

Modelli di accoglienza diffusa in Calabria e sussidiarietà

di

Rossana Caridà e Valentina Pupo *

SOMMARIO: 1. Premessa: l'accoglienza come occasione di rilancio socio-economico e culturale dei territori. – 2. I percorsi pionieristici di accoglienza diffusa in Calabria e l'adesione al sistema Sprar come opportunità per rivitalizzare le aree interne e i piccoli borghi. – 3. La l.r. calabrese n. 18/2009 quale strumento per contemperare l'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo e sviluppo socio-economico locale. – 4. L'intreccio fra autonomia privata, sussidiarietà orizzontale e svolgimento di attività di interesse generale. – 5. L'amministrazione per protocolli. – 5.1. I protocolli operativi nella regione Calabria tra criticità e prospettive. – 6. I possibili rischi, anche per le realtà calabresi di accoglienza diffusa, derivanti dal ridimensionamento del sistema Sprar di cui alla l. n. 132/2018. – 7. Brevi conclusioni.

1. Premessa: l'accoglienza come occasione di rilancio socio-economico e culturale dei territori

È ormai noto come il fenomeno dell'immigrazione verso l'Europa, in periodi storici come quello attuale, abbia una portata che può essere definita "epocale". In considerazione della sua posizione geografica, l'Italia rappresenta un necessario crocevia di tali considerevoli flussi migratori, intensificatisi nell'ultimo decennio, in particolare lungo le direttrici che dal Medio-Oriente e dall'Africa settentrionale conducono verso gli approdi europei nel Mediterraneo, a causa di svariate ragioni: da annose guerre civili, a persecuzioni politiche e religiose; da violenze e conflitti inter-etnici, a mutamenti climatici inarrestabili nelle terre di origine, sempre più povere e invivibili. Tali circostanze incrementano la natura "mista" dei flussi, complicando la pratica applicazione della distinzione teorica tra i migranti forzati, costretti dalle più svariate violenze a lasciare i loro Paesi, e i migranti economici, mossi invece dalla speranza di affrancarsi dalla povertà; complessità cui

* Rispettivamente, professore associato di diritto pubblico e assegnista di ricerca in diritto costituzionale, Università "Magna Graecia" di Catanzaro. La stesura del testo di questo lavoro, frutto della riflessione congiunta delle due autrici, si deve, per i §§ 1, 2, 3, 6, a Valentina Pupo e, per i §§ 4, 5 e 5.1, a Rossana Caridà; il § 7 a entrambe.

contribuisce la disorganica normativa interna in materia di immigrazione e di regolamentazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro per i migranti economici¹ e la farraginosità dei meccanismi sovranazionali di ricollocazione tra gli Stati europei dei migranti bisognosi di protezione internazionale².

Per un Paese come l'Italia, pertanto, ragioni geografiche (oltre che giuridiche e, non ultime, anche morali e umanitarie) rendono ineludibile il dovere di organizzare efficacemente il soccorso e la prima accoglienza degli immigrati forzati irregolari che raggiungono, via mare, soprattutto le coste meridionali del territorio nazionale, nonché il dovere di predisporre le procedure per le richieste di protezione

¹ Cfr. C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, 1/2018; D. LOPRIENO, *Migrazioni, Mezzogiorno e solidarietà*, paper in www.academia.edu, 2018, 3 ss. del paper; V. PINTO, *Migrazioni economiche e rapporti di lavoro. Alcuni spunti di riflessione*, in S. D'ACUNTO-A. DE SIANO-V. NUZZO (a cura di), *In cammino tra aspettative e diritti*, Napoli, 2017, 243 ss. La normativa italiana sul tema è contenuta in particolare nel d.lgs. n. 286/1998 (*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero*), così come modificato da successivi interventi legislativi, tra i quali la l. n. 189/2002 (*Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*). Per una più ampia ricostruzione, cfr. W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Torino, 2013, 163 ss.

² Si tratta delle regole del c.d. Dublino III, Regolamento UE 2013/604 del 26 giugno 2013, che prevede sia lo Stato di primo ingresso a dover esaminare la domanda di protezione internazionale. Il sistema di ricollocazione europeo, peraltro, vede l'opposizione di alcuni Paesi (c.d. Gruppo di Visegrád – Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria), in spregio al principio di solidarietà (sancito, oltre che dalla CEDU, anche dal TFUE, all'art. 80) e di condivisione degli oneri dell'accoglienza dei richiedenti asilo, e la cui regola base finisce con il far pesare soprattutto sui Paesi che, geograficamente, costituiscono il primo approdo dei migranti (Italia e Grecia in primo luogo), la responsabilità della gestione dei flussi. Da ultimo, con il c.d. Accordo di Malta del settembre 2019, Italia, Francia, Germania, Finlandia e Malta hanno concluso una dichiarazione congiunta di intenti per la gestione dei richiedenti asilo e dei migranti soccorsi in mare da Ong e mezzi militari. L'accordo prevede che i migranti sbarcati in Italia e a Malta vengano ridistribuiti tra i Paesi aderenti all'accordo entro quattro settimane dall'approdo, sulla base di un sistema di quote. L'adesione è su base volontaria e l'obiettivo è che si estenda anche ad ulteriori Stati membri, in vista di una riforma del sistema Dublino. Sul tema dei ricollocamenti, cfr. S. PENASA, *La re location delle persone richiedenti asilo: un sistema legittimo, giustificato e...inattuato? Brevi riflessioni sulla sentenza Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, in *Dpceonline*, 3/2017; L. RIZZA, *La riforma del sistema Dublino: laboratorio per esperimenti di solidarietà*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1/2018, 1 ss. Più in generale, di recente, C. SBAILÒ, *Immigrazione: il fallimentare approccio europeo e i limiti della risposta neo-sovranista*, in *Federalismi.it*, 3/2019; C. BASSU, *Flussi migratori e democrazie costituzionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2019, 479 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Le migrazioni e l'Unione Europea: considerazioni di scenario e alcune proposte*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 1/2018, 5 ss.; C. BERTOLINO, *Territori e immigrazioni tra diritto di respingimento e dovere di accoglienza degli stati*, in *Rivista AIC*, 1/2018; C. FAVILLI, *La politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, in *Quad. cost.*, 2/2018, spec. 374 ss.

internazionale tese ad ottenere i titoli che possano legittimare la loro presenza nello Stato. Nelle more dello svolgimento di tali procedimenti, che non sempre hanno tempi rapidi, risulta fondamentale pianificare i luoghi e le modalità di permanenza dei richiedenti asilo e, altresì, le misure per l'inserimento e l'integrazione di rifugiati ed asilanti, nelle fasi della c.d. seconda accoglienza, al fine di evitarne la marginalizzazione e di impedire che diventino facile preda delle reti delinquenziali e malavitose.

Il lavoro si propone di esaminare gli aspetti attinenti alla *governance* dei rifugiati e dei richiedenti asilo, ispirata alla logica della sussidiarietà, tendente a coinvolgere "dal basso" i territori e gli enti locali, nella fase della seconda accoglienza. Difatti, l'implementazione dei meccanismi per un'equilibrata accoglienza diffusa richiede necessariamente l'azione sinergica di vari soggetti, pubblici e privati, per far sì che essa sia condotta in modo rispettoso delle peculiarità del territorio e promuova reale integrazione e coesione sociale. Un sistema di gestione concertata dell'accoglienza e dell'integrazione necessita della costante collaborazione dei livelli di governo più alti e di quelli territoriali via via più vicini alle comunità locali ospitanti, con la cruciale e parallela partecipazione degli enti del Terzo settore, del volontariato e dei soggetti privati³. I livelli locali, difatti, essendo più prossimi ai bisogni espressi dai destinatari delle varie forme di protezione internazionale⁴, rappresentano gli ambiti in cui, in maniera più diretta,

³ Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Sussidiarietà orizzontale e regioni: alla ricerca della prescrittività*, in *Amministrazioneincammino.it*, 20 gennaio 2018; V. TONDI DELLA MURA, *Regione e sussidiarietà orizzontale*, in G. CAMPANELLI-M. CARDUCCI-I. LOIODICE-V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Lineamenti di Diritto costituzionale della regione Puglia*, Torino, 2016, 181 ss.; A. D'ATENA, *La declinazione verticale e la declinazione orizzontale del principio di sussidiarietà*, in ID., *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, 2016, 233 ss.; L. VIOLINI, *Teorie e tecniche della sussidiarietà*, in ID. (a cura di), *L'attuazione della sussidiarietà orizzontale in Lombardia*, Milano, 2004, 19 ss.; A. POGGI, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001.

⁴ Secondo Cass. n. 4455 del 2018, la vulnerabilità dell'individuo può essere accertata anche in base alla mancanza, nel Paese di origine, «delle condizioni minime per condurre un'esistenza nella quale non sia radicalmente compromessa la possibilità di soddisfare i bisogni e le esigenze ineludibili della vita personale, quali quelli strettamente connessi al proprio sostentamento e al raggiungimento degli standard minimi per un'esistenza dignitosa».

possono essere individuati i servizi di *welfare* sui quali intervenire⁵ per corrispondere alle specifiche necessità delle persone. Peraltro, molte esperienze nate e consolidate negli ultimi decenni, con la creazione del Sistema di Protezione dei Rifugiati e Richiedenti Asilo⁶, dimostrano come la gestione dell'accoglienza diffusa e dell'integrazione, quando messa in atto nelle aree più interne, specie del Mezzogiorno, caratterizzate da forte spopolamento e depressione socio-economica, possa rappresentare un'occasione di crescita e di valorizzazione delle peculiarità territoriali, oltre che di rilancio demografico, dei servizi e delle economie locali.

In chiave solidaristica⁷ e sulla base di una concreta applicazione del principio di eguaglianza⁸, è auspicabile che vengano sempre più favoriti i percorsi di inserimento sociale ed economico dei migranti, che consentano di superare l'ambito della mera assistenza, e, parallelamente, di sostenere lo sviluppo locale e l'occupazione, costituendo anche una possibile misura di contrasto alla cronica crisi

⁵ Cfr. F. CAMPOMORI, *La governance multilivello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, in *Istituzioni del federalismo*, I, 2019, 5 ss.; S. POLIMENI, *Un imprevedibile circuito virtuoso: disciplina sull'immigration regime ed esigenze di sviluppo locale. (Notarella a margine della L. reg. calabrese n. 18/2009)*, in *Nuove autonomie*, 2/2015, 274; F. BIONDI DAL MONTE, *Welfare locale e società multiculturali: i servizi per gli stranieri*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, vol. II, Napoli, 2008, 899 ss.

⁶ Legge 30 luglio 2002, n. 189 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo".

⁷ Sul tema della solidarietà verso i migranti, cfr. A. RUGGERI, *Cittadini, immigrati e migranti alla prova della solidarietà*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2/2019, 1 ss.; M. GIACOMINI, *Il diritto d'asilo al bivio tra il delitto di solidarietà e il principio di fratellanza*, in *Osservatorio AIC*, 1-2/2019, 33 ss.; A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in *Consulta on-line*, III/2018, 539 ss.; C. PINELLI, *Il principio di dignità e la giurisprudenza sui diritti dei richiedenti asilo*, in *Diritticomparati.it*, 3/2018; E. CAVASINO, *Diritti, sicurezza, solidarietà e responsabilità nella protezione della persona migrante*, in *Federalismi.it*, 3/2018; L. MONTANARI-C. SEVERINO, *Diritti, cittadinanza, solidarietà*, in L. MONTANARI-C. SEVERINO (a cura di), *I sistemi di welfare alla prova delle nuove dinamiche migratorie*, Napoli, 2018, 17 ss.; R. CARIDÀ, *I diritti di cittadinanza inclusiva tra esigenze di sicurezza e doveri di solidarietà*, in *Federalismi.it*, 14/2017; F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016; C. FAVILLI, *L'Unione europea e la difficile attuazione del principio di solidarietà nella gestione dell'"emergenza" immigrazione*, in *Quad. cost.*, 2015, 785 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2012.

⁸ Cfr. G. SILVESTRI, *Il diritto fondamentale di asilo e alla protezione internazionale*, in *Questione giustizia*, 30 ottobre 2018, 7: «Il bisogno non ha latitudine né colore. La tutela sociale di chi si trova in una situazione di povertà estrema non può arrestarsi di fronte a considerazioni legate alla cittadinanza o alla nazionalità. Se così non fosse, la fraternità verrebbe annullata dalla disuguaglianza. Il che dimostra, ancora una volta, il profondo legame che unisce tra loro tutti i principi e i diritti fondamentali dello Stato costituzionale contemporaneo e degli ordinamenti sovranazionali esistenti».

demografica e allo spopolamento di determinate aree, facendo emergere come l'immigrazione possa anche rappresentare un'opportunità per i territori. Tali percorsi, peraltro, rischiano di essere assai ridimensionati, quando non del tutto pregiudicati, dalla decisa configurazione al ribasso che le più recenti normative hanno dato al sistema sul quale si basa la c.d. seconda accoglienza, con significative limitazioni della platea dei beneficiari dei servizi sul territorio⁹. In tal senso, il Piano regionale triennale calabrese per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti¹⁰, varato dalla Giunta regionale nel giugno del 2019, si propone, tra l'altro, di prestare particolare attenzione alla tutela delle persone che, in conseguenza dell'applicazione della legge n. 132/2018, saranno poste al di fuori degli Sprar, per come ora riconfigurati, poiché privi dei più restrittivi requisiti previsti per l'accesso al nuovo Sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati (Siproimi).

2. I percorsi pionieristici di accoglienza diffusa in Calabria e l'adesione al sistema Sprar come opportunità per rivitalizzare le aree interne e i piccoli borghi.

Le politiche di accoglienza e di gestione delle migrazioni, come accennato, richiedono interventi che impegnano i vari livelli di governo e, orizzontalmente, anche gli attori locali del Terzo settore, dell'associazionismo privato e del volontariato, al fine di sviluppare "buone pratiche", strumenti ed azioni di integrazione che assicurino il rispetto dei valori costituzionali, la tutela della sicurezza e della dignità delle persone, provando a creare «un sano rapporto tra il

⁹ Si tratta delle riforme del sistema Sprar introdotte con il c.d. decreto sicurezza (d.l. n. 113/2018, conv. in legge n. 132/2018), che ha previsto, fra l'altro, che i richiedenti asilo e i titolari di protezione umanitaria non possano più essere inseriti nei progetti Sprar, come finora avvenuto, e che i servizi di accoglienza siano limitati soltanto ai minori stranieri non accompagnati e ai titolari di protezione internazionale in quanto vittime di violenza, grave sfruttamento o violenza domestica, titolari del permesso di soggiorno per condizioni di salute di eccezionale gravità, perché vittime di sfruttamento lavorativo, per calamità o per atti di particolare valore civile.

¹⁰ Deliberazione della Giunta Regionale 7 giugno 2019, n. 242.

migrante e la società, in una cornice di legalità che favorisca la crescita personale e quella collettiva»¹¹.

Gli interventi su questo fronte vengono in genere distinti in politica di immigrazione (*immigration policy*) e politica per l'immigrazione (*immigrant policy*)¹²: la prima relativa alle normative che disciplinano l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione dei cittadini stranieri dal territorio nazionale; la seconda riguardante gli interventi socio-assistenziali e di integrazione dei migranti, che rientrano, invece, nell'ambito delle competenze concorrenti tra Stato e regioni, per i vari aspetti delle politiche sociali, di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., e nella competenza regionale *de residuo*, per quel che concerne i servizi sociali.

Il primo ambito, ai sensi dell'attuale formulazione dell'art. 117, co. 2, lett. a) e b), Cost., riguarda materie di esclusiva spettanza statale, in quanto connesso al paradigma della sovranità dello Stato, oltre che al profilo della cittadinanza "formale", per i cui modi di acquisto rimane competente lo Stato *ex art.* 117, co. 2, lett. i), Cost.; il secondo ambito attiene alle materie di competenza concorrente, in particolare sotto il profilo della definizione delle politiche di *welfare*, tendenti a favorire l'integrazione sociale anche dei migranti, che denota un considerevole impegno da parte delle regioni. Occorre osservare, difatti, come già prima della riforma del Titolo V, nel corso degli anni Novanta, queste ultime avessero spontaneamente messo in atto politiche pubbliche in favore degli stranieri, colmando, in tal modo, silenzi e inerzie del legislatore nazionale¹³. Con la riforma

¹¹ Cfr., Rapporto annuale a cura del Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, *Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia. Modelli, strumenti e azioni*, 31 maggio 2017, 1 ss., www.interno.gov.it.

¹² Cfr. F. MANGANARO, *Politiche e strutture di accoglienza delle persone migranti*, in *Federalismi.it*, 21/2019, 5 ss.; F. CORTESE, *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2019, 435 ss.; S. LIETO, *Mezzogiorno e solidarietà nel dibattito costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2019; D. LOPRIENO, *Migrazioni, Mezzogiorno e solidarietà*, cit., 6 ss. del paper.

¹³ Cfr. 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, 350 ss.; C. CORSI, *Immigrazione e ruolo degli enti territoriali*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2005, 36 ss.; C. SALAZAR, *Leggi regionali sui "diritti degli immigrati"*, Corte costituzionale e "vertigine della lista": considerazioni su alcune recenti questioni di costituzionalità proposte dal Governo in via principale, in S. GAMBINO-G. D'IGNAZIO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali. Fra costituzioni nazionali, Unione Europea e diritto internazionale*, Milano, 2010, spec. 391 ss.; D.

costituzionale del 2001, le regioni si sono trovate in prima linea nel definire le forme e i modi concreti della “cittadinanza sostanziale”, «indifferente allo *status civitatis* e posta a cardine di una sostanziale integrazione dello straniero nella comunità nazionale e regionale»¹⁴, tanto da connettere gli ambiti di incidenza della legislazione «ad una lettura sociale della cittadinanza regionale, denominando i sistemi integrati dei servizi sociali – di competenza residuale – come “diritti di cittadinanza sociale”»¹⁵, contribuendo a costruire quella che la Corte costituzionale ha definito «seconda cittadinanza», più ampia e comprensiva di quella intesa in senso stretto, poiché basata su meccanismi di riconoscimento di diritti e restituzione di doveri, secondo quanto prevede l’art. 2 della Costituzione¹⁶.

È possibile riscontrare come le politiche nazionali, regionali e locali in favore degli stranieri, ed in particolare di rifugiati e richiedenti asilo, nel corso del tempo,

LOPRIENO, *Mezzogiorno, immigrazione, diritti*, cit., 6 ss. del *paper*. Anche la Corte costituzionale ha sottolineato come l’intervento pubblico non possa limitarsi al controllo di ingresso e soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma debba considerare anche altri ambiti, come l’assistenza sociale, l’istruzione, la salute, l’abitazione, che coinvolgono competenze normative statali e regionali, rilevando come l’estensione delle voci riservate in via esclusiva allo Stato, in tema di immigrazione, attengano alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, e sanzionando, di conseguenza, le scelte delle regioni in materia di servizi sociali soltanto nei casi in cui fossero irragionevolmente restrittive (cfr. sentt. nn. 134/2010; 11/2009; 306/2008; 433 e 15/2006; 432 e 300/2005).

¹⁴ Così A. PATRONI GRIFFI, *Stranieri non per la Costituzione*, in *Forumcostituzionale.it*, luglio 2009, 7.

¹⁵ Cfr. L. RONCHETTI, *I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle regioni*, in ID. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, 2012, 31. Sul punto esiste una letteratura molto vasta: cfr. almeno A. RUGGERI – C. SALAZAR, “*Ombre e nebbia*” nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V, in M. REVENGA SÀNCHEZ (a cura di), *I problemi costituzionali dell’immigrazione in Italia e Spagna*, Valencia, 2005, 309 ss.; G. BASCHERINI-A. CIERVO, *I diritti sociali degli immigrati*, in C. PINELLI (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Firenze, 2012, 17 ss.; C. CORSI, *Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2/2012, 43 ss.; ID., *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 3/2014; D. LOPRIENO, *Le prestazioni socio-assistenziali dei migranti tra presunte esigenze di contenimento, crisi economica e paura dello straniero*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015, 238 ss.; A. GIORGIS-E. GROSSO-M. LOSANA (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell’uguaglianza formale*, Milano, 2017; A. RUGGERI, *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, in *Osservatorio AIC*, 2/2018; C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in *Dir. pubbl.*, 1/2018, 141 ss.; G. ROMEO, *Diritti fondamentali e immigrazione*, L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, entrambi in *Federalismi.it*, num. spec., 2/2019, 25 marzo 2019.

¹⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 172/1999, punto 2.3 cons. in dir.

abbiano prodotto dei risvolti positivi anche nei confronti dei territori e delle popolazioni locali, e non soltanto in favore degli immigrati, soprattutto in contesti disagiati dal punto di vista economico e demografico. E difatti, sono stati in prevalenza i comuni del Sud Italia e le aree interne – in Calabria in particolare – ad aver aderito ai modelli di accoglienza diffusa e micro-diffusa sul territorio, diretti nei confronti di rifugiati e richiedenti asilo, e ad avere, in molti casi, svolto addirittura un ruolo di apripista nell’elaborazione e nell’attuazione di progetti attraverso i quali gestire, in modo quanto più possibile equilibrato per i territori, afflussi straordinari di migranti, con fondamentali apporti provenienti dal basso, da parte delle collettività locali.

Proprio in questa prospettiva si inserisce l’esperienza calabrese, che in alcuni piccoli centri ha portato avanti, in un primo momento con risorse esclusivamente locali, alcuni esempi pionieristici virtuosi di accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo. Si è trattato, sul finire degli anni novanta, di sperimentazioni di ospitalità diffusa ed integrata in piccole comunità, la cui introduzione è scaturita dalla necessità di affrontare l’emergenza determinata dagli sbarchi di centinaia di profughi sulle coste di alcuni paesi della provincia reggina, divenuti simbolo di accoglienza partecipata dal basso¹⁷. Si tratta di borghi che hanno saputo individuare nella sperimentazione e nel consolidamento di pratiche solidaristiche al livello locale un’opportunità per provare a fornire delle soluzioni, da un lato, alla questione dei richiedenti asilo e, dall’altro, alle proprie croniche difficoltà di paesi impegnati a resistere al progressivo e costante spopolamento che, nei decenni, ha rischiato di farli scomparire del tutto, ripensandosi come territori aperti a nuovi abitanti e all’instaurazione di nuovi modelli di convivenza, nell’ottica di uno

¹⁷ Si tratta dei borghi di Badolato, Caulonia, Stignano e del più conosciuto Comune di Riace. Cfr., sul tema, N. PEZZONI, *Riace: la rinascita di un territorio*, in B. BONFANTINI (a cura di), *Attivare risorse latenti*, Milano-Roma 2016, 222 ss. e, altresì, M. RICCA, *Riace, il futuro è presente. Naturalizzare “il globale” tra immigrazione e sviluppo interculturale*, Bari, 2010; C. SASSO, *Riace. Terra di accoglienza*, Torino, 2012; A. CORRADO-M. D’AGOSTINO, *Migranti, mercati nidificati e sostenibilità in territori fragili: i casi di Riace e Camini (Calabria)*, in *Mondi Migranti*, 1/2019, 85 ss.

sviluppo sostenibile, che possa dare nuovo slancio anche alle economie e alla fruibilità dei servizi, sia per i nuovi venuti che per gli stessi autoctoni¹⁸.

In tal senso, la sinergia tra Regioni, enti locali e soggetti privati mira a rendere effettivi quei diritti fondamentali riconosciuti a tutte le persone che, in determinati contesti, avrebbero rischiato di essere fortemente ridimensionati anche per gli stessi residenti, insieme ai servizi ad essi connessi. Al contrario, l'impegno solidale comune consente un concreto esplicarsi di quei doveri di solidarietà sociale, ai quali, ai sensi dell'art. 2 Cost., tutti sono chiamati. In tal modo, i benefici dello Stato sociale non rimangono circoscritti ai soli cittadini e la solidarietà nei confronti degli immigrati può essere in grado di innescare preziosi meccanismi di integrazione, sia in senso orizzontale, nell'ambito della comunità, sia in senso verticale, con l'intervento del legislatore e degli enti pubblici, affinché siano promossi e implementati servizi in grado di favorire il radicamento degli stranieri nel territorio e di fare, così, emergere anche la portata espansiva del principio di eguaglianza, soprattutto nella sua declinazione sostanziale¹⁹, con l'obiettivo di superare le peculiari difficoltà che si riconnettono alla specifica condizione dello straniero migrante o del rifugiato.

L'arrivo degli immigrati in questi piccoli centri calabresi, dunque, ha innescato spontaneamente meccanismi virtuosi di rigenerazione urbana dei territori, con ampi interventi di recupero e riqualificazione del patrimonio immobiliare esistente (e spesso abbandonato al lento degrado e all'incuria), finalizzati a consentire l'accoglienza dei rifugiati nei centri storici, ma altresì a sviluppare circuiti innovativi di turismo solidale e di recupero degli antichi mestieri, delle attività e

¹⁸ A Riace, ad esempio, è stato realizzato un *Villaggio solidale*, per aprire il borgo a un turismo responsabile. Sono stati recuperati antichi palazzi e ripulite le strade; le scuole e gli asili hanno evitato la chiusura, grazie all'incremento della popolazione; molte attività commerciali hanno ripreso vita. Con il successivo ingresso del Comune nel sistema Sprar, sono stati aperti numerosi laboratori (vetro e ceramica; frantoio; confezionamento delle marmellate; ricamo; tessitura; fattorie didattiche), in cui sono stati stabilmente impiegati rifugiati e richiedenti asilo. (cfr. N. PEZZONI, *Riace: la rinascita di un territorio*, cit., 224 ss.).

¹⁹ Cfr. F. SORRENTINO, *Eguaglianza*, Torino, 2011, 28 ss.; A. RUGGERI, *Cittadini, immigrati e migranti*, cit., 13 ss.; L. RONCHETTI, *I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle Regioni*, cit., 34 ss.

delle produzioni artigianali locali²⁰. Si è trattato, e si tratta ancora, quindi, di esperienze significative dal punto di vista architettonico, economico, sociale, culturale e turistico, i cui principali pregi sono l'aver evidenziato che l'impovertimento del territorio possa in qualche modo essere combattuto, con l'apertura dei propri confini, sia amministrativi che progettuali, agli apporti di nuove popolazioni disposte ad insediarsi²¹, nonché l'aver avviato una fase culturalmente nuova in Calabria, contraddistinta dalla diversa prospettiva con la quale si guarda a rifugiati e richiedenti asilo. Questi ultimi non vengono più considerati secondo gli stereotipi che li rappresentano come una minaccia, bensì come una ulteriore possibilità per lo sviluppo locale, come «vettori di flussi di relazione e risorse, attraverso la cui virtuosa regolazione è possibile costruire un nesso più sistematico tra migrazioni e sviluppo»²², come «soggetti con i quali strategicamente allearsi per costruire alternative di vita che diano centralità alla prossimità sociale, oltrepassando i vecchi ideali della cittadinanza nazionale»²³.

Le esperienze intraprese hanno trasformato questi piccoli paesi nella c.d. "Dorsale dell'accoglienza" o "della solidarietà"²⁴, in centri nei quali praticare una «solidarietà militante»²⁵, la cui vocazione all'ospitalità ha conseguito anche riconoscimenti in

²⁰ Cfr. A. CORRADO-M. D'AGOSTINO, *I migranti nelle aree interne. Il caso della Calabria*, in *Agriregionieuropa*, 45/2016, 34 ss.; ID., *Migranti, mercati nidificati e sostenibilità*, cit., 91 ss.

²¹ Cfr. N. PEZZONI, *Riace: la rinascita di un territorio*, 219.

²² M. D'AGOSTINO, *Rifugiati e richiedenti asilo. Esperienze di rigenerazione urbana ed economia solidale a confronto*, in AA.VV., *Laboratori per lo sviluppo delle competenze e lo scambio di esperienze in materia di immigrazione*, a cura della Regione Calabria, Dipartimento Programmazione Nazionale e Comunitaria, Settore 1 Centro di Competenza per l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati della Regione Calabria, Cosenza, 2015, 11 ss.

²³ Cfr. A. CORRADO-M. D'AGOSTINO, *I migranti nelle aree interne*, cit., 44 ss. Peraltro, le indagini dimostrano come anche richiedenti asilo e rifugiati esprimano un giudizio favorevole sulla Calabria e talvolta vi abbiano fatto ritorno dopo aver trascorso periodi in altre grandi città, preferendo la migliore qualità della vita riscontrata nei comuni calabresi, in termini di socialità, solidarietà e costo della vita, rispetto alla dispersione dei grandi centri urbani: cfr. E. DELLA CORTE, *Inserimento socio-economico di richiedenti asilo e rifugiati in Calabria*, in A. CAVAZZANI (a cura di), *Asylumisland. Accoglienza e inserimento socio-economico di rifugiati e richiedenti asilo nelle regioni del Sud Italia*, Soveria Mannelli, 2006, 236.

²⁴ Cfr. A. SARLO, *Riace e la Dorsale della solidarietà: la Calabria che sorprende*, in *Welfare di oggi*, 1/2015, 36 ss.; ID., *L'immigrazione nella Calabria dall'economia fragile*, in M. BALBO (a cura di), *Migrazioni e piccoli comuni*, Milano, 2015.

²⁵ Così G. RUOTOLO, "Riace, dove l'integrazione è ancora un sogno possibile", in *www.lastampa.it*, 13 maggio 2010.

ambito internazionale²⁶. Ciò ha consentito, altresì, di superare logiche meramente assistenzialiste nei confronti dei migranti rifugiati o richiedenti asilo, inserendoli in percorsi di accoglienza che, tra l'altro, hanno indotto un rafforzamento dei servizi pubblici dei comuni coinvolti – come, ad esempio, quelli scolastici, tramite il recupero di plessi a rischio chiusura per la carenza di popolazione in età scolare – e permesso di limitare l'emigrazione di tanti giovani locali, in gran parte dei casi laureati e qualificati, agevolandone l'impiego nelle attività di assistenza, orientamento, cooperazione sociale e supporto dei migranti, avviate sul territorio. D'altra parte, nell'ambito cruciale della gestione dei servizi pubblici e delle opere di pubblica utilità, l'avvio di progetti in grado di apportare benefici per la comunità autoctona e, nello stesso tempo, di coinvolgere direttamente rifugiati e richiedenti asilo, ha permesso sovente di scongiurare il pericolo che nella popolazione locale si potessero generare situazioni di insofferenza o addirittura di ostilità nei confronti di quella parte di nuovi abitanti che ricevono un sussidio, ma sui quali non ricade buona parte delle tasse²⁷.

Gli esempi pionieristici calabresi hanno rappresentato, inoltre, un volano anche sotto il profilo istituzionale e politico, poiché hanno successivamente dato lo spunto per l'introduzione di normative fondamentali, al livello statale e regionale, sul tema dell'accoglienza e dell'integrazione dei rifugiati. Nel 2000, ad esempio, facendo seguito alla decisione del Consiglio dell'Unione europea n. 596/2000, è stato siglato un protocollo di intesa tra Ministero dell'Interno, l'Anci e UNHCR (Alto Commissariato dell'Onu per i Rifugiati), finalizzato a realizzare un Piano Nazionale di Asilo (PNA), operativo dal 2001, che recepisce l'approccio decentrato

²⁶ Nel 2016, ad esempio, l'ex sindaco di Riace, Domenico Lucano – principale artefice di quello che, dai primi interventi pionieristici nel 1998, è divenuto il modello di accoglienza diffusa, integrazione e sviluppo nei piccoli borghi – è stato inserito dalla rivista americana *Fortune* nella classifica dei 50 *leader* più influenti al mondo proprio per il suo impegno sul versante dell'immigrazione.

²⁷ Si è trattato, ad esempio, di progetti relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti, alla pulizia di spiagge ed aree pubbliche, alla canalizzazione di torrenti, al rafforzamento di argini contro movimenti franosi, all'abbellimento e valorizzazione di aree pubbliche, ecc., che hanno prodotto anche ricadute positive per le politiche ambientali e per il risparmio dei cittadini, e che hanno rappresentato, altresì, un esempio virtuoso, ripreso anche oltre i paesi della "Dorsale dell'accoglienza" e oltre i confini calabresi.

all'ospitalità²⁸. Il sistema si è ulteriormente evoluto con la legge n. 189/2002, recante "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo", che ha istituito lo SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati), il quale ha istituzionalizzato il modello di accoglienza diffusa fino ad allora sviluppatosi spontaneamente in Calabria. Fulcro del sistema, difatti, è la volontaria adesione degli Enti locali a una rete, il cui coordinamento è assicurato da una struttura centrale²⁹, che, tramite l'accesso al Fondo nazionale per le politiche e i servizi per l'asilo (FNPSA), realizza una serie di progetti territoriali di accoglienza integrata destinati a richiedenti protezione internazionale, rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e umanitaria³⁰, anche grazie al sostegno delle realtà del Terzo Settore, superando, in tal modo, un'ospitalità di tipo meramente assistenziale, prevedendo, altresì, misure complementari di orientamento e accompagnamento legale e sociale, oltre alla costruzione di percorsi personalizzati di inclusione e di inserimento socio-economico e lavorativo³¹.

Il percorso avviatosi con il sistema Sprar di progetti territoriali di accoglienza integrata ha visto, quindi, il protagonismo attivo degli enti locali, dalle grandi città ai centri piccoli e piccolissimi, come è accaduto in particolar modo in Calabria. Difatti, secondo i dati dell'agosto 2019, degli oltre trentatremila posti nella rete

²⁸ Il Comune di Riace, con un progetto presentato dalla cooperativa "Città futura", che aveva portato avanti i primi percorsi di accoglienza nel paese, fu tra i primi sessantatré comuni italiani ad aderire al PNA.

²⁹ Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto, la cui gestione è affidata all'Anci (Associazione Nazionale dei Comuni italiani), che, a sua volta, riceve il sostegno operativo della fondazione *Cittalia*.

³⁰ Anche se, come si vedrà, il c.d. "decreto sicurezza" n. 113/2018, conv. l. n. 132/2018, interviene significativamente per restringere la platea dei soggetti che possono accedere al Sistema di protezione.

³¹ In base ai dati dell'agosto 2019, forniti dalla rete Sprar-Siproimi, attualmente i progetti territoriali sono 844, suddivisi in 631 ordinari, 166 per minori non accompagnati e 47 per persone con disagio mentale o disabilità, mentre gli enti locali titolari di progetto sono in totale 712, di cui 617 comuni, 17 province, 26 unioni di comuni e 52 enti di tipo diverso (Aziende sociali consortili, Ambiti territoriali, Comuni associati, Comunità comprensoriali, Consorzi, Distretti sanitari, Società della salute), con oltre 1.800 comuni coinvolti in totale ed un numero di posti pari a 33.625, di cui 3.336 soltanto in Calabria, che in tal modo si pone al quarto posto per numero di posti messi a disposizione, dopo Sicilia (4.840), Lazio (3.399) e Puglia (3.337). Nella regione, inoltre, il più alto numero di progetti finanziati (in totale 114) e ben 100 enti locali titolari di progetto (dati disponibili su www.sprar.it, Numeri Rete SPRAR/SIPROIMI Agosto 2019).

Sprar-Siproimi, 3.336 sono presenti soltanto in Calabria, quarta per numero di posti messi a disposizione, dopo la regione Sicilia, la regione Lazio e la regione Puglia, e al primo posto per numero di progetti finanziati (114 su un totale di 844 in tutta Italia).

Il motivo dell'attivismo dei piccoli borghi calabresi probabilmente, è da cogliere, per un verso, nella particolare sensibilità all'accoglienza e all'ospitalità che contraddistingue la popolazione³², così come accade in altre regioni meridionali, tant'è vero che, stando ai dati, sono soprattutto i comuni meridionali ad aver aderito ai progetti inseriti nella rete Sprar-Siproimi, pur dovendosi, realisticamente, riconoscere come alla base di tale propensione vi sia pure la concreta possibilità di attingere, in tal modo, a nuove risorse finanziarie dal governo centrale, con cui sostenere le già fragili economie locali e rilanciare servizi pubblici essenziali a rischio di disattivazione. Per altro verso, però, proprio tramite le opportunità offerte dall'accoglienza di nuovi abitanti, molti piccoli borghi sono tornati a nuova vita, con ciò dimostrando, al contempo, che può esistere concretamente un'alternativa alla gestione segregante e disumana dei migranti forzati nei centri di accoglienza³³. Senza contare che, assai spesso, proprio la gestione dell'accoglienza nei grandi centri collettivi a ciò destinati (come, ad esempio, i CARA, i CAS, ecc.)³⁴ ha destato gli interessi di speculatori privi di scrupoli, pronti ad arricchirsi distortendo la destinazione dei fondi pubblici, nel totale disinteresse per le pessime condizioni di vita alle quali tali sottrazioni di risorse costringono i migranti in essi ospitati.

È evidente, dunque, la funzione cruciale che il principio di sussidiarietà, quale «fattore di organizzazione degli apparati e finalizzata a valorizzare l'autonomia

³² In tal senso, cfr. M. RICCA, *Riace. Il futuro è presente*, cit., 6, che, in modo più dettagliato, analizza il c.d. "modello Riace".

³³ L. PANDOLFI, *Calabria, se gli immigrati sono l'antidoto allo spopolamento delle aree interne*, in www.ideapositivo.it/portalecalabria, 19 luglio 2015.

³⁴ Rispettivamente Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo, che si occupano di accogliere gli asilanti per il tempo che occorre alla loro identificazione e talvolta anche all'esame delle relative domande di asilo da parte delle Commissioni territoriali; Centri di Accoglienza Straordinaria, in cui viene gestita la prima accoglienza in caso di arrivi ravvicinati e consistenti, laddove i centri di prima e seconda accoglienza non abbiano posti sufficienti.

degli enti più vicini ai cittadini»³⁵, può svolgere in riferimento al fenomeno migratorio, con particolare riguardo alla messa in atto e all'implementazione di interventi e buone pratiche per affrontare emergenze e situazioni concrete, da cui possono prendere spunto, come di fatto è avvenuto, anche i relativi provvedimenti legislativi ed istituzionali, che, in tal modo, possono rivelarsi tanto più efficaci quanto più basati su esperienze realmente messe in pratica, con riscontri positivi. E ciò, peraltro, può agevolare un radicamento nel tessuto sociale di una sorta di "solidarietà in azione", che si esprima a tutto campo e coinvolga tutte le componenti e tutti i soggetti che, in forma individuale o associata, costituiscono la comunità politica, favorendo il conseguimento dell'obiettivo finale, rappresentato dalla vera integrazione degli immigrati nella comunità statale.

Difatti, l'accoglienza diffusa e micro-diffusa in Calabria – ma, più in generale, nei centri che hanno aderito al sistema Sprar-Siproimi – ha, come accennato, anche l'ulteriore pregio di coinvolgere i rifugiati e richiedenti asilo nella comunità, superando logiche meramente assistenziali, in favore di quelle che tendono al loro inserimento socio-lavorativo, creando maggiori occasioni di integrazione, laddove, invece, nelle grandi strutture collettive, spesso carenti di servizi minimi, aumentano la frustrazione e il disagio dei rifugiati, nonché i pregiudizi ed il rifiuto delle popolazioni locali. L'ospitalità diffusa al livello locale, al contrario, consente alle persone accolte di rendere il proprio servizio alla comunità che li accoglie, quale controprestazione per l'ospitalità ricevuta, in un processo di aiuto reciproco che conferisce, come efficacemente messo in luce, «nuove e originali sfumature "locali"» alle «molteplici declinazioni dei principi costituzionali di solidarietà ed eguaglianza»³⁶. Il che, per un verso, evidenzia altresì, una volta di più, come il principio lavorista connoti in profondità la configurazione della Repubblica italiana, non soltanto come diritto sociale, ma come strumento di partecipazione democratica ed elemento essenziale in base al quale commisurare la dignità

³⁵ Cfr. L. VIOLINI, *Immigrazione e sussidiarietà, Relazione conclusiva del gruppo di lavoro "Immigrazione e sussidiarietà"*, I Convegno nazionale degli Osservatori regionali "Immigrazione e Inclusione: le Regioni fra emergenza e sperimentazione", Bari, 28-29 novembre 2019, in *Le Regioni*, 5-6/2019.

³⁶ Così S. POLIMENI, *Un imprevedibile circuito virtuoso*, cit., 297.

dell'uomo³⁷; e, per altro verso, evita che, nel tempo, possano sorgere ed accrescersi sentimenti di insofferenza nelle popolazioni autoctone, consentendo l'attivazione di quei meccanismi di condivisione di diritti e di doveri, imperniati sul complesso di principi costituzionali su cui si basa una comunità politica ed alla cui realizzazione cooperino attivamente la collettività locale e gli stranieri che, progressivamente, vengono inclusi nel $\delta\eta\mu\omicron\varsigma$ ³⁸, acquisendo i cc.dd. *diritti territoriali*³⁹.

3. La l.r. calabrese n. 18/2009 quale strumento per contemporaneamente l'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo e sviluppo socio-economico locale

La Calabria, dunque, e una volta tanto, ha raggiunto un primato positivo, ispirando l'istituzionalizzazione nazionale del sistema dell'accoglienza, attraverso le pratiche

³⁷ Cfr. L. VENTURA, *Introduzione*, in L. VENTURA-P. NICOSIA-A. MORELLI-R. CARIDÀ, *Stato e sovranità. Profili essenziali*, Torino, 2010, 7; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in AA.VV., *Spazio costituzionale e crisi economica*, Atti del Convegno annuale dell'AIC, Padova 17-19 ottobre 2013, Napoli 2015, 165 s.; M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Arg. Dir. lav.*, 3/2010, 634 ss.

³⁸ Sul principio di eguaglianza ed inclusione nel $\delta\eta\mu\omicron\varsigma$, cfr., A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Milano, 2016. Cfr., altresì, F. SORRENTINO, *Uguaglianza e immigrazione*, in L. RONCHETTI (a cura di), *La Repubblica e le migrazioni*, cit., 117 ss.

³⁹ Cfr. S. POLIMENI, *Un imprevedibile circuito virtuoso*, cit., 289, la quale rileva, altresì, come le politiche per l'immigrazione messe in atto da regioni ed enti locali, con l'attenzione che riservano alla pari dignità sociale degli immigrati, si pongono nel solco dello Stato sociale caratterizzato dal c.d. *welfare generativo*, «volto a superare i limiti di una concezione dei diritti sociali definiti esclusivamente come diritti "a prestazione" e riguardarli come *diritti a relazione*, generativi di solidarietà, uguaglianza e dignità (oltre che [...] di benessere economico)». Sul punto, cfr., altresì, E. ROSSI, *La sostenibilità del welfare al tempo della crisi. Una proposta*; C. COLAPIETRO, *Alla ricerca di un Welfare State "sostenibile": il Welfare "generativo"*; A. IANNUZZI, *La garanzia dei diritti sociali fra ipotesi di «nuovi» doveri e richieste di assunzione di maggiori responsabilità individuali. Riflessioni sul Welfare generativo e sulla comunicazione dei costi delle prestazioni sanitarie*; E. LONGO, *Le relazioni come fattore costitutivo dei diritti sociali*, tutti in *Dir. soc.*, 1/2014, 153 ss. Cfr., altresì, V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Rivista AIC*, 2 luglio 2010, 13 s.; E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Napoli, 2010, 229 ss., che sottolinea il particolare rilievo che può assumere il principio di solidarietà per i non cittadini, per convertire gli obblighi giuridici imposti dalla legge in «doveri costituzionali solidali», in prospettiva di integrazione sociale, «per suggerire politiche pubbliche che favoriscano la percezione, da parte degli stessi immigrati, che gli obblighi loro imposti non sono il semplice frutto di politiche repressive o strumenti di polizia, ma parte di un più generale progetto – costituzionalmente fondato – volto allo sviluppo complessivo della società, alla cui partecipazione sono anch'essi attivamente chiamati».

virtuose messe in atto al livello locale, ed è altresì stata la prima regione italiana ad approvare una legge non specificamente dedicata, in generale, all'immigrazione, bensì tendente a realizzare una conciliazione tra la tutela degli *immigrati forzati* e le esigenze di sviluppo socio-culturale ed economico delle comunità locali calabresi, provando a dare, in tal modo, una veste normativa alle esperienze di *governance* empatica e spontanea⁴⁰ del fenomeno delle migrazioni, sperimentate al livello locale, tramite la creazione di un sistema che coinvolgesse l'intero territorio calabrese, «in una prospettiva di solidarietà e sostenibilità» in grado di «invertire il luogo comune che vede nella presenza dei rifugiati un onere, un problema di sostenibilità economica e sociale, invece che una risorsa»⁴¹.

Un obiettivo importante, dalla forte ispirazione solidaristica, impegnativo sotto il profilo dell'attuazione, soprattutto dal punto di vista delle risorse disponibili – in una regione che, da sempre, affronta deficit strutturali e fragilità economiche considerevoli –, ma fondamentale per il modello di accoglienza che configura. Un modello che, peraltro, trova una base anche nella previsione programmatica di cui all'art. 2, lett. h) dello Statuto calabrese (l.r. n. 25/2004), che impronta l'azione regionale all'obiettivo del «*pieno rispetto dei diritti naturali ed inviolabili della persona, promuovendo l'effettivo riconoscimento dei diritti sociali ed economici per gli immigrati, i profughi, i rifugiati e gli apolidi, al fine di assicurare il loro pieno inserimento nella comunità regionale*»⁴².

⁴⁰ Di dovere di accoglienza degli immigrati, in base ai principi di uguaglianza e solidarietà, come forma di "giuridicizzazione dell'empatia", scrive diffusamente S. POLIMENI, *Un imprevedibile circuito virtuoso*, cit., 275 ss.

⁴¹ Cfr. D. LOPRIENO, *Migrazioni, Mezzogiorno e Solidarietà*, cit., 17 del paper.

⁴² Pur configurandosi come norma a carattere programmatico, e dunque con funzione eminentemente «di natura culturale e politica», «di carattere non prescrittivo e non vincolante», secondo la nota giurisprudenza costituzionale sulle previsioni statutarie (sentt. nn. 372 e 379/2004), in questo caso il disposto statutario ha evidentemente avuto efficacia giuridica sulle decisioni del legislatore regionale. D'altra parte, la stessa Corte, nella giurisprudenza citata e proprio in relazione alla materia dell'immigrazione, ha inteso dare impulso a «centri decisionali plurimi» e multilivello, per non pregiudicare l'assetto garantista dei diritti configurato dalla Costituzione.

La legge regionale 12 giugno 2009, n. 18 - intitolata "*Accoglienza dei richiedenti Asilo, dei rifugiati e sviluppo sociale, economico e culturale delle Comunità locali*"⁴³ - persegue, per l'appunto, lo scopo di concorrere alla tutela del diritto di asilo, di cui all'art. 10, co. 3, Cost., tramite la promozione di interventi per l'accoglienza, la protezione legale e l'integrazione di rifugiati, richiedenti asilo e titolari di forme di protezione internazionale, presenti sul territorio calabrese, con particolare attenzione alle situazioni dei soggetti più vulnerabili, come i minori, le donne sole e le vittime di violenze e torture (art. 1). In tal modo si tende anche all'attuazione degli artt. 3, co. 5 e 42 del d.lgs. n. 286/1998, che, in base alle rispettive competenze, affidano a regioni, province, comuni e altri enti locali il compito di adottare provvedimenti tesi a «rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana» e ad attuare «misure di integrazione sociale»⁴⁴.

Per la realizzazione di un sistema integrato di accoglienza si prevede il sostegno ad azioni per l'«*inserimento socio-lavorativo*» (art. 1, co. 2) nell'ambito della comunità regionale, attraverso un'ampia gamma di interventi ammessi (art. 4), con valutazione periodica dei risultati sotto il profilo economico, culturale, sanitario, socio-educativo e formativo, al fine di verificarne gli effetti in termini di «*interazione dei cittadini stranieri con le locali comunità*» (art. 2, co. 6).

Si può apprezzare, inoltre, come la scelta dei termini impiegati dal legislatore calabrese sia particolarmente significativa. Vengono favoriti l'*inserimento* e l'*interazione* dei nuovi arrivati nella comunità, per il tramite dello svolgimento di attività lavorative, anche legate alla tradizione, che concorrano allo sviluppo locale

⁴³ Modificata e integrata con l.r. 16 maggio 2018, n. 13, recante "*Rafforzamento del Comitato dei garanti di cui all'articolo 5 della legge regionale 12 giugno 2009, n. 18 (Accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati e sviluppo sociale, economico e culturale delle comunità locali)*".

⁴⁴ La l.r. Calabria 16 maggio 2018, n. 13, ha ulteriormente specificato i destinatari della legge, individuando i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e cittadini neocomunitari (fatte salve norme più favorevoli nei loro confronti), comunque dimoranti o presenti sul territorio regionale e in regola con le disposizioni sull'ingresso e il soggiorno nel territorio nazionale; i titolari di asilo, di misure di protezione sussidiaria o umanitaria presenti o in transito sul territorio regionale e rifugiati; apolidi e richiedenti asilo o altre forme di protezione, dimoranti sul territorio regionale (art. 1-bis).

e consentano ai beneficiari di sentirsi effettivamente partecipi e non meramente tollerati al loro interno, nel tentativo di evitare, altresì, logiche assimilazioniste, inclini a negare singole identità e culture, ed evidenziando, piuttosto, la tendenza all'apertura verso nuove vicende umane, che vadano a colmare i vuoti a loro volta lasciati dalle migrazioni locali⁴⁵, con l'obiettivo reciproco di ricostruire una nuova comunità, che prenda il posto, per gli uni, di quella da cui sono stati forzatamente sradicati da guerre, violenze ed estrema povertà, e per gli altri, di quella che altrimenti sarebbe abbandonata al lento declino e allo spopolamento.

Lo strumento di programmazione previsto a sostegno degli interventi è il Piano regionale di cui all'art. 2 della legge. È stabilito, difatti, che esso sia approvato dalla Giunta regionale con cadenza triennale⁴⁶ e venga elaborato sulla base dell'andamento concreto del fenomeno delle migrazioni forzate e tenendo conto della normativa nazionale ed europea in materia. Tale piano, per ogni annualità, individua le strategie da mettere in atto, gli obiettivi e le linee di intervento, i soggetti ammissibili ai finanziamenti, le relative risorse finanziarie, tecniche ed organizzative, nonché il sistema di monitoraggio e valutazione (art. 2, co. 2).

Il Piano consente alla regione di implementare progetti che puntino alla riqualificazione, tramite l'accoglienza, di comunità locali in via di spopolamento e con disagi socio-economici, di cui sono titolari i comuni, singoli o associati, le province e le comunità montane, nonché iniziative culturali di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e programmi di formazione, di cui sono titolari, in base alle proprie competenze, gli enti locali, le istituzioni scolastiche, le aziende sanitarie e le

⁴⁵ Cfr. S. POLIMENI, *Un imprevedibile circuito virtuoso*, cit., 291 ss.; D. LOPRIENO, *Migrazioni, Mezzogiorno e Solidarietà*, cit., 18 del *paper*; N. PEZZONI, *Riace: la rinascita di un territorio*, cit., 222.

⁴⁶ Il primo piano triennale è stato approvato dopo tre anni dall'entrata in vigore della legge. Cfr. Deliberazione n. 541 del 10 dicembre 2012, *on-line* su www.consiglioregionale.calabria.it/istruttoria/perf_dgr_541.pdf. Per un'indagine sugli strumenti finanziari ed i progetti regionali calabresi in tema di inclusione sociale cfr. A. SARLO-M. IMPERIO-F. MARINELLI, *Immigrazione e politiche di inclusione in Calabria*, Rapporto di Ricerca realizzato nell'ambito del progetto PRIN 2010/2011 "Piccoli comuni e coesione sociale: politiche e pratiche urbane per l'inclusione sociale e spaziale degli immigrati", Cattedra Unesco Ssiim, Venezia, 2014, su www.unescochair-iuav.it.

associazioni senza scopo di lucro operanti sul territorio regionale⁴⁷. Come meglio si affronterà nei paragrafi successivi, nel giugno del 2019 è stato approvato il Piano triennale 2019-2021, dal quale emerge l'obiettivo principale di sviluppare la logica della sussidiarietà nell'implementazione di una rete di servizi che coinvolga gli enti pubblici e le associazioni di settore, al fine di favorire l'integrazione dei migranti.

L'attuazione degli interventi così classificati richiede un adeguato dimensionamento, secondo due importanti requisiti: la *congruità* e la *sostenibilità sociale* rispetto alle potenzialità, culturali ed economiche, del territorio in cui si inseriscono. La priorità viene riconosciuta a quei progetti che perseguono la duplice finalità della legge, verificandone la fattibilità, la sostenibilità e la finalizzazione all'effettiva costruzione di una estesa rete sociale di interesse e di condivisione degli obiettivi, come, ad esempio, i progetti che valorizzino le produzioni artigianali tradizionali, che prevedano forme di commercio equo e solidale o che promuovano il turismo responsabile, attività che, in una terra come la Calabria, presenta le potenzialità di un importante volano di sviluppo economico.

Le attività realizzabili tramite i finanziamenti regionali possono riguardare programmi di accoglienza e di orientamento legale e sociale degli stranieri, programmi di inserimento lavorativo e di inclusione, anche tramite la creazione di imprese miste, o di apprendimento della lingua, proseguimento degli studi e riconoscimento dei titoli di studio posseduti. In stretta connessione con gli obiettivi cruciali della legge di ripopolare e rinvigorire i borghi abbandonati tramite l'accoglienza dei rifugiati e richiedenti asilo sono possibili interventi di *housing sociale*⁴⁸, con programmi di «ristrutturazione, riqualificazione e adeguamento, nonché affitto, arredamento e manutenzione delle strutture abitative destinate all'ospitalità» e di «riqualificazione, adeguamento e allestimento di strutture destinate a fungere da centri di aggregazione sociale e culturale per gli stranieri

⁴⁷ Per le attività di questo secondo gruppo è previsto che non possa essere destinata una quota superiore al 15% delle risorse finanziarie disponibili.

⁴⁸ Si prevede, altresì, che gli stanziamenti per gli interventi di *housing sociale* non possano superare il 40% del contributo concesso

accolti e per la comunità locale» [art. 4, co. 5, lett. e) ed f)]⁴⁹, con vincolo di destinazione decennale degli immobili recuperati, al fine di tutelare la regione contro possibili truffe.

A garanzia della regolare attuazione della legge è istituito il *Comitato dei garanti dei richiedenti asilo e dei rifugiati*⁵⁰, composto da tre membri, di cui due individuati dal Consiglio regionale tra gli enti e le associazioni regionali che si occupano di tutela dei rifugiati e uno designato dall'Unhcr. Il Comitato ha compiti di valutazione dei progetti e monitoraggio della loro attuazione e in più, con le modifiche introdotte dalla l.r. n. 13/2018, anche di vigilanza sull'applicazione della normativa nazionale e internazionale in tema di asilo, di vigilanza sulle strutture sanitarie e socio-assistenziali, di segnalazione e denuncia di fattori di rischio o di danno, di carenze igienico-sanitarie, di inadeguatezze abitative ed urbanistiche, di violazioni di diritti (art. 5, co. 1-bis e 1-ter).

4. L'intreccio fra autonomia privata, sussidiarietà orizzontale e svolgimento di attività di interesse generale: l'amministrazione per protocolli

È ormai evidente come l'autonomia privata abbia acquisito, con il principio di sussidiarietà orizzontale, una definitiva legittimazione nella cura di fini pubblici e di utilità generale, attraverso frequenti percorsi di interazione tra pubblico e privato. Tale principio può articolarsi diversamente a seconda della tipologia di intervento sottesa al fine: in questa direzione, le articolazioni pubbliche devono consentire agli amministrati, singoli o organizzati, di poter realizzare attività di interesse generale; ed inoltre, le stesse possono operare in regime di mercato, di regola lasciato all'iniziativa privata, ove l'intervento pubblico possa rivelarsi maggiormente utile ed efficace, oppure per carenza dell'intervento privato

⁴⁹ Tra gli ultimi bandi emanati dalla Regione Calabria – Dipartimento “Lavoro, formazione e politiche sociali” – Settore 7 “Pari opportunità, politiche di genere, economia sociale, volontariato, servizio civile, immigrazione”, l'Avviso pubblico dell'1 giugno 2018 che destina 300.000 € ai Comuni calabresi quali soggetti proponenti di progetti relativi a “Percorsi di riqualificazione e di rilancio socio-economico e culturale collegati all'accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei titolari di misure di protezione sussidiarie e umanitaria”.

⁵⁰ Con decreto del Presidente di regione n. 44 del 15/02/2019 è stato costituito il Comitato dei garanti dei richiedenti asilo e rifugiati, previsto dall'art. 5 della legge n. 18/2009.

nell'espletamento di attività propriamente collettive. L'art. 118 della Costituzione riconosce espressamente il valore dell'iniziativa autonoma dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale: Stato, regioni, province, città metropolitane, comuni sono tutti coinvolti per favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per l'attuazione di tali compiti, sulla base del principio di sussidiarietà. I soggetti pubblici, quindi, devono favorire le autonome iniziative private che perseguono obiettivi di interesse generale; ma gli stessi privati si pongono al livello delle amministrazioni pubbliche quando si attivano in maniera spontanea ed autonoma, così incidendo sulla crescita e promozione del benessere della comunità e del territorio nel quale essi vivono. Pertanto, è con il principio di sussidiarietà orizzontale che si «costruisce un sistema di alleanze per l'interesse generale fra i cittadini e l'Amministrazione, perché non comporta per i soggetti pubblici né la possibilità di sottrarsi ai loro compiti istituzionali, né la prerogativa di sottrarre *a priori* spazi all'azione del privato. Il principio di sussidiarietà orizzontale tende a realizzare la libertà dei cittadini di agire, in modo condiviso con l'Amministrazione pubblica, per il miglioramento della comunità, nel rispetto del principio di legalità»⁵¹.

In una società sempre più complessa, la sussidiarietà orizzontale consente di articolare l'intervento pubblico in base alle esigenze della collettività di riferimento, riducendo il rischio di azioni inutili o non proporzionate. Pur nella complessità di coordinare l'intervento pubblico e quello privato, il modello della sussidiarietà orizzontale risponde nel modo più appropriato anche alle molteplici ed articolate esigenze poste da una realtà sempre più multiculturale. D'altra parte, è opportuno rilevare, come peraltro è stato fatto, che uno dei modi in cui il principio di sussidiarietà ha trovato espressione al livello locale è stato proprio nell'intervento

⁵¹ B. DI GIACOMO RUSSO, *Dis-uguaglianza e concorrenza: la prospettiva della sussidiarietà economica*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *La disuguaglianza nello Stato costituzionale*, Napoli, 2016, 279 s., che si sofferma sul ruolo del c.d. privato sociale, «utile nell'interesse della comunità, ma in un rapporto di *co*-Amministrazione rispetto alle azioni di interesse generale», ed in riferimento al quale, poiché concernente valori espressioni di diritti fondamentali (istruzione, salute, assistenza e sicurezza sociale), la pubblica amministrazione «deve, comunque, indirizzare, programmare e gestire, nelle forme più efficienti ed efficaci, le funzioni ed i servizi del *Welfare State*».

degli enti del Terzo settore e del privato sociale nell'ambito delle politiche per l'immigrazione, in tutte le varie sequenze in cui tale intervento si esplica, come l'accoglienza, il sostegno economico ai migranti, la loro integrazione attraverso il riconoscimento dei diritti sociali, la loro partecipazione alla vita culturale e politica dei luoghi che li ospitano⁵².

La carenza di risorse economiche, in contesti cronicamente depressi dal punto di vista economico, come la Calabria, incide, restringendola, sull'offerta dei servizi sociali; ma la tutela della persona non è un valore negoziabile, ed in assenza di strategie politiche condivise nel lungo periodo è la coscienza civile che deve farsi carico delle persone più deboli, attraverso un rapporto di concertazione tra enti territoriali e privati, singoli o organizzati, per la realizzazione di pratiche politiche ed amministrative finalizzate a percorsi di inclusione e di integrazione degli stranieri rifugiati e richiedenti asilo e degli altri regolarmente soggiornanti. Una «sussidiarietà praticata»⁵³, del resto, sovente si rivela conveniente anche per gli enti pubblici, ed il superamento di una tradizionale diffidenza verso l'operato dei privati può determinare notevoli vantaggi per la gestione di situazioni complesse, per le quali gli interventi soltanto di un'unica natura, pubblica o privata, potrebbero dimostrarsi non del tutto sufficienti o in grado di far fronte in modo adeguato al vasto panorama di esigenze che si profila.

Pur non costituendo oggetto di questo lavoro, è appena il caso di ricordare che con la legge n. 381/1991 la cooperazione sociale, ovvero sia lo svolgimento di attività di interesse generale e di perseguimento di fini sociali, ha trovato un'esplicita regolamentazione che, nel corso del tempo, ha subito diverse modifiche. La riforma

⁵² Cfr. E. ROSSI, *Immigrazione e sussidiarietà, Relazione introduttiva del gruppo di lavoro "Immigrazione e sussidiarietà"*, I Convegno nazionale degli Osservatori regionali "Immigrazione e Inclusione: le Regioni fra emergenza e sperimentazione", Bari, 28-29 novembre 2019, in *Le Regioni*, 5-6/2019.

⁵³ Così L. VIOLINI, *Immigrazione e sussidiarietà, Relazione introduttiva*, cit., per la quale sarebbe, altresì, opportuno che si definissero concrete modalità di verifica e valutazione dei progetti e delle convenzioni nel tempo attivate, in modo tale da intervenire sulle criticità e implementare gli aspetti positivi; circostanza che non sempre appare conseguenza alla conclusione di intese e accordi con gli enti del Terzo settore e del privato sociale, con i quali si instaurano delle collaborazioni, e che il più delle volte vengono lasciati da soli e le relativi azioni non sono soggette a controlli.

del Terzo settore⁵⁴ potrebbe costituire un decisivo punto di riferimento legislativo volto a potenziare lo sviluppo delle cooperative sociali nell'organizzazione, nella produzione e nell'offerta di servizi di interesse generale, così realizzando il combinato disposto costituzionale di cui agli articoli 2, 45 e 118. Proprio il nuovo art. 55 del d.lgs. n. 117/2017 prevede che, in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione al livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di interesse generale⁵⁵, assicurino il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi in materia di procedimento amministrativo e di programmazione di zona.

5. *L'amministrazione per protocolli*

Al livello amministrativo, la creazione di un rapporto virtuoso tra enti territoriali, istituzioni e Terzo settore, ha trovato espresso riconoscimento nell'art. 22 *bis* del d.lgs. n. 142/2015, in base al quale i Prefetti promuovono, d'intesa con i Comuni, anche nell'ambito dell'attività dei Consigli territoriali per l'immigrazione⁵⁶, ogni

⁵⁴ Sul punto, cfr. V. TONDI DELLA MURA, *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle Linee guida dell'Anac al Codice del Terzo settore*, in *Rivista AIC*, 1/2018, 17 ss.; L. GORI, *Dall'impresa sociale alle "imprese sociali". La problematica pluralità di modelli normativi di impresa sociale nella riforma del Terzo settore*, XII Colloquio Scientifico sull'impresa sociale, 25-25 maggio 2018, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università degli Studi di Trento, in *www.irisnetwork.it*, 4 giugno 2018; A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica*, in *Astrid-online.it*, 2005.

⁵⁵ Di cui all'articolo 5 dello stesso d.lgs. n. 117. Cfr. L. GILI, *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, in *Urbanistica e appalti*, 1/2018, 1 ss.; E. FREDIANI, *I rapporti con la pubblica amministrazione alla luce dell'art. 55 del codice del Terzo settore*, in *No profit*, 3/2017, 157 ss.; E. ROSSI, *Il Codice del Terzo settore: una bella occasione, in parte sprecata*, in *Nuova proposta*, 9-10/2017; C. BORZAGA, *Opportunità e limiti della riforma del Terzo settore*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale*, Napoli, 2017, 57 ss.

⁵⁶ I Consigli territoriali per l'immigrazione (CTI) sono ulteriori strumenti predisposti nell'ottica della *governance* del fenomeno migratorio, previsti dal d.P.R. n. 394/1999 e presenti in tutte le Prefetture. Il Consiglio territoriale è presieduto dal Prefetto e composto, altresì, da

iniziativa utile all'implementazione dell'impiego di richiedenti protezione internazionale, su base volontaria, in attività di utilità sociale in favore delle collettività locali, nonché la diffusione delle buone prassi e di strategie congiunte con i Comuni e le organizzazioni del terzo settore, anche attraverso la stipula di appositi protocolli di intesa. Per il coinvolgimento dei richiedenti protezione internazionale in tali attività, i Comuni possono predisporre, anche in collaborazione con le organizzazioni del Terzo settore, appositi progetti da finanziare con risorse europee destinate al settore dell'immigrazione e dell'asilo.

La Prefettura può, quindi, espletare, anche nella materia dell'immigrazione, attività di concertazione volte a regolamentare l'integrazione dei migranti regolari. L'obiettivo è quello di rispondere alle necessità di un territorio e guardare al fenomeno in termini di risorsa, in grado di coagulare la presenza di operatori pubblici, privati, del Terzo settore, al fine di gestire il fenomeno migratorio tramite pratiche di ascolto e di condivisione, quanto più rispondenti alla comunità locale e territoriale di riferimento ma tenendo conto delle difficoltà dell'integrazione e dei relativi processi.

Il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha avviato da tempo un insieme di azioni volte ad ottimizzare il sistema di accoglienza e, più in generale, a promuovere l'integrazione, proprio sostenendo le iniziative coinvolgenti le Prefetture e gli enti locali, la cui contiguità alle comunità del territorio non solo fa emergere le reali necessità, ma compulsa tutte quelle attività maggiormente rispondenti ai bisogni delle comunità di riferimento. L'utilizzo dei protocolli, articolati a seconda delle peculiarità dei contesti, è quello che meglio consente forme adeguate di collaborazione e di interazione.

Già nella circolare del Ministero dell'Interno n. 14290 del 27 novembre 2014 era stato evidenziato che una delle criticità connesse all'accoglienza fosse quella della

rappresentanti delle amministrazioni statali, degli enti locali, della camera di commercio, delle associazioni e organizzazioni che operano nel campo dell'assistenza e dell'integrazione, delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori extracomunitari. Essi monitorano la presenza dei cittadini stranieri, individuano eventuali criticità e promuovono la concertazione e le soluzioni condivise tra i soggetti coinvolti. La rete dei CTI fa capo al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, che assicura l'omogeneità di indirizzi negli interventi da attuare.

inattività dei migranti, incidente in modo negativo sul tessuto sociale di destinazione. Per tale ragione, i Prefetti venivano invitati a sottoscrivere protocolli di intesa con gli enti locali volti a realizzare *percorsi finalizzati a superare la condizione di passività dei migranti* coinvolgendoli, nei rispettivi territori, in attività volontarie di pubblica utilità a favore delle collettività locali, così assicurando *loro maggiori prospettive di integrazione nel tessuto sociale del nostro Paese, scongiurando un clima di contrapposizione nei loro confronti*.

Le attività oggetto dei protocolli d'intesa devono essere rivolte esclusivamente ai richiedenti asilo e a coloro che sono in attesa della definizione del ricorso, in caso di impugnativa della decisione negativa della competente Commissione Territoriale; ed inoltre devono essere svolte soltanto su base volontaria e gratuita e devono essere finalizzate al raggiungimento di uno scopo sociale e non lucrativo. È necessaria la sottoscrizione di un'adeguata copertura assicurativa per la responsabilità civile verso terzi e contro gli infortuni; deve essere garantita una formazione adeguata alle attività che saranno svolte dai migranti volontari; gli stranieri devono aderire, in maniera libera e volontaria, ad un'associazione e/o ad un'organizzazione di volontariato.

Queste tipologie di iniziativa coinvolgono soggetti istituzionali, organismi del Terzo settore e del privato sociale (sindacati, centri di formazione, strutture di accoglienza, associazioni culturali, sportive, ambientaliste, artistiche, ricreative, religiose e di volontariato) così rappresentando un'occasione realistica di socializzazione nel territorio, attraverso attività di formazione linguistica, educazione alla cittadinanza, inserimento lavorativo, orientamento e facilitazione all'accesso ai servizi, coinvolgimento in attività socio-culturali.

Dal Rapporto 2017 del Ministero dell'Interno, su *Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti. Modelli, strumenti e azioni*, emerge il passaggio dall'organizzazione gerarchico-funzionale a quella per processi e progetti, ed esso riferisce proprio in termini di autonomia, flessibilità, governo e cultura condivisa l'utilizzo dei protocolli tra *funzioni amministrative ed espressione sociale*. Nel Rapporto è delineata la distinzione tra protocolli per lo svolgimento di attività di volontariato

di intesa negli ambiti da parte dei migranti presenti nei centri di accoglienza e protocolli di intesa che prevedono azioni in determinati ambiti di intervento (sanitario⁵⁷, accoglienza diffusa⁵⁸, costituzione/formalizzazione di reti interistituzionali⁵⁹, formazione ed inserimento lavorativo⁶⁰, orientamento e consulenza⁶¹, minori stranieri non accompagnati e vittime di tratta).

Il Dossier Statistico Immigrazione 2019 evidenzia anche il ruolo dei patronati nella tutela dei diritti dei migranti, nell'assistenza per le prestazioni socio-previdenziali, espletata con l'ausilio di oltre diecimila operatori e circa ottomila sportelli distribuiti su tutto il territorio. Questa forma di rete e di assistenza, svolta senza finalità di lucro, nel testimoniare la fattibilità dei percorsi di integrazione degli immigrati nella nostra società, ha consentito margini di miglioramento nella accessibilità delle prestazioni sociali (trattamenti pensionistici, prestazioni di disoccupazione, malattia, maternità, assistenza sociale, invalidità). In Italia, il CE.PA. raggruppa i patronati Acli, Inas-Cisl, Inca-Cgil, Ital-Uil, nel 2006 firmatari del Protocollo d'intesa, con il Ministero dell'Interno-Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere,

⁵⁷ Alcuni, volti a definire procedure operative o la costituzione di presidi sanitari pubblici, gestiti da associazioni di volontariato coadiuvati da servizi di mediazione culturale e linguistica; altri prevedono la possibilità di eseguire accertamenti ematochimici e strumentali di base, l'erogazione di servizi di consulenza psicologica e psichiatrica all'interno dei centri di prima accoglienza.

⁵⁸ Per migliorare l'offerta di prima accoglienza, ad esempio, le Prefetture si sono impegnate a reperire nuovi alloggi, acquisendo in comodato d'uso gratuito immobili di proprietà degli enti locali, o impegnando organismi del terzo settore ad utilizzare immobili nella propria disponibilità.

⁵⁹ Tavoli tecnici o procedure operative volte a raccordare i soggetti che operano sul territorio, così favorendo concrete sinergie tra amministratori pubblici ed enti del privato sociale, specificando le attività di ciascun sottoscrittore.

⁶⁰ Utili ad assicurare ai migranti lo svolgimento di percorsi di alfabetizzazione e formazione linguistica, corsi di formazione professionalizzanti e lavorativi, *stage* formativi in azienda, attività di promozione socio-culturale.

⁶¹ Questi servizi possono coinvolgere anche le questure e le organizzazioni sindacali, potendo essere oggetto dei protocolli le attività informative e burocratiche già di competenza dello Sportello Unico per l'Immigrazione (rilascio dei permessi di soggiorno, presentazione delle istanze per il ricongiungimento familiare, formulazione delle richieste di protezione).

avente ad oggetto le attività di assistenza nella presentazione delle domande per il rilascio ed i rinnovi dei permessi di soggiorno⁶².

Dal 2016 è operativo il progetto FORM@ avente come obiettivo la formazione prepartenza dei familiari coinvolti nella procedura di ricongiungimento familiare, attraverso il coinvolgimento dei beneficiari in un processo di informazione e conoscenza del contesto sociale di destinazione. In tal modo, genitori, coniugi, figli entrano in contatto con gli operatori del patronato, i quali forniscono loro i contenuti del progetto (conoscenza della lingua italiana, nozioni di diritto di famiglia, doveri dello straniero, assolvimento degli obblighi scolastici, nozioni sulla sanità, sugli infortuni sul lavoro), pure affrontando temi che, più in generale, riguardano la convivenza sociale. Specie con i minori, per esempio, il confronto riguarda anche aspetti personali concernenti la socializzazione, l'istruzione scolastica, l'educazione sportiva; con gli adulti, il percorso presenta problemi maggiori, anche perché le difficoltà di adattamento al nuovo contesto sociale spesso si rivelano più difficili da superare, potendosi inverte in dinamiche molto diverse da quelle del Paese di provenienza, ma che costituiscono una componente fortemente radicata in una persona adulta. Per questi motivi, gli operatori del progetto espletano funzioni di mediazione culturale determinanti nel miglioramento del processo di integrazione.

5.1. I protocolli operativi nella regione Calabria tra criticità e prospettive

Sin dal luglio 2015 è vigente il Piano integrato degli interventi in materia di inserimento lavorativo e di integrazione sociale della popolazione, volto a definire le sinergie tra le azioni programmate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e la regione Calabria. Tale Piano si inserisce nel più ampio periodo di programmazione 2014-2020 ponendo, tra gli obiettivi generali, il potenziamento dell'offerta dei servizi e la possibilità di accesso agli stessi da parte degli immigrati.

⁶² P. BOMBARDIERI, *Il ruolo dei patronati nella tutela dei diritti dei cittadini migranti*, in AA.VV., *Dossier Statistico Immigrazione 2019*, Roma, 2019, 314.

Questo implica la realizzazione di politiche volte a potenziare la capacità di fare rete delle istituzioni e degli operatori negli ambiti sociali, anche attraverso la razionalizzazione degli interventi ed il coinvolgimento degli immigrati nella definizione degli stessi. Tale obiettivo necessita di diverse articolazioni: 1) la mappatura, da aggiornare costantemente, dei servizi erogati in un determinato ambito territoriale e degli operatori coinvolti; 2) la creazione del *foreign corner* quale sistema di coordinamento, al livello locale, tra le attività ed i servizi erogati ed il monitoraggio dei progetti, presso il quale è prevista l'erogazione di interventi di mediazione interculturale, volti a facilitare gli immigrati ad accedere alla rete dei servizi oggetto della mappatura, con particolare riferimento alle politiche attive sul lavoro ed ai percorsi di integrazione sociale; 3) la promozione della rappresentatività degli immigrati attraverso la costituzione, anche informale, di coordinamenti/consulte/comitati territoriali tra referenti degli enti pubblici e privati e rappresentanti delle comunità di immigrati presenti nel territorio di riferimento.

I protocolli che risultano attualmente efficaci nella regione Calabria mirano alla realizzazione di sistemi di integrazione nel tessuto sociale attraverso percorsi di convivenza costruttiva e solidale avviati nelle comunità di destinazione, presso le quali possono svolgere, a titolo volontario e gratuito, servizi in favore della collettività.

Tali attività di volontariato si possono rivelare utili perché consentono di conoscere meglio il contesto della collettività ospitante e prevedono la collaborazione progettuale ed operativa tra più parti, ferme restando a carico della Prefettura le attività di verifica, controllo e monitoraggio, nonché la promozione di strategie di intervento e di buone prassi, realizzate anche tramite un Tavolo tecnico di coordinamento, presieduto dal Prefetto o da un suo delegato.

L'ente locale, in sinergia con gli enti del Terzo settore e/o con i gestori dei centri temporanei di accoglienza, individua le attività che possono essere svolte, che devono avere finalità non lucrative di carattere sociale, civile e culturale; l'adesione del richiedente asilo ad un progetto di attività di volontariato è libera, volontaria e

gratuita ed implica l'impegno del migrante a rendere una prestazione personale, individualmente o inserito in un gruppo, avente finalità sociali.

A carico delle associazioni di volontariato sono previste le attività di formazione; a carico dell'ente locale sono gli eventuali strumenti, attrezzature e dispositivi di protezione individuale per l'esercizio delle attività, al fine di limitare i rischi per l'incolumità propria e per quella altrui, la predisposizione dei servizi di trasporto, la copertura assicurativa per la responsabilità civile verso terzi e contro gli infortuni.

Le attività che possono essere espletate dal migrante devono inserirsi in un contesto di servizi alla collettività, che non richiedono specializzazione, e devono considerare le capacità, le attitudini, la professionalità e le intenzioni del migrante; inoltre, è prevista la supervisione di un referente designato dagli organismi di volontariato al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività e la realizzazione delle finalità educative e di integrazione del progetto condiviso. Le competenze acquisite durante le attività svolte possono essere appositamente certificate di modo che possano essere riutilizzate anche nella ricerca di un nuovo impiego⁶³.

La Prefettura di Vibo Valentia segnala il coinvolgimento dei richiedenti in numerose attività culturali, musicali, sportive e di volontariato: incontri tra professori, studenti e cittadini richiedenti asilo per lo scambio di usi, culture e tecniche differenti nel campo musicale, presso il Conservatorio di Vibo Valentia, la realizzazione di eventi musicali organizzati dai richiedenti asilo e la partecipazione a festival e manifestazioni musicali, con la formazione di gruppi musicali che si

⁶³ Cfr. i Protocolli di intesa per la realizzazione di percorsi di accesso al volontariato rivolti a persone inserite nell'ambito di programmi governativi di accoglienza per richiedenti asilo e protezione internazionale, stipulati tra la Prefettura di Cosenza ed il C.S.V. di Cosenza, le associazioni e/o cooperative sociali gestori di C.A.S., i Comuni di Bisignano-Carolei-Castiglione Cosentino-Longobardi (20 dicembre 2017) e con il Comune di Mendicino (29 maggio 2018).

sono esibiti nella provincia di Vibo Valentia⁶⁴, la partecipazione a tornei calcistici locali⁶⁵ e l'adesione alle "Giornate ecologiche" per la bonifica del parco cittadino.

Il protocollo di intesa stipulato tra il Prefetto di Catanzaro e i comuni di Badolato-Gasperina-Gizzeria-Montepaone-Sellia Marina⁶⁶ prevede appositi accordi e sinergie con le associazioni interessate, tramite i quali individuare i servizi di volontariato che potranno essere svolti dai cittadini stranieri, di cui gli stessi dovranno essere accuratamente informati, con l'ausilio di mediatori culturali, anche all'interno dei Cas e dei centri titolari di progetti Sprar. Si stabilisce, inoltre, che un apposito gruppo all'interno del CTI della Provincia di Catanzaro, allargato ai firmatari dell'intesa, si occuperà di monitorare le iniziative in corso e di progettare ulteriori, di confrontare e scambiare informazioni e di promuovere strategie di intervento congiunte e buone prassi, con la possibilità di successiva adesione di ulteriori Comuni e di Associazioni ed Organizzazioni di volontariato.

Il protocollo operativo in materia di accoglienza ed integrazione e lavoro dei migranti nella piana di Gioia Tauro, siglato il 10 maggio 2019, dalla Prefettura di Reggio Calabria e dalla Regione Calabria con una serie di Comuni della Piana e con l'Ispettorato del Lavoro, le Organizzazioni datoriali dell'agricoltura e le Organizzazioni sindacali⁶⁷, si prefigge la finalità di promuovere iniziative in grado di consentire l'integrazione sostenibile dei lavoratori migranti coinvolti nelle attività stagionali di raccolta della Piana, ricollocati in seguito alla sgombero della c.d. "baraccopoli di San Ferdinando", con lo scopo di porre un freno al diffuso fenomeno del caporalato e del grave sfruttamento lavorativo dei migranti nelle attività agricole.

⁶⁴Come "Avorio Africano" vincitore del premio Culture a Confronto, festival patrocinato dal Comune di Tropea e "Africa Magic Innovation" precursori del genere musicale *AfroDance*, "People from Ivory Coast".

⁶⁵Squadra "La cumbia Loft 53".

⁶⁶ Cfr. il Protocollo di intesa del 7 giugno 2017.

⁶⁷ Cfr. Protocollo operativo del 10 maggio 2019, siglato tra Prefettura di Reggio Calabria, Regione Calabria, Città metropolitana e Comuni di Gioia Tauro, Rosarno, San Ferdinando, Anoina, Candidoni, Cittanova, Laureana di Borrello, Melicucco, Oppido Mamertina, Palmi, Rizziconi, Seminara, Taurianova, e Ispettorato del Lavoro, Organizzazioni datoriali dell'agricoltura (Coldiretti, Confagricoltura, Cia, Copagri), Organizzazioni sindacali (Cgil, Cisl, Uil, Usb, Ugl).

Nel Protocollo si considera la necessità che tutti i soggetti coinvolti, ai vari livelli e nell'ambito delle rispettive competenze, si impegnino ad attuare una strategia unitaria e un piano di azione tale «da soddisfare la pratica dell'accoglienza e dell'integrazione dei migranti», intervenendo per fronteggiare sia l'emergenza abitativa, al fine di prevenire insediamenti illegali e degradati, sia il fenomeno dell'intermediazione illecita, potenziando, al contrario, l'azione dei Centri per l'impiego onde promuovere il collocamento pubblico in agricoltura⁶⁸. Inoltre, tramite risorse attinte dal fondo PON Legalità, si prevedono anche azioni di mediazione abitativa e di inclusione sociale, nonché misure volte a recuperare e riutilizzare beni confiscati alle mafie e beni della pubblica amministrazione, da destinare all'ospitalità e all'integrazione dei lavoratori stagionali migranti. Il Protocollo operativo stabilisce, inoltre, specifici compiti per tutti gli ulteriori soggetti coinvolti (Comuni, organizzazioni sindacali e datoriali)⁶⁹.

6. I possibili rischi, anche per le realtà calabresi di accoglienza diffusa, derivanti dal ridimensionamento del sistema Sprar di cui alla l. n. 132/2018

Nonostante i ritardi e la discontinuità degli interventi politici, nonché le croniche fragilità strutturali che contraddistinguono la realtà economica calabrese, attraverso le esperienze di ospitalità diffusa attuate al livello locale ed inserite nel sistema Sprar-Siproimi e tramite la predisposizione di appositi protocolli tra istituzioni pubbliche ed enti del Terzo settore, si sono prodotte importanti occasioni di sviluppo e di contrasto allo spopolamento. Peraltro, un ulteriore impulso ai progetti di accoglienza e integrazione sul territorio potrebbe derivare dall'attuazione del nuovo Piano triennale *ex* legge n. 18/2009, di recente approvato dalla regione Calabria per il triennio 2019-2021, con il quale, anche sulla base delle linee di indirizzo contenute nel Piano nazionale di integrazione, elaborato nell'ottobre 2017 dal Ministero dell'Interno-Dipartimento per le Libertà civili e

⁶⁸ Per contrastare il fenomeno del caporalato, tra i compiti della Regione si prevede, ad esempio, l'impiego di risorse provenienti dal PON Inclusione, mentre le risorse del Fondo FAMI Emergenziale potranno essere attinte per il sostegno alle amministrazioni locali nella fornitura dei servizi essenziali, di trasporto e per lo sviluppo delle politiche abitative.

⁶⁹ Cfr. Protocollo operativo, p. 8 ss.

l'Immigrazione⁷⁰, si intende implementare una strategia di *governance* dell'immigrazione incentrata sulla logica della sussidiarietà, che quindi valorizzi «una “rete policentrica di servizi” [...], attraverso il riconoscimento, a norma di legge, del ruolo di tutti gli attori istituzionali coinvolti nei processi di integrazione dei migranti: Stato, Regioni e Autonomie locali con il supporto delle associazioni del settore»⁷¹. Il coinvolgimento degli enti locali calabresi, inoltre, è stato strutturato con la creazione dei Coordinamenti provinciali e con la firma, nell'ottobre 2017, di un accordo tra l'ANCI Calabria e le Prefetture, teso a favorire l'accoglienza diffusa negli Sprar in luogo di quella più segregante nei CAS.

Il nuovo Piano triennale si sviluppa su sei “macro-linee” di intervento, funzionali alle diverse esigenze che presenta il fenomeno migratorio nella regione. In particolare, si prevede una strategia di misure che consentano di fronteggiare le situazioni determinate dall'entrata in vigore della legge n. 132/2018, tramite

⁷⁰ Cfr. Ministero dell'Interno-Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione, *Piano nazionale d'Integrazione dei Titolari di Protezione internazionale*, ottobre 2017 (www.interno.gov.it). Il Piano (pp. 31 ss.), in tema di risorse finanziarie per i percorsi di inclusione sociale, partecipazione, azioni per l'informazione e contrasto alla discriminazione, rinvia ai fondi 2014-2020 della programmazione europea. In particolare, si tratta del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI), del Fondo Sociale Europeo (FSE) e del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR). Le risorse sono state ripartite nell'ambito dei Programmi operativi nazionali e regionali di varie amministrazioni (PON Legalità; PON Inclusione e PON Sistemi di politiche per l'occupazione; PON Per la Scuola). A questi si aggiungono le risorse nazionali che finanziano le attività degli enti territoriali nel cui ambito il titolare di protezione fruisce di interventi e servizi (Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'Asilo; Fondo nazionale politiche sociali; Fondo nazionale politiche migratorie; Fondo sanitario nazionale). La Calabria, peraltro, è stata selezionata dall'Unhcr, assieme a Emilia Romagna, Piemonte e Città metropolitana di Roma, come prima regione in cui saranno sperimentati i piani di integrazione dei titolari protezione internazionale voluti dal Ministero dell'Interno (cfr. www.regione.calabria.it/website/portaltemplates/view/print.cfm?5657).

⁷¹ Cfr. Regione Calabria, D.G.R. n. 242 del 7 giugno 2019 - *Piano regionale – L.r. 12 giugno 2009, n. 18 – Triennio 2019-2021*, disponibile su www.regione.calabria.it, 9. Soprattutto, è auspicabile che ai progetti elaborati si riesca a dare un'effettiva attuazione. Obiettivo che invece, in passato, non è stato centrato, soprattutto in relazione ai piani tendenti ad affrontare le situazioni emergenziali presenti in taluni insediamenti degradati del territorio calabrese, in cui gli immigrati vivono, vittime dei caporalati locali e dello sfruttamento, ai limiti dello schiavismo, nelle attività agricole stagionali. Sul punto cfr. A. SARLO-M. IMPERIO-F. MARTINELLI, *Immigrazione e politiche di inclusione in Calabria*, cit., 39 ss.; D. LOPRIENO, *Migrazioni, Mezzogiorno e solidarietà*, cit., 4 e 18 del *paper*; E. MAURO-D. GRILLONE, *Sviluppo delle aree interne e accoglienza dei rifugiati in Calabria*, in www.opencalabria.com, 23 settembre 2016. Sulle vicende accadute a Rosarno e nella piana di Gioia Tauro nel 2010, cfr. D. LOPRIENO-E.G. PARINI, *La piramide dell'arroganza. Una riflessione sui fatti di Rosarno*, in *Federalismi.it*, 2010.

L'attivazione di canali sperimentali di collaborazione con gli enti impegnati nell'accoglienza nel nuovo sistema Siproimi e tramite risorse per far fronte ai bisogni di coloro i quali, in conseguenza della riforma in tema di protezione internazionale, fuoriescono dal sistema di accoglienza e non dispongono più di punti di riferimento adeguati. In secondo luogo, l'obiettivo perseguito è di favorire un approccio alla gestione dell'immigrazione stabile e di lungo periodo, implementando la qualità dei servizi già attivi e favorendo la sperimentazione di nuovi, per promuovere l'integrazione socio-lavorativa e imprenditoriale, le occasioni di incontro e scambio interculturale, in grado di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini stranieri alla vita pubblica e sociale⁷².

Le esperienze di accoglienza integrata portate avanti in molti comuni calabresi costituiscono certamente un esempio positivo, al di là delle polemiche e dei pregiudizi sorti in conseguenza di recenti vicende giudiziarie che hanno interessato una delle realtà pionieristiche in questo settore, ed il suo principale artefice⁷³. In proposito, è senza dubbio necessario che le inchieste penali seguano il proprio corso al fine dell'accertamento delle eventuali responsabilità, senza che ciò, tuttavia, possa sminuire la validità di un modello e le buone pratiche consolidate nel tempo, che, al contrario, è opportuno salvaguardare ed implementare. Da questo punto di vista, è positivo che il Comune simbolo dell'accoglienza diffusa sia stato riammesso nel Sistema di protezione, dal quale il relativo progetto era stato escluso su disposizione della Direzione centrale dei Servizi civili per l'Immigrazione del Ministero dell'interno, il 9 ottobre 2018, a causa delle anomalie riscontrate in diverse ispezioni. Il Tar, difatti, pur rilevando, nei documenti in atti,

⁷² Cfr. *Piano regionale – Triennio 2019-2021*, cit., 19 ss. Le linee di intervento sono: *Azione 1*, Azioni mirate alla presa in carico dei soggetti fuoriusciti dai percorsi di accoglienza per effetto del D.L. 113/2018, conv. l.n. 132/2018; *Azione 2*, Azioni di supporto all'inserimento lavorativo in contrasto allo sfruttamento anche mediante l'accompagnamento diretto al lavoro; *Azione 3*, Attività di supporto socio-assistenziale ai soggetti in condizione di grave vulnerabilità e vittime di tortura e tratta; *Azione 4*, Supporto alla conclusione di percorsi già avviati di formazione e lavoro o di certificazione di competenze che consenta la presa in carico e gestione nei Centri per l'impiego; *Azione 5*, Sostegno all'affitto in via diretta ed indiretta, arredamento, manutenzione ordinaria e adeguamento impianti delle strutture abitative destinate all'ospitalità; *Azione 6*, Attività di promozione e sensibilizzazione.

⁷³ L'ovvio riferimento è all'inchiesta di cui è protagonista il sindaco di Riace, Domenico Lucano.

colpevoli mancanze dal punto di vista gestionale ed amministrativo e gravi inefficienze operative, ha sottolineato come il “modello Riace” fosse «assolutamente encomiabile negli intenti ed anche negli esiti del processo di integrazione» e come ciò trasparisse fra le righe anche dei più critici tra i monitoraggi compiuti dell’amministrazione centrale⁷⁴.

Le esperienze di accoglienza integrata avviate nell’ambito dei sistemi Sprar, difatti, possono consentire una gestione più efficace del fenomeno migratorio, ed in particolare delle migrazioni forzate, proprio perché permettono, tramite politiche orientate a valorizzare le peculiarità del territorio e che tengano conto degli specifici bisogni, di affrontarlo in maniera concreta e non emergenziale, sotto la prospettiva del progressivo e graduale inserimento, di lungo periodo, di piccoli gruppi, in piccoli contesti. Può, in tal modo, essere agevolata un’integrazione effettiva, la quale, tra l’altro, risulta un elemento imprescindibile per garantire, al tempo stesso, sicurezza e coesione sociale, al fine di consolidare la percezione di essere al sicuro nell’ambito della propria comunità e del proprio territorio, in quanto si è costruito un sistema in grado di generare l’attaccamento dei nuovi arrivati nei confronti della società e del territorio di accoglienza, impedendo che si

⁷⁴ Cfr. Tar Calabria-Sez. staccata di Reggio Calabria, sent. n. 356 del 21 maggio 2019, 25 ss., disponibile su www.giustizia-amministrativa.it. Il Tar, motivando l’annullamento del provvedimento ministeriale, ha rilevato come la Direzione centrale non avesse formalmente contestato per tempo le violazioni e le inefficienze riscontrate e poste alla base della revoca dei contributi, né avesse indicato un termine entro il quale ottemperare, violando così «le regole che presidiano la trasparenza e la partecipazione al procedimento amministrativo degli interessati» (p. 22 ss.). Il Tar, inoltre, ha considerato troppo generiche e lacunose le contestazioni relative alla gestione amministrativo-contabile dell’ente, che avrebbero invece dovuto essere puntuali e precise, non rappresentando questo adempimento «un inutile rispetto di vuoti formalismi procedimentali», poiché «il forte impatto del provvedimento di revoca del contributo nei confronti del destinatario impone, in base al principio di proporzionalità, che l’agire dell’amministrazione sia quanto più possibile rispettoso delle forme che essa stessa, peraltro, si è data» (p. 23). L’illegittima revoca dei contributi per il triennio 2014/2016, inoltre, sarebbe stata in palese contraddizione con la successiva autorizzazione alla prosecuzione del progetto, concessa pur in presenza dei medesimi rilievi. Difatti, secondo il Tar, l’aver autorizzato la prosecuzione del progetto, «lasciando la gestione di ingenti risorse pubbliche in mano ad un’amministrazione comunale, per quanto ricca di buoni propositi e di idee innovative, ritenuta priva di risorse tecniche per gestirle in modo puntuale ed efficiente», potrebbe aver determinato un danno erariale, da cui la conseguente segnalazione alla Corte dei Conti per il relativo accertamento (p. 25). Sui problemi burocratici del sistema, soprattutto per le realtà comunali più piccole e con meno risorse, cfr. A. CAMILLI, *Non solo Riace, il sistema di accoglienza italiano è sotto attacco*, in www.internazionale.it, 17 ottobre 2018.

alimentino sentimenti di esclusione e di marginalizzazione, che, così come è accaduto in altri contesti, potrebbero rappresentare il terreno di coltura di pericolosi fenomeni di radicalizzazione.

Senza contare che le opportunità occupazionali prodotte dal sistema Sprar (ora Siproimi), in contesti cronicamente depressi dal punto di vista lavorativo, come la Calabria, hanno rappresentato, altresì, un'occasione di riscatto per tante persone, che, in tal modo, sono potute restare nella propria terra, venendo impiegate in attività sicure e legali, oltre che qualificate. E anche questa rappresenta una forma di resistenza ai tanti profili di illegalità che tormentano questa regione.

Tuttavia, nella legge n. 132/2018⁷⁵, di conversione del d.l. n. 113/2018, sono state formulate disposizioni che ridimensionano fortemente gli Sprar, suscettibili di determinare un impatto significativo sulle realtà in cui questo sistema è meglio attecchito, soprattutto in Calabria. Difatti, oltre ad essere abrogata la misura della protezione umanitaria, limitata ora soltanto a taluni casi speciali⁷⁶, è previsto che nel circuito dei progetti di integrazione condotti negli Sprar possano essere accolti soltanto i soggetti già titolari di protezione internazionale e i minori stranieri non accompagnati, lasciando fuori, dunque, i cittadini stranieri richiedenti protezione

⁷⁵ Intitolata «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata».

⁷⁶ Finora tale misura veniva concessa a chi, pur non godendo dei requisiti per fruire della protezione internazionale, versava nondimeno in condizioni di vulnerabilità tali da richiedere una forma di tutela, e dunque "per seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello stato italiano" (art. 5, co. 6, d.lgs. n. 286/1998) e "per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea" (art. 20, d.lgs. n. 286/1998). Con la nuova legge si limita la concessione alle vittime di grave sfruttamento lavorativo, tratta di essere umani, violenza domestica, gravi calamità naturali, ai protagonisti di atti di particolare valore civile e per motivi di cure mediche. In merito cfr. M. BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in *Diritto Immigrazione Cittadinanza*, 1/2019, 1 ss.; C. SBAILÒ, *Immigrazione: il fallimentare approccio europeo e i limiti della risposta neo-sovranaista (Note sui profili di costituzionalità e sulle criticità applicative del decreto-legge 113/2018/ c.d. "decreto sicurezza")*, in *Federalismi.it*, 3/2019; G. TRANI, *Il decreto Salvini e le nuove norme sull'immigrazione*, in *Quad. econ. soc.*, 1/2019, 47 ss.; A. ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2018, 165 ss.

internazionale, nelle more della procedura per il riconoscimento del diritto di asilo. In questi frangenti, essi saranno inevitabilmente accolti nelle grandi strutture di accoglienza straordinarie, con il rischio concreto di acuire la ghettizzazione, la marginalizzazione, il disagio sociale e l'illegalità. Senza contare le negative ripercussioni occupazionali tra gli addetti all'accoglienza.

Il sistema di accoglienza diffusa gestito da comuni ed enti locali, col supporto fondamentale degli operatori del Terzo settore, ha favorito, fin dalla sua istituzione, i processi di inclusione dei rifugiati e dei richiedenti asilo, migliorando la tutela e l'effettivo esercizio dei loro diritti, con riflessi positivi anche in termini di sicurezza e vivibilità dei territori, di occupazione qualificata per gli operatori dell'accoglienza, oltre che di corretto impiego delle risorse pubbliche, consentito da un sistema di specifica rendicontazione delle spese e di puntuali controlli, che minimizza gli sprechi e le irregolarità.

Al contrario, nei grandi centri di accoglienza che la legge rilancia, la gestione degli ospiti in grandi numeri risulta assai più complessa e molto meno controllabile, e ciò, oltre a non garantire alcuna integrazione delle persone ospitate, rende la conduzione delle strutture assai più permeabile alla corruzione, facilitando spesso abusi e malversazioni ai danni dello Stato e dell'Unione europea. Senza contare che, come denunciato dai coordinatori delle reti Sprar, la conseguenza del ridare slancio alla logica emergenziale dei grandi centri di accoglienza potrebbe essere, paradossalmente, quella di far aumentare l'irregolarità e diminuire la sicurezza. In sostanza, l'obiettivo opposto a quello dichiarato dal c.d. "decreto sicurezza".

Non è ben chiaro il motivo per il quale, in presenza di un sistema di accoglienza diffusa di rifugiati e richiedenti protezione internazionale che funziona e limita l'insorgenza di conflitti sociali, con la creazione di percorsi di integrazione all'interno delle comunità locali, si sia deciso di modificare l'impostazione, limitando la platea dei possibili beneficiari del sistema Sprar, ridando spazio, così, all'accoglienza di tipo emergenziale. L'ospitalità diffusa, che contraddistingue i circuiti Sprar, non va solo a vantaggio dei soggetti che vengono accolti, ma è

positiva anche per i territori, poiché, creando integrazione, limita i problemi legati alla marginalità sociale e i conseguenti rischi per la sicurezza.

I vantaggi dei percorsi di ospitalità integrata, peraltro, sembravano essere ben chiari anche al livello centrale di governo. La relazione del Ministro dell'Interno sul funzionamento del sistema di accoglienza, trasmessa al Parlamento il 14 agosto 2018, difatti, evidenziava come l'azione si fosse «indirizzata verso un'accoglienza dei migranti in equilibrio con il territorio, al fine di superare le criticità derivanti da grandi concentrazioni [...], dando, così, anche risposta alle esigenze della collettività» e rafforzando «l'interlocuzione e la condivisione con i sindaci che vanno assumendo, sempre più, il ruolo di attori e protagonisti della gestione dell'accoglienza»⁷⁷. In modo cristallino si rilevavano gli sforzi compiuti per mitigare l'impatto della presenza dei migranti sui territori e per realizzare «un sistema stabile e armonioso, adattabile ai fabbisogni», puntando al «progressivo passaggio alle progettualità Sprar, che, con i servizi integrativi e articolati che offrono, si pongono come *ponte necessario all'inclusione* e come punto di riferimento per le reti territoriali di sostegno, avviandosi, in tal modo, processi più solidi e più facili di integrazione», con cui «viene garantito ai richiedenti asilo un percorso qualificato, finalizzato alla conquista dell'autonomia individuale»⁷⁸. Ed in maniera altrettanto chiara si riconosceva come l'alleanza con i territori, unitamente al decremento dei flussi, avesse permesso «azioni di alleggerimento progressivo dei grandi centri di accoglienza, luoghi difficili da gestire e da vivere, nel convincimento che i grandi numeri producano effetti negativi oltre che nell'impatto con le collettività locali anche sull'efficienza dei servizi forniti ai migranti e, nello

⁷⁷ Cfr. «Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza predisposto al fine di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri nel territorio nazionale», presentata dal Ministro dell'Interno e trasmessa al Parlamento il 14 agosto 2018, disponibile su http://documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/051/001/INTERO.pdf, p. 6, che precisa come il Ministero e l'Ance abbiano avviato un piano fondato «sulla proporzionalità fra popolazione residente e numero di migranti, per un'allocazione degli stessi sull'intero territorio nazionale, a tutela e rispetto della vivibilità dei territori nonché della sicurezza sociale e urbana».

⁷⁸ *Ibidem* (corsivo aggiunto).

stesso tempo, per il connesso, rilevante onere finanziario siano fonte di attrazione per gli interessi criminali».

In base a tali premesse, risulta difficile, dunque, comprendere le opposte valutazioni che paiono aver ispirato l'adozione del c.d. "decreto sicurezza". E viene da chiedersi, inoltre, se, dietro il teorico risparmio economico prospettato, non vi siano, in realtà, ben più concrete motivazioni politiche ed elettoralistiche, tese a favorire una gestione perennemente emergenziale del fenomeno migratorio, per mantenere vivo in modo strumentale il clima e la percezione di insicurezza, impedendo che modelli alternativi di accoglienza e di integrazione realmente efficaci vengano implementati e diffusi.

7. In conclusione

Pertanto, bisogna riconoscere che, mentre la narrazione più diffusa delle recenti vicende migratorie tende assai spesso ad imperniarsi sul tema dell'invasione e del costante pericolo per la sicurezza dei cittadini, facendo leva sulle paure più recondite dell'"altro" e sulla minaccia rappresentata dal "diverso", accreditando, in tal modo, l'idea di un'emergenza migratoria persistente ed incessante, complice anche la debolezza (e talvolta l'indifferenza) europea nell'affrontare compiutamente il fenomeno in atto, sul fronte interno, al livello delle realtà territoriali, sono prevalsi approcci del tutto pragmatici, finalizzati ad individuare i problemi, a definire i bisogni da soddisfare e ad approntare le possibili soluzioni.

In tal modo, anche in un contesto contraddistinto da inveterate fragilità economiche, come quello calabrese, è stato possibile dar vita ad importanti esperienze di ospitalità diffusa e di seconda accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo, affermatesi dapprima spontaneamente ed in seguito inserite nel sistema Sprar-Siproimi, grazie agli appositi interventi legislativi, nazionali e regionali, cui si è fatto cenno, e al coinvolgimento degli enti pubblici, degli attori del Terzo settore, del volontariato e del privato sociale, attraverso la sottoscrizione di appositi accordi e protocolli di intesa.

Così, soprattutto nelle aree più interne, è stato possibile affrontare situazioni di spopolamento e di degrado dei piccoli borghi, tramite la riqualificazione dei luoghi attraverso l'accoglienza delle persone migranti in difficoltà, con la riscoperta e la valorizzazione delle antiche produzioni tradizionali, con l'impegno nei servizi a favore della comunità e con lo sviluppo di attività tese a superare condizioni di mera assistenza e a sostenere l'integrazione, attraverso il lavoro, la formazione, l'apprendimento della lingua. Senza la pretesa di proporre una soluzione definitiva, tutto ciò ha permesso, in molti casi, di rilanciare lo sviluppo economico locale, di rafforzare le amministrazioni e di creare molte occasioni di crescita e di impiego di giovani qualificati nelle attività socio-culturali a favore dei migranti e delle comunità autoctone, contribuendo a limitare, almeno in parte, l'ineluttabilità della disoccupazione nelle zone del meridione e a incrinare il cronico immobilismo di queste terre.

Certo, non si tratta della panacea, poiché tante sono le difficoltà, acuite sovente dalla mancanza, dalla discontinuità o dall'inadeguatezza degli indispensabili interventi politico-legislativi di supporto, ma molte di queste esperienze, non solo calabresi, dimostrano come forse siano possibili modi alternativi, e soprattutto concreti, per affrontare un fenomeno che continuerà ad interessare il nostro Paese e l'Europa intera anche negli anni a venire; modi che non si fermano agli astratti slogan populistici, buoni a solleticare la "pancia" dell'elettorato, in un clima di incessante campagna elettorale, ma assai difficili da realizzare, quando non del tutto inconcludenti a fronte delle esigenze di salvaguardia dei diritti fondamentali delle "persone" migranti.