



Stefano Montesano

(assegnista di ricerca in Diritto Ecclesiastico nell'Università "Magna Græcia" di Catanzaro, Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Sociologia)

**La tutela della libertà religiosa del migrante
nel sistema di accoglienza in Italia.
Un'introduzione al tema ***

SOMMARIO: 1. Il sistema di accoglienza in Italia. Una premessa - 2. L'accoglienza per fasi e per status. Brevi cenni - 3. Le seconde accoglienze in Italia - 4. Il D.lgs n. 142 del 2015 e l'attuazione della Direttiva "Accoglienza" dopo la legge n. 132 del 2018. Un regresso di tutele? - 5. La tutela della libertà di culto nel sistema di accoglienza in Italia. L'inquadramento normativo - 6. La condizione del migrante tra libertà e dignità (negate) - 7. Dignità umana, libertà religiosa e identità del migrante nella gestione del fenomeno immigratorio in Italia. Un primo bilancio.

[...] è venuto ora il momento di cessare di guardare alle dichiarazioni dei diritti come a proclamazioni gratuite di valori eterni metagiuridici, tendenti a vincolare il legislatore al rispetto di principi etici eterni, per considerarle secondo quella che è la loro funzione storica reale.

(G. Agamben, Homo Sacer)

1 - Il sistema di accoglienza in Italia. Una premessa

Il tema dell'accoglienza degli immigrati all'interno del territorio italiano è oggetto, ormai da anni, di un costante dibattito che coinvolge studiosi e operatori di diversi profili scientifici, accademici e professionali. La complessità del tema infatti, relativamente alle sue fisiologiche sfumature politiche, giuridiche e sociologiche si presta, come ovvio, a un'ampia e articolata trattazione che coinvolge non soltanto gli studiosi afferenti al diritto dell'immigrazione in senso stretto, ma anche soggetti che sono direttamente coinvolti nel settore di cui si discorre e che, sul piano essenzialmente pratico, costituiscono gli attori principali di quel difficile processo volto a rendere effettiva - oltre che efficace - l'architettura su cui poggia l'intera organizzazione dell'accoglienza in Italia¹.

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ Si vedano sul punto: **AA. VV.**, *Il sistema di accoglienza in Italia. Esperienze, resistenze, segregazione*, a cura di G. AVALLONE, Orthotes, Napoli-Salerno 2018; *Studio sulle politiche e*



Il presente contributo non si pone l'obiettivo di approfondire il tema citato in premessa; piuttosto, si propone di delineare un quadro generale dell'assetto normativo circa le garanzie di intervento a favore dell'esercizio dei diritti dei migranti nei centri di accoglienza, evidenziando, in particolare, come nell'attuale disciplina vigente in materia di tutela delle libertà religiose, una delle più importanti lacune si registra proprio nei centri di accoglienza². Le ragioni di tale *deficit*, risultano svariate; tuttavia, preme segnalare come nell'attuale sistema di accoglienza esistano già una serie di sigle che rendono particolarmente difficile identificare solo le varie fasi dello stesso processo di accoglienza nell'ambito del quale - soprattutto nell'ultimo decennio - ha preso forma l'idea stessa di gestione del fenomeno migratorio tutto basato su logiche securitarie, le quali hanno portato all'assunzione di scelte politiche volte al contenimento forzato dei migranti mediante gli strumenti della *detenzione amministrativa*³. Da ultimo, con le novità introdotte dalla legge n. 132 del 2018 (legge di conversione del decreto legge n. 113 del 2018, denominato nel linguaggio politico e

le buone pratiche rivolte all'integrazione sociale e lavorativa dei migranti e dei rifugiati. Report della Ricerca realizzata nei paesi partner del progetto: Austria, Cipro, Francia, Italia, Germania e Spagna, realizzato da Migrempower.eu (2018); Le iniziative di buona accoglienza e integrazione in Italia. Modelli, strumenti e azioni, (il Rapporto è stato elaborato e redatto da E. BALDONI, M. DE SANTIS, M. GIOVANNETTI, S. NASSO), a cura del MINISTERO DELL'INTERNO, Rodorigo Ed., Roma, 2017. Sul tema della protezione internazionale, fondamentale il rapporto UNHCR, Rapporto internazionale sulla protezione internazionale in Italia (2017), redatto con l'ausilio di Cittalia (Fondazione ANCI Ricerche), SPRAR, Caritas Italiana, Fondazione Migrantes, in collaborazione con l'UNHCR.

² Nella manualistica recente, si veda E. VITALI, A.G. CHIZZONITI, *Manuale breve di Diritto Ecclesiastico*, 8^a ed., Giuffrè, Milano, 2018, pp. 217-218; A. VALSECCHI, *L'assistenza spirituale nelle comunità separate*, in *Nozioni di Diritto Ecclesiastico*, a cura di G. CASUSCELLI, 5^a ed., Giappichelli, Torino, 2015, pp. 233-234;

³ Sul punto, si veda il contributo di D. LOPRIENO, "Trattenere e punire". *La detenzione amministrativa dello straniero*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018. Per un aggiornamento sulle recenti riforme introdotte in materia di trattenimento, ID., *Il trattenimento dello straniero alla luce della l. n. 132/2018*, in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, n. 2/2019 (www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it); *Le modifiche alla disciplina del trattenimento amministrativo del cittadino straniero, del richiedente protezione internazionale e del cittadino comunitario apportate dal d.l. 113/2018. Prime osservazioni sugli artt. 2,3 e 4 del d.l. 113/2018*, a cura di ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), (www.asgi.it), 27 ottobre 2018 (link: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/2018_10_25_scheda_ASGI_art_2_3_4_DL_Immigrazione_113.pdf). Inoltre, sul tema, cfr. A. DEL GUERCIO, *La detenzione amministrativa dei richiedenti asilo nel diritto dell'UE e in quello italiano*, in G. CATALDI, A. DEL GUERCIO, A. LIGUORI, *Il diritto di asilo in Europa*, photocity.it edizioni, Napoli, 2014; F. FERRAJOLI, *Un rifugio senza libertà. Il trattenimento del richiedente asilo nei centri di identificazione*, in *Politica del Diritto*, 2, 2007;



mediatico come “decreto immigrazione e sicurezza”⁴, è stato modificato il sistema di accoglienza (e, in particolare, della *seconda accoglienza*), sia in termini di *budget* economico⁵, sia, più in generale, nelle condizioni di accesso alle stesse misure di accoglienza, così come previste dal D.lgs. n. 142 del 2015.

2 - L'accoglienza per fasi e per status. Brevi cenni

L'attuale organizzazione del sistema di accoglienza in Italia, come anticipato, si caratterizza per un'eccessiva frammentarietà dovuta, principalmente, a un *iter* politico-normativo, nonché amministrativo, storicamente improntato a una logica securitaria e emergenziale⁶ che ha

⁴ Decreto legge n. 113 del 4 ottobre 2018 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”, convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132.

⁵ La riduzione di fondi destinati all'erogazione dei servizi di accoglienza avrà un impatto decisamente negativo relativamente ai percorsi di inserimento dei migranti. Per una valutazione in questo senso, si vedano i dossier redatti da *InMigrazione* (S.c.s.), (www.inmigrazione.it), in particolare: *Le vere conseguenze drammatiche del taglio dei 35 euro all'accoglienza*, pubblicazione: novembre 2018; (link: https://www.inmigrazione.it/UserFiles/File/Documents/255_Dossier%20taglio%2035%20euro%20Salvini.pdf); *La nuova (mala) accoglienza*, pubblicazione: novembre 2018; (link: https://www.inmigrazione.it/UserFiles/File/Documents/273_Dossier%20appalti%20accoglienza.pdf).

⁶ Su questo tema, si veda il rapporto curato da M. GIOVANNETTI, *Infinita Emergenza*, pubblicato da Cittalia (fondazione ANCI ricerche) e ANCI (consultabile al seguente link: https://www.cittalia.it/images/Emergenza_infinita_compressPdf.pdf). che spiega le ricadute dell'approccio securitario ed emergenziale “strutturale” sia a livello nazionale che regionale/locale. Per una panoramica includente la prospettiva europea in materia, G. AVALLONE, *Politiche europee delle migrazioni e politiche dell'accoglienza in Italia: tra produzione di soggetti deboli e alternative eretiche*, in AA. VV., *Il sistema di accoglienza in Italia*, cit., pp. 153-164; S. PENASA, *Enti locali e sistema di protezione: da una accoglienza “di emergenza” a una accoglienza “integrata”? Spunti di comparazione tra Italia e Austria*, in AA. VV., *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell' “emergenza immigrazione”. La situazione del richiedente asilo dal diritto internazionale a quello regionale*, a cura di J. WOELK, F. GUELLA, G. PELACANI, Università degli Studi di Trento, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza (22/2016), pp. 168-185 (il testo è consultabile al seguente link: <https://iris.unitn.it/retrieve/handle/11572/145515/82009/COLLANA%20QUADERNI%20VOL%20LIME%2022.pdf>). Nello stesso volume, si veda F. GUELLA, *Eccezionalità dei flussi migratori e sussidiarietà nella c.d. “amministrazione dell'emergenza”*, pp. 187-200.

Sulle ricadute sociali di tale approccio, si veda il contributo di M. RUSSO SPENA, V. CARBONE, *Management delle migrazioni. Regimi discorsivi culturalisti e politiche di workfare*, in AA. VV., *I confini dell'inclusione. La civic integration tra selezione e*



rappresentato (e rappresenta tutt'ora) la principale *ratio* ispiratrice delle molteplici misure attuate sul piano politico (e gestionale) dei migranti forzati. Tuttavia, nel corso degli ultimi vent'anni, nonostante la misura del trattenimento amministrativo abbia assunto carattere sistemico⁷, con la relativa compressione dei diritti fondamentali e delle (connesse) potenzialità integrative (su entrambi gli aspetti, si tornerà più avanti) dei soggetti ospitati, sul versante delle strutture di accoglienza per migranti, a partire dal progetto Azione Comune⁸, passando per il PNA⁹, fino

disciplinamento dei corpi migranti, a cura di V. CARBONE, E. GARGIULO, M. RUSSO SPENA, DeriveApprodi ed., Roma, 2018, pp. 85-138.

⁷ Come ha messo in evidenza **D. LOPRIENO**, *“Trattenere e punire”*, cit., pp. 16-17, infatti nonostante un suo depotenziamento, “[...] la misura della detenzione amministrativa ha assunto un carattere sistemico che non si esaurisce esclusivamente nei centri istituzionalmente deputati al confinamento dei migranti irregolarmente soggiornanti” (quindi, non solo i CPR), ma riguarda anche i CARA, i CDA, i CPSA, i CAS e gli *Hubs*. Aggiunge l’A., inoltre, come “dietro ciascuno di questi acronimi si cela, anzitutto, un dedalo normativo in cui è difficile districarsi [...] e si consuma, certo in misura diversa, un assoggettamento dei migranti all’altrui potere troppo spesso non in linea con quanto costituzionalmente prescritto in materia di limitazione della libertà personale”.

⁸ Il Progetto “Azione Comune”, è stato avviato il 12 luglio 1999. Si proponeva di istituire una rete di servizi di accoglienza su base territoriale, per rispondere all'emergenza kosovara. Attuato con il sostegno della Commissione Europea e del Ministero dell'Interno, si caratterizzava per la qualità degli interventi, con l'erogazione sei “servizi trasversali” quali l’assistenza medica e psicologica, l’orientamento sociale, la consulenza legale, il ricongiungimento familiare, la mediazione culturale, ecc.; inoltre, favoriva un innovativo modello di accoglienza che privilegiava centri di piccole e medie dimensioni, distribuiti su tutto il territorio nazionale e che rispondeva alle esigenze delle diverse categorie di beneficiari. Cfr. **N. PETROVIĆ**, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto di asilo in Italia*, 3^a ed., FrancoAngeli, Milano, 2016, pp. 66-68. Per un rapporto più dettagliato dell’operatività del Progetto, si veda Azione Comune 2000, *Rapporto Finale* (2001) (consultabile al seguente link: <http://web.tiscali/no-redirect-tiscali/azione-comune/>).

⁹ Il Programma nazionale asilo (PNA), è stato avviato ufficialmente il 10 ottobre del 2000 con la stipula di un Protocollo di Intesa tra il Ministro dell'Interno, l'UNHCR e l'ANCI. Grazie al potenziamento dei servizi trasversali introdotti nel Progetto Azione Comune e all’adesione al Programma anche di comuni medio-piccoli in grado di garantire risorse per l’integrazione più mirate ai singoli beneficiari, il PNA, come è stato osservato, “[...] rappresenta la prima risposta strutturata e organica ai bisogni di coloro che presentano domanda d’asilo in Italia, proponendo un *modus operandi* radicalmente diverso rispetto al passato”; tutto ciò, si è reso possibile grazie alla definizione di un “[...] approccio non più incentrato esclusivamente sulla solidarietà ma orientato prioritariamente alla realizzazione di un sistema integrato di protezione che vede nell’accoglienza la prima tappa di un percorso basato su una qualificazione complessiva dell’offerta dell’accoglienza, sull’introduzione dei beneficiari sull’intero territorio nazionale”. Così, **N. PETROVIĆ**, *Rifugiati, profughi, sfollati*, cit., pp. 71-72. Cfr. inoltre, **M. GIOVANNETTI**, *La frontiera mobile dell’accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent’anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in *Diritto, Immigrazione e*



all'approvazione della legge n. 189 del 2002 (denominata "Bossi-Fini"), istitutiva, all'art. 32, della progettualità SPRAR¹⁰, il circuito della così detta "accoglienza integrata" (o "seconda accoglienza") ha assunto, sino all'emanazione del d.l. n. 113 del 2018, una notevole implementazione, aumentando la propria capacità recettiva e contribuendo a realizzare micro-progettualità di gestione integrata dei migranti, mediante il coinvolgimento degli enti locali e degli enti del terzo settore. In sostanza, si è strutturata un'accoglienza per fasi, nella quale accanto ai centri regionali di primo

Cittadinanza, n. 1/2019, (www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it) (link: <https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2019-1/357-la-frontiera-mobile-dell-accoglienza-per-richiedenti-asilo-e-rifugiati-in-italia-vent-anni-di-politiche-pratiche-e-dinamiche-di-bilanciamento-del-diritto-alla-protezione>).

¹⁰ La legge n. 189 del 30 luglio 2002 (detta anche "Bossi-Fini"), contenente modifiche alla normativa in materia di immigrazione e di asilo, prevede all'art. 32 (art. 1- *sexies*), l'istituzione di un sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR, ora SIPROIMI), costituito dalla rete degli enti locali che, per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. A livello territoriale gli enti locali, con il supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di "accoglienza integrata" che superano la sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico. Le caratteristiche principali del Sistema di protezione sono: il carattere pubblico delle risorse messe a disposizione e degli enti politicamente responsabili dell'accoglienza, Ministero dell'Interno ed enti locali, secondo una logica di *governance* multilivello; la volontarietà degli enti locali nella partecipazione alla rete dei progetti di accoglienza; il decentramento degli interventi di "accoglienza integrata"; le sinergie avviate sul territorio con i cosiddetti "enti gestori", soggetti del terzo settore che contribuiscono in maniera essenziale alla realizzazione degli interventi; la promozione e lo sviluppo di reti locali, con il coinvolgimento di tutti gli attori e gli interlocutori privilegiati per la riuscita delle misure di accoglienza, protezione, integrazione in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale. Dal sito del *Sistema di Protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati* (www.sprar.it). Per un approfondimento sul funzionamento delle progettualità SPRAR(SIPROIMI), si veda il *Manuale Operativo per l'attivazione e la gestione dei servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, (ultima versione agosto 2018, consultabile al link: <https://www.sprar.it/wp-content/uploads/2018/08/SPRAR-Manuale-Operativo-2018-08.pdf>). Per un bilancio operativo sulla progettualità integrata, si veda **A. GALDO**, *Lo Sprar: tra limiti ed opportunità*, in **AA. VV.**, *Il sistema di accoglienza in Italia*, cit., pp. 61-70. Per un approfondimento sul tema, **S. PENASA**, *L'accoglienza dei richiedenti asilo. Sistema unico o mondi paralleli?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2017, (www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it; link: <https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-2017-n-1/58-l-accoglienza-dei-richiedenti-asilo-sistema-unico-o-mondi-paralleli/file>); **ID.**, *Enti locali e sistema di protezione*, cit., pp. 170-172.



sbarco (*Hubs*)¹¹, si collocano i CPSA e i CDA¹², i CARA¹³, i CAS¹⁴ e i CPR¹⁵. Provando a fare sintesi, quindi, sino all'adozione del decreto legge n. 113 del 2018, il sistema di accoglienza risultava strutturato in tre macro-fasi secondo quanto previsto dal D.lgs. n. 142 del 2015:

- in una prima fase si prevedeva di espletare le funzioni di soccorso e di (prima) assistenza, nonché di identificazione, nei Centri governativi allestiti nei luoghi interessati dagli sbarchi (CDA) secondo quanto previsto dall'art. 8;¹⁶

¹¹ Gli *Hubs* regionali sono strutture nelle quali i richiedenti protezione internazionale trovano collocazione per il tempo strettamente necessario alla formalizzazione della domanda di asilo. Cfr. sul tema, **D. LOPRIENO**, "Trattenere e punire", cit., pp. 16-17.

¹² I CDA (Centri di accoglienza), istituiti con decreto legge n. 451 del 1995 (convertito in legge n. 563 del 1995), per fare fronte alle situazioni di emergenza coinvolgenti gruppi di stranieri presenti sul territorio nazionale in condizione irregolare e privi di mezzi di sostentamento; i CPSA (Centri di Primo Soccorso e Assistenza), previsti nel d. P.R. n. 394 del 1999, al fine di fornire il primo soccorso, sanitario e materiale, agli immigrati, in attesa del loro stesso presso le altre strutture dell'accoglienza presenti sul territorio.

¹³ I CARA (Centri di accoglienza per richiedenti asilo), istituiti con il d.lgs. n. 25 del 2008, sono strutture realizzate e destinate ai richiedenti asilo per il periodo strettamente necessario alla loro identificazione e/o all'esame della domanda di protezione internazionale da parte delle Commissioni Territoriali.

¹⁴ I CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria), disciplinati dal d.lgs. n. 142 del 2015, attivati dalle Prefetture per erogare i servizi di accoglienza ai richiedenti asilo nei casi in cui è temporaneamente esaurita la disponibilità di posti nei cc.dd. *Hubs* regionali (strutture dove trovano collocazione i migranti, per il tempo necessario alla formalizzazione della propria domanda di protezione internazionale) e della seconda accoglienza.

¹⁵ I CPR (Centri di Permanenza per il Rimpatrio), sono stati così rinominati dal d.l. "Minniti-Orlando", n. 13 del 2017 (convertito con modificazioni dalla legge n. 46 del 2017). Tali centri hanno la funzione di trattenere il migrante in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di espulsione. In precedenza, hanno assunto la denominazione di CPTA (Centri di permanenza temporanei e assistenza), istituiti dalla legge n. 40 del 1998 e, successivamente, di CIE (Centri di identificazione ed espulsione), secondo quanto stabilito dal d.l. n. 92 del 2008 (convertito con modificazioni dalla legge n. 125 del 2008). Cfr. sul tema, **D. LOPRIENO**, "Trattenere e punire", cit., pp. 15-16. Per un approfondimento sulle modifiche introdotte dalla legge n. 46 del 2017 in tema di misure di trattenimento, si veda **AA. VV.**, *Il nuovo diritto dell'immigrazione dopo il decreto Minniti-Orlando*, a cura di A.M. BARONI, E. DI AGOSTA, G. PACIULLO, G. PINTUS, Dike Giuridica Ed., Roma, 2017, pp. 111-120. Per un bilancio attuativo della riforma, **Y. ACCARDO**, *Dal 2016 ad oggi: in breve la straordinarietà della legge Minniti-Orlando, una corsa verso tempi oscuri*, in **AA. VV.**, *Il sistema di accoglienza in Italia. Esperienze, resistenze, segregazione*, a cura di G. AVALLONE, Orthotes, Napoli-Salerno, 2018, pp.125-140.

¹⁶ L'articolo in questione prevede, al secondo comma, che le funzioni di soccorso e di prima assistenza, nonché quelle di identificazione continuano a essere svolte nelle strutture allestite ai sensi del d.l. n. 451 del 1995, convertito con modificazioni dalla legge n. 563 del 1995 (i CDA).



- la successiva fase a quella della prima accoglienza era finalizzata all'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica dei soggetti; tale fase, disciplinata dall'art. 9 del succitato decreto, prevedeva l'accoglienza in appositi centri governativi istituiti con decreto del Ministro dell'Interno, secondo quanto previsto dall'art. 8 del D.lgs n. 281 del 1997, anche mediante la gestione dei centri da parte di enti locali, enti pubblici o privati (art. 9, secondo comma) o con la destinazione dei CDA di cui all'art. 8, ad assolvere le funzioni di prima accoglienza (art. 9, terzo comma);

- una terza fase, infine, in cui si predisponeva l'ingresso dei migranti presso i centri operanti nell'accoglienza integrata, il così detto sistema SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), istituito dalla legge n. 189 del 2002, secondo quanto previsto dall'art. 14;

- all'art. 11 del medesimo decreto, inoltre, è previsto che qualora venga esaurita la disponibilità dei posti nell'ambito delle strutture di prima e di seconda accoglienza, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, il prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, può disporre l'accoglienza in strutture temporanee allestite mediante le procedure di affidamento dei contratti pubblici (CAS), seppur limitatamente al tempo strettamente necessario al trasferimento degli stessi richiedenti nelle strutture di prima o seconda accoglienza (art. 11).

Come evidenziato, dunque, l'erogazione dei servizi di accoglienza così come disciplinati dal decreto legislativo, era edificata su tre fasi distinte "ordinarie" (primo soccorso/assistenza/identificazione - prima accoglienza - seconda accoglienza) e su di una eventuale fase straordinaria dovuta al sovrannumero di richiedenti da gestire rispetto ai posti disponibili presso le strutture di prima e seconda accoglienza. A partire dalla così detta "Emergenza Nord Africa" (2011-2014)¹⁷, tuttavia, la gestione

¹⁷ La così detta "Emergenza Nord Africa" si riferisce all'intensificarsi dei flussi migratori provenienti dalle coste del Nord Africa e dalla Libia in particolare, verso Lampedusa, fenomeno che indusse il Governo in carica a dichiarare lo Stato di Emergenza umanitaria con DPCM del 12 febbraio 2011 (e successiva proroga DPCM del 6 ottobre 2011 fino al 31 dicembre 2012). Contestualmente, il 12 aprile 2011, il Consiglio dei Ministri varò un Piano per l'accoglienza dei migranti, in attuazione dell'accordo Stato, Regioni, Enti locali del 6 aprile 2011, che prevedeva, tra i suoi obiettivi: "[...] la definizione delle misure, l'individuazione delle procedure e delle responsabilità dei vari soggetti chiamati a concorrerne alla realizzazione, al fine di: - assicurare la prima accoglienza; - garantire l'equa distribuzione sul territorio italiano; - provvedere all'assistenza nei confronti degli stranieri provenienti dai paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale a seguito delle situazioni di instabilità politica ed economica, verificatesi o in atto, nei territori di origine". Inoltre, si specificava come il Piano fosse rivolto ai cittadini extracomunitari sono



del fenomeno migratorio si è resa complicata, mettendo a dura prova il sistema di accoglienza italiano che, nel frattempo, pur essendo stato migliorato in termini di aumento del numero di posti, sia nei circuiti di prima che di seconda accoglienza, non è stato in grado di reggere e gestire l'arrivo di migliaia di migranti provenienti dal continente nordafricano¹⁸. Per tali ragioni, dunque, quella che avrebbe dovuto essere un'accoglienza di transito, esclusivamente *temporanea* e *straordinaria* all'interno dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), è finita col diventare la principale forma di accoglienza per numero di migranti ospitati¹⁹, contribuendo a incentivare l'attitudine emergenziale e securitaria del sistema di accoglienza italiano.

Con le novità introdotte dalla legge n. 132 del 2018, il sistema di accoglienza così come sommariamente descritto, è stato riformato soprattutto per quello che concerne la seconda accoglienza. Come anticipato, infatti, tra le misure introdotte dalla normativa, vi è l'introduzione di alcune modifiche inerenti l'impianto normativo che regola la struttura dell'accoglienza, sia in termini di ridimensionamento delle

giunti sul territorio nazionale dal 1° gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011, così come stabilito nel DPCM del 5 aprile 2011. Il Piano realizzava, altresì, il sistema di raccordo operativo tra le amministrazioni dello Stato, delle Regioni/PA e degli Enti Locali nonché con le strutture operative del Sistema Nazionale di protezione civile coinvolte (il Piano è consultabile al seguente link: http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/Piano_migranti.pdf). Per un approfondimento sulla gestione dell'emergenza, si veda N. PETROVIĆ, *Rifugiati, profughi, sfollati*, cit., pp. 114-116. Si descrive l'evoluzione delle politiche di accoglienza proprio a partire dall'Emergenza Nord Africa nel rapporto titolato *Le iniziative di buona accoglienza*, cit., pp. 11-13.

¹⁸ Dati della Protezione Civile, tuttavia, indicavano, al 19 dicembre 2012, un numero di migranti accolti nelle venti regioni pari a circa 16884, su un totale di 50000 posti previsti dal Piano elaborato dal Sistema nazionale della Protezione Civile nel 2011 (fonte: <http://www.protezionecivile.gov.it/media-comunicazione/dossier/dettaglio/-/assetpublisher/default/content/emergenza-umanitaria-nord-africa-l-accoglienza-dei-migran-1>).

¹⁹ In particolare, fino al dicembre 2017, il regime dell'accoglienza in Italia risultava così ripartito: l'80,95% (circa 150 mila migranti) collocati presso le strutture temporanee (CAS); lo 0,19% (352) presso gli *Hotspots*; il 13,5 % (circa 25 mila migranti) presso le strutture di seconda accoglienza (SPRAR); il restante 5,71% (circa 11mila migranti) nelle strutture destinate alla prima accoglienza (CDA, CARA, CPSA). Fonte: *Relazione sul sistema di protezione e di accoglienza per i richiedenti asilo* (20 dicembre 2017), a cura della Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate (istituita con delibera della Camera dei deputati del 17 novembre 2014, modificata con delibera del 23 marzo 2016). Relatore: On. Paolo Beni (la relazione è consultabile al seguente link: http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/021/INTERO.pdf).



risorse economiche per la gestione dei migranti²⁰, sia in termini di rimodulazione dei servizi erogati in favore dei soggetti ospitati presso i centri. Tralasciando, per ovvie ragioni di economia espositiva e per attinenza al tema di cui si sta trattando, le importanti modifiche introdotte in materia di protezione internazionale, cittadinanza e trattenimento amministrativo²¹, preme soffermarsi, invece, sulle novità riguardanti il riassetto complessivo dell'accoglienza.

Nella relazione illustrativa del disegno di legge²² avente a oggetto gli interventi di cui si discorre, si afferma come

“al fine di razionalizzare le risorse impiegate per l'integrazione, si riservano esclusivamente ai titolari di protezione internazionale, ai minori stranieri non accompagnati nonché ai titolari dei permessi speciali individuati dal presente decreto, i progetti di integrazione ed

²⁰ Le rimodulazioni di budget sono previste nel nuovo *Schema di capitolato di gara di appalto*, approvato con d.m. del 20 novembre 2018, riguardante la fornitura di beni e servizi per la gestione e il funzionamento dei centri di prima accoglienza, di cui al decreto legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito dalla legge 29 dicembre 1995 n. 563, dei centri di accoglienza di cui agli articoli 9 e 11 del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 e dei centri di cui all'articolo 10-ter e 14 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, con relativi allegati (pubblicato sul sito del Ministero dell'Interno, link: <http://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/schema-capitolato-gara-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativo-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri-prima-accoglienza>).

²¹ Per una valutazione sistematica sulle novità in questione, si vedano i contributi di: **P. MOROZZO DELLA ROCCA**, *Residenza, dimora, domicilio e condizione alloggiativa nella disciplina del permesso di soggiorno*; **M. BENVENUTI**, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*; **M. GIOVANNETTI**, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*; **E. CAVASINO**, *Ridisegnare il confine fra "noi" e "loro": interrogativi sulla revoca della cittadinanza*; **N. CANZIAN**, *Profili di diritto intertemporale del decreto-legge n. 113/2018*; **A. D. DE SANTIS**, *L'impatto del c.d. «decreto sicurezza» sul processo civile*; tutti i contributi citati sono consultabili su *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2019 (www.dirittoimmigrazioneecittadinanza.it; link: <https://www.dirittoimmigrazioneecittadinanza.it/archivio-fascicoli/fascicolo-2019-n-1>). Inoltre, si veda il documento **ASGI** (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), redatto all'indomani dell'approvazione del decreto legge n. 113 del 2018, dal titolo *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permesso di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza, previste dal decreto legge del 4 ottobre 2018 n. 113, 18 ottobre 2018* (in www.asgi.it; link: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI_DL_113_15102018_manifestazioni_illegittimita_costituzione.pdf). In senso critico, **A. ALGOSTINO**, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018 (Commenti - Parte III).

²² Si veda il Disegno di legge n. 840 del 2018 presentato al Senato della Repubblica (fonte: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01076594.pdf>).



inclusione sociale attivati nell'ambito del Sistema di Protezione previsto dall'articolo 1-*sexies* del decreto legge n. 416/1989 [...]",

destinando i richiedenti asilo ai centri di accoglienza, di cui agli artt. 9 e 11 del D.lgs. n. 142 del 2015, con la conseguente espulsione dai centri SPRAR degli altri soggetti altre categorie non rientranti tra quelli indicati²³.

Come si evince da un primo e sommario esame della normativa e della relazione a essa allegata, emergono, in maniera chiara e inequivocabile due elementi caratterizzanti la linea di indirizzo politico-governativo in materia di gestione dell'accoglienza: in primo luogo si afferma la volontà di razionalizzare le risorse impiegate per le politiche di accoglienza integrata e i relativi percorsi di inclusione sociale; in secondo luogo, contestualmente alla prospettiva testé riportata, nonché alla soluzione pratico-attuativa di quanto affermato in premessa, si prevede l'esclusione dai progetti di integrazione e di inclusione sociale attivati nell'ambito della seconda accoglienza di coloro che non abbiano ottenuto lo *status* di protezione internazionale. In buona sostanza, vengono esclusi dalla tutela fin qui approntata tutti i richiedenti asilo in *senso lato*, i titolari di protezione umanitaria e i ricorrenti (avverso la decisione negativa da parte della Commissione territoriale)²⁴. È stato prontamente evidenziato, come si sia realizzato un decisivo cambio di paradigma, poiché si è passati da un sistema di accoglienza *diffuso* e per *fasi*, a uno *centralizzato* e per *status*, nell'ambito del quale la differenziazione qualitativa dei servizi erogati nell'ambito della filiera dell'accoglienza non dipende dalle fisiologiche fasi

²³ Così nella relazione illustrativa al decreto legge: "Al fine di razionalizzare le risorse impiegate per l'integrazione, si riservano esclusivamente ai titolari di protezione internazionale, ai minori stranieri non accompagnati nonché ai titolari dei permessi speciali individuati dal presente decreto, i progetti di integrazione e inclusione sociale attivati nell'ambito del Sistema di protezione (SPRAR)", p. 5. Di "ricadute preoccupanti", soprattutto per quello che concerne l'esclusione dai progetti di integrazione delle così dette categorie "vulnerabili", parla M. GIOVANNETTI, *La frontiera mobile*, cit., pp. 23-24.

²⁴ Le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale - stabilite in un numero massimo di 20, con possibilità di istituire fino a 30 sezioni - sono insediate presso le Prefetture e sono nominate con decreto del Ministero dell'Interno, in modo da assicurare la distribuzione delle stesse sull'intero territorio nazionale. Sono composte da un funzionario della carriera prefettizia, con funzioni di presidente, da un esperto in materia di protezione internazionale e di tutela dei diritti umani designato dall'UNHCR e da funzionari amministrativi aventi compiti istruttori; questi ultimi, vengono assegnati a ogni Commissione in numero non inferiore a quattro, individuati nell'ambito del contingente di personale altamente qualificato per l'esercizio di funzioni di carattere specialistico assunto in base a quanto disposto dall'art. 12 del d.l. n. 13 del 2017 come modificato dalla legge n. 46 del 2017. Contro la decisione della Commissione, si può proporre ricorso al Tribunale competente, secondo le modalità rituali previste dal d.lgs. n. 25 del 2008 e dalla legge n. 46 del 2017.



dei percorsi di accoglienza, registrabili dallo sbarco fino alla sistemazione presso i centri, bensì dalla condizione giuridica posseduta²⁵. Come stabilito nella circolare ministeriale del 27 dicembre 2018²⁶, infatti, hanno diritto a essere inclusi nel nuovo Sistema di Protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI) i seguenti soggetti:

- i titolari di protezione internazionale riconosciuti ai sensi dell'art. 32 del D.lgs. n. 25 del 2008;

- i minori stranieri non accompagnati, anche non richiedenti asilo. I minori richiedenti asilo, al compimento della maggiore età rimangono nel Sistema fino alla definizione della domanda di protezione internazionale (art. 12, comma quinto-bis, D.L. n. 113 del 2018) e, nel caso di concessione della protezione internazionale, per il tempo riservato alla permanenza dei beneficiari. Il *Siproimi*, inoltre, si potrà sviluppare ulteriormente come sistema di accoglienza e di inclusione dei minori stranieri non accompagnati che, per effetto delle disposizioni introdotte dall'art. 13 della legge n. 47 del 2018, potranno proseguire, in presenza dei presupposti previsti dalla medesima legge, il loro percorso di accoglienza fino al ventunesimo anno di età;

- stranieri titolari dei permessi di soggiorno per casi speciali (per protezione sociale come le vittime di tratta, per violenza domestica, per grave sfruttamento lavorativo) ove non accedano ai percorsi specificamente dedicati (artt. 18, 18 bis, 22, comma dodicesimo-quater, del D.lgs. n. 286 del 1998);

Restano esclusi, come anticipato in precedenza, i richiedenti asilo (anche ricorrenti) e i titolari di forme di protezione umanitaria²⁷. Inoltre,

²⁵ Ancora su questo aspetto insiste M. GIOVANNETTI, *La frontiera mobile*, cit., p. 17, che osserva come "Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, rinominato e riconfigurato nelle sue funzioni, non è più indicato come il sistema unico di protezione ove trasferire velocemente i richiedenti ma diventa un apparato residuale dentro un sistema complessivo nel quale è ridefinita la platea dei destinatari dell'accoglienza in base al loro status. Da un sistema unico e plurifase si passa a un sistema binario di accoglienza nell'ambito del quale sono previste collocazioni differenziate in termini di tipologia di strutture, servizi erogati nonché per il grado di coinvolgimento e protagonismo degli enti territoriali".

²⁶ Circolare del Dipartimento libertà civili e immigrazione - Ministero dell'Interno, D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, con la legge 1 dicembre 2018, n. 132, 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. Profili applicativi", del 27 dicembre 2018.

²⁷ Tuttavia, è stato sollevato il problema del regime transitorio per quello che concerne



come si vedrà meglio in seguito, anche per quello che concerne la categoria dei cosiddetti “vulnerabili”, l’art. 12, secondo comma, lettera *h*) della legge n. 132 del 2018 dispone l’abrogazione del quarto comma dell’art. 17 del D.lgs. n. 142 del 2015, nel quale si prevede(va) che

“nell’ambito del sistema di accoglienza territoriale di cui all’articolo 14 (SPRAR), sono attivati servizi speciali di accoglienza per richiedenti portatori di esigenze particolari, individuati con il decreto del Ministro dell’interno di cui all’articolo 14, secondo comma, che tengono conto delle misure assistenziali da garantire alla persona in relazione alle sue specifiche esigenze”.

L’art. 12 della predetta legge, non prevedendo l’inserimento delle vulnerabilità all’interno dei percorsi di inclusione integrata, rischia di compromettere la stessa presa in carico delle specifiche problematiche che concorrono a definire tale condizione, pregiudicando, quindi, l’attivazione di quei servizi necessari, all’interno dell’operatività dell’accoglienza, volti a far emergere i disagi psico-fisici di cui sono portatori i migranti vulnerabili.

Tali premesse si rendono indispensabili per quello che concerne l’inquadramento del tema che si vuole analizzare poiché riconducibile (proprio) alla diversificazione dei percorsi di accoglienza, così come configurate nella legge n. 132 del 2018, relativamente alla circostanza che la qualità dei servizi erogati nelle varie tipologie di accoglienza influiscono significativamente sull’effettivo esercizio dei diritti fondamentali da parte del popolo migrante, all’interno degli spazi riservati alla stessa accoglienza.

Per quanto si possa pensare, infatti, che vi siano esigenze “altre” da preservare, rispetto a specifici diritti, la libertà religiosa non può non assumere una rilevanza in questo senso, data la sua irrinunciabile valenza identitaria che, nei contesti richiamati, diviene elemento di interazione ed emancipazione personale e sociale.

E allora, si vuole tracciare, in questa sede, una prima, seppure non esaustiva, analisi sul grado di tutele previste in materia di libertà religiosa nell’ambito del rinnovato sistema generale di accoglienza italiano.

3 - Le seconde accoglienze in Italia

i “non espressamente esclusi” dal decreto. Sul punto, **M. GIOVANNETTI**, *La frontiera mobile*, cit., pp. 26-27, che ha riconsiderato, dal punto di vista ermeneutico, le disposizioni in questione in senso non discriminatorio relativamente all’accesso dell’accoglienza per coloro a cui non è stato riconosciuto lo *status* di protezione internazionale.



“La seconda accoglienza è garantita dai Progetti SPRAR [...] caratterizzati dalla qualità dei servizi resi ai beneficiari che non si limitano ad interventi materiali di base (vitto e alloggio) ma assicurano una serie di attività funzionali alla riconquista dell’autonomia individuale [...]. Nel corso degli anni tale modello di accoglienza, che punta a rendere i soggetti autonomi ed integrati, ha registrato adesioni sempre maggiori [...]. Si tratta di un modello che risponde all’esigenza di superare i centri di grandi dimensioni, nella consapevolezza che le concentrazioni di migranti, accolti in un’unica grande struttura, rendono difficile la gestione del centro con effetti negativi sia sull’efficienza dei servizi forniti ai migranti, sia sulle collettività locali, sia infine per l’eventuale rischio di attirare interessi economici degli ambienti criminali”²⁸.

Si esprimeva così il Ministro dell’Interno, Matteo Salvini, nella Relazione sul sistema di accoglienza presentata in Parlamento il 14 agosto 2018. Dal passaggio riportato, così come dalla restante parte della relazione, emergono due elementi di prospettiva pressoché incontestabili: da un lato, la valutazione positiva circa la bontà della progettualità SPRAR e il suo auspicabile incremento presso le amministrazioni locali²⁹, tale da rendere la seconda accoglienza (integrata e diffusa) come modello-cardine (di riferimento) dell’intero sistema di accoglienza; dall’altro, l’esigenza di superare i centri di grandi dimensioni, poiché vi è la consapevolezza che l’accoglienza in alte concentrazioni presso grandi strutture non fa che incrementare il rischio di indurre i beneficiari (migranti) nella morsa della criminalità organizzata, la quale sfruttando il disagio sociale e la *ghettizzazione* comunitaria, riesce a intercettare soggetti potenzialmente “arruolabili” nei traffici criminali o in dinamiche di sfruttamento umano/lavorativo³⁰. Quanto affermato dal Ministro degli Interni, in realtà, si pone in piena continuità politica con l’indirizzo stabilito nel *Piano*

²⁸ Così il Ministro dell’Interno, Matteo Salvini, nella *Relazione sul funzionamento del Sistema di Accoglienza predisposto al fine di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all’eccezionale afflusso di stranieri presenti nel territorio nazionale* (ai sensi dell’articolo 6, comma 2-bis, del decreto-legge 22 agosto 2014, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 ottobre 2014, n. 146/anno 2017), presentata al Senato il 14 agosto del 2018, pp. 42-43 (consultabile al link: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1075889.pdf>).

²⁹ “[...] ciascun Prefetto ha avviato un fitto dialogo con i sindaci dei rispettivi territori per incentivare la graduale e progressiva adesione al progetto di diffusione di centri SPRAR, che rendono le amministrazioni locali protagoniste della gestione dell’accoglienza dei migranti [...]”. Così nella *Relazione sul funzionamento*, cit., p. 47.

³⁰ Si veda sul punto, **Y. ACCARDO**, *La malaccoglienza come sistema*, in *Il sistema di accoglienza in Italia*, cit., pp. 34-35, che riporta una serie di fatti esemplari del disagio vissuto dai migranti nei Centri di accoglienza straordinari sul territorio italiano.



*Nazionale per l'Integrazione dei titolari di Protezione Internazionale del 2017*³¹. Nel suddetto *Piano*, infatti, viene affermato il principio secondo cui l'accoglienza deve essere considerata come fondamentale passaggio/opportunità non solo per ricevere l'assistenza materiale, ma (soprattutto) per iniziare un percorso di inclusione nella società italiana, tanto per i titolari di una forma di protezione internazionale quanto per gli stessi richiedenti asilo³²; ma l'aspetto che maggiormente concorre a caratterizzare l'indirizzo politico in materia di accoglienza è dato dal contenuto dispositivo del secondo capitolo del *Piano*, ove si afferma quanto segue:

“Ai fini di un'efficace politica di sostegno all'integrazione, è urgente superare il sistema di accoglienza straordinaria e ampliare l'adesione dei comuni al sistema SPRAR. Nelle more che il sistema SPRAR diventi l'unico sistema di seconda accoglienza, i centri di accoglienza straordinaria dovranno omologare i propri servizi e attività volti all'integrazione (formazione linguistica, lavorativa e orientamento ai servizi) a quelli offerti nel sistema SPRAR [...]. L'obiettivo è di portare a piena attuazione l'Intesa sancita in Conferenza unificata nel 2014 e rendere il sistema di accoglienza più orientato all'integrazione, elevando il livello dei servizi offerti nel sistema di accoglienza straordinario (CAS), iniziando subito i percorsi di integrazione e rafforzando le iniziative esistenti attraverso: (I) la creazione delle condizioni che consentano il precoce avvio del percorso di integrazione sin dalla prima accoglienza [...]; (II) nelle more del superamento del sistema di accoglienza straordinaria e della piena attuazione a livello nazionale del sistema SPRAR, l'implementazione dei servizi volti all'integrazione in tutte le strutture, con particolare

³¹ “Il Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale costituisce un'ulteriore tappa della *governance* dell'integrazione, nel caso specifico in relazione all'inserimento di coloro che hanno già ottenuto il riconoscimento del diritto d'asilo o della protezione sussidiaria. Il percorso profilato dal Piano concerne l'impegno di istituzioni e di soggetti privati in una pluralità di ambiti, a partire da due assi prioritari: da un lato il dialogo interreligioso e interculturale, dall'altro la formazione linguistica e l'accesso al sistema di istruzione”. Così nella *Premessa del Piano*, cit., p. 7 (fonte: <http://www.interno.gov.it/sites/default/files/piano-nazionale-integrazione.pdf>).

³² “La fase dell'accoglienza rappresenta un'opportunità fondamentale per ricevere il supporto necessario a iniziare un percorso d'inclusione nella società italiana. Per tale ragione utilizzare nel migliore dei modi il periodo di accoglienza, prevedendo che alcune attività di supporto all'integrazione siano offerte fin da subito anche ai richiedenti oltre che ai beneficiari di protezione internazionale, risulta una scelta strategica indispensabile per qualsiasi politica d'integrazione”. Così nel *Piano*, cit., p. 18.



attenzione ai CAS, specialmente nei casi in cui essi svolgano il ruolo di centri di seconda accoglienza”³³.

Ancora prima, nel *Piano Nazionale di Accoglienza* del 2014³⁴, elaborato a seguito della così detta “Emergenza Nord Africa”, tra i vari principi delineati, veniva affermato che le “eventuali soluzioni attivate in via d’urgenza dovranno avere un ruolo residuale e comunque tendere ai requisiti del modello SPRAR”, confermando, quindi, nella gestione della seconda accoglienza, il modello SPRAR come “sistema unico di accoglienza delle persone richiedenti o titolari protezione internazionale, estendendo tale sistema anche all’accoglienza di secondo livello a tutti i minori non accompagnati” e disponendo che alla

“già avvenuta attivazione dei posti aggiuntivi segua, nel breve periodo, la verifica di un ulteriore adeguato ampliamento del sistema, anche attraverso il riassorbimento graduale dei vari progetti di accoglienza attivati di recente e in via di urgenza dalle Prefetture”³⁵.

In definitiva, nei documenti citati, si confermava la linea che considerava l’accoglienza integrata (e diffusa) nei sistemi SPRAR non come *una* delle opzioni su cui edificare la seconda accoglienza, bensì come (auspicabile) modello unico in grado di realizzare sia (direttamente) i percorsi di inclusione socio-integrativi, sia (indirettamente) mediante la funzione di parametro identificativo della qualità dei servizi erogabili all’interno dell’accoglienza straordinaria, contribuendo a omologare *in melius* la stessa quantità, oltre che la qualità, delle attività di inclusione sociale realizzate nei centri di accoglienza.

Le ragioni che hanno spinto a implementare le potenzialità della progettualità SPRAR in sede governativa fino all’approvazione della legge n. 132 del 2018, si devono a una serie di fattori che hanno contribuito a caratterizzare positivamente le condizioni di vita, in senso lato, dei migranti-beneficiari, accolti nei progetti in essere. Gli aspetti positivi, in termini generali, sono da ricondurre alle potenzialità insite nella configurazione progettuale integrata che, sulla base dei principi sanciti nel Programma Nazionale d’Asilo (PNA) nel biennio 1999-2001, prefissavano di attuare una dimensione organica e istituzionalizzata delle iniziative già assunte nel PNA. L’obiettivo principale dello SPRAR infatti, è la

³³ Cfr. *Piano nazionale per l’integrazione*, cit., pp. 18-19.

³⁴ Cfr. *Piano Nazionale di Accoglienza* del 10 luglio 2014 (consultabile sul sito dell’ASGI - www.asgi.it - al seguente link: (https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/07/2014_Accordo-PIANO-NAZIONALE-ACCOGLIENZA-10-07-2014.pdf).

³⁵ *Piano Nazionale Accoglienza*, cit., pp. 4-6.



«(ri)conquista dell'autonomia individuale dei richiedenti/titolari di protezione internazionale e umanitaria accolti, intesa come una loro effettiva emancipazione dal bisogno di ricevere assistenza ("accoglienza emancipante")»,

da realizzare mediante un approccio di tipo universale, poiché, lo stesso processo di (ri)conquista dell'autonomia individuale "deve essere comune a ogni tipologia di accoglienza, a prescindere dalle caratteristiche dei beneficiari", e facendo riferimento al concetto-guida di *empowerment*, da intendere come

"processo individuale e organizzato, attraverso il quale le singole persone possono ricostruire le proprie capacità di scelta e di progettazione e riacquistare la percezione del proprio valore, delle proprie potenzialità e opportunità"³⁶.

In sostanza, si tratta di un vero e proprio approccio *olistico* nei confronti del beneficiario, "volto a favorire la presa in carico della singola persona nella sua interezza e nelle sue tante sfaccettature, a partire dall'identificazione e valorizzazione delle sue risorse individuali", tenendo conto della sua complessità e dei suoi bisogni³⁷. Inoltre, elemento particolarmente importante e caratterizzante del Sistema SPRAR è il protagonismo attivo degli enti locali e di quelli afferenti al terzo settore (enti gestori), che mediante il decentramento dell'accoglienza integrata, favorisce la promozione e lo sviluppo di reti locali, con il coinvolgimento di tutti gli attori e gli interlocutori privilegiati per la riuscita delle misure di accoglienza (comprese la protezione e l'integrazione) e che mira a costruire e a rafforzare una cultura dell'accoglienza nelle comunità territoriali coinvolte, contestualmente ai percorsi di inserimento socio-economici dei beneficiari³⁸. Una progettualità, dunque, che si sperimenta come un sistema

³⁶ Così nel *Manuale Operativo*, cit. pp. 6-7.

³⁷ *Manuale Operativo*, cit., p. 7.

³⁸ Tra le caratteristiche principali del sistema: il carattere pubblico delle risorse messe a disposizione dagli enti politicamente responsabili dell'accoglienza, Ministero dell'Interno ed enti locali, secondo una logica di *governance* multilivello; il decentramento degli interventi di "accoglienza integrata"; le sinergie avviate sul territorio con i cosiddetti "enti gestori", soggetti del terzo settore che contribuiscono in maniera essenziale alla realizzazione degli interventi; la promozione e lo sviluppo di reti locali, con il coinvolgimento di tutti gli attori e gli interlocutori privilegiati per la riuscita delle misure di accoglienza, protezione, integrazione in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale. È stato sottolineato inoltre, come uno degli elementi più importanti di tale sistema sia da ricercare nel «[...] protagonismo attivo che, a differenza del panorama europeo, realizza progetti di dimensioni medio-piccole, ideati e attuati a livello locale, con la diretta partecipazione degli attori presenti sul territorio; contribuisce a costruire e a rafforzare una cultura dell'accoglienza presso le comunità cittadine e favorisce la



costantemente dialogante con il contesto territoriale in cui si inserisce, tala da dover essere percepito come parte integrante del *welfare* locale, complementare agli altri servizi pubblici garantiti sul territorio³⁹. Quanto scritto, funge da premessa per comprendere il legame esistente tra l'approccio olistico del circuito SPRAR e la lettura interculturale dei bisogni umani esistenti nell'ambito dei centri di accoglienza, soprattutto in relazione agli *standard* minimi di accoglienza che la normativa europea e quella interna (di attuazione e non solo) dispongono in materia di tutele dei diritti all'interno dei circuiti di accoglienza presenti sul territorio italiano.

4 - Il D.lgs. n. 142 del 2015 e l'attuazione della Direttiva "Accoglienza" dopo la legge n. 132 del 2018. Un regresso di tutele?

Come anticipato nel paragrafo precedente, le modifiche introdotte dalla legge n. 132 del 2018, hanno avuto a oggetto, tra le altre, importanti e significative novità in materia di condizioni di accoglienza. Il decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015, attuativo della Direttiva 2013/33/UE (recante disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) e della Direttiva 2013/32/UE (recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale), è stato oggetto di modifiche al Capo I, modifiche che non solo incidono in maniera considerevole sull'organizzazione dell'intera accoglienza, ma rischiano di alterare gli stessi *standard* (minimi) di tutela dei

continuità dei percorsi di inserimento socio-economico dei beneficiari». Così, A. GALDO, *Lo Sprar tra limiti ed opportunità*, in AA. VV., *Il sistema di accoglienza in Italia*, cit., p. 64. Inoltre, sul punto, si veda anche N. PETROVIĆ, *Rifugiati, profughi, sfollati*, cit., pp. 78-79, che evidenzia come "nella pratica quotidiana, i progetti concretizzano una serie di azioni in cui la prima accoglienza è affiancata da percorsi di integrazione sociale e lavorativa, quali i corsi di alfabetizzazione, di inserimento scolastico per i minori, corsi di formazione e riqualificazione professionale, accompagnamento alla ricerca di concrete possibilità lavorative, sostegno nella ricerca di concrete possibilità lavorative, sostegno nella ricerca di soluzioni abitative", servizi, peraltro "sempre meglio integrati con le risorse territoriali, trovando la propria logica nel perseguimento di un equilibrio tra la valorizzazione delle peculiarità locali e la standardizzazione dei servizi, aspetto che rappresenta uno dei punti cardine del Sistema" (p. 78).

³⁹ "Il lavoro di rete è altresì funzionale a non considerare lo SPRAR come un sistema di servizi parallelo a quello pubblico, del quale - al contrario - deve essere parte integrante, mediante la predisposizione di un insieme di interventi mirati, che si integrano a quelli già attivati sul territorio, secondo un rafforzamento reciproco delle potenzialità e una logica di ottimizzazione delle risorse. In quest'ottica, è utile considerare che tale approccio può essere foriero non solo di un più efficace utilizzo dei servizi esistenti, ma anche della creazione di nuovi servizi e opportunità". Così nel *Manuale Operativo*, cit., p. 28.



diritti e delle libertà personali così come affermati nella Direttiva 2013/33. Oltre a istituire un sistema *multilevel governance*, attraverso la piena ed efficace attuazione del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo coinvolti nella gestione ordinaria (e non) del fenomeno migratorio⁴⁰, il decreto in questione assicura forme di tutela ai migranti, pur nelle differenze del loro *status* giuridico e nelle relative forme di assistenza e accoglienza a loro prestati. L'art. 8, in particolare, istituisce formalmente le tre fasi di accoglienza (vedi *supra*) e indirizza la fisionomia ordinaria dell'accoglienza verso il sistema SPRAR, poiché, come già ampiamente evidenziato, esso è in grado di garantire una presa in carico olistica dei bisogni umani e personali del beneficiario. Proprio in merito a tale aspetto, vi è da rilevare come l'attuale conformazione del sistema di accoglienza italiano debba essere necessariamente analizzata sotto la lente dei principi sanciti nella direttiva sopra citata; in sostanza, occorre chiedersi se le riforme introdotte recentemente in materia di accoglienza (con le modifiche apportate al D.lgs. n. 142 del 2015) abbiano modificato in senso peggiorativo gli *standard* minimi di accoglienza come disposti nella Direttiva 2013/33/UE. Per quello che rileva ai fini della presente trattazione, la direttiva «rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea», intendendo assicurare il “pieno rispetto della dignità umana, nonché promuovere l'applicazione degli articoli 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 e 47 della Carta e deve essere attuata di conseguenza”⁴¹. Nei casi di trattenimento dei richiedenti si afferma che gli stessi devono essere trattati nel “pieno rispetto della dignità umana e che la loro accoglienza sia configurata specificamente per rispondere alle loro esigenze in tale situazione”; inoltre, si specifica che

“al fine di meglio garantire l'integrità fisica e psicologica dei richiedenti, è opportuno che il ricorso al trattenimento sia l'ultima risorsa e possa essere applicato solo dopo che tutte le misure non detentive alternative al trattenimento sono state debitamente prese in considerazione”, e che “ogni eventuale misura alternativa al

⁴⁰ Per un approfondimento sull'istituzionalizzazione del sistema “pluri-fasico” a opera del d. lgs n. 142 del 2015, si veda S. PENASA, *Enti locali e sistema di protezione: da una accoglienza di “emergenza” a una accoglienza “integrata”*, in AA. VV., *Modelli di disciplina*, cit., pp. 172-176, che sostiene come, almeno in via teorica, “il modello predisposto dal decreto legislativo n. 142/2015 sembra metabolizzare alcuni aspetti dell'approccio fondato sulla *multilevel governance*, rafforzando meccanismi di coordinamento, leale collaborazione e concertazione che nel quadro legislativo precedente apparivano ancora debolmente supportati dal punto di vista istituzionale, funzionale e finanziario”.

⁴¹ Si veda il *Considerando* (35) della Direttiva 2013/33/UE.



trattenimento deve rispettare i diritti umani fondamentali dei richiedenti⁴².

Per quello che concerne le disposizioni generali relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria (art. 17), si stabilisce, oltre al principio dell'immediatezza delle misure di accoglienza per i richiedenti nel momento in cui manifestano la volontà di chiedere protezione internazionale (art. 17.1), che "gli Stati membri provvedono a che le condizioni materiali di accoglienza assicurino un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale" (art. 17.2). I contenuti di cui al D.lgs. n. 142 del 2015, traduttivi delle disposizioni comunitarie in materia di accoglienza, così come modificate dalla novella del 2018, indirizzano alcuni profili di attuazione del trattenimento nel senso di prevedere una nuova fattispecie di detenzione amministrativa a fini identificativi del richiedente asilo (art. 3 legge n. 132 del 2018), con la conseguenza di estendere ulteriormente le ipotesi e le tempistiche delle fattispecie implicanti restrizioni personali⁴³. Come ha ben messo in evidenza attenta dottrina, infatti, con l'attuale conformazione del micro-sistema legislativo operante in materia di trattenimento, alle già esistenti tipologie di trattenimento dello straniero, si aggiungono tre nuove ipotesi e tutte in luoghi diversi dal CPR (Centri di permanenza per il rimpatrio):

"il trattenimento del richiedente asilo a fini identificativi negli *hotspot* o nei Centri governativi o nei *regional hub*; il trattenimento dello straniero da rimpatriare in strutture idonee nella disponibilità dell'autorità di pubblica sicurezza; il trattenimento dello straniero da rimpatriare in locali idonei alla frontiera"⁴⁴.

⁴² Si veda il *Considerando* (20) della Direttiva 2013/33/UE.

⁴³ Chiarisce questo aspetto, **D. LOPRIENO**, *Il trattenimento dello straniero alla luce della legge n. 132/2018*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1/2019 (www.dirittoimmigrazione.cittadinanza.it), cit., p. 33, che afferma come «la nuova disposizione normativa non si premura di definire minimamente i motivi sui quali potrà poggiare il trattenimento ponendosi in siderale distanza rispetto, anzitutto, a quanto previsto dall'art. 13, co. 3 Cost. ove in maniera cristallina si specifica che sì l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori ma solo in "casi eccezionali di necessità e di urgenza, indicati tassativamente dalla legge"»; al contrario, secondo l'A., "il presupposto del trattenimento, e cioè la determinazione della identità o della cittadinanza ove manchino i relativi documenti, è general-generico e affatto eccezionale".

⁴⁴ "Per ogni tipo di trattenimento cambiano i presupposti iniziali, cambia il sistema e la durata delle proroghe, cambiano i giudici competenti e variano i possibili luoghi di trattenimento. Ciò che, invece, accomuna queste tipologie di privazione della libertà personale dello straniero è il loro reiterato lambire il sistema garantistico disegnato dall'art. 13 Cost. e aggirare in maniera pilatesca le normative euro-unitarie e financo



Di là delle differenze relative ai presupposti del trattenimento, ai tempi e, più in generale, all'*iter* amministrativo e giudiziario che caratterizza le singole fattispecie elencate, quello che accomuna le varie tipologie di trattenimento è l'acutizzarsi delle limitazioni delle libertà personali di cui all'art. 13 della Costituzione, dovute alla consolidazione di un sistema di trattenimento volto a rafforzare il carattere securitario ed emergenziale nelle strutture di accoglienza, aggravato, inoltre, da una seconda fase (oramai) re-impostata a un prolungamento della condizione di segregazione nei centri di accoglienza straordinari, con annessi dubbi di legittimità costituzionale⁴⁵. Tutto ciò non può non riflettersi sulle condizioni personali dei richiedenti asilo i quali, alla luce delle nuove indicazioni normative che regolamentano l'accesso alle misure di accoglienza, si trovano in una potenziale situazione di vulnerabilità sotto il profilo delle tutele dei diritti e delle libertà (oltre che generali, anche) connesse alla fede religiosa.

Infatti, a un'attenta e scrupolosa analisi delle garanzie previste nella direttiva, si evidenzia come le nuove norme si limitano ad abrogare i riferimenti normativi alle strutture di accoglienza SPRAR, senza che vi sia una contestuale previsione volta a salvaguardare gli *standard* di accoglienza tipicamente riconducibili a tale tipologia⁴⁶. Le condizioni minime di cui agli artt. 17 e 18 della Direttiva, in questo senso, vengono compromesse dalla circostanza che le criticità rinvenibili nella straordinarietà dell'accoglienza⁴⁷, si introiettano, di fatto, nell'ordinarietà dell'accoglienza:

internazionali". Così **D. LOPRIENO**, *Il trattenimento dello straniero*, cit., p. 37.

⁴⁵ I dubbi in questione sono stati bene messi in evidenza nel documento redatto dall'**ASGI**, *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permesso di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza, previste dal decreto legge del 4 Ottobre 2018 n. 113 (www.asgi.it)*, in cui si sottolinea come l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, il trattenimento prolungato per la determinazione o la verifica dell'identità e della cittadinanza dei richiedenti asilo, le disposizioni in materia di modalità di esecuzione dell'espulsione, quelle in materie di domanda reiterata, nonché le novità introdotte in materia di accoglienza per richiedenti asilo e acquisizione/revoca della cittadinanza, presentano profili di manifeste illegittimità costituzionale in relazione a più articoli della Carta costituzionale.

⁴⁶ E infatti, si sostiene come "[...] le nuove norme si limitano ad abrogare i vari riferimenti alle strutture dello SPRAR, ma non prevedono un sistema di accoglienza strutturato e con standard minimi conformi alla Direttiva circa l'accoglienza nei CAS, i quali a questo punto sarebbero ben poco straordinari, ma ordinari, senza che si prevedano precise assicurazioni circa il rispetto degli standard concernenti l'apprendimento della lingua, il necessario orientamento legale, il sostegno delle categorie più vulnerabili, l'assistenza psicologica, la tutela della vita familiare, le normali condizioni di vita, cioè tutte quelle condizioni minime indicate negli artt. 17 e 18 della citata direttiva".

⁴⁷ Sulle criticità riscontrate nei Centri in questione, si veda il Rapporto *Straordinaria*



le (precedenti) premesse politico-governative, volte a implementare la progettualità SPRAR - nonostante i limiti dello stesso modello⁴⁸ - non essendo state portate a termine nel corso della XVIII legislatura, subendo una profonda inversione di prospettiva, hanno esteso le precarietà insite nel sistema dell'accoglienza straordinaria, compromettendo le attitudini *pro-integrazione* della seconda accoglienza (che, negli indirizzi esposti, avrebbe dovuto essere anche quella *ordinaria e definitiva*).

La compromissione delle potenzialità integrative, tuttavia, è solo un aspetto di un più ampio e preoccupante quadro di regressione della tutela dei diritti fondamentali nell'ambito del sistema di accoglienza. La compressione dei diritti, infatti, sembra caratterizzare non soltanto le fasi tipicamente riconducibili all'identificazione e al contestuale trattenimento presso le strutture di primo approdo e accoglienza, ma anche le successive. Di là dell'aumento dei tempi di permanenza all'interno dei centri governativi, caratterizzati da una ingiustificata limitazione delle libertà personali, vi è da aggiungere come il modello pluralista di emersione dei diritti e delle libertà individuali di cui l'accoglienza integrata si rendeva promotrice, viene ristretto a singole e specifiche categorie di migranti, creando una discriminazione sulla base dello *status* giuridico posseduto. In sostanza, i richiedenti asilo, esclusi dall'ingresso nei circuiti SIPROIMI (*ex* SPRAR), e destinati ai CAS e nei CARA, vedono irragionevolmente compromesse le loro possibilità di emancipazione personale e sociale; e, d'altronde, la linea politica attuale si specifica proprio nell'indirizzo volto a garantire le iniziative di orientamento e i servizi integrati che agevolano l'inclusione sociale soltanto a coloro che hanno titolo definitivo a permanere sul territorio nazionale, rispetto a coloro che si trovano in (temporanea) attesa della definizione della loro posizione giuridica. Tuttavia, relativamente alle disposizioni generali relative alle condizioni materiali di accoglienza, di cui all'art. 17 della Direttiva, il paragrafo 5, stabilendo che

Accoglienza, curato da InMigrazione Scs (www.inmigrazione.it; pubblicazione: agosto 2018; link: https://www.inmigrazione.it/UserFiles/File/Documents/230_Accoglienza%20Straordinaria_2018.pdf). Si segnalano criticità nella generalità dei centri di accoglienza diffusi sul territorio nazionale, in circa l'84% dei casi.

⁴⁸ Sul punto, è stato osservato come "pur senza sottovalutare l'importanza degli Sprar per i migranti che vi riescono e vi riusciranno ancora ad accedere, soprattutto in alcune delle loro più virtuose ed eccezionali articolazioni pratiche locali, non ri-problematizzare il "modello di accoglienza" a cui risponde la loro istituzione come veicolo ultimo di "integrazione", e che chiaramente non può non permeare la logica di queste "strutture", sarebbe qualcosa di difficilmente distinguibile, nel migliore dei casi, da un atto di *malafede* [...]» Così, **M. MELLINO**, *Governare la crisi dei rifugiati. Sovranismo, neoliberalismo, razzismo e accoglienza in Europa*, DeriveApprodi Ed., Roma, 2019, p. 168.



“Qualora gli Stati membri forniscano le condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici o buoni, l’ammontare dei medesimi è fissato sulla base del livello o dei livelli stabiliti dallo Stato membro interessato, secondo la legge o la prassi, in modo da garantire una qualità di vita adeguata ai propri cittadini [...]”

consente di ritenere come il margine di discrezionalità che ogni Stato può assumere nell’individuazione delle strutture e/o nei centri di accoglienza, non esime lo stesso dal garantire i servizi di accoglienza con gli *standard* adeguati a quanto sancito nella normativa comunitaria. Sul tema, si è messo opportunamente in evidenza come nell’impianto del D.lgs. n. 142 del 2015, gli artt. 9 (*Misure di prima accoglienza*) e 11 (*Misure straordinarie di accoglienza*) delineano un sistema di accoglienza prettamente emergenziale, poiché escludono il trasferimento dei migranti presso i sistemi SPRAR - come disposto dalla novella del 2018 - e configurano un (nuovo) sistema di accoglienza non pienamente aderente agli *standard* previsti nella stessa direttiva.

Infatti, l’eliminazione dell’unico sistema di accoglienza in grado di garantire le condizioni di cui agli artt. 17 e 18 della Direttiva, rende l’impianto normativo interno in contrasto con quanto stabilito dall’art. 18, par. 9, della Direttiva, ove si stabilisce che solo in casi debitamente giustificati gli Stati membri possono stabilire in via eccezionale modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza diverse da quelle previste nel presente articolo, per un periodo ragionevole e di durata più breve possibile, fermo restando che tali diverse condizioni devono (comunque) soddisfare le esigenze essenziali⁴⁹.

Riassumendo, si può constatare come (I) l’aumento dei tempi di permanenza all’interno dei CPR, (II) la moltiplicazione dei casi in cui può avere luogo un trattenimento mediante la detenzione amministrativa, (III) l’esclusione di una vasta e problematica categoria di migranti (richiedenti asilo) dal circuito SPRAR, disegnano una situazione generale lesiva dei principi cardine stabiliti dalla direttiva in materia di accoglienza e una (conseguente) compressione delle libertà personali, aggravata dalla circostanza che i meccanismi di privazione e/o limitazione delle libertà in questione risultano di dubbia legittimità in rapporto al quadro macro-normativo che tende a definire la fisionomia assiologica informante la materia anzidetta⁵⁰.

⁴⁹ Ancora, su questi aspetti, il documento redatto dall’**ASGI**, *Manifeste illegittimità*, cit. pp. 24-25.

⁵⁰ Relativamente a quanto segnalato, indicativi due documenti: il *Parere del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale sul decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113* (consultabile al seguente link: <http://www.garantenazionaleprivati>)



5 - La tutela della libertà di culto nel sistema di accoglienza in Italia. L'inquadramento normativo

Nei paragrafi precedenti si è proceduto a descrivere, in maniera piuttosto sommaria, l'attuale configurazione del sistema di accoglienza italiano, con particolare riguardo alla differenziazione esistente tra le varie fasi dell'accoglienza alla luce, soprattutto, delle recenti modifiche legislative intervenute in materia nel 2018. Si è evidenziato come la nuova disciplina presenta forti profili di criticità in ordine alla compressione delle libertà fondamentali che devono essere garantite ai migranti (ospiti/trattenuti) nei vari centri di accoglienza, criticità che trovano nella verifica circa l'effettiva tutela della libertà di culto e di religione nei confronti degli stessi un banco di prova particolarmente indicativo della condizione personale dei migranti. Preme segnalare come la presente trattazione intende offrire una mera introduzione teorica su di un tema che, a oggi, necessita preliminarmente di una valutazione d'insieme volta a decifrare il grado di tutele in rapporto alle varie fasi di accoglienza. Per tale ragione, si prenderanno in considerazione due macro-profilo, di cui uno più generale volto a ricostruire il quadro normativo inerente la tutela della libertà di culto nel sistema di accoglienza italiano; l'altro, più specifico, che si pone l'obiettivo di introdurre una prospettiva generale sulle peculiarità insite nel sistema SIPROIMI (*ex* SPRAR).

La tutela della libertà di religione all'interno dei centri di accoglienza è materia di non semplice definizione settoriale poiché, pur inquadrabile all'interno dei temi che la manualistica ecclesiasticistica qualifica come «assistenza spirituale» nelle comunità separate, soffre della complessità fasica di cui in precedenza si è data sommaria descrizione. Tuttavia, nonostante le specificità caratterizzanti le varie tipologie di spazi destinati all'accoglienza, «l'attività finalizzata a soddisfare le esigenze religiose di quei soggetti che si trovino, temporaneamente o stabilmente, inseriti all'interno di strutture obbligatorie»⁵¹ (anche definite come comunità separate

liberta.it/gnpl/resources/cms/documents/17ebd9f9895605d7cdd5d2db12c79aa4.pdf), e il Parere del Consiglio Superiore della Magistratura, reso ai sensi dell'art. 10 l. 24.3.1958, n. 195, sul decreto legge n. 113 del 4 ottobre 2018 recante: “*Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, pubblica sicurezza, 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*”, approvato nella seduta plenaria pomeridiana del 21 novembre 2018 (fonte: <https://www.csm.it/documents/21768/92150/parere+decreto+sicurezza+%28delibera+21+novembre+2018%29/b80ecce0-0d61-e4b4-183c-9e20b48aac55>).

⁵¹ Cfr. sul punto E. VITALI, A.G. CHIZZONITI, *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, cit.,



o chiuse), trova fondamento nel nucleo assiologico rinvenibile nell'art. 19 della Costituzione, in combinato disposto con gli artt. 2 e 3, secondo comma, affermativi dei diritti inviolabili dell'uomo (oltre che degli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale) e del principio di eguaglianza (anche) come *diritto soggettivo perfetto* ⁵².

Come è stato messo in evidenza, l'espandersi del fenomeno migratorio ha contribuito ad ampliare l'ambito di applicazione dell'assistenza spirituale nelle (nuove) comunità segreganti; in questo senso, si è reso necessario, oltre che garantire l'effettiva attuazione del diritto di libertà religiosa nei confronti dei migranti, attuare il disegno costituzionale informante il profilo della libertà anzidetta, con la previsione di specifiche disposizioni volte a rendere ancora più effettivo il diritto in questione⁵³. Un primo riferimento normativo, antecedente all'introduzione del D.lgs. n. 142 del 2015, è contenuto nel D.P.R. del 31 agosto 1999, n. 394 (*Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*), che all'art. 21 stabilisce le modalità di trattenimento nei CIE, prevedendo, in particolare, che dette modalità

“[...] devono garantire, nel rispetto del regolare svolgimento della vita in comune, la libertà di colloquio all'interno del centro e con visitatori provenienti dall'esterno, in particolare con il difensore che assiste lo straniero, e con i ministri di culto, [...] ed i diritti fondamentali della persona, fermo restando l'assoluto divieto per lo straniero di allontanarsi dal centro” (primo comma);

inoltre, si afferma che nel centro

“[...] sono assicurati, oltre ai servizi occorrenti per il mantenimento e l'assistenza degli stranieri trattenuti e ospitati [...] gli interventi di

p. 207.

⁵² Cfr., in questo senso, **A. LOLLO**, *Il principio d'eguaglianza e le sue declinazioni tra ordinamento costituzionale e ordinamento europeo*, in **AA. VV.**, *Principi Costituzionali*, a cura di L. VENTURA, A. MORELLI, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 395-396, che delinea i tratti assiologici fondamentali per una definizione del principio di eguaglianza (e del diritto antidiscriminatorio di matrice comunitaria) come vero e proprio diritto riferibile autonomamente alla sfera soggettiva dell'individuo. Dell'eguaglianza politica come presupposto e fine della stessa idea di giustizia, parla invece **A. PORCIELLO**, *Una definizione filosofica di eguaglianza politica attraverso tre quesiti fondamentali*, in **AA. VV.**, *Principi Costituzionali*, cit., pp. 351-381.

⁵³ Si veda **O. DANIELE**, *Il caso delle nuove comunità segreganti: i centri per l'immigrazione*, in **AA. VV.**, *Fenomeni migratori, diritti umani e libertà religiosa*, a cura di A. INGOGLIA, M. FERRANTE, libreriauniversitaria.it edizioni, Padova, 2017, pp.187-197.



socializzazione e la libertà di culto nei limiti previsti dalla Costituzione” (secondo comma)

e si assicura, infine, che possono accedere ai centri, tra gli altri

“[...] i familiari conviventi e il difensore delle persone trattenute o ospitate, i ministri di culto [...] gli appartenenti ad enti, associazioni del volontariato e cooperative di solidarietà sociale [...]” (settimo comma)⁵⁴.

Pur non essendo espressamente menzionata l’assistenza spirituale, non par dubbio che l’inclusione dei ministri di culto nella lista di coloro che possono accedere ai centri sia “funzionale a garantire questo diritto”, anche se la mancanza di ulteriori specificazioni circa le modalità d’individuazione degli stessi ministri di culto rischia di limitare l’efficacia attuativa della norma stessa⁵⁵. In merito, ancora, nelle disposizioni testé citate, si sottolinea come tra i soggetti che hanno diritto di accesso nel centro, il primo comma dell’art. 21 cita, primariamente, le figure del difensore legale e del ministro di culto, come a volere rimarcare l’importanza (primaria, appunto) tanto del profilo legale - in modo da poter garantire all’ospite accolto in struttura le informazioni necessarie relative alla propria posizione giuridica all’interno dello Stato e in ordine alle contestuali procedure amministrative a cui deve prendere parte - quanto del profilo identitario e religioso, il quale assume rilievo soprattutto in riferimento alle condizioni ambientali in cui versano i migranti nei CIE⁵⁶. Si richiama all’art. 21 del D.P.R. n. 394 del 1999, anche

⁵⁴ Dal settimo comma, in particolare, si è desunta una presumibile analogia col trattamento penitenziario, “fondato sul libero accesso dei ministri di culto appartenenti alle confessioni religiose con intesa - che nella specie dovrebbe essere garantito anche ai preti cattolici non essendo previste qui ipotesi di cappellania - e altrettanto libero, ma su richiesta del trattenuto, per i ministri di culto di Confessioni religiose senza intesa”. Così **O. DANIELE**, *Il caso delle nuove comunità segreganti: i centri per l’immigrazione*, in **AA. VV.**, *Fenomeni migratori*, cit., p. 196.

⁵⁵ Per l’operatività della norma, infatti, occorrerà “[...] ricorrere alle disposizioni (unilaterali e pattizie) dettate per le altre forme di assistenza spirituale e se ciò consente una facile applicazione relativamente ai soggetti, trattenuti od ospitati nei centri, fedeli di una delle confessioni religiose che hanno sottoscritto un accordo o un’intesa con lo Stato, ripropone per tutti gli altri i dubbi circa l’effettiva garanzia dell’assistenza spirituale e in particolare per i fedeli musulmani che fino a oggi sono risultati la stragrande maggioranza degli stranieri transitati per detti centri”. Cfr. **E. VITALI, A.G. CHIZZONITI**, *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, cit., p. 217.

⁵⁶ Sulle criticità riscontrate nei Centri di identificazione ed espulsione in Italia, si veda il *Rapporto sui Centri di identificazione ed espulsione - gennaio 2017*, redatto dalla *Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani* (consultabile al seguente link: [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/Cie%20rapporto%20aggiornato%20\(2%20gennaio%202017.pdf\)](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/Cie%20rapporto%20aggiornato%20(2%20gennaio%202017.pdf))).



l'art. 7 del D.lgs. n. 142 del 2015 (condizioni di trattenimento) che stabilisce, al secondo comma, che venga consentito l'accesso ai CPR, nonché la libertà di colloquio con i richiedenti, tra gli altri, anche ai ministri di culto, prevedendo, tuttavia, che lo stesso accesso da parte dei soggetti in questione, possa essere oggetto di limitazioni secondo specifiche direttive ministeriali (terzo comma). Anche nei Centri governativi di prima accoglienza (CDA, CPSA), secondo quanto stabilito dal successivo art. 10 (modalità di accoglienza), primo comma, si prevede che siano assicurati "[...] il rispetto della sfera privata, comprese le differenze di genere, delle esigenze connesse all'età, la tutela della salute fisica e mentale dei richiedenti [...]", oltre alla facoltà di comunicare con i ministri di culto (terzo comma), come già previsto per i CPR. Di poco successiva, la Direttiva generale in materia di Centri di Permanenza temporanea e di assistenza - emanata ai sensi dell'art. 22 del D.P.R. n. 394 del 1999 - del 30 Agosto del 2000, n. 3435, che nella parte relativa alle comunicazioni da consegnare allo straniero sottoposto a trattenimento all'atto di ammissione al centro, chiarisce, nella sezione dedicata all'elencazione dei diritti, che lo straniero ha diritto di "professare la propria religione e di avere la relativa assistenza spirituale", formalizzando, dunque, il diritto a un'effettiva assistenza spirituale sulla scia di quanto previsto, a livello (inter)ordinamentale, per le altre condizioni segreganti che la legge prende in considerazione ai fini della predisposizione del servizio della stessa assistenza. Altre disposizioni dello stesso tenore si ravvisano nel Regolamento recante criteri per l'organizzazione dei centri di identificazione ed espulsione⁵⁷, ove è previsto (art. 4, lett. h) che l'ente gestore debba organizzare le "attività ricreative, sociali e religiose in modo da consentirne la fruizione giornaliera e in spazi appositamente adeguati"; mentre al successivo art. 6, disciplinante l'accesso ai centri, la possibilità per i ministri di culto di accedervi è subordinata a una specifica autorizzazione da parte della Prefettura che, a sua volta, deve acquisire il nulla osta della Questura, prima di poter concedere la predetta autorizzazione⁵⁸. Per quello che riguarda le modalità di svolgimento delle

⁵⁷ Il riferimento è al Decreto del Ministero dell'Interno n. 12700 del 20 ottobre 2014, adottivo del Regolamento recante "criteri per l'organizzazione dei centri di identificazione ed espulsione previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1992 n. 286 e successive modificazioni".

⁵⁸ Art. 6, c. 4 del Regolamento: "La richiesta di autorizzazione di accesso ai centri da parte dei seguenti soggetti deve essere indirizzata alla competente Prefettura, con congruo anticipo rispetto alla data di accesso richiesta, onde consentire alla Prefettura di acquisire il nulla osta della Questura e fatto salvo quanto previsto dal successivo comma 5: a) giornalisti e foto operatori; b) ministri di culto su richiesta dello straniero; c) coniuge, figli e familiari dello straniero; d) personale della rappresentanza diplomatica o consolare del paese di origine, su richiesta dello straniero; e) altri soggetti che ne facciano motivata



visite, ai ministri di culto è consentito l'accesso a eventuali luoghi riservati al culto e incontrare anche più di una persona contemporaneamente, compatibilmente con le esigenze di sicurezza valutate dal responsabile della vigilanza del Centro⁵⁹. Allegato al regolamento, la *Carta dei diritti e dei doveri dello straniero* nel CIE, poi, afferma il diritto alla libertà di culto e all'assistenza religiosa⁶⁰.

L'amministrativizzazione delle tutele in materia di libertà di culto trova formale conferma, inoltre, nelle decretazioni ministeriali riguardanti lo schema di capitolato di gara d'appalto sul funzionamento delle varie tipologie dei centri di accoglienza. L'art. 12 del D.lgs. n. 142 del 2015, infatti, rinvia alla decretazione del Ministero dell'Interno per assicurare livelli di accoglienza uniformi nel territorio nazionale, tenendo conto delle peculiarità di ciascuna tipologia di centro. In ordine a questo aspetto, con la riforma del sistema di accoglienza introdotta dalla legge n. 132 del 2018, è stato varato anche un nuovo schema di capitolato di gara d'appalto, modificativo/sostitutivo di quelli emanati negli anni precedenti⁶¹.

Nella Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza (anno di riferimento 2017) comunicata al Parlamento nell'agosto dello scorso anno, il paragrafo 2.3, illustrativo dei criteri generali su cui si basa lo schema di capitolato, stabilisce un'importante novità riguardante la distinzione dei vari lotti in cui vengono distinte le prestazioni; tra questi, nel secondo lotto (fornitura dei pasti), viene stabilito che la stessa fornitura di pasti giornalieri e delle derrate alimentari deve tener conto, oltre che delle quantità minime indicate nell'allegato tecnico, delle "tradizioni culturali e religiose degli stranieri", oltre a quelle connesse allo stato di salute⁶². Entrando

richiesta".

⁵⁹ Art. 7, quarto comma, del Regolamento: "I ministri di culto possono accedere a eventuali luoghi riservati al culto e incontrare anche più di una persona contemporaneamente, compatibilmente con le esigenze di sicurezza, di volta in volta valutate dal responsabile del dispositivo di vigilanza del Centro".

⁶⁰ *Carta dei diritti e dei doveri dello straniero nel Centro di identificazione ed espulsione*, allegato 1 a) al *Regolamento recante i criteri per l'organizzazione dei centri di identificazione ed espulsione*: "durante il periodo di permanenza lo straniero ha diritto: lett. i) alla libertà di culto e all'assistenza religiosa".

⁶¹ Il riferimento è allo Schema di Capitolato di appalto per la gestione dei centri di primo soccorso e di assistenza - centri di accoglienza - centri di accoglienza per richiedenti asilo - centri di identificazione ed espulsione - approvato con d.m. 21 novembre 2008 (consultabile al seguente link: http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/Ministero_Interno_Schema_Capitolato.pdf).

Nel 2017 è stato approvato il nuovo Schema di capitolato di appalto per i servizi di accoglienza (fonte: http://www.interno.gov.it/sites/default/files/schema_capitolato.pdf).

⁶² "Lo Schema si pone l'espresso obiettivo di organizzare la prestazione dei servizi in



maggiormente nello specifico, con il decreto ministeriale del 20 novembre 2018, recante lo schema di capitolato e i relativi allegati⁶³, si rilevano alcune disposizioni organizzative dei servizi di accoglienza suscettibili di rilievo in materia di tutela delle libertà di culto del migrante ospitato/internato. L'articolo 1 (*Oggetto dell'appalto*) del nuovo schema, prevede, all'ottavo comma, che l'organizzazione dei servizi di accoglienza

“[...] è improntata al pieno rispetto dei diritti fondamentali della persona, anche in considerazione della sua provenienza, della sua fede religiosa, del suo stato di salute, della differenza di genere, della presenza di situazioni di vulnerabilità [...]”.

Di là dell'affermazione di principio testé citata, negli allegati allo schema di capitolato (riguardanti, per lo più, specifiche tecniche, struttura dell'offerta e accordi-quadro) vi sono numerosi riferimenti alle così dette regole alimentari religiose (RAR), poiché si afferma che nella definizione della fornitura delle derrate alimentari, occorre tener conto di

“un'adeguata variabilità della composizione di piatti e rispettare i principi e le abitudini alimentari degli stranieri in accoglienza” e, in particolare “devono essere rispettati i vincoli costituiti dalle regole alimentari dettate dalle diverse scelte religiose”;

ancora, si prevede che nell'erogazione dei servizi di distribuzione, conservazione e controllo dei pasti, tali servizi debbano tener conto delle specifiche esigenze alimentari relative, tra le altre cose, “alle principali etnie cui appartengono gli stranieri accolti, al fine di garantire il rispetto delle abitudini alimentari in base alle tradizioni culturali e religiose”, formula che viene replicata - con qualche variazione terminologica - negli altri allegati

modo da assicurare l'apprestamento delle misure necessarie al pieno rispetto dei diritti fondamentali della persona, anche in considerazione della provenienza, della fede religiosa, del stato di salute fisica e psichica, delle differenze, compresa quella sull'identità di genere della presenza di situazioni di vulnerabilità. Il documento prevede, inoltre, misure idonee a prevenire forme di violenza e a garantire la sicurezza e la protezione degli stranieri presenti nei centri e, ove possibile, l'unità dei nuclei familiari composti da coniugi e da parenti entro il primo grado”. Così nella *Relazione sul funzionamento*, cit., p. 34.

⁶³ Schema di capitolato di gara di appalto, approvato con DM 20 novembre 2018, riguardante la fornitura di beni e servizi per la gestione e il funzionamento dei centri di prima accoglienza, di cui al decreto legge 30 ottobre 1995, n.451, convertito dalla legge 29 dicembre 1995 n. 563, dei centri di accoglienza di cui agli articoli 9 e 11 del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 e dei centri di cui all'articolo 10 - ter e 14 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni (fonte: <http://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/schema-capitolato-gara-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativo-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri-prima-accoglienza>).



riguardanti l'erogazione dei servizi di assistenza alimentare per i migranti⁶⁴.

I riferimenti alle RAR appaiono particolarmente opportuni, soprattutto ove si consideri che il quadro delle tutele in materia, risulta, come si è osservato, caratterizzato dal continuo rinvio a clausole generali la cui efficacia non può che dipendere da (quanto mai necessarie) direttive attuative promananti dall'autorità governativa. E in effetti, come è stato rilevato, la presenza di un soggetto altro (privato), chiamato ad attuare i servizi di accoglienza, dopo l'espletamento della procedura del bando di gara, non potrebbe giustificare, in capo all'ente gestore, un margine di discrezionalità tale da applicare in modo flessibile o rimodulare a proprio esclusivo indirizzo l'organizzazione dei servizi di accoglienza e la predisposizione di quanto si renda utile ai fini dell'effettivo esercizio dei riti culturali⁶⁵. In questo senso, si deve evidenziare come nel nuovo schema, sinteticamente riprodotto, non vi sono indicazioni sull'organizzazione del tempo libero o riservato a esigenze personali, in particolare, sull'obbligo, per l'ente, di predisporre spazi adeguati ai fini dell'espletamento delle funzioni religiose⁶⁶.

Inoltre, nello schema del 2017, vi è un'articolata indicazione circa le risorse strumentali e il personale da impiegare (art. 5), con espressa previsione per la quale, in base alla percentuale di presenze femminili tra gli ospiti del centro, deve essere "[...] garantita una adeguata presenza di personale femminile, in modo da assicurare l'equilibrio di genere e da tenere conto delle esigenze di carattere culturale e religioso delle donne presenti nel centro", previsione non riprodotta nello schema del 2018⁶⁷.

⁶⁴ Sull'importanza delle regole alimentari religione nell'attuale conformazione multiculturale della società, si vedano: **AA. VV.**, *Cibo, religione, diritto. Nutrimento per il corpo e per l'anima*, a cura di A.G. CHIZZONITI, Libellula Ed., Tricase (LE), 2015; **A. FUCCILLO**, *Il cibo degli dei. Diritto, religioni, mercato alimentare*, Giappichelli, Torino 2016.

⁶⁵ Su questo aspetto, sottolinea **A. VALSECCHI**, *L'assistenza spirituale nelle comunità separate*, cit., pp. 233-234, come la stessa assistenza spirituale non è curata dallo Stato che, di fatto, si "[...] limita a commissionare agli aggiudicatari del servizio lo svolgimento di tale funzione, riservandosi un'attività di mero controllo e la facoltà di richiedere il pagamento di penali ovvero di avvalersi di clausole risolutive espresse in caso di inadempimento dell'appaltatore", secondo quanto disposto dallo Schema di capitolato del 2008 (artt. 16, 19, 24).

⁶⁶ Previsioni che, al contrario, erano espressamente sancite nei precedenti schemi di capitolato del 2008 e del 2017.

⁶⁷ Art. 5, secondo comma, dello Schema: "In relazione alla percentuale di presenze femminili tra gli ospiti del centro, è garantita una adeguata presenza di personale femminile, in modo da assicurare l'equilibrio di genere e da tenere conto delle esigenze di carattere culturale e religioso delle donne presenti nel centro".



Peraltro, anche le linee guida dell'UNHCR sui criteri e gli *standard* applicabili alla detenzione dei richiedenti asilo, prevedono espressamente, quale condizione minima del trattenimento, il rispetto del diritto di praticare la propria religione⁶⁸; nella guida ufficiale redatta dall'EASO (*European Asylum Support Office*) sulle condizioni di accoglienza, invece, si raccomandano alcune indicazioni operative per quello che concerne la tutela del fattore religioso e, in particolare:

a) che nel garantire l'assegnazione dell'alloggio al richiedente, si tenga conto di fattori specifici e obiettivi legati alla situazione individuale del richiedente, tra i quali rientrano l'appartenenza culturale, linguistica e religiosa dello stesso;

b) che nel garantire che i richiedenti abbiano a disposizione uno spazio adeguato per le attività ricreative e di gruppo, negli alloggi collettivi, si dovrebbe tener conto del genere, dell'età e delle esigenze culturali e religiose dei richiedenti;

c) che nel garantire l'accesso a una alimentazione sufficiente e adeguata, si tenga conto delle preferenze alimentari dei "gruppi specifici", espressione, quest'ultima, riferibile anche ai gruppi con una determinata identità religiosa.⁶⁹

Come si evince anche dalle linee guida EASO, il reticolato normativo (l'indirizzo operativo) a livello comunitario, tiene conto di tutta una serie di specificità identitarie dei diversi soggetti, la cui tutela si rende fondamentale per assicurare l'effettiva protezione della dignità umana e personale del migrante, nel suo difficile percorso migratorio.

6 - La condizione del migrante tra libertà e dignità (negate)

⁶⁸ *Linee Guida sui criteri e gli standard applicabili relativi alla detenzione dei richiedenti asilo e sulle misure alternative alla detenzione* ai sensi del proprio mandato, come enunciato nello Statuto dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni unite per i Rifugiati, collegato all'Articolo 35 della Convenzione del 1951 relativa allo Status dei Rifugiati e all'Articolo II del relativo Protocollo del 1967. In particolare si affermano i seguenti principi: (vii) i richiedenti asilo in stato di detenzione, se lo desiderano, devono poter contattare regolarmente (tramite, ad esempio, il telefono o internet, ove possibile) e ricevere visite da parenti e amici, nonché dai rappresentanti di organizzazioni religiose, internazionali e/o non governative; (ix) il diritto di praticare la propria religione deve essere rispettato; (xi) devono essere forniti alimenti di valore nutrizionale adatto all'età, allo stato di salute e all'appartenenza culturale/religiosa dei richiedenti asilo. Cfr. *Linee Guida 8* sulle condizioni di detenzione.

⁶⁹ Cfr. la *Guida dell'EASO alle condizioni di accoglienza: norme operative e indicatori*, settembre 2016 (consultabile al link: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Guidance-on-ReceptionConditions-IT.pdf>).



In merito agli aspetti messi in evidenza, si vuole (ancora) sottolineare la grave carenza in ordine alla mancanza di sufficienti tutele atte a garantire una precondizione libertaria del soggetto tale da (contro)bilanciare o, almeno, attenuare gli effetti dell'assoggettamento alla condizione segregante. In questo senso, appaiono condivisibili le considerazioni di chi ha rilevato come vi sia una stretta contiguità tra l'esercizio della libertà religiosa e la preservazione di una dignitosa condizione umana all'interno dei centri di accoglienza:

“È dignitoso, rispetta la dignità del migrante, garantirgli e agevolargli la pratica del proprio culto in un contesto soppressivo delle altre libertà a cominciare da quelle di circolazione e di difesa? Assicurare, per esempio, ai detenuti nei Centri, siccome musulmani osservanti, il diritto di professare il loro culto e associarli, siccome appunto musulmani, a una etnia e alle organizzazioni terroristiche, rendendoli perciò soggetti a gravi limitazioni del loro diritti, è sicuramente irrispettoso della loro dignità”⁷⁰.

E allora, discorrere di tutela del diritto di libertà religiosa può avere senso nell'ottica di porre l'attenzione sul mancato riconoscimento dello statuto personale del migrante e, prima ancora, della preminenza della dignità come presupposto del principio personalista, il quale “[...] si esprime in pieno solo nel nucleo irriducibile della dignità, che contrassegna la persona umana anche al di là della sua stessa esistenza fisica”⁷¹. D'altra parte, l'attuale condizione del migrante appare persino paradigmatica del perdurante contrasto esistente tra la sfera dei diritti dell'uomo e le esigenze dello Stato, esigenze determinate dai mutamenti storico-politici che, ciclicamente, possono legittimare, di volta in volta, sotto la veste di una presunta, astratta, legalità, gravi violazioni dei diritti fondamentali, compromettendo l'esatta comprensione della stessa dignità umana⁷².

⁷⁰ Così **N. COLAIANNI**, *L'Europa e i migranti. Per una dignitosa libertà (non solo religiosa)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, (www.statoechiese.it), n. 40 del 2017, p. 17.

⁷¹ In questo senso, **G. SILVESTRI**, *Considerazione sul valore costituzionale della dignità della persona*, in *AIC, Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 14 marzo 2008 (il contributo è consultabile al seguente link: https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dottrina/libertadiritti/silvestri.html).

⁷² In relazione a questo aspetto, si è sostenuto come “se da un lato cresce nel consesso internazionale la coscienza della dignità della persona umana e dei suoi diritti (specie quelli fondamentali), dall'altro le rivendicazioni socio-politiche delle comunità nazionali o etnico-sociali e le esigenze dello Stato, interessato da processi di trasformazione istituzionale di varia natura, determinano una continua (e in alcuni casi progressiva) violazione dei diritti umani”; inoltre, si aggiunge, un altro aspetto, strettamente connesso, che desta preoccupazione “è dato dal fatto che le violazioni dei diritti della persona umana



Libertà religiosa, in questo specifico caso e dignità umana, dunque, si intrecciano inscindibilmente e in maniera tale da definirsi e integrarsi vicendevolmente, contribuendo a delineare il grado di sviluppo della stessa civiltà umana⁷³. Ma quale potrebbe essere il grado di civiltà delle nostre società attuali se, al loro interno, vi sono gruppi di persone destinati alla ghettizzazione socio-comunitaria? Come potremmo occuparci di *diritti* e di *libertà* (anche religiosa) dei migranti se il punto di osservazione primario delle vicende migratorie non può che essere quello delle loro condizioni di vita, stabilmente ancorate a una situazione di permanente violazione dei diritti umani?⁷⁴ Se il diritto ha il compito di “difendere le categorie antropologiche fondamentali”, non può, per sua stessa ragion di causa, “negarsi al mondo”: in questo senso “proprio il principio di dignità gli consente di seguirne i movimenti, di entrare nelle pieghe del mutamento, di esserne misura senza lasciarsene sopraffare”⁷⁵. Tale principio, infatti, ha contribuito e, tutt’ora contribuisce, a integrare principi fondamentali già consolidati, quali libertà, uguaglianza e solidarietà e restituisce a ogni principio fondamentale una rinnovata efficacia, un impulso decisivo volto a confermare il disegno di indivisibilità giuridica-concettuale:

sono posti in essere non tanto da privati quanto da pubbliche autorità”; si tratta, in particolare, di «violazioni che nascono all’ombra di una presunta legalità, cioè nell’esercizio di un potere pubblico “legittimamente” esercitato». Così, **G. DAMMACCO**, *Diritti umani e fattore religioso nel sistema multiculturale euromediterraneo*, Cacucci, Bari, 2000, pp. 234-235.

⁷³ Secondo **N. BOBBIO**, *L’età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1997, p. 43, infatti, “l’attuazione di una maggiore protezione dei diritti dell’uomo è connessa con lo sviluppo globale della civiltà umana”; in particolare, secondo il filosofo torinese, “non si può porre il problema dei diritti dell’uomo astraendolo dai due grandi problemi del nostro tempo, che sono i problemi della guerra e della miseria, dell’assurdo contrasto tra l’eccesso di *potenza* che ha creato condizioni per una guerra sterminatrice e l’eccesso di *impotenza* che condanna grandi masse umane alla fame. Solo in questo contesto ci possiamo avvicinare al problema dei diritti dell’uomo con senso realistico”.

⁷⁴ Su questo aspetto, si è rilevato come la costruzione di una nuova base ideologica razzista non sia tanto la *causa* delle violazioni e delle oppressioni dei diritti umani, quanto l’*effetto* stesso di tali violazioni. Lo *ius migrandi* in particolare, inteso come “autentico diritto ad avere diritti, condizione elementare dell’indivisibilità e dell’effettività di tutti gli altri diritti della persona oggi sanciti nelle tante carte dei diritti facenti parte del nostro diritto internazionale ma sistematicamente violate” deve poter significare la piena garanzia della libertà di circolazione sul pianeta di tutti gli esseri umani; soltanto in questo modo si potrebbe chiudere “il mezzo millennio del falso universalismo dei diritti umani inaugurato con la proclamazione del diritto di emigrare ad uso esclusivo delle politiche di conquista dell’Occidente”. Così **L. FERRAJOLI**, *Politiche contro i migranti in violazione dei diritti umani*, in *Questione Giustizia* (www.questionegiustizia.it), 22 marzo 2019.

⁷⁵ In questo senso, **S. RODOTÀ**, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 199.



“L’*homo dignus* non si affida a un principio che sovrasta libertà, eguaglianza, fraternità e così, in qualche modo, le ridimensiona. Dall’intrecciarsi continuo di questi principi tutti fondativi, dal loro reciproco illuminarsi, questo *homo* riceve maggiore pienezza di vita e, quindi, più intensa dignità umana”⁷⁶.

Nella situazione attuale, per quello che riguarda le condizioni di vita dei migranti nei vari centri - e nelle relative fasi di identificazione, assistenza e accoglienza - questo reciproco intrecciarsi tra i principi fondativi viene meno. La proiezione dei suddetti principi fondativi nella multi-dimensione migratoria, dunque, sembra assumere il canone astratto della “potenzialità”, lontana, perciò, da qualsiasi riferimento concretamente attuativo. Si rileva, perciò, la tendenza a legare la matrice dei diritti umani agli statuti delle cittadinanze dei diversi ordinamenti⁷⁷, cosicché quell’*universalismo*, che dovrebbe connotare la stessa categoria (morale) del *diritto umano*, viene meno e, relativizzandosi nelle sue dinamiche attuative, rimane nella spirale astratta della mera statuizione, perdendo, di fatto, la sua intrinseca capacità di fungere da catalizzatore di veri processi di integrazione⁷⁸. Cosicché, la circostanza che non vi siano, a oggi,

⁷⁶ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 199.

⁷⁷ Su questo tema, particolarmente significative le riflessioni di L. FERRAJOLI, *I fondamenti dei diritti fondamentali*, in AA. VV., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di E. VITALE, Laterza, Roma-Bari, 2008, p. 341, secondo il quale “la fallacia nella quale incorrono il relativismo culturale e le dottrine che ancorano i diritti umani alle cittadinanze degli ordinamenti nei quali essi sono radicati culturalmente consiste nella confusione tra l’universalismo dei diritti come convenzione giuridica e il medesimo universalismo come dottrina morale, ossia nella supposizione che il primo implichi e/o debba implicare l’accettazione del secondo. Certamente la convenzione giuridica dell’universalità dei diritti fondamentali è un prodotto storico della corrispondente dottrina morale. Ma non ne implica affatto l’accettazione, né sul piano empirico né sul piano assiologico”. Sui “paradossi” dell’universalismo e del rapporto con le culture diverse, nella cornice discorsiva dei diritti umani, si veda S. PETRUCCIANI, *I diritti umani e i paradossi dell’universalismo*, in AA. VV., *Lumi sul mediterraneo. Politica, diritti e religione tra le due sponde del Mediterraneo*, a cura di A. CECERE, A. CORATTI, Jouvence Ed., Milano, 2019, pp. 119-128, che prende in considerazione la prospettiva rawlsiana sul concetto del “vivere insieme”.

⁷⁸ In relazione a questo aspetto e, in particolare, al rapporto tra diritti umani e processi di integrazione, si veda il contributo in materia di R. MEDDA-WINDISCHER, *Vecchie e nuove minoranze. Un giano bifronte? Integrazione, diritti umani e tutela delle minoranze per ricomporre la (presunta) dicotomia*, in AA. VV., *Modelli di disciplina dell’accoglienza*, cit., pp. 247-257, che propone un Modello di Integrazione basato sulla prospettiva dei Diritti Umani (MIDU). Tale modello, accetta come premessa l’idea che “i diritti delle minoranze, così come i diritti umani, rappresentano importanti strumenti per l’integrazione delle minoranze, in particolare, dei nuovi gruppi minoritari, in quanto creano una cornice legale entro la quale le minoranze possono vedere riconosciuti i propri diritti nei limiti delle disposizioni giuridiche enunciate negli strumenti internazionali in materia di diritti umani



segnalazioni in ordine a presunte violazioni del diritto di manifestare il proprio credo nei luoghi dell'accoglienza, non è tanto da ricondurre all'idea che i riferimenti normativi, organizzativi e operativi disciplinanti le modalità dell'accoglienza e l'erogazione dei servizi, siano di per sé sufficienti a garantire l'esercizio effettivo di tale diritto, quanto all'idea che lo stesso diritto sia percepito come minusvalente, rispetto alla privazione della libertà personale⁷⁹, a conferma di quanto scriveva Arturo Carlo Jemolo, secondo cui "[...] i problemi pratici della libertà hanno come condizione necessaria l'esistenza di uomini che abbiano il senso della libertà"⁸⁰.

7 - Dignità umana, libertà religiosa e identità del migrante nella gestione del fenomeno immigratorio in Italia. Un primo bilancio

L'accoglienza integrata ha subito, come già osservato, un notevole ridimensionamento in virtù della (cattiva) novella introdotta nel 2018. Tale modifica ha invertito l'indirizzo politico-governativo che, fino all'anno precedente, aveva nel sistema SPRAR il *main model* di riferimento della complessiva rete dell'accoglienza sul territorio italiano.

Le ragioni per le quali si guarda(va) a tale modello con moderato ottimismo, sono da ricercare nella natura (potenzialmente) inclusiva dei servizi erogati, nella richiesta competenza degli operatori impiegati, nella gestione pubblica della rendicontazione economico-finanziaria (di competenza dell'ente locale attuatore) e nella costante evoluzione multi-operativa delle "buone pratiche", riconosciute (come tali) a livello centrale, per essere (poi) diffuse nelle varie progettualità, oltre a una generale interazione con il micro-*welfare* locale⁸¹.

e delle minoranze e interpretate dagli organi competenti a livello nazionale e sovranazionale"; questa cornice giuridica, aggiunge l'A., "si compone di diritti e libertà, ma anche di limiti e restrizioni al fine di garantire che le rivendicazioni delle minoranze non eccedano certi limiti [...]", un modello, dunque, "fortemente ancorato agli standard per la tutela delle minoranze e dei diritti umani e al severo scrutinio degli organismi internazionali, in particolare la Corte europea dei diritti dell'uomo", affermativo di un indirizzo volto a incoraggiare "la diversità e la coesione sia nella sfera privata che in quella pubblica e a livello sia individuale che di gruppo", e che riconosce "l'esistenza di una continua interazione tra unità e diversità, principi che non devono essere considerati come sfere separate e inconciliabili" (p. 254).

⁷⁹ Ancora su questo aspetto, N. COLAIANNI, *L'Europa e i migranti*, cit., p. 17.

⁸⁰ Così A.C. JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, 2^a ed., Giuffrè, Milano, 1972, p. 32.

⁸¹ Per un approfondimento sulle iniziative di buona accoglienza e integrazione monitorate nell'ambito delle progettualità diffuse sul territorio italiano, si veda il rapporto



La presa in carico del migrante, all'interno dell'accoglienza integrata, è un tema ricco di significative peculiarità originantesi dalla stessa architettura funzionale e operativa del sistema Sprar, sulla quale si è andato edificandosi quello che avrebbe potuto essere il modello di riferimento della rete di accoglienza in Italia. Per tali ragioni, non è possibile procedere - almeno, non in questa sede - a un'analisi esaustiva sul tema, che tenga conto dei vari profili (sociologici, giuridici, socio-comunitari, ecc.) direttamente e/o indirettamente riconducibili all'operatività del sistema nei contesti territoriali di riferimento.

Quello che preme porre in evidenza, invece, attiene alla circostanza che il modello dell'accoglienza integrata appare di per sé come l'unico archetipo (su base locale, ma pur sempre istituzionale) in grado di rispettare - o di predisporre tutti gli strumenti necessari affinché ciò possa verificarsi - i diritti e le libertà fondamentali di chiunque vi faccia ingresso, in grado, quindi, di tutelare la dignità del migrante in quanto persona umana e le sue molteplici identità⁸². Tale affermazione trova fondamento - quantomeno sul piano astrattamente teorico - nella stessa *mission* dell'accoglienza integrata, nella sua specifica fisionomia concettuale, fondata sulla così detta "accoglienza emancipante", volta a far (ri)acquisire al migrante beneficiario la sua fondamentale autonomia individuale. L'approccio olistico, in questo senso, "volto a favorire la presa in carico della singola persona nella sua interezza e nelle sue tante sfaccettature, a partire dall'identificazione e valorizzazione delle sue risorse individuali"⁸³, è da considerarsi come principale *input* (programmatico e operativo) di emersione delle *identità plurime* del soggetto, tra le quali non può non acquisire importanza

su *Le iniziative di buona accoglienza*, cit., pp. 27-67. Sempre nello stesso rapporto, appare particolarmente interessante il dato riguardante la proliferazione dei Protocolli siglati tra P.A. (Prefetture, Comuni, ASL, Consorzi) e realtà associative del terzo settore impegnate nella gestione dell'accoglienza. Come emerge dallo stesso rapporto, infatti, "la gestione del fenomeno migratorio significa esercitarsi tra le diverse istanze, superando lo schematico di alcune risposte istituzionali e cercando le soluzioni, ponendo al centro il pubblico interesse"; in questa direzione, dunque, deve essere interpretato il "frequente ricorso allo strumento del Protocollo da parte delle amministrazioni", poiché esso rappresenta, simbolicamente, "l'espressione di una collaborazione che ha tradotto l'ascolto in azione, con la sperimentazione di forme inedite di interazione o la formalizzazione di una rete territoriale esistente" (p. 70).

⁸² Sul tema delle identità, fondamentale il contributo in materia di **A. SEN**, *Identità e violenza*, Laterza, Roma-Bari, 2011. Analizza il complesso rapporto tra individualità e socialità nel contesto democratico post-globale e nazionale-identitario, **M. REALE**, "Vivere insieme con dignità" è un altro nome di "democrazia"? , in **AA. VV.**, *Lumi sul mediterraneo*, cit., pp. 43-65.

⁸³ Così nel *Manuale Operativo*, cit., p. 7.



l'identità religiosa che, oggi più di ieri, "foraggia il senso di appartenenza, soprattutto quanto alimentato dalle difficoltà di posizionamento personale nella dimensione pubblica"⁸⁴ e che, pertanto, deve essere necessariamente assunta come importante fattore nella programmazione delle progettualità individuali da parte degli operatori impiegati nei centri.

A conferma di quanto appena affermato, nelle indicazioni operative e organizzative - elaborate dal Ministero dell'Interno e da altri soggetti coinvolti nella regolamentazione della rete di accoglienza⁸⁵ - per quello che concerne la realizzazione dei progetti SPRAR (ora SIPROIMI), i riferimenti ai fattori identificanti il *modo di essere* del migrante, in senso etnico, culturale e religioso, sono numerosi e, soprattutto, vengono richiamati costantemente nelle varie fasi e nei diversi ambiti in cui si struttura il percorso di accoglienza. Così, ad esempio, nelle indicazioni su come impostare e affrontare il colloquio tra operatore e migrante beneficiario, lo stesso operatore è chiamato a tenere in considerazione diversi elementi di carattere culturale (oltre che psicologico) tra cui l'identità religiosa e politica⁸⁶; nella parte relativa al vitto e ai generi di prima necessità; si conferma l'importanza del rispetto delle regole alimentari religiose, curando l'alimentazione dei beneficiari in modo da rispettare le tradizioni culturali e religiose⁸⁷; o, ancora, nelle indicazioni metodologiche generali su come predisporre gli strumenti per l'orientamento e l'accompagnamento all'inserimento sociale, si fa espresso riferimento alle comunità religiose come strutture sociali più ampie, che possono implementare le possibilità, per i beneficiari, di interagire in maniera più efficace con il territorio e, contestualmente, consentire agli stessi di trovare risposte alle specifiche esigenze umane e personali⁸⁸.

Un richiamo agli enti religiosi, invece, è presente nella parte in cui si annoverano le attività socio-culturali (e sportive) come *input* di realizzazione di una vera inclusione sociale, la quale non può prescindere dalla promozione di iniziative socio-culturali ed educative che siano in grado di valorizzare le aspirazioni e le attitudini personali, formative e professionali di ogni migrante, anche attraverso il supporto di enti religiosi che, tradizionalmente, interagiscono in maniera significativa con il

⁸⁴ Così, M. RICCA, *Culture interdette. Modernità, migrazioni, diritto interculturale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2013, p. 195.

⁸⁵ In particolare: Cittalia (Fondazione Ricerche ANCI); ANCI; Servizio Centrale del Ministero dell'Interno.

⁸⁶ Cfr. *Manuale Operativo*, cit., p. 26.

⁸⁷ *Manuale Operativo*, cit., p. 37.

⁸⁸ *Manuale Operativo*, cit., p. 42.



territorio delle comunità locali, soprattutto nelle attività e nei servizi riferibili al terzo settore⁸⁹. Di particolare importanza, inoltre, la previsione secondo cui per un'adeguata presa in carico della persona, è importante considerare anche la dimensione culturale e religiosa della salute e della cura, cosicché "ogni progetto territoriale [...] dovrà saper leggere e accogliere eventuali esigenze dei beneficiari riguardo a forme di cura e trattamenti propri della cultura e della religione di appartenenza"⁹⁰. Altri riferimenti sono presenti per quello che concerne l'affidamento familiare dei minori (legge n. 189 del 1983 e sue modificazioni) e sulla presa in carico delle donne migranti nigeriane vittime di tratta⁹¹. Si evince, quindi, dal quadro sommariamente tratteggiato, come la presa in carico del migrante nell'accoglienza integrata sia l'unica - almeno in termini potenziali - in grado di consentire un'attenzione rivolta al migrante, fuori dalla logica emergenziale e segregante che, di fatto, risulta quella più diffusa sul territorio, con consequenziale rischio di violazione dei diritti umani.

Di là dei singoli riferimenti succitati, i lineamenti concettuali e organizzativi dell'accoglienza integrata risultano aderenti a una fisionomia tendente a far emergere le autonomie personali dei singoli beneficiari. Lascia perplessi la circostanza che nell'esordio delle linee guida stabilite per l'organizzazione e l'erogazione dei servizi nelle progettualità SPRAR, si affermi come l'approccio all'accoglienza, proposto in seno alla stessa accoglienza integrata

"mira ad avere una rilevanza universale, valevole sempre, pur nella specificità della presa in carico delle singole persone accolte. L'obiettivo prefissato di una (ri)conquista dell'autonomia deve essere comune a ogni tipologia di accoglienza, a prescindere dalle caratteristiche dei beneficiari"⁹².

Si è già sottolineato come l'indirizzo governativo in materia, ribadito sino allo scorso anno, prima dell'adozione del decreto legge n. 113 del 2018, avesse l'obiettivo di implementare il principio su citato, estendendo alcuni *standard* (minimi di tutela) del modello SPRAR alle altre tipologie di accoglienza. Ciò avrebbe comportato un'apprezzabile prospettiva

⁸⁹ Sul ruolo degli enti ecclesiastici e delle associazioni *non profit* di ispirazione religiosa nei processi di assistenza ai migranti, si veda **A. INGOGLIA**, *Welfare migration ed enti religiosi*, in **AA. VV.**, *Fenomeni migratori*, cit., pp. 71-85, che, tra i numerosi aspetti trattati, si occupa della cessione in uso di edifici di culto cattolici dismessi, a favore di comunità di fedeli (migranti) di religione diversa.

⁹⁰ *Manuale Operativo*, cit., p. 85.

⁹¹ *Manuale Operativo*, cit., pp. 139-140.

⁹² Così nell'*Introduzione del Manuale Operativo*, cit.



paradigmatica, votata alla realizzazione di un sistema di accoglienza maggiormente aderente alle garanzie presenti nel tessuto costituzionale e, in particolare, allo statuto delle libertà personali destinate (anche) al soggetto migrante. La *sicurezza* intesa come *interesse pubblico* preminente, tuttavia, non può assurgere a parametro unico di riconsiderazione (politica e giuridica) dei diritti e delle libertà personali, come, del resto, ha già chiarito la Corte di Cassazione⁹³.

Partendo da tale assunto, occorre rilevare come vi sia, invece, nella ridefinizione sistematica dell'accoglienza, una contestuale ridefinizione dei diritti per i migranti, i quali anche una volta superata la fase di identificazione e di prima assistenza, dopo lo sbarco o l'arrivo alla frontiera, si trovano, per lo più, a dover fare i conti con delle tappe procedurali e amministrative la cui conclusione, prolungata nel tempo, *traduce* antropologicamente il migrante da "persona" a soggetto in "attesa di diritti". L'intera *filiera* dell'accoglienza, dunque, assume una connotazione sempre meno rispettosa della dignità umana e sempre più improntata a una dimensione che fa della sicurezza il valore (unico, forse, e) ultimo da preservare⁹⁴. A tal proposito, si è osservato come anche la terminologia impiegata per la definizione degli *step* procedurali nei circuiti di trattenimento, sia emblematicamente evocativa di una scelta para-militare, come nel caso degli *hotspot*, ideati a livello comunitario nel 2015 e recepiti anche nell'ordinamento italiano, all'interno dei quali la *ragione umanitaria* viene gestita in termini di *police enforcement*, connotando la condizione di permanenza all'interno di tali centri come vero e proprio confinamento⁹⁵.

⁹³ "I diritti umani fondamentali non possono essere oggetto di ponderazione valutativa con nessun altro interesse pubblico, fosse anche quello della sicurezza degli Stati nazionali, cosicché nessun margine di discrezionalità spetta alle pubbliche amministrazioni, che devono valutare l'istanza di asilo da parte dello straniero": Corte di Cassazione, Sez. Un. Civile, ordinanza n. 19393 del 9 settembre 2009. Sul punto, **D. LOPRIENO**, "Trattenere e punire", cit., p. 214; **F. MANGANARO**, *I diritti umani sono diritti soggettivi non limitabili dal potere amministrativo*, in *LexItalia.it*, n. 10/2009.

⁹⁴ Cfr. sul tema, **P. CONSORTI**, *Pacchetto sicurezza e fattore religioso*, in *Aequitas sive Deus. Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, I, Giappichelli, Torino, 2011, p. 737 ss.

⁹⁵ «L'approccio *hotspot*, dunque, posto dalla UE alla base della gestione "umanitaria" della crisi dei rifugiati, non fa che confermare "anche" una logica di "guerra", di *police enforcement*, contro migranti e profughi. L'istituzionalizzazione di questo approccio, oltre che funzionare come un metodo di pressione e "disciplinamento" della UE sui paesi del Sud Europa - considerati in modo "coloniale" come inadatti a una gestione efficiente della crisi - ha istituzionalizzato ciò che possiamo chiamare una "perversa democratizzazione" del principio dell'„arbitrarietà sovrana" nella gestione del fenomeno migratorio, nel senso che gli *hotspots* hanno consegnato quasi integralmente la decisione sui diritti di asilo alle autorità di frontiera [...]. In questo senso, **M. MELLINO**, *Governare la crisi dei rifugiati. L'emergere in Europa di una nuova «economia politica morale» di gestione delle migrazioni*, in **AA.**



In generale, si riscontrano una serie di contraddizioni programmatiche e concettuali che hanno trasformato il binomio accoglienza-integrazione come un vero e proprio miraggio destinato a pochi "eletti". Innanzitutto, la restrizione della platea migrante beneficiaria dell'accoglienza integrata e le restanti misure introdotte con la legge n. 132 del 2018, sembrano proiettarsi in netta antitesi rispetto non solo agli obiettivi (già richiamati) presenti nella manualistica operativa dedicata al funzionamento degli SPRAR, o nelle relazioni ministeriali che hanno preceduto l'approvazione della novella del 2018, ma anche rispetto a quei documenti approvati a livello governativo, affermativi di importanti principi in materia di politica migratoria.

La *Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione* e il *Piano per l'integrazione nella sicurezza Identità e Incontro*, rappresentano, emblematicamente, raccordi paradigmatici ampiamente disattesi negli ultimi anni di gestione politica del fenomeno migratorio in Italia⁹⁶. La prima, per esempio, definita come codice valoriale post-costituzionale⁹⁷, è affermativa del principio secondo cui l'Italia "[...] è impegnata perché ogni persona sin dal primo momento in cui si trova sul territorio italiano possa fruire dei diritti fondamentali, senza distinzione di sesso, etnia, religione, condizioni sociali" e, contestualmente, si ribadisce l'obbligo di rispettare i valori sui cui poggia la società in Italia. Ancora, si aggiunge, che "i diritti di libertà, e i diritti sociali, che il nostro ordinamento ha maturato nel tempo devono estendersi a tutti gli immigrati", mentre nel paragrafo 20 della Carta (titolato "laicità e libertà religiosa"), si ribadisce la conformazione laica dello Stato, fondato sul riconoscimento della piena libertà religiosa individuale e collettiva e si chiarisce che la stessa libertà religiosa deve essere "[...]

VV., *I confini dell'inclusione*, cit., p. 38.

⁹⁶ La Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione è stata adottata nel 2007 per riassumere e rendere espliciti i principi fondamentali dell'ordinamento che regolano la vita collettiva, sia dei cittadini che degli immigrati, cercando di focalizzare i principali problemi legati al tema dell'integrazione. La Carta, redatta secondo i principi della Costituzione italiana e delle principali Carte europee e internazionali dei diritti umani, si sofferma in modo particolare su quei problemi che la multiculturalità pone alle società occidentali (fonte: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/circolari/carta-dei-valori-della-cittadinanza-e-dellintegrazione>). Il *Piano per l'integrazione nella sicurezza Identità e Incontro* è stato redatto nel 2010. Hanno preso parte alla redazione i Ministeri dell'Interno, del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'Istruzione, Università e Ricerca (il Piano è consultabile al seguente link: https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/piano_integrazione_2010.pdf).

⁹⁷ Cfr. N. COLAIANNI, *Una «carta» post-costituzionale?* in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., aprile 2007. Per un approfondimento più recente, P. LILLO, *La «Carta dei valori» della Repubblica italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 40 del 2017.



riconosciuta ad ogni persona, cittadino o straniero, e alle comunità religiose". Ancora più "impegnativi" alcuni passaggi contenuti nel *Piano per l'integrazione nella sicurezza*, ove si afferma che il modello italiano di integrazione è basato sul binomio "Identità e incontro":

«Identità, incontro ed educazione sono le parole chiave di un "modello italiano" di integrazione. Diffidiamo, dunque, dell'approccio culturale per cui il confronto avvenga tra categorie sociali, etniche o religiose, tagliando fuori, in modo ideologico, la responsabilità di ciascuno nell'essere protagonista dell'incontro con l'altro»⁹⁸.

Un approccio nei confronti della persona, dunque, fuori dalla logica categorizzante che tenda a rendere la costruzione del dialogo sociale come sterile interazione tra monadi e che invece punti a valorizzare i vissuti relazionali di ciascun individuo. Ancora più significativi, i successivi indirizzi espressi nel Piano:

Il modello di *Identità Aperta* si basa sul metodo della possibilità di un incontro autentico fondato sulla conoscenza e sul rispetto di ciò che siamo, ricambiato con la naturale curiosità per l'altrui cultura e tradizione. Se l'integrazione vera richiede una relazione reciproca, il centro di tutto è ancora una volta la persona e non lo Stato. Per questo il nostro modello è prettamente sussidiario. Nelle società occidentali spesso predomina la tendenza a considerare lo Stato come primo interlocutore di questi processi: tuttavia l'accoglienza e l'interscambio possono avere luogo solamente laddove via sia un soggetto vivo, con una identità propria, che li propone e li porta avanti, di fronte ad altri soggetti ugualmente vivi. Lo Stato deve essere soprattutto al servizio di questi soggetti. Le misure politiche devono offrire il quadro normativo e preventivo che favorisca l'interazione. Il soggetto adeguato che rende possibile l'interazione necessaria all'integrazione è il popolo, una esperienza umana viva, con la sua tradizione, la sua cultura e i suoi valori⁹⁹.

Secondo l'indirizzo espresso nel *Piano, l'accoglienza e l'interscambio* possono avere luogo soltanto se il soggetto in questione sia *vivo*, con una *identità propria*. In questo senso, si è sostenuto come "l'atteggiamento sempre più critico verso ogni possibilità di *vivere-insieme* si accompagna alla rimessa in questione dell'unità nell'umanità [...]" e, con essa, della stessa possibilità identitaria¹⁰⁰.

⁹⁸ Così nel *Piano per l'integrazione*, cit., p.4.

⁹⁹ *Piano per l'integrazione*, cit., p. 5.

¹⁰⁰ Cfr. **F. TRIKI**, *Dignità e umanità*, in **AA. VV.**, *Lumi sul mediterraneo*, cit., p. 29, che aggiunge come la stessa teoria del *vivere-insieme* non è "affatto un velo ideologico il cui obiettivo è quello di nascondere i conflitti sociali e le lotte di classe", ma, al contrario, è essa



Ci si chiede, a tal punto, come sia possibile realizzare le predette condizioni, considerando l'attuale fisionomia normativa e organizzativa del sistema di accoglienza. Non pare dubbio, infatti, che le misure approvate anziché favorire l'interazione e porre lo Stato *al servizio di questi soggetti*, contribuiscono a realizzare, semmai, la rotta contraria: ponendo il soggetto unicamente al servizio degli adempimenti richiesti dallo Stato nelle procedure predeterminate, si pregiudica qualsiasi tentativo di riaffermazione identitaria e, perciò, le stesse potenzialità interazionali e integranti che, spesso, pur presentandosi formalmente come tali nei documenti esprimenti gli indirizzi ufficiali a livello governativo e istituzionale, celano un intento (politico) assimilazionista¹⁰¹.

Benché "la religione non è, né può essere, l'identità omnicomprensiva di un individuo", come scrive Amartya Sen, è anche vero che, a differenza del generale senso di libertà, che "[...] un senso che deve venire educato", quello religioso "[...] può essere spontaneo e anche incoercibile, che sopravviva malgrado l'ambiente arido od ostile"¹⁰². In questo senso, le sparute previsioni, affermate per lo più in regolamenti, atti secondari e linee guida della P.A., nel duplice binario dell'accoglienza, riguardanti le tutele delle identità religiose, appaiono prive di reale efficacia e destinate, verosimilmente, a subire la prevalenza di valori "altri", primo fra tutti, la sicurezza. Indicativa, in merito a quanto affermato, la disposizione prevista nel d.m. n. 12700 del 20 ottobre 2014, che nel disciplinare l'ingresso nei centri di accoglienza da parte dei soggetti non rientranti nel personale impiegato in struttura, tra cui i Ministri di culto,

stessa "una lotta perpetua contro l'inumano, contro l'inaccettabile che si esprime attraverso la guerra, la violenza e l'odio, manifestandosi come estraneità, orrore e incomprensione, fundamenta dell'edificio del nostro universo"; tutto ciò non sarebbe classificabile come "buono" o come "cattivo", bensì sarebbe "semplicemente parte dell'umano" (p. 38).

¹⁰¹ Esprimono forti critiche sui documenti in questione, rimarcandone la natura (sottesa) *assimilazionista* e confermativa dell'approccio securitario, **M. RUSSO SPENA, V. CARBONE**, *Management delle migrazioni*, cit., pp. 85-138, che rilevano come «le indicazioni securitarie dei documenti governativi - dalla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione (2007), passando per il Piano per l'integrazione nella sicurezza (2010), fino al recente Piano d'integrazione dei titolari di protezione internazionale (2017) - dissimulate da un regime rappresentativo del "noi", come comunità aperta e accogliente, sembrano perseguire, piuttosto, l'obiettivo politico di rassicurazione del ceto medio impoverito - anche dal welfare - italiano» (pp. 98-99). Di un "uso nazionalista del diritto" causato dalle prassi assimilatorie, parla **M. RICCA**, *Culture interdette*, cit., pp. 67-68, che evidenzia come le stesse prassi assimilatorie se, da un lato tendono ad assicurare sul piano formale, "la soddisfazione delle istanze di tutela giuridica a sfondo economico", dall'altro "applicano il diritto uguale per tutti, cioè le generazioni legislative, misconoscendo la diversità culturale", producendo "pratiche di riconoscimento per *amputazione*".

¹⁰² **A.C. JEMOLO**, *I problemi pratici della libertà*, cit., p. 32.



subordina l'accesso a una specifica richiesta di autorizzazione da indirizzare alla Prefettura; questa, una volta acquisito il nulla osta della Questura competente, deve inviare tempestivamente le richieste ai competenti uffici del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione per il preventivo parere che, se favorevole, una volta ottenuto dalla Prefettura, consente alla stessa di autorizzare l'ingresso ai soggetti istanti, comunicando i nominativi all'ente gestore¹⁰³.

La procedura, estremamente complessa, viene appesantita, poi dal fatto che: (I) la richiesta di autorizzazione di accesso ai centri da parte dei soggetti elencati nella disposizione deve essere inoltrata con congruo anticipo rispetto alla data di accesso richiesta (onde consentire alla Prefettura di ottenere il rilascio del nulla osta); (II) la procedura descritta, da ripetersi ogni qualvolta si richiede l'accesso al centro, può essere ovviata soltanto per i giornalisti e i foto-cineoperatori, per i quali, la Prefettura, può rilasciare un'unica autorizzazione valida per tutta la durata della collaborazione¹⁰⁴. Appare quantomeno sorprendente che mentre per i giornalisti e i foto-cineoperatori la Prefettura può, discrezionalmente, rilasciare un'unica autorizzazione e consentire, pertanto, un accesso libero e continuativo durante il tempo della collaborazione, per le altre categorie di soggetti, compresi i ministri di culto, tale possibilità non sia prevista.

Anche in questo caso, dunque, le esigenze di sicurezza comprimono il diritto per lo straniero di esercitare la sua libertà di culto, subordinando l'assistenza spirituale a una serie di procedure autorizzanti che finiscono col pregiudicare la stessa (eventuale) esigenza di ricevere l'assistenza. Si aggiunga, inoltre, che le complicazioni testé evidenziate devono essere contestualizzate con altri due (macro) fattori ostativi all'esercizio della libertà di culto. *In primis*, ovviamente, la ridotta libertà di circolazione e di movimento (che varia in base alle varie tipologie di accoglienza), che non consente ai migranti di poter raggiungere i luoghi di culto; secondariamente, appaiono significative, per il tema di cui si tratta, le problematiche riscontrate nei CIE/CPR e messe in evidenza dal *Garante Nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale*. Nel *Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione e negli hotspot in Italia*, riferito al primo anno di attività (2016/2017), infatti, tra le maggiori criticità rilevate nella gestione dei centri oggetto di valutazione del rapporto¹⁰⁵, rientrano quelle riferibili all'esercizio delle attività culturali e

¹⁰³ Cfr. art. 6 del *Regolamento recante "criteri per l'organizzazione dei centri di identificazione ed espulsione previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1992 n. 286 e successive modificazioni"* (d.m. n. 12700 del 2014).

¹⁰⁴ Art. 6, quinto comma.



religiose dei migranti. Nella sezione del *Rapporto* dedicato alle raccomandazioni circa le criticità d'ordine generale riscontrare presso i CIE, il *Garante* fa presente quanto segue:

“Le strutture visitate hanno evidenziato una notevole carenza di attività comuni, spazi di aggregazione e luoghi di culto. [...] il regolamento unico dei CIE del Ministro dell'Interno del 20 ottobre 2014 prevede all'articolo 4 lettera h) l'organizzazione di attività ricreative, sociali e religiose in spazi dedicati e la possibilità di avvalersi della collaborazione di soggetti esterni per la realizzazione di attività integrative, di tipo ricreativo (art. 5 lettera f). Tale possibilità risulta materialmente inibita qualora non siano stati previsti o attrezzati idonei locali”¹⁰⁶.

Alla luce di tale rilievo, e considerata l'importanza delle attività in questione, il *Garante* raccomanda di

“allestire e attrezzare, con urgenza, spazi idonei alle previste attività ricreative e aree dedicate alla preghiera, invitando il Ministro dell'Interno a uno stringente monitoraggio circa l'effettiva erogazione di suddette attività da parte dell'ente gestore”¹⁰⁷.

Da notare che nel passaggio citato si fa presente che le misure da adottare, per ovviare alle carenze in questione, devono essere prese con *urgenza*, a volere sottolineare non solo la gravità della carenza nello specifico e, in particolare, della sua indifferibilità, ma (soprattutto) l'obbligo, per il Ministro dell'Interno, di rendere effettivo l'esercizio di questo diritto, effettuando un monitoraggio stringente, circa l'erogazione dei servizi anzidetti da parte dell'ente gestore¹⁰⁸.

E, tuttavia, in altri paesi dell'Unione europea si sono sperimentate soluzioni diverse e assai più rispettose dei diritti in questione. In Spagna, per esempio, pur essendo la *Ley Orgánica* 7/1980 sulla libertà religiosa, anteriore rispetto all'apertura dei centri di internamento per stranieri¹⁰⁹, le

¹⁰⁶ Cfr. *Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione e negli hotspot in Italia* (2016/2017 primo anno di attività), p. 4, che raccoglie i resoconti delle visite nei Centri di identificazione e espulsione (CIE) e negli *hotspot* effettuate dal Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, nel primo anno di attività in forza del mandato di cui all'art. 7 lettera e) del decreto legge n. 146 del 23 dicembre 2013, convertito in legge n. 10 del 21 febbraio 2014. Il rapporto è consultabile sul sito del Garante nazionale (www.garantenazionaleprivatiliberta.it).

¹⁰⁷ *Rapporto sulle visite*, cit., p.5.

¹⁰⁸ In generale, nel *Rapporto* le criticità segnalate in termini generali per quello che concerne la mancanza di spazi idonei adeguati alla preghiera, sono segnalate e specificate ulteriormente per i singoli CPR e gli *hotspots* oggetto di valutazione del rapporto.

¹⁰⁹ Infatti la *Ley Orgánica* istitutiva dei Centri di espulsione in Spagna è datata 7 luglio



single confessioni hanno stipulato accordi con il Ministero dell'Interno volti a rendere maggiormente effettivo l'esercizio del culto per i fedeli internati. Negli accordi siglati con la *Conferenza Episcopale*¹¹⁰, la *FEREDE*¹¹¹, la *FCJE*¹¹² e la *CIE*¹¹³, infatti, vi è l'affermazione di una serie di facoltà relative alle esigenze culturali per i fedeli migranti e se ne disciplina la stessa organizzazione. Alcune di queste facoltà hanno identico contenuto rispetto a quanto affermato nei regolamenti e nei decreti ministeriali riguardanti l'organizzazione dei "servizi religiosi" nei centri di trattenimento italiani; per altro verso, invece, sono elencate alcune libertà/facoltà più aderenti alle specificità culturali delle confessioni di appartenenza.

In generale, negli accordi siglati, le prestazioni oggetto dell'assistenza religiosa, riguardano la possibilità di celebrare i riti religiosi nei giorni e nelle festività prestabilite dalle singole confessioni religiose (con ampia decidibilità di qualsiasi giorno infrasettimanale); la visita agli stranieri internati da parte del responsabile dell'assistenza spirituale; in generale, la celebrazione degli atti di culto previsti nei calendari liturgici; lo svolgimento di attività di formazione e d'istruzione religiosa da tenere all'interno del centro, oltre alle eventuali attività di consulenza su questioni etico-religiose promosse o chieste dagli interessati; assistenza agli stranieri in materia di regole religiose alimentari e relative attività di consulenza, per i responsabili dei centri, sulle prescrizioni alimentari previste dalle singole confessioni firmatarie degli accordi; infine, una norma comune a tutti gli

1985, come ricordato nelle premesse intenzionali degli accordi citati.

¹¹⁰ Convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior y la Conferencia Episcopal Española para garantizar la asistencia religiosa católica en los centros de internamiento de extranjeros de 12 de junio de 2014 (consultabile al seguente link: http://www.observatorioreligion.es/upload/25/09/Convenio12_06_2014_Estado-Conferencia_Episcopal_establecimientos_penitenciarios.pdf).

¹¹¹ Convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior y la Federación de entidades religiosas evangélicas de España para garantizar la asistencia religiosa evangélica en los centros de internamiento de extranjeros - en Madrid, 4 marzo de 2014 - (consultabile al seguente link: http://www.observatorioreligion.es/upload/03/33/Convenio_4_03_2015_M_Interior-FEREDE_centros_internamiento_extranjeros.pdf).

¹¹² Convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior y la Comunidades Judías de España para garantizar la asistencia religiosa Judías en los centros de internamiento de extranjeros - en Madrid, 4 marzo de 2014 - (consultabile al seguente link: http://www.observatorioreligion.es/upload/27/19/Convenio4_03_2015_Estado-FCJE_centros_internamiento_extranjeros.pdf).

¹¹³ Convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior y la Comisión Islámica de España para garantizar la asistencia religiosa Islámica en los centros de internamiento de extranjeros - en Madrid, 4 marzo de 2015 - (consultabile al seguente link: http://observatorio.hispanomuslim.es/archivo/convenio_asistencia_religiosa_cies.pdf).



accordi, a “chiusura” del micro-sistema pattizio di assistenza religiosa, che prevede come debba essere concessa qualsiasi altra attività di assistenza religiosa direttamente connessa allo sviluppo (integrale) religioso dello straniero trattenuto¹¹⁴.

Il meccanismo di bilateralità pattizia, in questo senso, è foriero di quelle garanzie necessarie relativamente al grado di attuazione della libertà religiosa dell'individuo, poiché supera i limiti (di contenuto) normativi (originantesi dall'antiorità della *Ley Organica* rispetto all'apertura dei centri di trattenimento e alle conseguenti esigenze di assistenza spirituale emersi a seguito dell'apertura e della diffusione degli stessi centri), pur avendo, come presupposto assiologico-normativo di legittimazione, la stessa *Ley Organica*, oltre all'art. 16 della Costituzione spagnola¹¹⁵. Vi è da constatare, tuttavia, come gli accordi menzionati, pur rappresentando un fatto positivo, poiché implementativi delle tutele poste a presidio delle libertà religiose degli individui, rischierebbero di perdere la loro reale efficacia sistemica qualora dovessero essere assunti come strumenti esclusivi (e, di fatto, escludenti) di regolamentazione della materia in questione:

“La regulación de la libertad religiosa no se puede circunscribir a las confesiones que han alcanzado un acuerdo con el Estado, pues en ese caso los instrumentos de cooperación terminan perdiendo su razón de ser: dejan de ser una herramienta para garantizar un real reconocimiento de la libertad religiosa según las dictatos propios de cada creencia, para constituirse en el Derecho común que regula la libertad religiosa, pero un Derecho común aplicable exclusivamente a unas concretas confesiones”¹¹⁶.

¹¹⁴ In particolare, l'ultima previsione è comune a tutti gli accordi: «*Aquellas otras actividades asistenciales directamente relacionadas con el desarrollo religioso integral del interno*».

¹¹⁵ Art. 16 Costituzione spagnola (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Aprobada por Las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978 Ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978 Sancionada por S. M. el Rey ante Las Cortes el 27 de diciembre de 1978): 1. È garantita la libertà ideologica, religiosa e di culto dei singoli e delle comunità senza altra limitazione, nelle loro manifestazioni, che quelle necessarie per il mantenimento dell'ordine pubblico garantito dalla legge. 2. Nessuno potrà essere obbligato a dichiarare la propria ideologia, religione o convinzione. 3. Nessuna confessione avrà carattere statale. I pubblici poteri terranno conto delle convinzioni religiose della società spagnola e manterranno le conseguenti relazioni di cooperazione con la Chiesa cattolica e le altre confessioni.

¹¹⁶ Così **M. RODRÍGUEZ BLANCO**, *Immigración libertad religiosa en España. La asistencia religiosa en los centros de internamiento de extranjeros*, in **AA. VV.**, *Fenomeni migratori*, cit., pp. 64-65.



Di là della criticità opportunamente segnalata, non si può non constatare come la dinamica sviluppatasi nel contesto spagnolo sia di gran lunga preferibile rispetto all'amministrativizzazione *tout court* dei diritti fondamentali per come concepita nel contesto italiano, in cui le sporadiche previsioni poste a garanzia del profilo identitario-religioso del soggetto, sono lasciate alle dinamiche gestionali e organizzative degli enti gestori dei centri e, soprattutto, condizionate dai regimi di sicurezza a cui gli stessi devono adeguarsi nell'ambito dell'erogazione dei servizi nel centro, compresi i servizi afferenti alla dimensione religiosa dell'individuo.

In definitiva, si ribadisce, ancora una volta, come il quadro emergente dell'attuale situazione appaia gravemente lesivo dei diritti fondamentali dell'individuo, fra tutti, quello relativo alla libertà di culto. Il ridimensionamento della dimensione progettuale integrata, ha fatto sì che i diritti, nel significato "forte" del termine¹¹⁷, siano stati frazionati e resi effettivi soltanto per un ridotto numero di migranti, pochi "fortunati" a cui i progetti di accoglienza possono riservare iniziative volte all'emersione identitaria e sociale, valorizzando le attitudini personali e le componenti etiche, religiose e culturali di ognuno.

La democrazia, come spazio di *ospitalità* e convivenza in grado di promuovere diritti (individuali) e unità allo stesso tempo, deve fare i conti con la sua stessa deriva *inospitale*, frutto di un'idea di nazione (che la anima) in continua espansione (regressiva) anti-umanista¹¹⁸, produttrice di soggettività deboli¹¹⁹.

Tale situazione, oltre a pregiudicare lo stesso diritto all'esistenza del migrante, ci pone davanti a una precarietà sistemica degli articolati normativi affermativi dei diritti e delle libertà fondamentali, la cui "violazione drammatica e sistematica" ne rivela, fundamentalmente, la loro

¹¹⁷ Sulla significanza "forte" dei diritti, fondamentale l'opera di **R. DWORKIN**, *I diritti presi sul serio*, il Mulino, Bologna, 1982, traduzione italiana a cura di F. ORIANA, pp. 273-275.

¹¹⁸ Sul rapporto tra l'idea di nazione e la conformazione democratica dello Stato, si veda **M. REALE**, *"Vivere insieme con dignità"*, cit., pp. 53-56.

¹¹⁹ Così **G. AVALLONE**, *Politiche europee delle migrazioni e politiche dell'accoglienza in Italia: tra produzione di soggetti deboli e alternative eretiche*, in **AA. VV.**, *Il sistema di accoglienza in Italia*, cit., p. 160, che aggiunge come la produzione di soggetti deboli non sarebbe l'unico vettore attivo nel campo di forze delle politiche delle migrazioni e dell'accoglienza; bensì, tale processo "si è combinato con i vettori del movimento sociale delle migrazioni, delle mobilitazioni dei migranti nell'accoglienza e delle iniziative di critica e denuncia di gruppi di nazionali in collaborazione o contatto con persone richiedenti asilo"; in sostanza, aggiunge ancora Avallone, il regime europeo delle migrazioni nella crisi, nonostante la "molteplicità delle forze istituzionali, economiche e politiche interessate ad implementarlo, risulta instabile, con linee di tendenza che non riescono a consolidarsi [...]".



“radicale necessità” se, davvero, “si vogliono affrontare le questioni rivelate da uno sguardo impietoso sul mondo e sulle sue tragedie”¹²⁰. Il futuro stesso degli ordinamenti democratici, di quello europeo in particolare “passa attraverso la rete dei diritti fondamentali della persona [...] attorno a cui costruire un assetto politico istituzionale (di governo dello spazio pubblico) capace di stabilire la giusta tensione tra unità e pluralità”¹²¹.

In questo frangente, va misurato il tenore effettivo di esercizio della libertà religiosa, come riacquisizione dell’identità personale del migrante, processo che è contestuale al ruolo che fedi religiose hanno assunto nello spazio pubblico, ove tendono a proiettarsi “ridisegnando gli sbiaditi connotati della soggettività pubblica e costituzionale, sottraendola all’inespressività o all’inflazione di senso”¹²². E allora, diventa cruciale comprendere come l’attuale fisionomia dell’accoglienza del migrante in Italia rappresenta, verosimilmente, lo spaccato di uno stato di salute (generale) della libertà religiosa che fatica a evolversi in senso personalistico e sociale. Recentemente, in dottrina, si è sottolineato come ci sarebbe bisogno di

“una idea di libertà religiosa e di coscienza capace di concorrere alla costruzione di una cittadinanza inclusiva e attiva” e, nello specifico, di “un’idea matura di libertà religiosa, consapevole di concorre insieme alle altre libertà fondamentali [...] tanto alla sicurezza e rafforzamento di un società plurale, quanto all’adempimento dei principali doveri di solidarietà sociale”¹²³.

Il tema introdotto in questo contributo, in sostanza, vuole rimarcare l’inscindibile legame esistente tra le identità plurali dei singoli individui catapultati nel complesso mondo delle migrazioni, la loro fede religiosa e i compiti della Repubblica di garantire loro non solo i diritti inviolabili dell’uomo e della libertà religiosa in particolare, ma, allo stesso tempo, di attuare quegli inderogabili doveri di solidarietà politica e sociale (ex art. 2 Cost.), che troverebbero, nella realizzazione delle condizioni di effettivo esercizio delle libertà democratiche impedito nella gran parte dei Paesi di

¹²⁰ Così **S. RODOTÀ**, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 92-93.

¹²¹ Cfr., sul punto, **G. MACRÌ**, *Costituzione europea interculturale (multilevel) e nuovo umanesimo giuridico*, in **AA. VV.**, *Lumi sul mediterraneo*, cit., p. 143.

¹²² In questo senso, **M. RICCA**, *Culture interdette*, cit., p. 195.

¹²³ Così Alessandro Ferrari, citato da **R. MAZZOLA**, *Ordinamento statale e confessioni religiose. La politica delle fonti di diritto in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 34 del 2018, p. 7.



provenienza - *ex art. 10 Cost.* - il presupposto per una dignitosa convivenza nella cornice democratica, laica e pluralista¹²⁴.

¹²⁴ Di una laicità effettivamente pluralista, che individuerrebbe una forma di tutela diretta della persona all'interno del quadro democratico e costituzionale, si veda **A. MANTINEO, D. BILOTTI**, *Il principio di laicità. Inquadramento costituzionale e orientamenti giurisprudenziali*, in **AA. VV.**, *Principi costituzionali*, cit., pp. 461-505. Di laicità inclusiva quale soluzione alla conflittualità culturale e religiosa, parla **M. FERRANTE**, *I diritti dei migranti tra diritto, religione e cultura*, in **AA. VV.**, *Fenomeni migratori*, cit., pp. 96-97 che, in relazione alle complessità identitarie religiose e culturali, auspica «[...] una legge sulle diversità religiose che coniughi "diritto", "religione" e "cultura" dando vita a un sistema normativo di mediazione delle nuove conflittualità sociali, operando nel quadro di una nozione di laicità al tempo stesso inclusiva e identitaria, intesa come consapevolezza del patrimonio di legittimazione della nostra società che costituisce, al contempo, criterio e limite dell'azione dello Stato (p. 97).