

NUOVE PROBLEMATICHE CIRCA I RAPPORTI TRA POTERE PUBBLICO E STRUTTURE DI NATURA CONFESIONALE NELL'AZIONE DI ACCOGLIENZA DEI MIGRANTI*

1. Provvedimenti normativi in tema di sicurezza e immigrazione - 2. Sistema integrato di accoglienza dei migranti dopo il d.l. n. 113 del 2018 e il ruolo delle confessioni religiose - 3. Problematiche relative alla natura dei rapporti tra poteri pubblici e le organizzazioni religiose attive nell'accoglienza e assistenza ai migranti

1. Provvedimenti normativi in tema di sicurezza e immigrazione

Sempre più spesso negli ultimi anni, è riscontrabile nella gestione del fenomeno migratorio un approccio non soltanto di tipo emergenziale¹, ma soprattutto teso ad affermare la sovranità statale rispetto alla realizzazione piena dei diritti di libertà e dei diritti sociali dei migranti². Nel bilanciamento dei diritti, quello alla sicurezza³ sembra prevalere rispetto alla tutela e garanzia della

*Il presente contributo approfondisce e aggiorna alcune considerazioni già sviluppate parzialmente in *Libertà religiosa e fenomeno migratorio*, nel vol. P. PALUMBO (a cura di), *Libertà religiosa e nuovi equilibri nelle relazioni tra Stato e confessioni religiose*, Napoli, 2019, pp. 79-99.

¹ F. SCUTO, *La gestione dell'“emergenza” tra interventi dell'Unione europea e ordinamento nazionale: l'impatto sulle fonti del diritto dell'immigrazione*, in F. CORTESE, G. PELACANI (a cura di), *Il diritto in migrazione*, Napoli, 2017, p. 373 ss.

² Cfr. E. ROSSI, *I diritti fondamentali degli stranieri irregolari. Una lettura costituzionale*, in P. CONSORTI (a cura di), *Tutela dei diritti dei migranti*, Pisa, 2009, pp. 43-78; C. SARACENO, N. SARTOR, G. SCIORTINO (a cura di), *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Bologna, 2013; M. AMBROSINI, *Non passa lo straniero? Le politiche migratorie tra sovranità nazionale e diritti umani*, Assisi, 2014; T.F. GIUPPONI, *Sicurezza, migrazioni e autonomie territoriali*, in L. RONCHETTI (a cura di), *La Repubblica e le migrazioni*, Milano, 2014, pp. 105-116; L. BUSCEMA, *Lo stato di emergenza e la (irrinunciabile) saldezza dei valori di libertà di un ordinamento democratico*, in «Democrazia e sicurezza - Democracy and Security Review», 7, 2017; M. INTERLANDI, *Alla periferia dei diritti: l'effettività della tutela dei diritti degli immigrati tra i rimedi giurisdizionali interni e le indicazioni ricavabili dal contesto europeo*, in «Federalismi.it», n. 17, 2017; E. VALENTINI, *Detenzione amministrativa dello straniero e diritti fondamentali*, Torino, 2018.

³ Sul dibattito relativo alla configurabilità di un “diritto alla sicurezza”, cfr. P. TORRETTA, *Diritto alla sicurezza e (altri) diritti e libertà della persona: un complesso bilanciamento costituzionale*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, 2003, p. 451 ss., in particolare p. 456; T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, in «Forumcostituzionale.it», 2006; S. RAIMONDI, *Per l'affermazione della sicurezza pubblica come diritto*, in «Diritto Amministrativo», 4, 2006, p. 747 ss.; G. CERRINA FERONI, G. MORBIDELLI, *La sicurezza: un valore superprimario*, in «Percorsi costituzionali», 2008, p. 30 ss.; M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in G. COCCO (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Milano, 2012; C. MOSCA, *La sicurezza come diritto di libertà. Teoria generale delle politiche della sicurezza*, Padova, 2012.

Per la dottrina contraria, secondo la quale la sicurezza ha rilievo costituzionale in quanto interesse pubblico e collettivo, ma non come diritto soggettivo, cfr. A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in M. PALMA, S. ANASTASIA (a cura di), *La bilancia e la misura*, Milano, 2001, pp. 19-36, che definisce la costruzione del “diritto di sicurezza” come operazione artificiosa e costituzionalmente «falsa e perversa», p. 21; T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue «dimensioni» costituzionali*, in S. VIDA (a cura di), *Diritti umani. Teorie, analisi, applicazioni*, Bologna, 2008, pp.

libertà. Questo approccio appare evidenziarsi nei pacchetti sicurezza varati dai governi negli ultimi anni⁴ ed è riscontrabile anche nei provvedimenti normativi del 2017, 2018 e del 2019.

Più specificamente: la legge n. 48 del 2017 che ha convertito con modificazioni il decreto legge Minniti n. 14/2017, in materia di sicurezza pubblica e sicurezza urbana al fine di attuare più efficaci forme di coordinamento tra Stato e autonomie regionali e locali nella gestione delle relative politiche integrate sul territorio⁵; la legge n. 46 di conversione del decreto n. 13/2017 recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale⁶; la legge n. 132 del 2018 che ha convertito con

275-301; ID., *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, 2010; ID., *Contro il "diritto alla sicurezza". Immigrazione, sicurezza e autonomie territoriali nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in L. MELICA, L. MEZZETTI, V. PIERGIGLI (a cura di), *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, I, Padova, 2015, pp. 719-734; ID., *La sicurezza: valore costituzionale o diritto fondamentale?*, in F. CURI (a cura di), *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città*, Bologna, 2016, pp. 5-15; M. BELLAVISTA, *Libertà versus sicurezza?*, in S. BENVENUTI, P. DI FONZO, N. GALLO, T. F. GIUPPONI (a cura di), *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Il limite del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte costituzionale*, Milano, 2013, pp. 15-27; M. RUOTOLO, *Il problema del bilanciamento tra sicurezza e diritti fondamentali*, in ID., *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà. Dal "diritto alla sicurezza" alla "sicurezza dei diritti"*, Napoli, 2012, p. 15 ss.; ID., *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, in «Democrazia e Sicurezza - Democracy&Security Review», 2, 2013, pp. 1-12; A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, in «Diritto e Società», 2, 2013, pp. 177-205; ID., *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in «Rivista AIC», 1, 2015. Sul concetto di sicurezza in rapporto alla crisi dello Stato, cfr. V. BALDINI, *Sicurezza e libertà nello stato di diritto in trasformazione*, Torino, 2004; G. P. CALABRÒ, *Diritto alla sicurezza e crisi dello Stato costituzionale. Saggio di teoria e di filosofia del diritto*, Torino, 2003; ID., *Crisi di identità dello Stato costituzionale e mutazione del concetto di sicurezza*, in T.H.S. HAN, A. LASSO (a cura di), *Identità e sicurezza. Un approccio multidisciplinare*, Padova, 2016, pp. 1- 20.

⁴ Per i profili relativi alla tutela dell'identità religiosa, si segnala il commento al pacchetto sicurezza del 2009 di P. CONSORTI, *Pacchetto sicurezza e fattore religioso*, in *Aequitas sive Deus. Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, I, Torino, 2011, p. 736.

⁵ L. 18 aprile 2017, n. 48, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città* (17G00060), in GU del 21-04-2017, n. 93. Cfr. in merito, T. F. GIUPPONI, *Sicurezza urbana 2.0: luci e ombre del decreto Minniti*, in «Quaderni Costituzionali», 2, 2017, pp. 360-364; ID., *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, in «Le Istituzioni del Federalismo», 1, 2017, 1, pp. 5-29.

⁶ L. 13 aprile 2017, n. 46, *Conversione in legge, con modificazioni, del 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*, in GU del 18-04-2017, n. 90. Il d.l. n. 13/2017, convertito in l. 13 aprile 2017, n. 46 è stato oggetto di severe critiche in dottrina in quanto ritenuto lesivo del diritto di difesa e discriminatorio. Cfr., sul punto, G. SAVIO, *Le nuove disposizioni urgenti per l'accelerazione del procedimento in materia di protezione internazionale nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale: una (contro) riforma annunciata*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 3, 2017; cfr. inoltre, per le problematiche inerenti all'interpretazione delle norme procedurali, M.C. CONTINI, *La riforma "Orlando-Minniti" a un anno dall'entrata in vigore. I molti dubbi e le poche certezze nelle prassi delle sezioni specializzate*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 3, 2018, entrambi consultabili all'indirizzo <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it>.

modifiche il d.l. n. 113 del 2018 – recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale, immigrazione e sicurezza pubblica – che ha riformato il diritto d'asilo e di protezione internazionale, ha abolito l'istituto della protezione per motivi umanitari e ha introdotto i permessi di soggiorno per casi speciali⁷; il d.l. 53/2019 del 14 giugno 2019 (cd. Decreto Sicurezza *bis*), come convertito con modifiche in l. n. 186 del 9 agosto 2019, che reca disposizioni in tema di immigrazione clandestina attraverso la modifica delle disposizioni vigenti in materia di soccorso in mare, oltre a novellare il codice penale in particolare per quanto riguarda la gestione dell'ordine pubblico durante le manifestazioni.

Le disposizioni più significative della l. 186 del 2019 sono quelle previste agli artt. 1 e 2. Nell'articolo 1 si stabilisce che il ministro dell'interno «può limitare o vietare l'ingresso il transito o la sosta di navi nel mare territoriale» per ragioni di ordine e sicurezza, ovvero quando si presuppone che sia stato violato il testo unico sull'immigrazione e in particolare si sia compiuto il reato di «favoreggiamento dell'immigrazione clandestina».

All'articolo 2 si prevede una sanzione che va da un minimo di centocinquantamila euro a un massimo di un milione di euro per il comandante della nave «in caso di violazione del divieto di ingresso, transito o sosta in acque territoriali italiane». Come sanzione aggiuntiva è inoltre previsto anche il sequestro della nave, nonché l'arresto in flagranza per il comandante che compia il «delitto di resistenza o violenza contro nave da guerra, in base all'art. 1100 del codice della navigazione»⁸.

⁷ L. 1° dicembre 2018, n. 132, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate*, in *GU* del 3-12-2018, n. 281.

⁸ L'Alto commissariato dell'Onu per i rifugiati con una missiva inviata al Governo italiano lo scorso 6 agosto 2019, ha espresso preoccupazione per l'approvazione della legge, già criticata durante l'esame alla Camera da molti esperti di diritto internazionale: «L'UNHCR ribadisce la propria preoccupazione in merito al fatto che l'imposizione di sanzioni pecuniarie e di altro tipo ai comandanti delle navi potrebbe ostacolare o impedire le attività di soccorso in mare da parte delle navi private in un momento in cui gli Stati europei hanno significativamente ritirato il proprio sostegno alle operazioni di soccorso nel Mediterraneo Centrale. Le Ong svolgono un ruolo cruciale nel salvare le vite dei rifugiati e migranti che intraprendono la pericolosa traversata per arrivare in Europa. Il loro impegno e l'umanità che guida le loro azioni non dovrebbero essere criminalizzati o stigmatizzati». L'intervento dell'UNHRC è consultabile all'indirizzo <https://www.unhcr.it/tag/decreto-sicurezza-bis>.

2. Sistema integrato di accoglienza dei migranti dopo il d.l. n. 113 del 2018 e il ruolo delle confessioni religiose

L'accoglienza dei migranti in Italia è strutturata, com'è noto, su un sistema integrato di interventi e servizi ripartito tra soggetti pubblici e soggetti privati tra cui anche enti ecclesiastici o di natura religiosa, con finalità solidaristiche e assistenziali e associazioni *non profit* di ispirazione confessionale⁹ che partecipano a progetti finanziati dal *Sistema per i titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati*, denominazione con cui il d.l. 113 del 2018 ha ribattezzato il programma SPRAR, *Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati*¹⁰.

Prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 113 del 2018, convertito con modificazioni nella l. n. 132 del 2018, che ha introdotto una significativa riorganizzazione del sistema, l'accoglienza dei richiedenti asilo e protezione internazionale si articolava su due livelli, sulla base del coordinamento tra Stato e enti locali. Ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. 142 del 2015, nella fase di prima accoglienza dei migranti nei centri governativi allestiti nei luoghi di sbarco¹¹ – che erano costituiti in primo luogo da *hub* regionali governativi e, nel caso di esaurimento posti, da Centri di accoglienza straordinaria (*Cas*), gestiti dalle Prefetture «dopo aver sentito l'ente territoriale nel quale la struttura era individuata»¹² – si procedeva all'identificazione del migrante e successivamente o all'avvio della procedura

⁹ M.C. FOLLIERO, *Enti religiosi e non profit tra welfare state e welfare community*, Torino, 2002; G. D'ANGELO, *Il principio di sussidiarietà ed enti confessionali*, Napoli, 2003; ID., *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione*, Torino, 2012, p. 80 ss.; M. PARISI, *Enti ecclesiastici e sistema integrato di interventi e servizi sociali*, in G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI (a cura di), *Diritto e religioni*, Roma-Bari, 2013; A. INGOGLIA, *Welfare migration ed enti religiosi*, in «JusOnline», 3, 2017, pp. 225-238 e in M. FERRANTE, A. INGOGLIA (a cura di), *Fenomeni migratori, diritti umani e libertà religiosa*, Padova, 2017, pp. 73-86.

¹⁰ Cfr. C. CASCONI, *Brevi riflessioni in merito alla legge n. 47/17 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati): luci ed ombre*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 2, 2017; F. DI LELLA, *Minori stranieri non accompagnati: strumenti privatistici per la tutela delle identità culturali*, in «Diritto e Religioni», 2, 2018, pp. 209-229.

¹¹ A. INGOGLIA, *op. ult. cit.*, p. 75. Sull'evoluzione normativa relativa ai centri di accoglienza, cfr. B. GIORNATI, *Le nuove forme di trattenimento dello straniero irregolare in Italia: dall'“evoluzione” dei CIE all'introduzione dei c.d. “hotspot”*, in «Diritti umani e diritto internazionale», 2, 2016, p. 471 ss.; S. PENASA, *L'approccio “hotspot” nella gestione delle migrazioni: quando la forma (delle fonti) diviene sostanza (delle garanzie). Efficientismo e garantismo delle recenti politiche migratorie in prospettiva multilivello*, in «Rivista AIC», 2, 2017. L. MASERA, G. SAVIO, *La prima accoglienza*, in M. SAVINO, *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea: diagnosi e prospettive*, Napoli, 2017; A. BARONI, E. DI AGOSTA, G. PACIULLO, G. PINTUS, *Il nuovo diritto dell'immigrazione dopo il decreto Minniti-Orlando*, Roma, 2017; CHIARA MARCHETTI, *L'accoglienza in Italia dalla nascita dei primi programmi nazionali alla situazione attuale*, in *Il Diritto d'Asilo. Report 2017. Minori rifugiati vulnerabili e senza voce*, Todi, 2017.

¹² I Centri governativi sostituiscono i Centri di Accoglienza per i Richiedenti Asilo (CARA) e i Centri di Accoglienza (CDA). È prevista, tuttavia, la continuazione delle attività svolte dai Cara e i CDA già istituiti.

di esame delle domande di asilo e di protezione internazionale oppure al trattenimento dello straniero in vista dell'espulsione¹³. La fase di seconda accoglienza, finalizzata sostanzialmente all'integrazione dei migranti, invece era assicurata dalle strutture territoriali che aderivano al *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati* (SPRAR), nei quali erano accolti sia gli stranieri, che non disponessero di sufficienti mezzi di sussistenza, ai quali era stato riconosciuto lo *status* derivante dalla protezione internazionale, sia coloro che erano in attesa di tale riconoscimento, o di accoglimento della domanda di asilo¹⁴.

Con il d.l. n. 113 del 2018, per i richiedenti asilo e protezione internazionale il doppio livello è stato sostanzialmente superato, in quanto nei centri che aderiscono al circuito *ex Sprar*, ora denominato *Sistema per i titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati*, sono ammessi esclusivamente coloro che già sono titolari della protezione internazionale e i minori stranieri non accompagnati. Gli stranieri richiedenti asilo e in attesa di riconoscimento dello *status* derivante dalla protezione possono, pertanto, attualmente usufruire solo dei servizi di prima accoglienza.

Il circuito *ex Sprar* è contraddistinto dalla articolazione di singoli progetti di "accoglienza integrata", finanziati dal Ministero dell'Interno, predisposti dagli enti locali con la collaborazione, nella fase di attuazione, delle organizzazioni del terzo settore presenti sul territorio¹⁵.

Proprio in questa fase di seconda accoglienza, rilevanti sono state le iniziative da parte di enti di natura confessionale. Basti pensare alle strutture di ospitalità costituite dalle parrocchie, attraverso convenzioni attivate con gli enti gestori dei *Cas* o di *Sprar* in base al coordinamento di enti capofila individuati in ogni diocesi sulla base del *Vademecum* emanato dalla Conferenza episcopale italiana nel 2015¹⁶. O anche all'accoglienza gratuita, senza accedere ai fondi pubblici, nelle strutture ecclesiali, prevista soprattutto per gli stranieri che non usufruiscono più del sistema pubblico di

¹³ S. PENASA, *Quando l'eccezione diventa regola(rità): garanzie costituzionali negli spazi di restrizione della libertà personale. Carceri e CIE*, in S. BONINI, L. BUSATTA, I. MARCHI (a cura di), *L'eccezione del diritto. Atti della giornata di studio (Trento, 31 ottobre 2013)*, Napoli, 2015, pp. 141-168.

¹⁴ Sulle diverse declinazioni normative di accoglienza, cfr. S. PENASA, *L'accoglienza dei richiedenti asilo: sistema unico o mondi paralleli?* in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 1, 2017.

¹⁵ Sulle forme di gestione e il regime degli appalti dei servizi di accoglienza, cfr. G.A. GIUFFRÈ, *Profili di organizzazione e di evidenza pubblica del sistema di accoglienza*, in «Federalismi.it», 13, 2018.

¹⁶ CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Indicazioni alle diocesi italiane circa l'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati. Vademecum approvato dal Consiglio Permanente, 20 ottobre 2015*, consultabile all'indirizzo http://inmigration.caritas.it/sites/default/files/201609/Vademecum%20Accoglienza%2C%2013%20ottobre%202015_0.pdf.

accoglienza *Cas* o *Sprar*¹⁷. O anche al recente protocollo d'intesa firmato tra il Viminale e la Conferenza Episcopale italiana per l'ospitalità, accoglienza e assistenza, a carico delle strutture della Chiesa cattolica, dei migranti sbarcati dalla nave *Ocean Viking* non ridistribuiti tra Francia, Germania, Portogallo, Irlanda e Lussemburgo¹⁸.

Altrettanto rilevante è l'impegno della *Diaconia valdese* sia nella realizzazione di progetti di "accoglienza diffusa" dei migranti e di supporto – non solo materiale, ma anche legale, linguistico e di inserimento sociale – in collaborazione con i *Cas* e gli enti del circuito *Sprar*, sia nell'ospitalità a proprio carico di immigrati esclusi dal sistema pubblico di accoglienza. Si pensi anche ai progetti di inserimento sociale come quelli attuati dall'Ong denominata *Agenzia avventista per lo sviluppo e il soccorso*, o ai diversi protocolli d'intesa o convenzioni siglati da diverse strutture confessionali con le Aziende sanitarie al fine di fornire un'assistenza di base o specialistica gratuita agli immigrati, soprattutto irregolari¹⁹.

Dal 2014 è stato istituito con sede a Lampedusa l'*Osservatorio sulle migrazioni* nell'ambito del progetto *Mediterranean Hope*, della *Federazione delle Chiese Evangeliche d'Italia* (FCEI), con funzioni sia di primissima accoglienza, come fornitura di coperte, bevande calde e servizio di *internet point* ai migranti sbarcati sulle coste dell'isola, sia di mediazione culturale e linguistica, oltre che di ricerca, analisi e interpretazione dei dati sull'evoluzione dei processi migratori nel Mediterraneo²⁰. Dal 2015 *Mediterranean Hope* è parte del *Forum Lampedusa solidale* costituito sin dalla sua nascita nel 2015 da associazioni, organizzazioni di volontariato, movimenti ecclesiali, quale

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Cfr. la notizia riportata all'indirizzo <https://www.vaticannews.va/it/chiesa/news/2019-09/protocollo-intesa-cei-su-migranti.html>.

¹⁹ A. INGOGLIA, *op. ult. cit.*, p. 79; M. PICOZZI (a cura di), *Salute e immigrazione: un modello teorico-pratico per le aziende sanitarie*, Milano, 2005; S. BUDELLI, *Immigrazione: salute, sicurezza, sussidiarietà*, Torino, 2012; B. CATALLO, *Il diritto alla salute nel contesto delle migrazioni e la protezione sussidiaria: l'orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione europea nella sentenza C-542/13 del 18 dicembre 2014*, in «DPCE online», 2015, 1-24; G.A. GIUFFRÈ, *Brevi considerazioni sull'assistenza sociosanitaria agli stranieri*, in «Federalismi.it», 2018. Per un profilo più ampio delle problematiche di tutela delle identità religiose in ambito medico-sanitario, cfr. G. DALLA TORRE, *Immigrazione e salute: questioni di biogiuridica*, Roma, 1999; G. ANELLO, *Multiculturalità, "diritti" e differenziazioni giuridiche: il caso dei trattamenti sanitari*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», aprile 2013, pp. 1-15; F. FRENI, *La laicità nel biodiritto. Le questioni bioetiche nel nuovo incedere interculturale della giuridicità*, Milano, 2012; M. VENTURA, *Laicità e fattore religioso in bioetica*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Bioetica e Diritti dell'uomo*, Torino, 2000, pp. 37-50; B. SERRA, *Sanità, religione, immigrazione. Appunti per una realizzazione equa e sostenibile del diritto alla salute*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», n. 31, 2016.

²⁰ Le informazioni sono reperibili all'indirizzo <https://www.mediterraneanhope.com/osservatorio-sulle-migrazioni-lampedusa>.

espressione concreta di collaborazione ecumenica al fine di progettare azioni comuni di solidarietà nell'accoglienza, ma soprattutto nell'integrazione dei migranti, in quanto espressione concreta e testimonianza della propria fede.

Le organizzazioni religiose svolgono, d'altro canto, un ruolo significativo nella costruzione di reti sociali attraverso le opportunità di relazione offerte proprio dai legami comunitari e le attività educative, sociali e di assistenza²¹.

La collaborazione solidaristica tra le confessioni per il comune impegno nell'accoglienza e integrazione dei migranti è risultata efficace anche nei rapporti con le autorità politiche al fine della realizzazione di progetti di alto profilo umanitario e sociale come l'apertura di *corridoi umanitari* per i migranti in condizione di particolare vulnerabilità. Emblematico in tal senso è ancora il progetto-pilota *Mediterranean Hope* della *Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia* (FCEI)²² realizzato in collaborazione con la *Comunità di Sant'Egidio* e la *Tavola delle Chiese valdesi e metodiste*. Le tre organizzazioni confessionali hanno siglato un Protocollo d'intesa con il Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale e il Ministero dell'Interno italiano per l'ingresso nel territorio italiano nell'arco di due anni di oltre mille persone particolarmente vulnerabili (donne sole con bambini, persone con disabilità, minori non accompagnati, anziani, vittime di persecuzioni e violenze) provenienti dal Libano e dal Marocco²³ con visto umanitario²⁴. Al primo progetto, sono

²¹ Sui diversi ruoli svolti dalle istituzioni religiose nei confronti dei processi di integrazione degli immigrati, e nella costruzione di reti sociali, sia concesso il rinvio a M. D'ARIENZO, *Pluralismo religioso e dialogo interculturale. L'inclusione giuridica delle diversità*, Cosenza, 2018; EAD., *Appartenenza religiosa e reti sociali dei migranti*, in «Diritto e Religioni», 2, 2016, pp. 270-289.

²² Il progetto denominato *Mediterranean Hope* è finanziato in larga misura dall'otto per mille della Tavola Valdese e metodista, dalla Chiesa evangelica di Vestfalia (EKvW), dalla Chiesa riformata degli Stati Uniti, da diverse comunità evangeliche in Italia e da singoli donatori italiani e stranieri. Il progetto è consultabile all'indirizzo <http://www.fedevangelica.it>.

²³ Il primo corridoio umanitario ha consentito l'ingresso di profughi siriani e iracheni, sia cristiani che musulmani, provenienti dal Libano. Il corridoio umanitario con il Marocco consente l'arrivo di migranti provenienti dall'Africa sub-sahariana in fuga da conflitti armati, povertà e siccità.

²⁴ In virtù del Protocollo d'intesa sui corridoi umanitari sottoscritto il 15 dicembre 2015 (cfr. la sezione corridoi umanitari sul portale <http://www.esteri.it>), ai sensi dell'art. 25 del Regolamento (CE) n. 810/2009 del 13 luglio 2009 che istituisce il Codice comunitario dei visti, i consolati italiani in Libano e Marocco rilasciano ai beneficiari dei corridoi umanitari dei «visti con validità territoriale limitata» per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali. Il trasferimento in Italia, l'ospitalità e l'accoglienza per il tempo necessario all'espletamento dell'*iter* della richiesta di protezione internazionale, nonché il processo di integrazione nel tessuto sociale e culturale sono sostenuti economicamente dalle comunità e associazioni religiose firmatarie del Protocollo. I fondi per i corridoi umanitari provengono dall'otto per mille della Tavola Valdese per il tramite della *Commissione Sinodale per la Diaconia*, dalla *Comunità di Sant'Egidio* attraverso il cinque per mille, dalla *Federazione delle Chiese evangeliche* nell'ambito del

susseguiti altri Protocolli d'Intesa simili al fine di garantire l'ingresso regolare in maniera sicura e controllata dei profughi provenienti dalle aree di crisi anche di altri Paesi, così come è avvenuto per l'Etiopia, la Siria, lo Yemen, il Niger, la Libia²⁵.

3. Problematiche relative alla natura dei rapporti tra poteri pubblici e le organizzazioni religiose attive nell'accoglienza e assistenza ai migranti

Rispetto alle forme di collaborazione degli enti del terzo settore nella seconda fase di integrazione, è stato possibile tuttavia evidenziare alcune problematiche relative alla natura dei rapporti tra poteri pubblici e le organizzazioni religiose attive nell'accoglienza e assistenza ai migranti. In base al decreto Minniti n. 13, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimento in materia di protezione internazionale nonché sul contrasto all'immigrazione illegale, convertito in legge n. 46 del 2017²⁶, infatti, è stato attribuito alle strutture di accoglienza²⁷ che hanno sottoscritto una convenzione con le prefetture, il compito di comunicare ai migranti ospitati, richiedenti la protezione internazionale, gli atti assunti dalle Commissioni territoriali, e pertanto, l'esito della loro richiesta di asilo e, in caso di bocciatura, la notifica dell'espulsione²⁸. Tale funzione posta in capo ai responsabili delle strutture di accoglienza, con le conseguenti responsabilità civili e penali attribuite dalla legge, è apparsa un'attribuzione impropria in quanto tesa a dilatare il principio di collaborazione sussidiaria, su cui si basa anche la negoziazione bilaterale delle convenzioni tra enti pubblici e privati, fino ad assegnare, con legge, funzioni amministrative delegate. In altri termini, in mancanza di un previo accordo con gli interessati, si trasformavano i rappresentanti legali di strutture

programma *Mediterranean Hope*, da donazioni di associazioni religiose e di privati. Il sistema di accoglienza e integrazione è organizzato dalle comunità religiose firmatarie del Protocollo con la collaborazione di associazioni di volontariato terze.

²⁵ Per approfondimenti si consulti il sito <http://www.interno.gov.it/it/notizie/protocollo-corridoi-umanitari>.

²⁶ Il d.l. n. 13/2017, convertito in l. 13 aprile 2017, n. 46 è stato oggetto di severe critiche in dottrina in quanto ritenuto lesivo del diritto di difesa e discriminatorio. Cfr., sul punto, per tutti, G. SAVIO, *Le nuove disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale: una (contro) riforma annunciata*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 3, 2017; cfr. inoltre, per le problematiche inerenti all'interpretazione delle norme procedurali, M.C. CONTINI, *La riforma "Orlando-Minniti" a un anno dall'entrata in vigore. I molti dubbi e le poche certezze nelle prassi delle sezioni specializzate*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 3, 2018.

²⁷ Le strutture di accoglienza ai sensi dell'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 142/2015 possono essere: Centri Governativi di prima accoglienza (già CARA), i Centri di accoglienza Straordinaria (CAS), i Centri di Accoglienza del Sistema di Protezione (SPRAR), i Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR già CIE).

²⁸ Art. 6 della l. 13 aprile 2017, n. 46, che modifica l'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008.

anche confessionali impegnati in attività di accoglienza e integrazione, in pubblici ufficiali limitatamente alle operazioni di notifica²⁹ – o meglio in ufficiali giudiziari – in deroga, tra l'altro, anche al principio della separazione degli ambiti di competenza tra sfera pubblica e religiosa. Decisa è stata la reazione delle organizzazioni confessionali, in primo luogo del presidente della *Caritas* ambrosiana che ha chiesto un intervento correttivo affinché la notifica dei provvedimenti fosse espletata da personale della Pubblica amministrazione³⁰. E difatti, con la Circolare ministeriale n. 6300 del 10 agosto 2017, le disposizioni riguardanti la procedura di notifica degli atti sono state sospese per «maggiori approfondimenti di carattere tecnico-organizzativo»³¹.

Del resto, la disponibilità delle strutture confessionali ad accogliere, senza oneri per lo Stato, i migranti salvati in mare dalla nave della Marina Militare “U. Diciotti” e della Ong olandese *Sea Watch*, tra l'altro, ha permesso di superare la drammatica *impasse* causato dalla linea di fermezza del Governo italiano rispetto agli sbarchi non autorizzati, al fine di un maggiore coinvolgimento dell'Unione europea nella gestione dei flussi migratori. La soluzione adottata evidenzia come il tema dell'accoglienza dei migranti, e più ampiamente la tutela dei diritti umani, costituisca un ambito sensibile di concreta attuazione della collaborazione nei rapporti tra Stato e religioni. Risultano interessanti, in proposito, le dichiarazioni che sia i sottosegretari del Ministero dell'Interno³², sia i responsabili delle strutture confessionali di accoglienza hanno rilasciato in seguito alla mancata reperibilità, dopo qualche giorno dallo sbarco dalla nave “U. Diciotti”, di alcuni dei migranti ospitati³³. Dichiarazioni rese per correggere l'equivocità del registro comunicativo utilizzato dalla

²⁹ L. 46/2017, art. 6, comma 1, lettera a), 3-sexies: «Nello svolgimento delle operazioni di notificazione di cui al comma 3, il responsabile del centro o della struttura è considerato pubblico ufficiale ad ogni effetto di legge».

³⁰ Cfr. AGENSIR. SERVIZIO INFORMAZIONE RELIGIOSA, *Caritas ambrosiana, “improprio affidare a parroci e operatori il ruolo di ufficiali giudiziari”*, 2 agosto 2017, consultabile all'indirizzo <https://www.agensir.it/quotidiano/2017/8/2>.

³¹ MINISTERO DELL'INTERNO, COMMISSIONE NAZIONALE PER IL DIRITTO D'ASILO, Circolare n. 6300 del 10 agosto 2017: «Notificazione degli atti e dei provvedimenti delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e della Commissione Nazionale per il diritto d' asilo», consultabile all'indirizzo <https://www.meltingpot.org/Legge-46-17-novita-sulla-notificazione-degli-atti-e.html>.

³² Cfr. G. GAETANO, *Irreperibili 75 migranti della Diciotti. La Caritas: «Non sono detenuti»: «Si sono già dileguati 40 dei 144 immigrati maggiorenni sbarcati dalla Diciotti e affidati alla Cei»* annunciano i sottosegretari leghisti all'Interno, Stefano Candiani e Nicola Molteni, ricordando che «per la legge queste persone hanno libertà di movimento e quindi non sono sottoposte alla sorveglianza dello Stato», in «Corriere della Sera», 5 settembre 2018.

³³ Cfr. G. STELLA, *Diciotti, dileguati nel nulla 50 migranti affidati alla Cei*, che riporta la dichiarazione di Camillo Ripamonti, presidente del Centro Astalli, la struttura dei Gesuiti che si occupa di migranti, profughi, rifugiati e richiedenti asilo: «I centri di accoglienza non sono centri di detenzione e dunque le persone ospitate possono allontanarsene liberamente: la loro non è una fuga», ne «Il Giornale», 5 settembre 2018.

stampa nazionale teso a consolidare la percezione negativa dei migranti e a sottolineare, attraverso termini come “fuga”, “scomparsa”, “irreperibilità” dei migranti della “U. Diciotti”³⁴, la mancanza di controlli nelle strutture di accoglienza gestite dalle organizzazioni confessionali.

La rettifica del presidente della *Caritas*, che ha sottolineato che si doveva più correttamente parlare di “allontanamento volontario” e non di “fuga o scomparsa”³⁵ ha consentito di specificare la natura della collaborazione sussidiaria dei centri di accoglienza gestiti dalle organizzazioni confessionali, e del terzo settore in genere, in quanto gestione integrata nell’ “assistenza” ai migranti, ma non certo nella “sicurezza”, in quanto i migranti ospitati dalle strutture del circuito *ex Sprar* non sono trattenuti in regime di detenzione³⁶.

In conclusione, appare possibile affermare che la gestione del fenomeno migratorio evidenzia in misura crescente una nuova prospettiva nella politica dei rapporti tra Stato e confessioni religiose, non più intesi in senso meramente verticistico, così come previsto a livello costituzionale dal principio di bilateralità stabilito dagli artt. 7 e 8 della Costituzione, ma in senso sempre più “multilaterale”, attraverso proprio le forme di collaborazione sussidiaria offerte dalle organizzazioni di ispirazione fideistica sulla base di progetti comuni ed ecumenici, finalizzati alla concreta realizzazione dei diritti dell’uomo.

MARIA D’ARIENZO

Università degli Studi di Napoli Federico II

Abstract

Il lavoro offre una disamina della gestione italiana del fenomeno migratorio, spesso di tipo emergenziale, e caratterizzata, almeno in questa fase, dall’affermazione della supremazia della sovranità

³⁴ Cfr. *Diciotti, 40 clandestini sono fuggiti. Matteo Salvini durissimo: "Altro che scheletrini affamati..."*, in «Liberò», 5 settembre 2018; S. VLADOVICH, *Scomparsi 50 migranti della nave Diciotti E la Caritas li copre*, ne «Il Giornale», 6 settembre 2018; G. STELLA, *La grande fuga dalla Diciotti: 75 i migranti spariti nel nulla*, ne «Il Giornale», 7 settembre 2018.

³⁵ «È allontanamento volontario, non fuga. Si fugge da uno stato di detenzione e non è questo il caso» precisa il direttore di Caritas Italiana, don Francesco Soddu, ne «*La Repubblica*», 5 settembre 2018.

³⁶ In riferimento all’allontanamento dei migranti sbarcati dalla nave Diciotti, la portavoce della Commissione Ue per la Migrazione, Tove Ernst ha affermato invece che: «La detenzione può essere usata per l’identificazione dei migranti e evitare che svaniscano, anche durante le procedure di asilo. Abbiamo chiesto a tutti gli Stati membri di fornire centri di accoglienza adeguati, che comprendano la detenzione: il fatto che la Ue sia impegnata a dare protezione a chi ne ha bisogno non significa che i migranti possano scegliersi lo Stato membro in cui vogliono chiederla», in F. MALERBA, *Migranti, la fuga continua. L’Ue: “Dovevate trattenerli”*, ne «Il Giornale», 7 settembre 2018.

statuale rispetto alla realizzazione piena dei diritti di libertà e dei diritti sociali dei migranti. In tal contesto, nella gestione dei flussi migratori e nell'accoglienza dei migranti diviene sempre più rilevante il contributo offerto dalle confessioni religiose, grazie alla disponibilità delle strutture confessionali ad accogliere, senza oneri per lo Stato, i migranti salvati in mare. Si delineano in tal senso nuove prospettive nelle relazioni tra poteri pubblici e confessioni religiose, superando il principio di bilateralità attraverso protocolli multilaterali, tra Stato e molteplici organizzazioni di fede finalizzati a garantire la concreta realizzazione dei diritti umani.

The work offers an examination of the Italian management of the migratory phenomenon, often emergency type, and characterized, at least in this phase, the affirmation of the supremacy of state sovereignty over the full realisation of migrant's rights to freedom and social rights. In this way context, management of migration flows and reception of migrants. The contribution offered by religious confessions becomes more and more relevant, thanks to the availability of the confessional structures to welcome, without charge for the state, migrants saved at sea. In this sense, new perspectives are emerging in relations between public authorities and religious denominations, overcoming the principle of bilaterality through multilateral protocols, between the State and multiple faith organizations aimed at ensuring the concrete realization of human rights.