

LA TUTELA DELLA LIBERTÀ DI CULTO DEI MIGRANTI NEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA IN ITALIA

STEFANO MONTESANO

Università degli Studi «Magna Græcia» di Catanzaro

Abstract: Il contributo analizza il quadro normativo italiano in materia di tutela della libertà di fede nell'ambito del sistema di accoglienza per migranti e approfondisce alcuni profili funzionali riguardanti l'organizzazione dell'accoglienza in Italia. Vengono evidenziate le principali criticità rinvenibili nel settore considerato, anche alla luce delle recenti riforme legislative intervenute in materia.

Parole chiave: libertà religiosa; migrazione; dignità umana; accoglienza; diritti fondamentali;

Resumen: Este trabajo analiza el marco normativo italiano en materia de tutela de la libertad religiosa en el ámbito del sistema de acogida de inmigrantes y profundiza en algunos elementos básicos relacionados con el sistema de acogida en Italia. Se destacan las principales críticas que se producen en el ámbito de estudio también a la luz de las recientes reformas legislativas acaecidas en la materia.

Palabras clave: libertad religiosa; migración; dignidad humana; acogida; derechos fundamentales.

SOMMARIO: 1. La tutela della libertà religiosa nei circuiti di accoglienza per stranieri. L'inquadramento normativo. 2. La condizione del migrante tra libertà e dignità (negate). 3. L'accoglienza integrata e il paradigma identitario del migrante. Dignità umana e libertà religiosa nella gestione del fenomeno immigratorio in Italia. Prime conclusioni.

1. LA TUTELA DELLA LIBERTÀ RELIGIOSA NEI CIRCUITI DI ACCOGLIENZA PER STRANIERI. L'INQUADRAMENTO NORMATIVO

La tutela della libertà di religione all'interno dei sistemi di accoglienza è materia di non semplice definizione settoriale poiché, pur inquadrabile nell'ambito dei profili tematici che la manualistica ecclesiasticistica qualifica come «assistenza spirituale» nelle comunità separate e/o segreganti, soffre della complessità strutturale che caratterizza l'architettura dell'intero sistema di accoglienza per stranieri. Senza volerci dilungare sul tema in questione, preme segnalare come l'organizzazione dei servizi di accoglienza in Italia si struttura in diverse fasi cronologiche, a cui corrispondono differenti trattamenti in ordine all'erogazione dei servizi essenziali e non¹. A partire dal 2017² poi, sono state introdotte nuove leggi in materia che hanno ridefinito –concettualmente e materialmente– la fisionomia del sistema di accoglienza che, da ultimo, con la

¹ Il sistema di accoglienza in Italia si articola su più livelli e comprende una serie di sigle che identificano differenti fasi/condizioni di accoglienza riservati agli stranieri. Gli *Hubs* regionali sono strutture nelle quali i richiedenti protezione internazionale trovano collocazione per il tempo strettamente necessario alla formalizzazione della domanda di asilo. I CDA (Centri di accoglienza), istituiti con decreto legge n. 451/1995 (conv. in legge n. 563 del 1995), per far 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. 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. 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. I CPR (Centri di Permanenza per il Rimpatrio), sono stati così rinominati dal decreto legge «Minniti-Orlando», n. 13 del 2017 (conv. con mod. 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 ed assistenza), istituiti dalla l. n. 40 del 1998 e, successivamente, di CIE (Centri di identificazione ed espulsione), secondo quanto stabilito dal d. l. n. 92 del 2008 (conv. con mod. dalla legge n. 125 del 2008). Infine, la seconda accoglienza costituita dai sistemi SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati) che ha sostituito il sistema SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati). Con l'ultima riforma introdotta in materia (decreto legge n. 130 del 2020) il sistema di seconda accoglienza dovrebbe assumere una diversa sigla dato che nella novella in questione è chiamato come Sistema di accoglienza e integrazione (SAI).

² Il riferimento è il decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante «Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale», convertito con mod. nella legge 13 aprile 2017, n. 46.

riforma del 2018³, ha subito radicali cambiamenti *in pejus*, solo in parte mitigati dalla recentissima approvazione del decreto legge n. 130/2020 proposta dal governo attuale⁴.

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»⁵ (anche definite come comunità separate o chiuse), trova fondamento nel nucleo assiologico rinvenibile nell'art. 19 della Costituzione, in combinato disposto con gli artt. 2 e 3, c. II, Cost. 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*⁶.

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, oltre a porre al centro della questione il tema della libertà religiosa dei soggetti in questione⁷; 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

³ Si rinvia al 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», conv. con mod. dalla legge 1 Dicembre 2018, n. 132.

⁴ Recentemente è stato approvato il decreto legge del 21 ottobre 2020, n. 130 recante «Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131 bis, 391 bis, 391 ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico».

⁵ Cfr. sul punto VITALI Enrico, CHIZZONITI Antonio Giuseppe, *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, edizione XIII, Giuffrè, Milano 2018, cit., p. 207.

⁶ Cfr. in questo senso, LOLLO Andrea, «Il principio d'eguaglianza e le sue declinazioni tra ordinamento costituzionale e ordinamento europeo», in *Principi Costituzionali*, a cura di Ventura L. e Morelli A., 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 PORCIELLO Andrea, *Una definizione filosofica di eguaglianza politica attraverso tre questi fondamentali*, in *Principi Costituzionali*, cit., pp.351-381.

⁷ Per un approfondimento sul tema, si veda FRENI Fortunato, *Flussi migratori, diritto e religione nella polis euro-mediterranea*, in *Stato, Chiese e Pluralismo confessionale*, Rivista telematica www.statochiese.it, 19 novembre 2012.

rendere ancor più effettivo il diritto in questione⁸. Un primo riferimento normativo, antecedente all'introduzione del D.lgs n. 142 del 2015⁹, 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 (*Centri di identificazione ed espulsione*, oggi rinominati CPR, *Centri di Permanenza per il Rimpatrio*), 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»(comma I); 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 socializzazione e la libertà di culto nei limiti previsti dalla Costituzione» (comma II) 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 (...)» (comma VII)¹⁰.

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 di individuazione degli stessi ministri di culto, rischia di limitare l'efficacia attuativa della norma stessa¹¹. In

⁸ Si veda DANIELE Odilia, «Il caso delle nuove comunità segreganti: i centri per l'immigrazione», in *Fenomeni migratori, diritti umani e libertà religiosa*, a cura di Ingoglia A. e Ferrante M., libreriauniversitaria.it edizioni, Padova 2017, pp.187-197.

⁹ Il riferimento è al decreto legislativo del 18 agosto 2015, n. 142: «Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale».

¹⁰ 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 DANIELE Odilia, «Il caso delle nuove comunità segreganti: i centri per l'immigrazione», in *Fenomeni migratori, diritti umani e libertà religiosa*, cit., p. 196.

¹¹ 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 religio-

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 indica, primariamente, le figure del difensore legale e quella del ministro di culto, come a voler 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 CIE/CPR¹².

Si riporta all'art. 21 del D. p. R. n. 394 del 1999, anche l'art. 7 del D. lgs n. 142 del 2015 (condizioni di trattenimento) che, al comma II, consente l'accesso ai CPR e garantisce la libertà di colloquio tra i richiedenti e i ministri di culto, salve eventuali limitazioni stabilite da specifiche direttive ministeriali (comma III). Anche nei Centri governativi di prima accoglienza (CDA, CPSA), secondo quanto previsto dal successivo art. 10 (modalità di accoglienza), comma I, 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 (comma III), 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, gli riconosce il diritto di «professare la propria religione e di avere la relativa assistenza spirituale», formalizzando, dunque, il diritto ad 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 culturale. Altre disposizioni dello stesso tenore si ravvisano nel *Regolamento recante criteri per l'organizzazione dei centri di*

se 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 ed in particolare per i fedeli musulmani che fino ad oggi sono risultati la stragrande maggioranza degli stranieri transitati per detti centri». Cfr. VITALI Enrico, CHIZZONITI Antonio Giuseppe, *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, cit. p. 217.

¹² Sulle criticità riscontrate nei Centri di identificazione ed espulsione in Italia, si veda il relativo *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)).

*identificazione ed espulsione*¹³, ove è previsto (art. 4, lett. *h*) che l'ente gestore debba organizzare le «attività ricreative, sociali e religiose in modo da consentire 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 ad una specifica autorizzazione da parte della Prefettura che, a sua volta, deve acquisire il nulla osta della Questura, prima di poter concedere la predetta autorizzazione¹⁴.

Circa le modalità di svolgimento delle visite da parte dei ministri di culto è consentito l'accesso ai luoghi (eventualmente) destinati al culto e incontrare anche più di una persona contemporaneamente, compatibilmente con le esigenze di sicurezza valutate dal responsabile della vigilanza del Centro¹⁵. Al regolamento, inoltre, è allegata la *Carta dei diritti e dei doveri dello straniero* nel CIE, anch'essa affermativa del diritto alla libertà di culto e all'assistenza religiosa¹⁶. Emerge, in sostanza, un quadro normativo piuttosto frammentato, nel quale le diverse specificazioni settoriali riferibili alle tutele delle libertà di fede risentono della rigidità tipica della regolamentazione autoritativa.

La tendenza alla burocratizzazione delle tutele in materia di libertà di culto trova formale conferma, inoltre, nei decreti ministeriali riguardanti lo schema di capitolato di gara d'appalto sul funzionamento 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-

¹³ 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».

¹⁴ 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 richiesta».

¹⁵ Art. 7, comma 4, del Regolamento: «I ministri di culto possono accedere ad 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».

¹⁶ *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».

to, modificativo/sostitutivo di quelli emanati negli anni precedenti¹⁷. Nella relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza (anno di riferimento 2017) il paragrafo 2.3, illustrativo dei criteri generali su cui si basa lo schema di capitolato, si rileva una significativa novità riguardante la suddivisione dei lotti in cui vengono distinte le prestazioni. Il riferimento è a quanto previsto nel servizio sulla fornitura dei pasti e delle derrate alimentari, che deve tener conto, oltre che delle quantità minime indicate nell'allegato tecnico, anche delle «tradizioni culturali e religiose degli stranieri», oltre a quelle connesse allo stato di salute¹⁸. Sempre in riferimento ai riconoscimenti identitari sulle regole alimentari religiose (RAR), il decreto ministeriale del 20 novembre 2018 –recante lo schema di capitolato e i relativi allegati¹⁹– dispone 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, che «devono essere rispettati i vincoli costituiti dalla 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

¹⁷ 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 decreto ministeriale del 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).

¹⁸ «Lo Schema si pone l'esplicito obiettivo di organizzare la prestazione dei servizi in 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 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), cit., p. 34.

¹⁹ 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>).

gli stranieri accolti, al fine di garantire il rispetto delle abitudini alimentari in base alle tradizioni culturali e religiose», formula che viene replicata –seppur qualche variazione terminologica– negli altri allegati riguardanti l'erogazione dei servizi di assistenza alimentare per i migranti²⁰.

Il richiamo all'osservanza delle regole alimentari religiose, appare certamente opportuno per almeno due ordini di ragioni: la prima da ricondursi alla più generale tutela dell'identità religiosa del migrante; la seconda, invece, da riferirsi agli obblighi imposti ai soggetti privati gestori dei servizi di accoglienza. In merito a questo secondo profilo, occorre ribadire come l'ente a cui spetta predisporre l'erogazione dei servizi di accoglienza –dopo il regolare espletamento della procedura del bando di gara– dovrebbe necessariamente organizzare il servizio in questione in funzione di quanto previsto dalle normative vigenti nel settore considerato e, in particolar modo, secondo quanto disposto dallo Schema di capitolato del 2018, che all'art. 1, co. 9, afferma il principio per cui l'organizzazione dei servizi di accoglienza deve essere 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 (...)». Tuttavia, è stato puntualmente rilevato come nonostante la previsione di cui all'art. 1, co. 9, dello Schema, nelle specifiche tecniche nessuna indicazione sia stata prevista, in realtà, «affinché i soggetti partecipanti alla gara debbano dimostrare la loro capacità di organizzare i servizi in modo da garantire il pieno rispetto dei diritti» in relazione a quanto previsto dall'art. 10 del D. lgs n. 142 del 2015²¹. In questo senso, si evidenzia una criticità strutturale dovuta al fatto che il servizio di assistenza spirituale e le modalità di predisposizione dello stesso siano interamente affidate alla gestione privata, limitandosi, lo Stato, ad effettuare dei controlli presso i centri per verificare la regolare esecuzione del contratto e, nei casi di riscontro di eventuali irregolarità, ad esigere il pagamento di clausole penali²². Nonostan-

²⁰ Sull'importanza delle regole alimentari religiose nell'attuale conformazione multiculturale della società, si vedano: *Cibo, religione, diritto. Nutrimento per il corpo e per l'anima*, a cura di Chizzoniti A. G., Libellula Ed., Tricase (LE), 2015; FUCILLO Antonio, *Il cibo degli dei. Diritto, religioni, mercato alimentare*, Giappichelli, Torino 2016.

²¹ In questo senso VETTORI Nicoletta, *Servizio pubblico di accoglienza e diritti fondamentali dei richiedenti asilo. Profili di illegittimità della riforma introdotta dal D. L. n. 132/2018*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2019, p. 146.

²² In base a quanto stabilito dall'art. 19 (*Sistema dei controlli*), co. 1: «Al fine di assicurare la regolare esecuzione del contratto ed il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, la Prefettura, secondo le linee di indirizzo fornite dal Ministero dell'interno, svolge controlli periodici dei centri, anche avvalendosi di nuclei ispettivi costituiti mediante la collaborazione di organismi, enti ed istituzioni pubbliche presenti sul territorio» e dall'art. 21 (*Penali*), che al co. 1 dispone: «La Prefettura, in caso di mancate o inesatte esecuzioni delle prestazioni oggetto del contratto, rilevate in sede di controllo,

te l'importanza del servizio come diretta espressione ed attuazione dell'art. 19 Cost., l'intervento da parte delle istituzioni statali per l'attuazione del *diritto* (fondamentale) in questione, resta pur sempre *successivo* ed *eventuale*, rispetto ad altre esigenze organizzative e gestionali²³, ed, infatti, risulta preponderante e decisivo l'assetto organizzativo dell'ente gestore che pur nel rispetto delle normative richiamate, gode di un (eccessivo?) margine di discrezionalità operativa²⁴. Ancora su questo aspetto, è stato evidenziato come negli stessi atti di programmazione degli affidamenti non sia prevista alcuna disposizione volta ad assicurare l'impegno, da parte dei gestori dei centri, a garantire il rispetto del pluralismo religioso, morale e culturale nell'ambito dell'organizzazione delle strutture di permanenza e nell'erogazione dei servizi, in modo da tutelare le diverse sensibilità e i diversi orientamenti delle persone accolte²⁵. A conferma del carattere residuale dei servizi destinati all'esercizio del culto e, più in generale, dei servizi riferibili alla *persona*, depone un altro fattore, vale a dire che nello Schema del 2018 non vi sono indicazioni sull'organizzazione del tempo libero e di quello riservato alle esigenze personali e, ancor più nello specifico, manca un'indicazione volta a predisporre spazi adeguati per l'espletamento delle funzioni religiose, tutte indicazioni che, pur nella loro formulazione generica, erano presenti negli Schemi di capitolato in vigore negli anni precedenti²⁶.

Nello schema del 2017, ad esempio, vi è un'articolata descrizione delle risorse strumentali e del personale da impiegare (art. 5), con espressa previsione per cui 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

applica una penale variabile, a seconda della gravità, tra il 5 per mille e il 5 per cento dell'importo contrattuale mensile, IVA ed oneri della sicurezza esclusi, per ogni inadempimento riscontrato, fatto salvo il risarcimento per l'ulteriore danno, ai sensi dell'articolo 1382 del codice civile».

²³ «(...) condizionare l'inveramento di libertà fondamentali all'accertata disponibilità di risorse (divenute, ormai, economicamente scarse) rischierebbe di degradare un diritto della persona umana a una mera aspettativa assoggettata a una verifica di sostenibilità finanziaria, con conseguenze inaccettabili quanto al reale godimento delle gaurentigie costituzionali». Così PARISI Marco, *Uguaglianza nella diversità. Identità religiose e democrazia costituzionale*, in Stato, Chiese e Pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 19/2018, p.12.

²⁴ Nello stesso senso, VALSECCHI Annibale, *L'assistenza spirituale nelle comunità separate*, in *Nozioni di Diritto Ecclesiastico*, a cura di Casuscelli G., Giappichelli, Milano 2012, pp. 233-234

²⁵ Così VETTORI Nicoletta, *Servizio pubblico di accoglienza e diritti fondamentali dei richiedenti asilo. Profili di illegittimità della riforma introdotta dal D. L. n. 132/2018*, cit., p. 146.

²⁶ In particolare nello schema di capitolato d'appalto del 2008 –approvato con decreto ministeriale del 21 novembre 2008– nelle specifiche tecniche integrative del capitolato relativi all'appalto di servizi e forniture per la gestione dei centri di accoglienza per richiedenti asilo (All. 1C), l'art. 1, lett. d, prevede(va), in riferimento all'organizzazione del tempo libero, che il servizio «provvede all'organizzazione delle attività ludico-ricreative, sportive e culturali (...) nonché all'espletamento delle funzioni religiose» (p.3).

esigenze di carattere culturale e religioso delle donne presenti nel centro»; tale previsione non è stata riprodotta nello schema del 2018²⁷. 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 religione²⁸; 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, tre 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 ad 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 religiosa²⁹.

²⁷ Art. 5, comma 2 dello Schema c.a. 2017: «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».

²⁸ *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* ed 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 ed 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 ed all'appartenenza culturale/religiosa dei richiedenti asilo. Cfr. *Linee Guida 8* sulle condizioni di detenzione.

²⁹ 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>).

2. LA CONDIZIONE DEL MIGRANTE TRA LIBERTÀ E DIGNITÀ (NEGATE)

Come si evince anche dalle linee guida EASO, il reticolato normativo (e l'indirizzo operativo) a livello comunitario, tiene conto di tutta una serie di specificità dei diversi soggetti e della identità personale di ciascuno, la cui tutela si rende fondamentale per assicurare l'effettiva protezione della dignità umana. E' stato messo in evidenza, infatti, come il modo di vivere l'appartenenza religiosa da parte del migrante, pur nelle differenze dei culti professati e nella diversa importanza che la stessa religione riveste nel tessuto sociale e politico dei Paesi ospitanti, può contribuire a «leggere» il fenomeno migratorio nelle sue eterogenee sfumature antropologiche, politiche e sociali. Le –pur rilevanti– differenze politiche, sociali ed economiche esistenti tra i Paesi ospitanti consentono comunque sia di rilevare come la funzione della religione, nell'ambito dei percorsi di vita dei migranti, possa incidere significativamente sulle prospettive di (ri)definizione identitaria; da questo punto di vista, in particolare, proprio i gruppi e le organizzazioni confessionali/religiose svolgerebbero

«un importante ruolo nella creazione di comunità e come fonti di assistenza sociale ed economica per chi si trova nella necessità (...). L'idea di comunità – di valori condivisi e di un legame durevole – è spesso sufficiente a motivare le persone a fidarsi e ad aiutarsi reciprocamente, anche in assenza di prolungate relazioni personali»³⁰.

In alcuni contesti, quindi, l'effettivo esercizio del culto può tradursi anche come fattore di orientamento socio-comunitario, un canale di mediazione etno-religioso in grado di restituire all'ospite straniero la possibilità di esercitare i propri diritti in seno alle comunità locali. Una condizione, quella testé richiamata, che non ha alcun presupposto realizzativo nei centri di accoglienza per come fino ad ora considerati, dove la segregazione detentiva pregiudica qualsiasi possibilità di affermazione identitaria. In questo senso, appaiono condivisibili le considerazioni di chi ha rilevato come vi sia una stretta contiguità tra

³⁰ Così HIRSCHMAN Charles, *The Role of Religion in the Origin and Adaptation of Immigrant Groups in the United States*, in «International Migration Review», 38, n. 3, p. 1207, citato da AMBROSINI Maurizio, NASO Paolo, PARAVATI Claudia, *Gli immigrati e l'esperienza religiosa. Le ragioni di una ricerca*, in *Il Dio dei migranti. Pluralismo, conflitto, integrazione*, a cura di Ambrosini M., Naso P. e Paravati C., il Mulino, Bologna 2018, p. 24.

l'esercizio della libertà religiosa e la preservazione di una dignitosa condizione umana all'interno dei centri di accoglienza:

«E' dignitoso, rispetta la dignità del migrante, garantirgli e agevolargli la pratica del proprio culto in un contesto oppressivo 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 dei loro diritti, è sicuramente irrispettoso della loro dignità»³¹.

Ed 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»³². 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 umana³³. Libertà religiosa, in questo specifico caso e dignità umana, dunque, si intrecciano inscindibilmente e in maniera tale da definirsi ed integrarsi vicen-

³¹ Così COLAIANNI Nicola, *L'Europa e i migranti. Per una dignitosa libertà (non solo religiosa)*, in *Stato, Chiese, Pluralismo confessionale*, Rivista telematica, www.statoechiese.it, n. 40/2017, p. 17.

³² In questo senso, SILVESTRI Gaetano, *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/libertadiritto/silvestri.html).

³³ 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 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, DAMMACCO Gaetano, *Diritti umani e fattore religioso nel sistema multiculturale euromediterraneo*, Università degli Studi di Bari, Cacucci, Bari 2000, pp. 234-235.

devolmente, contribuendo a delineare il grado di sviluppo della stessa civiltà umana³⁴.

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 ad una situazione di permanente violazione dei diritti umani?³⁵ 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»³⁶. Essa stessa ha contribuito e, tutt'ora contribuisce, ad integrare principi fondamentali già consolidati, quali libertà, uguaglianza e solidarietà e restituisce ad ogni principio fondamentale una rinnovata efficacia, un impulso decisivo volto a confermare il disegno di indivisibilità giuridica-concettuale:

«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»³⁷.

³⁴ Secondo BOBBIO Norberto, *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 Bobbio, «non si può porre il problema dei diritti dell'uomo astrandolo 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».

³⁵ 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 diritti 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 FERRAJOLI Luigi, *Politiche contro i migranti in violazione dei diritti umani*, in *Questione Giustizia* (www.questionegiustizia.it), 22 Marzo 2019.

³⁶ In questo senso, RODOTÀ Stefano, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari 2012, p. 199.

³⁷ RODOTÀ Stefano, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 199.

Nella situazione attuale, per quello che riguarda le condizioni di vita dei migranti nei vari centri e nelle diverse fasi in cui si esplica il procedimento di identificazione e assegnazione alle differenti tipologie di 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, in sostanza, la tendenza a legare la matrice dei diritti umani agli statuti delle cittadinanze dei diversi ordinamenti³⁸, 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 integrazione³⁹. Cosicché, la circostanza che non vi siano, ad oggi, segnalazioni in ordine a presunte violazioni del diritto di manifestare il proprio credo nei luoghi

³⁸ Su questo tema, particolarmente significative le riflessioni di FERRAJOLI Luigi, «I fondamenti dei diritti fondamentali», in *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di Vitale E., 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 PETRUCCIANI Stefano, «I diritti umani e i paradossi dell'universalismo», in *Lumi sul mediterraneo. Politica, diritti e religione tra le due sponde del Mediterraneo*, a cura di Cecere A. e Coratti A., Jouvence Ed., Milano 2019, pp. 119-128, che prende in considerazione la prospettiva rawlsiana sul concetto del «vivere insieme».

³⁹ In relazione a questo aspetto e, in particolare, al rapporto tra diritti umani e processi di integrazione, si veda il contributo in materia di MEDDA-WINDISCHER Roberta, «Vecchie e nuove minoranze. Un giano bifronte? Integrazione, diritti umani e tutela delle minoranze per ricomporre la (presunta) dicotomia», in *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'«emergenza immigrazione». La situazione del richiedente asilo dal diritto internazionale a quello regionale*, a cura di Woelk J., Guella F. e Pelacani G., Università degli Studi di Trento, 2016, pp.245-257, 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 e delle minoranze ed 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 ad incoraggiare «la diversità e la coesione sia nella sfera privata che in quella pubblica e a livello sia individuale che di gruppo», e

dell'accoglienza, non è tanto da ricondurre all'idea che i riferimenti normativi, organizzativi ed 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 personale⁴⁰, 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»⁴¹.

3. L'ACCOGLIENZA INTEGRATA E IL PARADIGMA IDENTITARIO DEL MIGRANTE. DIGNITÀ UMANA E LIBERTÀ RELIGIOSA NELLA GESTIONE DEL FENOMENO IMMIGRATORIO IN ITALIA. PRIME CONCLUSIONI

Prima della riforma legislativa del 2018, fortemente voluta dall'allora Ministro dell'Interno, Matteo Salvini, i richiedenti asilo, una volta transitati dagli *hotspot* e dai centri di prima accoglienza, venivano assegnati, in base alla disponibilità di posti, alla cd. *seconda accoglienza*, entrando a far parte del programma SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati)⁴², poi trasformato in SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati)⁴³ e attualmente, in virtù

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).

⁴⁰ Ancora su questo aspetto, COLAIANNI Nicola, *L'Europa e i migranti. Per una dignitosa libertà (non solo religiosa)*, cit., p. 17.

⁴¹ Così, JEMOLO Arturo Carlo, *I problemi pratici della libertà*, II ed., Giuffrè, Milano 1972, p. 32.

⁴² La legge n.189/2002 ha istituito lo SPRAR – *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*. Attraverso la stessa legge il Ministero dell'Interno ha istituito la struttura di coordinamento del sistema – il *Servizio Centrale* di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali – affidandone ad ANCI la gestione.

⁴³ Il D. L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in Legge 1 dicembre 2018, n. 132, rinomina il *Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati – SPRAR* in *SIPROIMI – Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati*. L'accesso al Sistema era riservato ai titolari di protezione internazionale e a tutti i minori stranieri non accompagnati. Inoltre, la disposizione normativa riconosceva il diritto di accedere ai servizi di accoglienza integrata del SIPROIMI anche ai titolari di permesso di soggiorno per: vittime di violenza o tratta, vittime di violenza domestica, motivi di salute, vittime di sfruttamento lavorativo, calamità, atti di particolare valore civile.

di quanto disposto dal decreto legge n. 130 del 2020, denominato SAI (Sistema di accoglienza e integrazione)⁴⁴.

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 ad una generale interazione con il micro-*welfare* locale⁴⁵. La presa in carico del migrante, all'interno dell'accoglienza integrata, è un tema ricco di significative peculiarità originantesi dalla stessa architettura funzionale ed 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 – ad 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 mol-

⁴⁴ All'esito delle modifiche introdotte con il decreto-legge n. 130 del 2020, l'inserimento nelle strutture di tale circuito viene ampliato, nei limiti dei posti disponibili, oltre che ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati, ai richiedenti la protezione internazionale, che erano stati esclusi dal D. L. 113 del 2018, nonché ai titolari di diverse categorie di permessi di soggiorno previsti dal TU immigrazione (qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati) e ai neomaggiorenni affidati ai servizi sociali in prosieguo amministrativo. All'ampliamento dei destinatari corrisponde una diversificazione dei servizi del Sistema, che ora si articola in due livelli di prestazioni: il primo dedicato ai richiedenti protezione internazionale, il secondo a coloro che ne sono già titolari, con servizi aggiuntivi finalizzati all'integrazione.

⁴⁵ Per un approfondimento sulle iniziative di buona accoglienza e integrazione monitorate nell'ambito delle progettualità diffuse sul territorio italiano, si veda il rapporto su *Le iniziative di buona accoglienza e integrazione in Italia. Modelli, strumenti e azioni*, 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, «le gestione del fenomeno migratorio significa esercitarsi tra le diverse istanze, superando lo schematicismo 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).

teplici identità⁴⁶. Tale affermazione trova fondamento – quantomeno sul piano astrattamente teorico – nella stessa *mission* dell'accoglienza integrata, nella sua specifica fisionomia concettuale, fondata sulla *cd.* «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»⁴⁷, è da considerarsi come principale *input* (programmatico ed operativo) di emersione delle *identità plurime* del soggetto, tra le quali non può non acquisire importanza l'identità religiosa che, oggi più di ieri, «foraggia il senso di appartenenza, soprattutto quanto alimentato dalle difficoltà di posizionamento personale nella dimensione pubblica»⁴⁸ 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 ed organizzative – elaborate dal Ministero dell'Interno e da altri soggetti coinvolti nella regolamentazione della rete di accoglienza⁴⁹ – per quello che concerne la realizzazione dei progetti SPRAR/SI-PROIMI/SAI, 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 ed 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 politica⁵⁰; 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 religiose⁵¹; o, ancora, nella indicazioni metodo-

⁴⁶ Sul tema delle identità, fondamentale il contributo in materia di SEN Amartya, *Identità e violenza*, Laterza, Roma-Bari 2011. Analizza il complesso rapporto tra individualità e socialità nel contesto democratico post-globale e nazional-identitario, REALE Michele, «Vivere insieme con dignità» è un altro nome di «democrazia»? in *Lumi sul mediterraneo*, cit., pp. 43-65.

⁴⁷ Così nel *Manuale Operativo per l'attivazione e la gestione dei servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, cit., p. 7.

⁴⁸ Così, RICCA Mario, *Culture interdette. Modernità, migrazioni, diritto interculturale*, Bollati Boringhieri, Torino 2013, p. 195.

⁴⁹ In particolare: Cittalia (Fondazione Ricerche ANCI); ANCI; Servizio Centrale del Ministero dell'Interno.

⁵⁰ Cfr. *Manuale Operativo per l'attivazione e la gestione dei servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, cit., p. 26.

⁵¹ *Manuale Operativo per l'attivazione e la gestione dei servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, cit., p. 37.

logiche 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 personali⁵².

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 territorio delle comunità locali, soprattutto nelle attività e nei servizi riferibili al terzo settore⁵³. 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»⁵⁴.

Altri riferimenti sono presenti per quello che concerne l'affidamento familiare dei minori (legge n. 189/1983 e s. m.) e sulla presa in carico delle donne migranti nigeriane vittime di tratta⁵⁵. 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 ed organizzativi dell'accoglienza integrata risultano aderenti ad una fisionomia ten-

⁵² *Manuale Operativo per l'attivazione e la gestione dei servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, cit., p. 42.

⁵³ Per una prospettiva laica e pluralista del ruolo degli enti religiosi (anche) nell'ambito delle attività inerenti il terzo settore, si veda il contributo di MANTINEO Antonino, «Il Codice del terzo settore: occasione di ripensamento per gli enti religiosi?», in *Enti religiosi e riforma del terzo settore*, a cura di Gianfreda A. e Abu Salem M., Libellula ed., Tricase (Le), 2018, pp. 43-74.

Sul ruolo degli enti ecclesiastici e delle associazioni *non profit* di ispirazione religiosa nei processi di assistenza ai migranti, si veda INGOGLIA Antonio, «*Welfare migration* ed enti religiosi», in *Fenomeni migratori, diritti umani e libertà religiosa*, 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.

⁵⁴ *Manuale Operativo per l'attivazione e la gestione dei servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, cit., p. 85.

⁵⁵ *Ivi*, pp. 139-140.

dente 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 all'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»⁵⁶.

Date queste premesse funzionali, emerge chiaramente un'oggettiva difficoltà nel bilanciare i principi guida dell'accoglienza in generale, con i parametri di sicurezza assunti in materia. Proprio il fattore «sicurezza», inteso come interesse pubblico, non può assurgere, infatti, a unico parametro di riconsiderazione (politica e giuridica) dei diritti e delle libertà personali, come, del resto, ha già chiarito la Corte di Cassazione⁵⁷. 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 ed amministrative la cui definizione, prolungata nel tempo, traduce antropologicamente il migrante da «persona» a soggetto in «attesa di diritti». In merito a questo aspetto, si evidenzia come l'accesso ai diritti di rango costituzionale ed ai valori ad essi sottesi –che consentirebbe all'individuo di rafforzare l'affermazione del proprio *essere* rispetto ai percorsi eterodiretti improntati al *dover essere*– resta sospeso, in piena coerenza con quanto *predeterminato* nella sfera pubblica-politica la quale esige che il migrante sia in grado di dimostrare quelle «prove tangibili» al fine di poter *ottenere*, previa verifica, l'accesso ai diritti in questione; nel frattempo, però

«(...) l'immigrato è rinviato ai propri doveri. Rovesciamento che non deve sfuggire: piuttosto che ammettere e dichiarare i diritti dell'ospite, si ricor-

⁵⁶ Così nell'*Introduzione del Manuale Operativo per l'attivazione e la gestione dei servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*.

⁵⁷ «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, LOPRIENO Donatella, «*Trattenere e punire*», cit., p. 214; MANGANO Francesco, *I diritti umani sono diritti soggettivi non limitabili dal potere amministrativo*, in *LexItalia.it*, n. 10/2009.

dano al nemico potenziale i suoi obblighi, avendo cura di farli passare come atti di generosità, elargizioni unilaterali e non ovvie. L'ospitalità è pensata nell'orizzonte ostile di una possibile minaccia alla pretesa integrità della nazione»⁵⁸.

Tali presupposti sembrano animare l'intera catena organizzativa dell'accoglienza, dell'accoglienza, come strutturantesi in Italia, assume una connotazione sempre meno rispettosa della dignità umana e sempre più improntata ad una dimensione che fa della sicurezza il valore (unico, forse, e) ultimo da preservare⁵⁹.

Si è rilevato, a tal proposito, 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 confinamento⁶⁰. La prevalenza della componente securitaria si è tradotta in un irrigidimento tanto dell'accettazione esterna (cioè quella dei confini), quanto di quella interna, con il conseguente condizionamento dei processi di inclusione nella società di destinazione. Le strategie politiche messe in campo al fine di fronteggiare la questione migratoria infatti, si sono rivelate espressive di un indirizzo politico i cui contenuti sono stati, di volta in volta, determinati dal peso specifico di tale componente (securitaria) rispetto all'intero assetto riferibile alla gestione del fattore migratorio. Si è transitati per strategie di mera *tolleranza passiva*, a dinamiche di *accoglienza senza integrazione*, sino all'*integrazione senza*

⁵⁸ Così Di Cesare Donatella, *Stranieri residenti. Una filosofia della migrazione*, Bollati Boringhieri, Torino, 2017, p. 142.

⁵⁹ Cfr. sul tema, CONSORTI Pierluigi, *Pacchetto sicurezza e fattore religioso*, in *Aequitas sive Deus. Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, I Giappichelli, Torino, 2011, p. 737 e ss.

⁶⁰ «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 sul diritti di asilo alle autorità di frontiera (...). In questo senso, MELLINO Miguel, *Governare la crisi dei rifugiati. L'emergere in Europa di una nuova «economia politica morale» di gestione delle migrazioni*, in *I confini dell'inclusione*, cit., p. 38.

accoglienza⁶¹: un'oscillazione che, di fatto, ha causato diversi modi di concepire il binomio accoglienza– (eventuale)integrazione, innescando processi di emarginazione sociale e dinamiche escludenti. In questo senso, risultano ampiamente disattese le prospettive «inclusive» formalizzate in alcuni documenti governativi. Il riferimento, per certi aspetti paradigmatico, è alla *Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione* e al *Piano per l'integrazione nella sicurezza Identità e Incontro*⁶². La prima, per esempio, definita come codice valoriale post-costituzionale⁶³, 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, specificando che la stessa libertà religiosa deve essere «(...) 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

⁶¹ Cfr. su questi aspetti, AMBROSINI Maurizio, *Non passa lo straniero? Le politiche migratorie tra sovranità nazionale e diritti umani*, Cittadella Ed., Assisi, 2017, pp. 80-81.

⁶² 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-dell'integrazione>). 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.meltin-gpot.org/IMG/pdf/piano_integrazione_2010.pdf).

⁶³ Cfr. COLAIANNI Nicola, *Una «carta» post-costituzionale?* in *Stato, Chiese e Pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), aprile 2007. Per un approfondimento più recente, LILLO Pasquale, *La «Carta dei valori» della Repubblica italiana*, in *Stato, Chiese e Pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it) n. 40/2017.

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»⁶⁴.

Un approccio nei confronti della persona, dunque, fuori dalla logica ghetizzante che tenda a rendere la costruzione del dialogo sociale come sterile interazione tra monadi e che invece punti a valorizzare i vissuti relazionali di ciascuno 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 valori»⁶⁵.

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*, che non sia esclusivamente riferibile ad una categoria sociale, ma che si possa plasmare nel solco delle tradizioni e dei valori della popolazione, in quel senso di unità *dell'umano* e *nell'umano*, un senso collettivo che, se messo in discussione, può portare alla compromissione della stessa possibilità identitaria⁶⁶. Questo indirizzo, peraltro, sembra ispirare anche una certo orien-

⁶⁴ Così nel *Piano per l'integrazione nella sicurezza Identità e Incontro*, p. 4.

⁶⁵ *Piano per l'integrazione nella sicurezza Identità e Incontro*, p. 5.

⁶⁶ Cfr. TRIKI Fathi, «Dignità e umanità», in *Lumi sul mediterraneo. Politica, diritti e religione tra le due sponde del Mediterraneo*, a cura di Cecere A. e Coratti A., Jouvence Ed., Milano 2019, 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 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

tamento giurisprudenziale costituzionale. Si è rilevato, infatti, come le decisioni assunte dalla Corte costituzionale in materia di immigrazione, sarebbero ascrivibili ad un approccio «cosmopolita», per via del quale lo stesso diritto costituzionale si renderebbe garante del radicamento dei processi decisionali nelle comunità politiche anche quando esprimerebbe valori di convivenza universale⁶⁷. A tal riguardo, è stato osservato come proprio la ricerca di soluzioni ai problemi sollevati dall'odierno multiculturalismo può «ridare nuovo vigore alla vocazione storica del costituzionalismo», attraverso la creazione di uno spazio «in cui cercare un pacifico e civile compromesso fra l'*individualità della coscienza* e la *universalità della convivenza*»⁶⁸, in grado di scardinare «l'atteggiamento sempre più critico verso ogni possibilità di *vivere-insieme*» a cui si «accompagna la rimessa in questione dell'unità nell'umanità» e, con essa, della stessa possibilità identitaria⁶⁹.

Ci si chiede, a tal punto, come sia possibile realizzare predette condizioni, considerando l'attuale fisionomia normativa ed organizzativa del sistema di accoglienza. Non par 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 ed istituzionale, celano un intento (politico) assimilazionista⁷⁰. Benché «la religione non è, né può

dell'edificio del nostro universo»; tutto ciò non sarebbe classificabile come «buono» o come «cattivo», bensì sarebbe «semplicemente parte dell'umano» (p. 38).

⁶⁷ Si veda sul punto ROMEO Graziella, *Diritti fondamentali e immigrazione*, in *Federalismi.it*, n. 2/2019, pp. 10-15.

⁶⁸ Cfr. ALICINO Francesco, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Cedam (W. K. I.), Milano 2011, p. 91.

⁶⁹ Cfr. TRIKI Fathi, *Dignità e umanità*, in *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 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, fondamenta dell'edificio del nostro universo»; tutto ciò non sarebbe classificabile come «buono» o come «cattivo», bensì sarebbe «semplicemente parte dell'umano» (p. 38).

⁷⁰ Esprimono forti critiche sui documenti in questione, rimarcandone la natura (sottesa) *assimilazionista* e confermativa dell'approccio securitario, RUSSO SPENA Maurizia e CARBONE Vincenzo, «*Management delle migrazioni, regimi discorsivi culturalisti e politiche di workfare*», in *naz I confini dell'inclusione. La civic integration tra selezione e disciplinamento dei corpi migranti*, a cura di Carbone V., Gargiulo E., Russo Spena M., DeriveApprodi ed., Roma 2018, 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

essere, l'identità omnicomprensiva di un individuo», come scrive Amartya Sen, è anche vero che, a differenza del generale senso di libertà, che «(...) è un senso che deve venire educato», quello religioso «(...) può essere spontaneo ed anche incoercibile, che sopravviva malgrado l'ambiente arido od ostile»⁷¹. 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, subordina l'accesso ad una specifica richiesta di autorizzazione da indirizzare alla Prefettura, la quale, 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 gestore⁷². 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 collaborazione⁷³. 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 cate-

(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 RICCA Mario, *Culture interdette. Modernità, migrazioni, diritto interculturale*, 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».

⁷¹ Così JEMOLO Arturo Carlo, *I problemi pratici della libertà*, cit., p. 32.

⁷² 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. 12700/2014).

⁷³ Art. 6, comma 5.

gorie 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 ad 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 rapporto, rientrano quelle riferibili all'esercizio delle attività culturali e 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»⁷⁴.

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

⁷⁴ 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).

stringente monitoraggio circa l'effettiva erogazione di suddette attività da parte dell'ente gestore»⁷⁵.

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 voler 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 gestore⁷⁶.

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 stranieri⁷⁷, le singole 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 Episcopal*⁷⁸, la *FEREDE*⁷⁹, la *FCJE*⁸⁰ e la *CIE*⁸¹, 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 del

⁷⁵ Ivi, p.5.

⁷⁶ In generale, nel *Rapporto* le criticità segnalate in termini generali per quello che concerne la mancanza di spazi idonei adeguati alla preghiera, viene segnalata specificata ulteriormente per i singoli CPR e gli *hotspots* oggetto di valutazione del rapporto.

⁷⁷ Infatti la *Ley Orgánica* istitutiva dei Centri di espulsione in Spagna è datata 7 Luglio 1985, come ricordato nelle premesse intenzionali degli accordi citati.

⁷⁸ 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-ConferenciaEpiscopal_establecimientos_penitenciaros.pdf).

⁷⁹ 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/Convenio4_03_2015_M_Interior-FEREDE_centros_internamiento_extranjeros.pdf).

⁸⁰ 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).

⁸¹ 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).

servizio nei centri di trattenimento italiani; per altro verso, invece, sono elencate alcune specificazioni più aderenti ai culti 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 di 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 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 trattenuto⁸². 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' anteriorità della *Ley Organica* rispetto all'apertura dei centri di trattenimento ed 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 *Lay Organica*, oltre che l'art. 16 della Costituzione Spagnola⁸³. 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

⁸² In particolare, l'ultima previsione è comune a tutti gli accordi: «Aquellas otras actividades asistenciales directamente relacionadas con el desarrollo religioso integral del interno».

⁸³ 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. E' 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 proprie ideologia, religione o convinzioni. 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.

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»⁸⁴.

Di là della criticità opportunamente segnalata, non si può non constatare come la dinamica sviluppatasi nel contesto spagnolo sia di gran lunga preferibile rispetto alla discrezione amministrativa *tout court* con cui si valutino i 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 ed 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 termine⁸⁵, 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-umanista⁸⁶, produttrice di soggettività deboli⁸⁷.

⁸⁴ Così RODRÍGUEZ BLANCO Miguel, «Inmigración libertad religiosa en España. La asistencia religiosa en los centros de internamiento de extranjeros», in *Fenomeni migratori, diritti umani e libertà religiosa*, cit., pp. 64-65.

⁸⁵ Sulla significanza «forte» dei diritti, si veda l'importante contributo di DWORKIN Ronald, *I diritti presi sul serio*, il Mulino, Bologna 1982, trad. a cura di Oriana F., pp. 273-275.

⁸⁶ Sul rapporto tra l'idea di nazione e la conformazione democratica dello Stato, si veda REALE Michele, «Vivere insieme con dignità» è un altro nome di «democrazia»? , cit., pp. 53-56. Ancora su questi temi, fondamentale la lettura che ne dà HABERMAS Jürgen, *L'inclusione dell'altro*, pp. 128-133.

⁸⁷ Così AVALONE Gianfranco, «Politiche europee delle migrazioni e politiche dell'accoglienza in Italia: tra produzione di soggetti deboli e alternative eretiche», in *Il sistema di accoglienza in*

Tale situazione, oltre a pregiudicare lo stesso diritto all'esistenza del migrante, ci pone davanti ad una precarietà sistemica degli articolati normativi affermativi dei diritti e delle libertà fondamentali, la cui «violazione drammatica e sistematica» ne rivela, fundamentalmente, la loro «radicale necessità» se, davvero, «si vogliono affrontare le questioni rivelate da uno sguardo impietoso sul mondo e sulle sue tragedie»⁸⁸. 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»⁸⁹. 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»⁹⁰. Ed 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 ad 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»⁹¹.

Italia, in Il sistema di accoglienza in Italia. Esperienze, resistenze, segregazione, a cura di Avallone G., Orthotes Ed., Napoli-Salerno, 2018, 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, poiché 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 (...)».

⁸⁸ Così, RODOTÀ Stefano, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 92-93.

⁸⁹ Cfr. sul punto, MACRÌ Gianfranco, «Costituzione europea interculturale (multilevel) e nuovo umanesimo giuridico», in *Lumi sul mediterraneo*, cit., p. 143.

⁹⁰ In questo senso, RICCA Mario, *Culture interdette. Modernità, migrazioni, diritto interculturale*, cit., p. 195.

⁹¹ Così Alessandro Ferrari, citato da MAZZOLA Roberto, *Ordinamento statale e confessioni religiose. La politica delle fonti di diritto in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 34/2018, p. 7.

Il tema introdotto in questo contributo, 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 provenienza –*ex art. 10 Cost.*– il presupposto per una dignitosa convivenza tra umani nella cornice democratica, laica e pluralista⁹².

⁹² Di una laicità effettivamente pluralista, che individuerebbe una forma di tutela diretta della persona all'interno del quadro democratico e costituzionale, si veda MANTINEO Antonino, BILOTTI Domenico, «Il principio di laicità. Inquadramento costituzionale e orientamenti giurisprudenziali», in *Principi costituzionali*, cit., pp. 461-505. Di laicità inclusiva quale soluzione alla conflittualità culturale e religiosa, parla FERRANTE Mario, «I diritti dei migranti tra diritto, religione e cultura», in *Fenomeni migratori, diritti umani e libertà religiosa*, 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).