

INTRODUZIONE

I movimenti migratori hanno da sempre costellato la storia dell'uomo. Questi fenomeni, che consistono nello spostamento di persone da un territorio ad un altro, interregionale o internazionale, hanno come fine l'insediamento in via temporanea o definitiva. Le ragioni strutturali di questo evento sono le condizioni nelle quali gli individui si trovano nei paesi d'origine, che siano sociali, economiche o demografiche, e le nuove situazioni che essi vanno a cercare nei paesi di destinazione. Questo ci fa pensare al rapporto tra l'individuo e il territorio, alle modalità d'ingresso e soggiorno di un non cittadino in una nazione, nonché ai rapporti tra uno Stato e i suoi vicini¹.

La globalizzazione promuove un costante flusso di informazioni, spesso anche non totalmente corrette, che si muove in direzione dei paesi meno industrializzati portando nell'immaginario comune di quei luoghi l'idea di società diverse in grado di soddisfare la sete di consumi di beni moderni che, altrimenti, non verrebbe appagata dalla realtà locale di origine².

Il fenomeno migratorio è pertanto una conseguenza di diversi contesti: dall'accendersi o dall'intensificarsi di conflitti e situazioni di violenza, alle condizioni climatiche, da un'eccessiva crescita della popolazione alla mancanza di posti di lavoro, dalla fuga dalle persecuzioni al desiderio di far parte della cultura internazionale e globalizzata del mondo contemporaneo.

L'Europa e l'Italia si sono dovute confrontare con questo fenomeno che è andato aumentando in maniera progressiva negli ultimi decenni adottando una serie di politiche sia per l'immigrazione sia per i migranti. Le politiche per l'immigrazione si preoccupano di regolare il numero e le modalità degli ingressi e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma anche le disposizioni relative al trattenimento, all'espulsione e all'allontanamento. Le politiche per i migranti, invece, riguardano gli individui, i soggetti non cittadini, che vivono in un paese, regolando l'accesso ai servizi collegati ai diritti sociali, civili e politici.

1 G. BASCHERINI, *Immigrazione*, in Enc. Giu. Treccani XVII, 1991.

2 C.P. KOTTAK, *Multiculturalismo*, in *L'etnicità*, in *Antropologia culturale*, Milano 2019.

Le politiche per i migranti, quindi, sono in “politiche di integrazione”³; la quale consiste in un “processo attraverso il quale gli immigrati diventano una parte accettata della società di accoglienza”⁴. Tale processo però non consiste in un abbandono dei propri valori e tradizioni culturali con la conseguente conformità all’omogeneità culturale, cioè l’assimilazione, bensì un modello di rapporto multiculturale. Quest’ultimo si fonda dunque sull’idea di uno scambio nel quale ognuno può imparare dalle differenze con gli altri per giungere alla convivenza positiva tra stranieri e locali e tra stranieri di differente origine⁵. Lo scopo è l’inserimento culturale ma anche sociale, lavorativo ed infine politico degli stranieri all’interno del tessuto della società. È in questo contesto che si inserisce il ruolo delle istituzioni: stabilire una linea politica, anche dettata dagli accordi internazionali, da tenere con gli stranieri e creare le infrastrutture adeguate nel momento in cui si decide di accoglierli. L’integrazione, da un punto di vista pratico, è la scelta delle politiche di accoglienza, ma anche l’attribuzione di diritti quali la salute, il lavoro, la tutela legale, nonché l’inserimento dello straniero all’interno del tessuto sociale tramite percorsi formativi e l’insegnamento della lingua italiana.

Il primo passo di questo percorso è molte volte la richiesta di protezione internazionale, a cui si lega la permanenza nei vari centri di accoglienza e la destinazione finale è una piccola realtà locale a volte svantaggiata e soggetta a forte spopolamento.

Quello che questa tesi si propone è di analizzare l’evoluzione nel corso degli anni della normativa internazionale, europea ma soprattutto italiana, relativamente alla tutela del migrante, inteso come persona costretta a sradicarsi dal proprio territorio di origine, e dei suoi diritti fondamentali come individuo.

3 V. FERRARIS, *Le politiche migratorie: un oggetto composito*, in *Immigrazione e criminalità*, Roma 2015, pg.79.

4 T. CAPONIO, *Le politiche per gli immigrati*, in *Conoscere l’immigrazione. Una cassetta degli attrezzi* (a cura di I. PONZO), Carocci, Roma 2009, pg.24.

5 G. ZINCONE, *Introduzione. Il passaggio a primo piano*, in *Immigrazione: segnali di integrazione. Salute, scuola, casa*, Il Mulino, Bologna 2009 pg. 7 e ss.

Per meglio comprendere queste garanzie, si andranno a studiare specificamente i ruoli che gli enti territoriali ricoprono a tal proposito e le ripercussioni concrete, sia positive sia negative, che ne derivano sugli stranieri in Italia.

È necessario inoltre approfondire il sistema di gestione degli stranieri appena accolti sul territorio nazionale da un punto di vista delle strutture e dei servizi. Si osserverà come la direzione del sistema passi sia per attori pubblici sia per attori privati, nonché di come il ruolo del diritto amministrativo sia fondamentale in questo passaggio del percorso verso l'integrazione dello straniero.

Infine sarà oggetto di analisi la riforma del 2018 e le conseguenze sul sistema di accoglienza che la stessa comporta. Inoltre verranno mostrati alcuni modelli di microaccoglienza diffusa, come buoni esempi rispetto a tutto quello di cui si è trattato.

In quest'ottica la tesi si struttura in quattro capitoli. Il primo è dedicato all'evoluzione normativa a livello internazionale, dove viene approfondita in particolare la Convenzione di Ginevra, a livello europeo, con una particolare attenzione ad alcuni trattati sull'immigrazione ritenuti fondamentali, ed in Italia. Il quadro giuridico che viene presentato si interrompe con la riforma del 2017, in quanto quella del 2018 verrà analizzata più approfonditamente nell'ultimo capitolo.

Nel secondo capitolo si è deciso di approfondire il quadro normativo dedicato allo straniero a livello locale. Si analizza pertanto l'evoluzione normativa della competenza regionale al riguardo, prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, senza tralasciare l'opposizione politica del Governo e l'opinione della giurisprudenza costituzionale. Viene presentata anche la problematica della cittadinanza, e quella ancor più specifica della residenza, per la determinazione dei destinatari delle politiche sociali. Infatti si è deciso di approfondire il riconoscimento dei diritti garantiti agli stranieri presenti sul territorio, ma anche le relative controversie, ponendo un'attenzione particolare alla Regione Piemonte.

Nel terzo capitolo viene delineato il sistema ordinario di accoglienza, fondato sul modello SPRAR, e su quello straordinario, basato invece sui CAS. È inoltre oggetto di studio la disciplina dei contratti della pubblica amministrazione, in particolar modo il Nuovo Codice dei Contratti Pubblici, in relazione al capitolato

generale. Lo scopo di questo passaggio è l'approfondimento delle procedure di aggiudicazione delle gare impiegate nell'assegnazione degli appalti pubblici per la gestione dei servizi e delle strutture dei centri di accoglienza per i migranti. Si tratta quindi di comprendere a chi spetta l'effettiva e la sostanziale attività di accoglienza e integrazione degli stranieri in Italia.

Infine il quarto e ultimo capitolo si focalizza principalmente sul decreto Sicurezza (d.l. n. 113 del 2018), che consiste nell'ultima considerevole riforma che incide sulla materia dell'immigrazione. Sono di particolare interesse le critiche e le criticità che tale riforma si porta appresso, sia per i singoli stranieri presenti sul territorio nazionale, sia per la concreta attività di governo che gli enti locali e le Regioni devono affrontare. Sempre nel quarto capitolo sono però presentati anche degli esempi di buona accoglienza nella Regione Piemonte, tali da mostrare dei modelli di *governance* collaborativi e con una capacità di progettazione sul lungo periodo.

Lo scopo di questa ricerca è pertanto lo studio della gestione effettiva del fenomeno migratorio attraverso un'osservazione critica e dinamica della normativa e dell'impatto che questa comporta.

CAPITOLO I

L'EVOLUZIONE NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

1. *L'evoluzione normativa a livello internazionale.*

In questo primo capitolo introduttivo si analizzerà la normativa più importante in materia di immigrazione prima a livello internazionale, poi europeo ed infine italiano. Questa visione d'insieme che parte dai principi guida macroscopici per arrivare sempre più nello specifico sarà il punto di partenza per trattare nei capitoli seguenti la competenza e la gestione da un punto di vista amministrativo del fenomeno migratorio e della seconda accoglienza sul suolo Italiano. L'assegnazione degli appalti, il d.l. Sicurezza, l'integrazione dello straniero sia teorico-giuridica che pratica saranno quindi argomenti affrontati nei prossimi capitoli.

Per analizzare la condizione giuridica dello straniero in Italia è opportuno considerare innanzitutto il piano internazionale. In questo ambito le norme più importanti sono quelle relative alla protezione dei diritti umani, che tutelano la persona in quanto tale, a prescindere dalla sua cittadinanza. Questo approccio da parte del diritto, che oggi ormai potrebbe apparire scontato, anche se non è sempre stato così. Esso è infatti una conseguenza dello sterminio nazista, il quale ha spinto, dopo la Seconda Guerra Mondiale, a creare norme internazionali a protezione degli individui in quanto tali indipendentemente dall'origine etnica, dalla religione, dalla residenza. I diritti umani appartengono dunque ad ogni persona, e vengono pertanto pensati come universali⁶.

Sul piano internazionale è quindi fondamentale partire dalla Dichiarazione universale del 1948, che, nella sua stesura, viene influenzata dallo stalinismo dei paesi socialisti e da un umanesimo cattolico, ma trae innanzitutto fondamento dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, la quale trova le proprie fondamenta nelle teorie giusnaturaliste. L'universalità della dichiarazione, che voleva essere una soluzione alla disparità di trattamento tra le persone, diviene un problema al momento in cui si scontra con la diversità culturale. Quest'ultima

⁶ C. FOCARELLI, in *Diritto internazionale*, V ed., Vicenza, 2017, pg. 360 ss.

infatti rischia di essere ridimensionata se in aperto contrasto con i diritti della persona umana. Interviene in aiuto l'approccio del diritto positivo, che tende al compromesso, il quale assieme al fattuale regionalismo volge a proteggere i diritti umani perdendo però la pretesa di assicurarne la reale universalità e condivisione, nonché di farne applicazione a popoli e culture profondamente diversi⁷. Nascono così la Convenzione americana sui diritti umani del 1969, la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei Popoli del 1981. Nel continente asiatico, non troviamo una vera e propria convenzione sui diritti umani, ma soltanto la Carta asiatica dei diritti dell'uomo e dei popoli, priva di efficacia giuridica vincolante, promossa dalla Commissione asiatica dei diritti umani, e firmata da più di 200 ONG nel 1998 a Kwangju nella Corea del Sud. Esiste poi la Carta araba dei diritti umani, redatta nel 1998 dalla Lega degli Stati Arabi⁸.

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 è il primo riferimento normativo che è opportuno menzionare. Il suo articolo 14 stabilisce che "ogni individuo ha diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni". È interessante notare come i verbi impiegati per garantire il diritto di asilo sono "cercare" e "godere", e non già "ottenere". Questo, combinato con i Patti ONU del 1966, che vedremo in un secondo momento, fa intendere come ogni individuo ha il diritto di lasciare il proprio paese, ma non quello di entrare in un altro. Questa situazione è quindi un paradosso: la libertà di spostamento da Stato a Stato è monca, in quanto un paese non è obbligato a far entrare all'interno dei propri confini nessuno. L'unico caso in cui un individuo ha pieno diritto alla libertà di circolazione transnazionale avviene quando i suoi diritti non sono garantiti, rendendo così il diritto di asilo un'eccezione. Al riguardo, infatti, gli Stati, nella loro sovranità, hanno il diritto e la facoltà di ammettere o non ammettere nel loro territorio nazionale profughi politici, senza incorrere in alcun tipo di responsabilità internazionale. Ogni Stato ha la libertà discrezionale di decidere sull'ammissione dei profughi politici e il diritto di esigere dagli altri

7 A. ALGOSTINO, *L'ambigua universalità dei diritti. Diritti occidentali o diritti della persona umana*, Jovene, Napoli, 2005, pp.252.

8 C. FOCARELLI, in *Diritto internazionale*, *op. cit.* pp. 362.

Stati, in particolar modo dallo Stato di origine, il rispetto dell'asilo da essi eventualmente accordato⁹.

In ogni caso l'articolo 14, data l'autorevolezza prima della Società delle Nazioni e poi dell'ONU, dovrebbe costituire il principio ispiratore di ogni particolare accordo internazionale in materia di legislazione interna degli Stati membri.

1.1.1. *La Convenzione di Ginevra.*

Per trattare il tema della Convenzione firmata a Ginevra nel 1951 e relativa allo status dei rifugiati, bisogna prima fare una breve introduzione storica per comprendere le ragioni che hanno portato alla elaborazione di una prima regolamentazione del diritto d'asilo. Alla fine della Seconda Guerra Mondiale gli enti giuridici che si occupavano dei rifugiati erano il Comitato Intergovernativo per i Rifugiati, creato nel 1938, che aiutava l'emigrazione di coloro che scappavano dai territori occupati dai nazisti, nonché l'Organizzazione Internazionale per i Rifugiati (IRO), creata nel 1946 per trovare una soluzione al problema dei rifugiati e degli sfollati. Quest'ultima si occupava sostanzialmente di identificazione e rimpatrio. A causa del costo finanziario l'ONU decise di studiare la creazione di una nuova organizzazione in materia, che definitivamente si concretizzò nella Conferenza dei Plenipotenziari del luglio 1951, entrato poi in vigore il 22 aprile 1954.

Uno studio completo della Convenzione di Ginevra richiede tuttavia un'analisi congiunta al Protocollo del 1967, relativo allo status dei rifugiati redatto a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Questo potrebbe sembrare una contraddizione, visto che pur essendo collegato alla Convenzione, il Protocollo è ciò nondimeno uno strumento indipendente al quale gli Stati possono aderire senza essere membri della Convenzione. La ragione principale del Protocollo del 1967 è infatti eliminare la data limite del 1° gennaio 1951 stabilita dalla Convenzione come limite temporale degli eventi all'origine delle richieste dei rifugiati e quindi dei relativi obblighi degli Stati nei confronti degli individui.

⁹ G. FERRARI, in *L'asilo nel diritto internazionale*, <https://www.unhcr.it/risorse/manuali/manuali>, pg. 4.

La Convenzione delle Nazioni Unite del 1951 relativa allo status dei rifugiati è infatti un tentativo da parte degli Stati firmatari di garantire dei diritti minimi su diversi aspetti della vita, in quanto il rifugiato si trova nella peculiare condizione di essere uno straniero senza legami con un paese particolare¹⁰.

Per la prima volta viene data una definizione generale del termine “rifugiato” all’interno di un accordo internazionale:

“Ritorno oppure avvalersi della sua protezione, avendo subito o temendo di subire persecuzioni “per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche”¹¹.

Il termine “generale” si riferisce all’applicabilità di tale definizione, la cui validità riguarda indistintamente tutti gli esseri umani, quale che sia il loro Paese di origine, rivelando così una portata universale. L’altro aspetto fondamentale consiste in una definizione slegata dal concetto della “appartenenza ad una determinata categoria di persone” (in genere, gruppi etnici o nazionali), bensì a quella di “persecuzione individuale” subita o temuta¹². Questo nell’evoluzione storica dello *status* dei profughi, sfollati e rifugiati è un passaggio fondamentale, vengono inclusi nella normativa anche il fenomeno dell’apolidia, privilegiandone l’individualità in quanto “persone”, non in quanto appartenenti ad un determinato “gruppo nazionale”¹³.

Ai fini di una corretta trattazione bisogna soffermarsi brevemente in via preliminare sulla distinzione tra le categorie normative in cui il soggetto giuridico immigrato è suddiviso:

- a) Il profugo, che è colui che abbandona il proprio Paese a causa di diversi motivi, tra cui catastrofi naturali e guerre;

10 G. FERRARI, in *Convenzione del 1951 (struttura;finalità;divieto di „refoulement“;definizione di rifugiato)*, in *La convenzione sullo status dei rifugiati aspetti storici*, nel sito di UNHCR, pg3.

11 “Glossario dei termini chiave relativi alla protezione” (Allegato 2, pag.125–135) in “Protezione dei rifugiati – Guida al diritto internazionale del rifugiato” (pp.150) – Manuale per i Parlamentari (versione italiana 2003) pubblicato dall’Unione Interparlamentare (IPU/UIP) in collaborazione con l’Ufficio dell’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR/ACNUR) – Stampa a cura del Senato della Repubblica Italiana.

12 G. FERRARI, in *La convenzione sullo status dei rifugiati aspetti storici*, op. Cit. , pg.4.

13 *Ibidem*, pg. 21.

- b) Lo sfollato, che è colui che fugge da catastrofi naturali o guerre o persecuzioni senza però lasciare il proprio Paese, rimanendo sotto la giurisdizione dello stesso Governo;
- c) Il rifugiato, che è l'individuo che ha trovato rifugio in un altro Stato dopo aver lasciato il proprio Paese, viene identificato sulla base dell'articolo 1 della Convenzione di Ginevra del 1951 e il suo *status* giuridico dipende da una richiesta di protezione per il timore di subire persecuzioni;
- d) Il richiedente asilo, che è colui che, dopo essere scappato dal proprio Paese in un altro, attende la decisione di quest'ultimo in merito alla richiesta di riconoscimento dello *status* di rifugiato. Egli non è un clandestino in quanto in attesa della decisione definitiva soggiorna regolarmente nel Paese ospitante¹⁴.

La Convenzione di Ginevra però non tratta espressamente alcuni punti, il più importante è forse la concessione dell'asilo: "Convenzione e Protocollo sanciscono diritti e doveri dei rifugiati che – legalmente o illegalmente – già risiedono nel paese di asilo, ma non sanciscono la loro ammissione nel paese. L'unico obbligo incombente sugli Stati contraenti è quello di "non espellere o respingere (*refouler*) un rifugiato verso le frontiere di Paesi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale, o delle sue opinioni politiche" (art. 33 Convenzione del 1951)"¹⁵. Questo obbligo è stato riconosciuto come un principio generale applicabile a chiunque nel 1984 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nella Raccomandazione R (84) 1. L'articolo 3 della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo, che fa esplicito divieto di sottoporre qualsiasi persona a tortura, pene o trattamenti disumani o degradanti, deve essere inteso come divieto di rinvio forzato verso un paese dove esistono serie ragioni di

14 R. ROLLI, in *Premessa: fenomeno migratorio e inquadramenti giuridici*, in *La tutela della persona umana nella gestione delle politiche di immigrazione. Il progetto Riace*, in *Modelli di coesione sociale e d'integrazione dello straniero*, in *Immigrazione e diritti fondamentali*, atti dei convegni, Siracusa, Torino, 2017, pg. 307 e ss.

15 *Ibidem*, pg 23.