contrasto tra diritti umani e tutela dei confini, nel modo grave in cui esso si prospetta in questi ultimi tempi nel dibattito pubblico a livello mondiale e come elemento di conflitto disgregativo della stessa Unione europea.

Tuttavia, in un possibile bilanciamento tra diritti umani e tutela delle frontiere, la prevalenza dei primi deriva da una tradizione costituzionale ed istituzionale che ha visto crescere la consapevolezza dei diritti (e dei doveri) connessi alla dignità umana⁶².

Anzi, ove si voglia individuare un punto d'incontro tra una corretta definizione dei diritti umani e le esigenze di sicurezza dei confini e delle persone, in una sintesi tra interessi individuali e meta-individuali, il nostro ordinamento costituzionale, all'art. 2, introduce il principio di solidarietà. Tale principio consente, infatti, di coniugare tutela dei diritti fondamentali e fedeltà alla Nazione⁶³, perché l'attenzione e la cura dell'*altro* è il fondamento della tutela dei diritti umani ma anche il requisito fondamentale delle collettività organizzate in qualsiasi forma, siano esse formazioni sociali e corpi intermedi o enti pubblici nazionali e sovranazionali. E' la solidarietà, a diversi livelli ed in modi differenti, a consentire rapporti che vanno dall'ambito familiare a quello della cooperazione tra gli Stati. E' proprio in forza di questo principio che si può pretendere di salvare i naufraghi⁶⁴ e, nello stesso tempo, che vi sia un piano di redistribuzione tra gli Stati dell'Unione europea.

dei migranti ed infine se non sussista il rischio che “l'enfasi sulla astratta affermazione dei diritti, non accompagnata da una altrettanto puntuale verifica circa le condizioni di esigibilità ed effettivo godimento degli stessi”.

⁶² Secondo A. RUGGERI, *Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà*, cit., 18, la sicurezza pur essendo un diritto fondamentale dei singoli ed un interesse dell'intera collettività “non si sottrae, al pari di ogni altro bene costituzionalmente protetto, ad operazioni di bilanciamento suscettibili di portare all'esito – se del caso – del suo parziale sacrificio, tanto più laddove ciò sia imposto da un elementare dovere di solidarietà nei riguardi di persone che versano in una condizione di acclarata sofferenza e vulnerabilità”. E ciò vale “ancora prima che coloro che ne sono i beneficiari abbiano messo piede nel territorio dello Stato” poiché la solidarietà è per i “lontani”, altrimenti non si spiegherebbero, a nostro avviso, i doveri nei confronti delle generazioni future.

⁶³ A. RUGGERI, *Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà*, cit., 14 coniuga diritti umani e interessi meta individuali nel principio di solidarietà, poiché “senza la solidarietà nel suo aprirsi a raggiera e diffondersi per ogni dove nel corpo sociale ed ivi radicarsi e portare frutto, la stessa idea di un'etica pubblica omnicondivisa, cui la Costituzione dà voce, resterebbe priva di senso alcuno. Ci si avvede così che il dovere di solidarietà fa tutt'uno con quello di fedeltà alla Repubblica, risolvendosi a conti fatti – come si è tentato di mostrare in altri luoghi – nella dignità *in action*”.

⁶⁴ Per G. SAVIO, *Dal “reato di solidarietà” secondo il Conseil constitutionnel alle vicende italiane in tema di soccorso in mare*, in *Studium iuris*, cit., 582, non si può configurare un “reato di solidarietà, per la presenza della scriminante prevista dall'art. 12, c. 2, T. Tu. immigrazione secondo cui “non costituiscono reato le attività di soccorso e assistenza umanitaria prestate in Italia nei confronti degli stranieri in condizioni di bisogno comunque presenti nel territorio dello Stato”. Tale causa di giustificazione si estende a tutte le ipotesi di favoreggiamento e “trova la sua ratio nella valutazione del legislatore che ha ritenuto prevalente l'interesse pubblico connesso alle attività di soccorso e assistenza degli stranieri – anche irregolari – comunque presenti rispetto alle esigenze di ordine pubblico e di tutela delle frontiere”.



Ma anche questo potrebbe non bastare se il principio di solidarietà come presupposto dell'eguaglianza venga solo enunciato e non realizzato attraverso politiche che consentano ai migranti condizioni di vita dignitose in strutture di accoglienza adeguate e con necessari percorsi di integrazione⁶⁵. Solo così si può realmente garantire la dignità dei migranti e, nello stesso tempo, realizzare forme di integrazione attraverso strutture e percorsi di cittadinanza che inseriscano opportunamente gli immigrati nel tessuto sociale. Solo l'integrazione garantisce anche la necessaria tutela della sicurezza ed anzi consente la crescita sociale dei territori in cui i migranti sono integrati, diventando una risorsa e non un problema. E che non si tratti di ipotesi irrealistiche è dimostrato dalle politiche migratorie attuate, nei passati decenni, dai Paesi multietnici del Nord America o, più di recente, da alcuni Paesi europei come la Germania.

Invero, il principio di solidarietà è garanzia di eguaglianza non solo nelle politiche migratorie, ma più in generale in tutti i casi di paesi differenze nella garanzia dei livelli essenziali di prestazioni anche tra gli stessi cittadini. Le chiusure egoistiche contrarie alla solidarietà – siano esse realizzate nel diritto delle frontiere nazionali o nelle diseguaglianze dovute alle nuove “frontiere regionali” previste in un certo tipo di regionalismo differenziato – sono sempre elemento di dissoluzione della coesione sociale.

Se oggi, nel dibattito pubblico, non trovano giusto rilievo i ricordi delle difficoltà incontrate dai nostri antenati migranti, potrebbe almeno essere utile pensare che nessuno può scegliere in quale Paese nascere, in quale città, in quale famiglia, in quale stato di salute⁶⁶. E per questo le politiche attive sull'immigrazione danno attuazione al principio costituzionale dell'eguaglianza nelle diversità⁶⁷, a garanzia dei diritti fondamentali della persona e della coesione sociale.

Sempre a condizione di realizzare strutture e percorsi di integrazione.

⁶⁵ Secondo F. CORTESE, *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, cit. 447, la politica di chiusura delle frontiere non risolve il problema mentre ci sarebbe bisogno di efficienti strutture amministrative di accoglienza, unica possibilità di affrontare il problema dell'immigrazione “variabile determinante per la soluzione della crisi migratoria e per la sua stessa percezione pubblica”.

⁶⁶ Significativa la definizione di G. ZINCONI, *Immigrazione e cittadinanza: questioni di uguaglianza*, in *fondazionegorrieri.it*, secondo cui “l'emigrazione si può, in ultima analisi, considerare come un coraggioso tentativo di raddrizzare quel tiro mancino, una ribellione contro la scelta arbitraria della cicogna”.

⁶⁷ Al principio costituzionale ben si adatta la riflessione di un noto “migrante” come M. BUBER, *Il cammino dell'uomo*, Ed. Qiqajon, 1990, 28, secondo cui “è la diversità degli uomini, la differenziazione delle loro qualità e delle loro tendenze che costituisce la grande risorsa del genere umano”.