



PROGRAMA DE DOCTORADO INTERUNIVERSITARIO EN ESTUDIOS MIGRATORIOS  
INSTITUTO DE MIGRACIONES  
UNIVERSIDAD DE GRANADA, UNIVERSIDAD DE JAÉN Y UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

TESIS DOCTORAL

**LOS DISCAPACITADOS Y OTROS SUJETOS VULNERABLES EN EL CAMPO DE LOS  
FLUJOS MIGRATORIOS**

AUTOR

MASSIMILIANO FERRERI

DIRECTORA

Dra. MARIA DOLORES GARCIA VALVERDE

Granada, septiembre de 2022



PROGRAMA DE DOCTORADO INTERUNIVERSITARIO EN ESTUDIOS MIGRATORIOS  
INSTITUTO DE MIGRACIONES  
UNIVERSIDAD DE GRANADA, UNIVERSIDAD DE JAÉN Y UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

TESI DOTTORALE

**I DISABILI E GLI ALTRI SOGGETTI VULNERABILI NEL CAMPO DEI FLUSSI  
MIGRATORI**

AUTORE

MASSIMILIANO FERRERI

DIRETTORE

Dra. MARIA DOLORES GARCIA VALVERDE

Granada, settembre de 2022

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales  
Autor: Massimiliano Ferreri  
ISBN: 978-84-1117-586-9  
URI: <https://hdl.handle.net/10481/77970>

## **Agradecimientos**

Quiero expresar mi agradecimiento a todas las personas que han participado en el desarrollo de este trabajo. Principalmente:

a la profesora María Dolores García Valverde, mi tutora que me siguió con esmero y puntualidad durante todos los años de doctorado y hacia quien renuevo mis sentimientos de estima y afecto;

a todas las personas involucradas en el Programa de Doctorado en Estudios Migratorios. En primer lugar, al director del Instituto de Migraciones, profesor Javier García Castaño, al profesor Francisco Javier Durán Ruiz, coordinador del Programa de Doctorado, y a la ya mencionada profesora María Dolores García Valverde, Subdirectora del Instituto de Migraciones;

a la editorial "Aracne" y a los editores de la revista "Filosofía de los derechos humanos", que aceptaron y publicaron mi trabajo: "*Menores extranjeros no acompañados. La Ley 47/2017*", lo que me permitió acceder a la defensa final de la tesis;

a todos los colegas, quienes, con el intercambio continuo de información y el compartir diario, contribuyeron al logro del resultado final;

y a todas aquellas personas que me han apoyado moralmente en el transcurso de esta experiencia.

## Ringraziamenti

Vorrei esprimere la mia gratitudine a tutte le persone che hanno partecipato allo sviluppo di questo lavoro. Principalmente:

alla professoressa María Dolores García Valverde, mia tutrice che mi ha seguito con cura e puntualità durante tutti gli anni del mio dottorato e verso la quale rinnovo i miei sentimenti di stima e affetto;

a tutte le persone coinvolte nel Dottorato in Studi Migratori. In primo luogo, il direttore dell'Istituto per la migrazione, il professor Javier García Castaño, il professor Francisco Javier Durán Ruiz, coordinatore del programma di dottorato, e la già citata professoressa María Dolores García Valverde, vicedirettrice dell'Istituto per la migrazione;

all'editore "Aracne" e ai redattori della rivista "Filosofia dei diritti umani", che hanno accettato e pubblicato il mio lavoro: *"Minori stranieri non accompagnati. Legge 47/2017"*, che mi ha consentito di accedere alla discussione finale della tesi;

a tutti i colleghi, che, con il continuo scambio di informazioni e la condivisione quotidiana, hanno contribuito al raggiungimento del risultato finale;

e a tutte quelle persone che mi hanno sostenuto moralmente durante tutta questa esperienza.

“Se voi avete il diritto di dividere il mondo in italiani e stranieri allora io reclamo il diritto di dividere il mondo in diseredati e oppressi da un lato, privilegiati e oppressori dall'altro. Gli uni sono la mia patria, gli altri i miei stranieri.”

DON LORENZO MILANI

## INDICE

<b>ABREVIACIONI. SIGLE GIURIDICHE E ACRONIMI</b> .....	29
Abreviaturas .....	29
<b>ABSTRACT</b> .....	33
<b>KEYWORDS</b> .....	33
<b>RESUMEN</b> .....	34
<b>PALABRAS CLAVE</b> .....	34
<b>RIASSUNTO</b> .....	35
<b>PAROLE CHIAVE</b> .....	35
<b>EXTENSO RESUMEN DE LA TESIS EN ESPAÑOL</b> .....	36
1. LA INMIGRACIÓN EN ITALIA: LAS PECULIARIDADES .....	38
2. LOS MODELOS TEÓRICOS DE INTEGRACIÓN .....	39
3. LA INTEGRACIÓN ESCOLAR .....	40
4. EL DERECHO INVIOLEABLE DEL ACCESO A LA SALUD .....	41
5. EL DERECHO A LA SALUD. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONCEPTO DE DISCAPACIDAD .....	41
6. LAS NORMAS DESTINADAS A PROTEGER A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	42
7. EL TRABAJO, UNA HERRAMIENTA DE CLASIFICACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD: LOS MODELOS ELABORADOS.....	43
8. EL APORTE DE LA SOCIOLOGÌA .....	45
9. EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: UE Y ONU.....	48
10.LA INTEGRACIÓN DE LOS DISCAPACITADOS EN LA SOCIEDAD ITALIANA .....	49
11. LOS PRINCIPIOS DE LA CLASIFICACIÓN INTERNACIONAL DE FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD.....	51
12. LA LEY 107/2015 Y EL DECRETO LEGISLATIVO 66/2017 .....	51
13. LA DISCAPACIDAD EN OTROS PAÍSES EUROPEOS: ESPAÑA .....	52
14. LA LEY N° 68/1999.....	53
15. EL DERECHO A LA ASISTENCIA SOCIAL DE LAS PERSONAS DISCAPACITADAS EXTRANJERAS.....	55
16. EL DECRETO LEGISLATIVO 142/2015: LOS SUJETOS VULNERABLES .....	57
17. EL DECRETO LEY N.13/2017 .....	59
18. EL DECRETO LEY 113/2018.....	61
19. EL DECRETO-LEY 130/2020 .....	63
20. LOS MIGRANTES CON DISCAPACIDAD, PERSONAS VULNERABLES .....	65
21. LA “DOBLE DIVERSIDAD” .....	66

22. LOS ALUMNOS EXTRANJEROS CON DISCAPACIDAD .....	67
23. LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS .....	69
24. LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE.....	71
25. LA LEY 47/2017 .....	73
26. LOS TUTORES VOLUNTARIOS .....	74
27. EL FONDO DE ASILO, MIGRACIÓN E INTEGRACIÓN 2014-2020.....	76
28. EL FENÓMENO DE LA TRATA DE PERSONAS .....	76
29. LA LEGISLACIÓN ITALIANA PARA LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE LA TRATA.....	78
30. EL PLAN DE ACCIÓN NACIONAL CONTRA LA TRATA Y LA EXPLOTACIÓN 2016-2018.....	79
31. LOS MENORES EXTRANJEROS VÍCTIMAS DE TRATA .....	80
32. LA MIGRACIÓN FEMENINA .....	81
33. LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES .....	82
34. EL GRUPO DE EXPERTOS EN LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LA VIOLENCIA DOMÉSTICA.....	84
35. LA LEY 119/2013 .....	85
36. LAS MUJERES EMBARAZADAS MIGRANTES .....	86
37. LAS MUJERES SOMETIDAS A MUTILACIÓN GENITAL .....	87
38. CASOS JUDICIALES EN EUROPA CONTRA LA MUTILACIÓN GENITAL .....	87
39. EL MATRIMONIO FORZADO.....	89
40. EL FENÓMENO DE LOS INMIGRANTES MAYORES .....	90
<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>92</b>
<b>L’OGGETTO INIZIALE DELL’INVESTIGAZIONE .....</b>	<b>94</b>
<b>LA METODOLOGIA.....</b>	<b>96</b>
<b>LA MODIFICA DELL’INIZIALE PROGETTO DI TESI.....</b>	<b>98</b>
<b>METODOLOGIA UTILIZZATA .....</b>	<b>98</b>
<b>PRIMA PARTE .....</b>	<b>100</b>
<b>DISABILITA’ E MIGRAZIONE: BASI TEORICHE E PROBLEMATICHE IN ITALIA E NELL’UE .....</b>	<b>100</b>
<b>Primera parte DISCAPACIDAD Y MIGRACIÓN: BASES TEÓRICAS Y PROBLEMAS EN ITALIA Y EN LA UE .....</b>	<b>100</b>
<b>CAPITOLO I: L’Immigrazione in Italia .....</b>	<b>101</b>
<b>CAPÍTULO I: La inmigración en Italia .....</b>	<b>101</b>
<b>1.1 I dati .....</b>	<b>101</b>

1.1	Los datos.....	101
1.2	Storia.....	103
1.2	Historia .....	103
1.3.	L’Immigrazione negli anni più recenti.....	104
1.3	Inmigración en los últimos años .....	104
1.4	Provenienza.....	105
1.4	Origen .....	105
1.5	Distribuzione.....	115
1.5	Distribución.....	115
1.6	Appartenenza religiosa .....	119
1.6	Afiliación religiosa.....	119
1.7	Età .....	120
1.7	Edad .....	120
1.8	Titolo di studio e condizione economica.....	121
1.8	Cualificación educativa y condición económica .....	121
1.9	Stranieri irregolari .....	123
1.9	Extranjeros irregulares .....	123
1.10.	Sbarchi.....	123
1.11	Richiedenti asilo e rifugiati.....	125
1.11	Solicitantes de asilo y refugiados licitantes de asilo y refugiados .....	125
<b>Capitolo II: Peculiarità, basi teoriche e riflessioni.....</b>		<b>128</b>
<b>CAPITULO II: PECULIARIDADES, BASES TEÓRICAS, REFLEXIONES Y MODELOS DE INTEGRACIÓN.....</b>		<b>128</b>
2.1	La specificità italiana dell’integrazione, l’ottica emergenziale e l’invisibilità dello straniero .....	128
2.1	La especificidad italiana de la integración, la perspectiva de emergencia y la invisibilidad del extranjero.....	128
2.2	L’ottica funzionalista e l’integrazione subalterna .....	129
2.2	El punto de vista funcionalista y la integración subordinada.....	129
2.3	L’ottica “pragmatica” e l’integrazione sociale a due velocità .....	130
2.3	La perspectiva "pragmática" y la integración social a dos velocidades...	130

2.4 Riflettere sull'integrazione .....	131
2.4 Reflexionar sobre la integración .....	131
2.5 I vantaggi dell'immigrazione .....	132
2.5 Los beneficios de la inmigración.....	132
2.6. Il modello di Vincenzo Cesareo.....	133
2.7. La classificazione di Giovanna Rossi.....	133
2.7 Clasificación de Giovanna Rossi.....	133
2.8 Il modello transnazionale, quello interculturale e il non modello .....	136
2.8 El modelo transnacional, el intercultural y el no-modelo .....	136
<b>Capitolo III: L'integrazione scolastica degli alunni stranieri .....</b>	<b>139</b>
<b>CAPÍTULO III: INTEGRACIÓN ESCOLAR DEL ALUMNO EXTRANJERO</b>	<b>139</b>
.....	139
3.1 Le normative .....	139
3.1 El reglamento.....	139
3.2 Le Linee Guida del Miur del Febbraio 2014 .....	141
3.2 Las Directrices del Miur de febrero de 2014 .....	141
3.3 Le indicazioni operative.....	143
3.3 Indicaciones operativas.....	143
3.4 La dottrina .....	145
3.4 La doctrina.....	145
3.5 Gli alunni stranieri con disabilità .....	147
3.5 Estudiantes extranjeros con discapacidad.....	147
<b>Capitolo IV: Il diritto alla salute per i migranti in Italia .....</b>	<b>150</b>
<b>CAPÍTULO IV: EL DERECHO A LA SALUD DE LOS MIGRANTES EN</b>	<b>150</b>
<b>ITALIA .....</b>	<b>150</b>
4.1 La tutela del diritto alla salute nell'ordinamento italiano .....	150
4.1 La protección del derecho a la salud en el ordenamiento jurídico italiano	150
.....	150
4.2 L'assistenza sanitaria per gli stranieri iscritti al SSN .....	150
4.2 Atención de salud para extranjeros registrados en el SSN .....	150
4.3 L'assistenza sanitaria per gli stranieri non iscritti al SSN.....	151

4.3	Atención de salud para extranjeros no registrados en el SSN .....	151
4.4	Reciprocità, accordi bilaterali, ingresso e soggiorno per cure mediche ...	152
4.4	Reciprocidad, convenios bilaterales, ingreso y permanencia por tratamiento médico .....	152
4.5	Il divieto di espulsione per l'immigrato disabile .....	153
4.5	La prohibición de expulsión del inmigrante discapacitado .....	153
<b>CAPITOLO V: Gli approcci alla disabilità .....</b>		<b>154</b>
<b>CAPÍTULO V: LOS ENFOQUES DE LA DISCAPACIDAD .....</b>		<b>154</b>
5.1	L'evoluzione storica del concetto di disabilità: la Grecia e Roma .....	154
5.1	La evolución histórica del concepto de discapacidad: Grecia y Roma .....	154
5.2.	L'alto e il basso medioevo .....	155
5.2	La Alta y Baja Edad Media .....	155
5.3.	Tra il Quattrocento e e il Cinquecento .....	155
5.3	Entre los siglos XIV y XVI .....	155
5.4.	Il Seicento e il Settecento .....	156
5.4	Los siglos XVII y XVIII .....	156
5.5.	L'Ottocento .....	157
5.5	El siglo XIX .....	157
5.6.	Il Novecento .....	158
5.6	El siglo XX .....	158
5.7.	Il diritto all'assistenza .....	159
5.7	El derecho a la asistencia .....	159
5.8.	I movimenti e le battaglie per il riconoscimento dei diritti delle persone disabili .....	159
5.8	Los movimientos y las luchas por el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad .....	159
5.9.	Le normative in Italia .....	160
5.9	La normativa en Italia .....	160
5.10.	La Convenzione OIL sul reinserimento professionale e l'occupazione delle persone disabili .....	162
5.10	El Convenio de la OIT sobre Readaptación Profesional y Empleo de Personas Discapacitadas .....	162

5.11 La Convenzione ONU del 2006 .....	162
5.11 La Convención de la ONU de 2006.....	162
5.12. La Convenzione ONU del 2006: la promozione delle capacità del disabile .....	164
5.12 La Convención de la ONU de 2006: promover las capacidades de los discapacitados .....	164
5.13. Il lavoro, strumento di classificazione delle persone disabili .....	165
5.13 El trabajo, una herramienta de clasificación de personas con discapacidad .....	165
5.14. Il modello di Nagi .....	165
5.14 El modelo Nagi.....	165
5.15. Harris: il legame tra menomazione e azione quotidiana.....	166
5.15 Harris: el vínculo entre la discapacidad y la acción diaria .....	166
5.16. Il modello I.C.I.D.H.....	167
5.16El modelo I.C.I.D.H.....	167
5.17. Il modello di Verbrugge e Jette.....	168
5.17 El modelo de Verbrugge y Jette.....	168
5.18. Il modello di Brandt e Pope.....	169
5.18El Modelo de Brandt y Pope .....	169
5.19. Il modello del NCMRR .....	170
5.19 El modelo NCMRR .....	170
5.20. Il modello I.C.F dell'OMS .....	171
5.20 El modelo I.C.F de la OMS .....	171
5.21. Il modello I.C.F: applicazioni e critiche.....	171
5.21 El modelo I.C.F: aplicaciones y criticas .....	171
5.22. Inclusione ed esclusione nel sistema sociale.....	172
5.22 Inclusión y exclusión en el sistema social.....	172
<b>CAPITOLO VI: IL CONTRIBUTO DELLA SOCIOLOGIA .....</b>	<b>174</b>
<b>CAPÍTULO VI: EL APORTE DE LA SOCIOLOGÍA .....</b>	<b>174</b>
6.1. Il ruolo delle persone disabili nella società .....	174
6.1 El papel de las personas con discapacidad en la sociedad.....	174

6.2. Parsons: il “sick role” .....	174
6.2 Parsons: el "papel de enfermo" .....	174
6.3. Gordon: “l’impaired role” .....	176
6.3 Gordon: "el papel deteriorado" .....	176
6.4. Radley: l’approccio alla cronicità.....	176
6.4 Radley: el enfoque de la cronicidad.....	176
6.5. Barnatt: la disabilità come status dominante .....	177
6.5Barnatt: la discapacidad como estado dominante .....	177
6.6. La teoría del etichettato .....	178
6.6 La teoria dell’etichettamento (Labeling theory) .....	178
6.7. Goffman: la disabilità come stigma .....	178
6.7Goffman: la discapacidad como estigma .....	178
6.8. Il modello sociale della disabilità (Disabled by society).....	179
6.8 El modelo social de la discapacidad (Discapacitados por la sociedad) .....	179
6.9. Il modello sociale della disabilità: le critiche .....	181
6.9 El modelo social de la discapacidad: las críticas .....	181
6.10. Le rappresentazioni della disabilità .....	181
6.10 Representaciones de la discapacidad .....	181
6.11. Morvan: le rappresentazioni dell’handicap nelle relazioni sociali.....	183
6.11 Morvan: las representaciones de la desventaja en las relaciones sociales .....	183
6.12. Mercier: la distinzione tra immagine e rappresentazione .....	183
6.12 Mercier: la distinción entre imagen y representación .....	183
6.13. I modelli di Gardou .....	184
6.13 Modelos de Gardou .....	184
6.14. La teoria relazionale della disabilità .....	185
6.14 La teoría relacional de la discapacidad.....	185
Capitolo VII: L’UE e la disabilità.....	186
CAPÍTULO VII: LA UE Y LA DISCAPACIDAD .....	186
7.1. Il riconoscimento dei diritti dei disabili nell’UE .....	186

<b>7.1</b>	<b>Reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad en la UE</b>	<b>186</b>
<b>7.2.</b>	<b>La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo</b>	<b>187</b>
<b>7.2</b>	<b>La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos</b>	<b>187</b>
<b>7.3.</b>	<b>L'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità</b>	<b>188</b>
<b>7.3</b>	<b>El Observatorio Nacional de la condición de las personas con discapacidad</b>	<b>188</b>
<b>7.4.</b>	<b>La strategia europea sulla disabilità 2010-20</b>	<b>189</b>
<b>7.4</b>	<b>La Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-20</b>	<b>189</b>
<b>7.5.</b>	<b>Le otto aree d'azione</b>	<b>189</b>
<b>7.5</b>	<b>Las ocho áreas de acción</b>	<b>189</b>
<b>7.6.</b>	<b>Le specifiche misure</b>	<b>191</b>
<b>7.6</b>	<b>Las medidas específicas</b>	<b>191</b>
<b>Capitolo VIII: L'integrazione dei disabili nella società italiana: la Legge 104/92</b>		<b>193</b>
<b>CAPÍTULO VIII: LA INTEGRACIÓN DE LOS DISCAPACITADOS EN LA SOCIEDAD ITALIANA: LEY 104/92</b>		<b>193</b>
<b>8.1.</b>	<b>Le stagioni legislative preparatorie</b>	<b>193</b>
<b>8.1</b>	<b>Las temporadas legislativas preparatorias</b>	<b>193</b>
<b>8.2.</b>	<b>I punti di forza</b>	<b>194</b>
<b>8.2</b>	<b>Las fortalezas</b>	<b>194</b>
<b>8.3.</b>	<b>I limiti della legge</b>	<b>194</b>
<b>8.3</b>	<b>Los límites de la ley</b>	<b>194</b>
<b>8.4.</b>	<b>Le aspettative per il futuro</b>	<b>195</b>
<b>8.4</b>	<b>Expectativas para el futuro</b>	<b>195</b>
<b>8.5.</b>	<b>La Legge 104 e la Convenzione Onu sui diritti delle Persone con disabilità</b>	<b>195</b>
<b>8.5</b>	<b>Ley 104 y la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad</b>	<b>195</b>
<b>8.6.</b>	<b>Le sentenze interne sulla base dei principi fissati dalla Convenzione</b>	<b>196</b>
<b>8.6</b>	<b>Sentencias internas basadas en los principios establecidos por la Convención</b>	<b>196</b>

8.7. I decreti attuativi della Legge 107/2015: il Decreto 66/2017 .....	197
8.7 Los decretos de desarrollo de la Ley 107/2015: Decreto 66/2017 .....	197
8.8. Il D.Lgs. 66/2017: i 20 articoli .....	197
8.8 Decreto Legislativo 66/2017: los 20 artículos.....	197
8.9. I dati del Miur.....	200
8.9 Datos de Miur .....	200
8.10. L'integrazione delle persone con disabilità negli altri Paesi Europei: La Costituzione spagnola del 1978 .....	201
8.10 La integración de las personas con discapacidad en otros países europeos: La Constitución Española de 1978 .....	201
8.11 Le normative spagnole .....	202
8.11 La normativa española .....	202
8.12. La Ley 6/2022.....	204
8.12 La Ley 6/2022.....	204
8.13. La "sterilizzazione forzata" .....	205
8.13 La "esterilización forzada" .....	205
8.14. La strategia spagnola sulla disabilità 2012-2020.....	205
8.14 La Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020 .....	205
Capitolo IX: L'inserimento lavorativo dei disabili .....	207
9.1. Il collocamento mirato: la Legge 68/99. I destinatari .....	207
9.1 Colocación dirigida: Ley 68/99. Los recipientes.....	207
9.2. Il collocamento mirato: la Legge 68/99. Eccezioni e punti salienti.....	208
9.2 Colocación dirigida: Ley 68/99. Excepciones y puntos sobresalientes.....	208
9.3. I correttivi introdotti dal Jobs Act.....	209
9.3 Las medidas correctoras introducidas por la Ley de Empleo .....	209
9.4. La Legge 68/99 e i disabili stranieri.....	210
9.4 La ley 68 y los discapacitados extranjeros .....	210
9.5. L'analisi dei dati e le Relazioni sullo stato di attuazione della legge.....	211
9.5 Análisis de datos e informes sobre el estado de implementación de la ley	211
9.6. La sesta e la settima Relazione .....	211
9.6 Las relaciones sexta y séptima .....	211

9.7. L’ottava Relazione: un grave ritardo.....	212
9.7 La octava relación: un grave retraso.....	212
9.8. La nona Relazione .....	213
9.8 El noveno Informe.....	213
9.9. La dottrina .....	213
9.9 La doctrina.....	213
Capitolo X: Disabili stranieri e welfare.....	215
<b>CAPÍTULO X: EXTRANJEROS CON DISCAPACIDAD Y BIENESTAR....</b>	<b>215</b>
10.1. Il diritto all’assistenza sociale .....	215
10.1 El derecho a la asistencia social .....	215
10.2. Le sentenze in materia .....	216
10.2 Las sentencias pertinentes .....	216
10.3. L’interpretazione della Corte Costituzionale .....	217
10.3 La interpretación del Tribunal Constitucional .....	217
10.4. L’iter per il riconoscimento di invalidità civile, handicap e disabilità... 218	
10.4 El proceso para el reconocimiento de la nulidad civil, desventaja y discapacidad.....	218
10.5. L’iter per il riconoscimento di invalidità civile, handicap e disabilità: le fasi del procedimento .....	219
10.5 El proceso para el reconocimiento de la nulidad civil, desventaja y discapacidad: las etapas del procedimiento.....	219
10.6. L’accertamento e le questioni relative agli stranieri .....	220
10.6 La valoración y las cuestiones relativas a los extranjeros .....	220
10.7. L’assistenza sociale: specifiche agevolazioni e benefici .....	221
10.7 Asistencia social: concesiones y beneficios específicos.....	221
10.8. Le agevolazioni fiscali per le persone disabili.....	223
10.8 Beneficios fiscales para personas con discapacidad.....	223
10.9. Le singole agevolazioni .....	223
10.9 Las concesiones individuales .....	223
10.10. Erogazione di ausili, ortesi e protesi.....	224
10.10 Suministro de ayudas, órtesis y prótesis .....	224

<b>10.11. Patente speciale di guida.....</b>	<b>225</b>
<b>10.11 Permiso de conducir especial .....</b>	<b>225</b>
<b>10.12. Contributi per l’adattamento ai dispositivi di guida e “contrassegno disabili” per la circolazione e la sosta.....</b>	<b>225</b>
<b>10.12 Aportes por adecuación de dispositivos de conducción y “distintivo de discapacitado” para circulación y estacionamiento.....</b>	<b>225</b>
<b>10.13. Congedo parentale e prolungamento .....</b>	<b>225</b>
<b>10.13 Permiso parental y prórroga.....</b>	<b>225</b>
<b>10.14. Congedi biennali e Permessi di lavoro retribuiti .....</b>	<b>226</b>
<b>10.14 Licencias de dos años y permisos de trabajo retribuidos.....</b>	<b>226</b>
<b>10.15. Prepensionamento .....</b>	<b>227</b>
<b>10.15 Jubilación anticipada .....</b>	<b>227</b>
<b>10.16. Scelta della sede di lavoro e rifiuto al trasferimento .....</b>	<b>227</b>
<b>10.16 Elección del lugar de trabajo y negativa a trasladarse.....</b>	<b>227</b>
<b>10.17. Tasse universitarie .....</b>	<b>227</b>
<b>10.17 Tasas universitarias .....</b>	<b>227</b>
<b>PARTE SECONDA .....</b>	<b>229</b>
<b>SEGUNDA PARTE .....</b>	<b>229</b>
<b>MIGRAZIONI E SOGGETTI VULNERABILI.....</b>	<b>229</b>
<b>MIGRACIONES Y SUJETOS VULNERABLES.....</b>	<b>229</b>
<b>CAPITOLO I: LE CATEGORIE “VULNERABILI” .....</b>	<b>230</b>
<b>1.1 Introduzione.....</b>	<b>230</b>
<b>1.1 Introducción.....</b>	<b>230</b>
<b>1.2. Il Decreto Legislativo 142/2015.....</b>	<b>232</b>
<b>1.2 El Decreto Legislativo n.142 / 2015 .....</b>	<b>232</b>
<b>1.3 “Il trattenimento” e i dubbi di legittimità costituzionale .....</b>	<b>234</b>
<b>1.3 “Detención” y las dudas de legitimidad constitucional .....</b>	<b>234</b>
<b>1.4 I soggetti “vulnerabili” .....</b>	<b>236</b>
<b>1.4 Los sujetos "vulnerables" .....</b>	<b>236</b>
<b>1.5 Il provvedimento di revoca delle misure di accoglienza.....</b>	<b>237</b>
<b>1.5 La disposición para la revocación de las medidas de acogida.....</b>	<b>237</b>
<b>1.6. Il Decreto Legislativo 142/2015: la dottrina .....</b>	<b>238</b>
<b>1.6 El Decreto Legislativo n. 142/2015: la doctrina.....</b>	<b>238</b>

<b>1.7. Le modifiche introdotte con il Decreto-Legge 13/2017</b> .....	239
1.7 Los cambios introducidos con el Decreto-Ley 13/2017 .....	239
<b>1.8. Il Decreto Legge 13/2017: dottrina e giurisprudenza</b> .....	241
1.8 El Decreto Ley 13/2017: doctrina y jurisprudencia.....	241
<b>1.9. L’aggravante di clandestinità</b> .....	241
1.9 La agravante de clandestinidad.....	241
<b>1.10. La possibile lesione del principio del contraddittorio</b> .....	242
1.10 La posible vulneración del principio de contradicción .....	242
<b>1.11. L’eliminazione dell’appello</b> .....	243
1.11 Eliminación del recurso .....	243
<b>1.12 La questione “Hotspot”</b> .....	244
1.12 El tema del "punto crítico" .....	244
<b>1.13. Il Decreto-Legge 113/2018</b> .....	246
1.13 El Decreto Ley 113/2018.....	246
<b>1.14 .Le modifiche parlamentari al decreto</b> .....	248
1.14 Las modificaciones parlamentarias del decreto.....	248
<b>1.15. Il Decreto 113/2018: le posizioni della dottrina</b> .....	249
1.15 Decreto 113/2018: las posiciones de la doctrina .....	249
<b>1.16. Il Decreto- Legge 130/2020</b> .....	251
1.16 El Decreto Ley 130/2020.....	251
<b>1.17 Il Decreto-Legge 130/2020: punti di forza e debolezze</b> .....	252
1.17 El Decreto Ley 130/2020: fortalezas y debilidades .....	252
<b>1.18. La difficile tutela dei soggetti vulnerabili</b> .....	253
1.18 La difícil protección de los sujetos vulnerables.....	253
<b>Capitolo II: I disabili migranti, soggetti vulnerabili</b> .....	<b>255</b>
<b>CAPÍTULO II: LOS MIGRANTES CON DISCAPACIDAD, PERSONAS VULNERABLES Y "LA DOBLE DIVERSIDAD"</b> .....	<b>255</b>
<b>2.1. Il fenomeno</b> .....	255
2.1 El fenómeno.....	255
<b>2.2. I dati più recenti</b> .....	259
2.2 Los datos más recientes .....	259
<b>2.3. Lo SPRAR/SIPROIMI/SAI e i migranti con disabilità mentale</b> .....	260
2.3 El SPRAR/SIPROIMI/SAI y los migrantes con discapacidad mental .....	260
<b>2.4. La sentenza della Corte Costituzionale n.258/2017</b> .....	261
2.4 La sentencia de la Corte Constitucional n.258/2017 .....	261
<b>2.5. Migrazione e disabilità</b> .....	262
2.5 Migración y discapacidad.....	262

<b>2.6. I risultati delle ricerche condotte in ambito locale .....</b>	<b>264</b>
2.6 Los resultados de la investigación realizada en el ámbito local .....	264
<b>2.7 I bambini con disabilità figli di migranti: un universo multiforme .....</b>	<b>266</b>
2.7 Hijos de migrantes: un universo multiforme .....	266
<b>2.8. Oltre l'integrazione scolastica .....</b>	<b>267</b>
2.8 Más allá de la integración escolar.....	267
<b>Capitolo III: I minori stranieri non accompagnati .....</b>	<b>269</b>
<b>CAPÍTULO III: MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS .....</b>	<b>269</b>
<b>3.1. Il fenomeno .....</b>	<b>269</b>
3.1 El fenómeno.....	269
<b>3.2. I msna: genere, età e provenienza .....</b>	<b>272</b>
3.2 I Msna: género, edad y procedencia .....	272
<b>3.3. I msna nelle fonti internazionali e nelle normative dell'Unione Europea .....</b>	<b>274</b>
3.3 I msna en fuentes internacionales y en la normativa de la Unión Europea .....	274
<b>3.4 La Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989 .....</b>	<b>275</b>
3.4 La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de los niños y los adolescentes de 1989 .....	275
<b>3.5 I msna: Direttive e Regolamenti in ambito UE .....</b>	<b>277</b>
3.5 I msna: directivas y reglamentos dentro de la UE .....	277
<b>3.6 I msna nel Decreto n. 142/2015 .....</b>	<b>279</b>
3.6 I msna en el decreto 142/2015 .....	279
<b>3.7 Msna e Msnara .....</b>	<b>280</b>
3.7 Msna y Msnara .....	280
<b>3.8 La Legge 47/2017 .....</b>	<b>282</b>
3.8 La Ley 47/2017.....	282
<b>3.9 La Legge 47/2017: i punti specifici .....</b>	<b>282</b>
3.9 La Ley 47/2017: puntos específicos .....	282
<b>3.10 I tutori volontari dei msna .....</b>	<b>284</b>
3.10 Los tutores voluntarios de la msna .....	284
<b>3.11 La Legge 47/2017: le criticità.....</b>	<b>286</b>
3.11 La Ley 47/2017: asuntos críticos.....	286
<b>3.12 La giurisprudenza sui msna.....</b>	<b>289</b>
3.12 La jurisprudencia sobre msna .....	289
<b>3.13 Il Fondo asilo migrazione e integrazione 2014-2020 .....</b>	<b>290</b>
3.13 El Fondo de Asilo, Migración e Integración 2014-2020 .....	290
<b>Capitolo IV: Le vittime di tratta.....</b>	<b>292</b>

## **CAPÍTULO IV: VÍCTIMAS DE LA TRATA Y NIÑOS VÍCTIMAS DE TRATA ..... 292**

<b>4.1 Le statistiche.....</b>	292
4.1 Estadísticas .....	292
<b>4.2. Il Rapporto del Dipartimento di Stato USA del 2017.....</b>	294
4.2 Informe del Departamento de Estado de EE. UU. de 2017 .....	294
<b>4.3. Il contesto internazionale: il Protocollo Addizionale alla Convenzione ONU del 2000.....</b>	295
4.3 El contexto internacional: el Protocolo Adicional a la Convención de la ONU de 2000.....	295
<b>4.4 .La Convenzione del Consiglio d’Europa n.197 del 2005.....</b>	296
4.4 El Convenio del Consejo de Europa No. 197 de 2005 .....	296
<b>4.5. La normativa italiana.....</b>	298
4.5 La legislación italiana.....	298
<b>4.6. Il Piano Nazionale Antitratta (PNA) 2016-2018 .....</b>	300
4.6 El Plan Nacional contra la trata (PNA) 2016-2018 .....	300
<b>4.7. Il PNA 2016-2018: le direttrici .....</b>	301
4.7 El PNA 2016-2018: las directrices .....	301
<b>4.8. Il PNA 2016-2018: gli obiettivi esecutivi e l’attività di monitoraggio .....</b>	302
4.8 El PNA 2016-2018: objetivos ejecutivos y actividad de seguimiento.....	302
<b>4.9. I bambini vittime di tratta. I numeri .....</b>	303
4.9 Niños víctimas de trata. Los números.....	303
<b>4.10. Il quadro normativo internazionale.....</b>	304
4.10 El marco regulatorio internacional .....	304
<b>4.11 La normativa in Italia .....</b>	305
4.11 La legislación en Italia.....	305
<b>4.12. Il PNA 2016-2018: i minori vittime di tratta.....</b>	307
4.12 El PNA 2016-2018: niños víctimas de trata.....	307

## **Capitolo V: Le donne migranti in Italia..... 308**

## **CAPÍTULO V: MUJERES MIGRANTES EN ITALIA..... 308**

5.1 Los datos. Tipos de migración femenina.....	308
<b>5.2. Le donne migranti: la rielaborazione della Fondazione ISMU .....</b>	310
5.2 Mujeres migrantes: la reelaboración de la Fundación ISMU .....	310
<b>5.3. La Convenzione di Istanbul e la Legge 27 giugno 2013, n. 77: i principi .....</b>	312
5.3 El Convenio de Estambul y la Ley de 27 de junio de 2013, n. 77: los principios .....	312
<b>5.4. La Convenzione di Istanbul: gli obblighi degli Stati firmatari.....</b>	313
5.4 El Convenio de Estambul: las obligaciones de los Estados signatarios .....	313
<b>5.5 La Convenzione di Istanbul: giurisdizione e cooperazione.....</b>	315

5.5 El Convenio de Estambul: jurisdicción y cooperación.....	315
<b>5.6. La Convenzione di Istanbul: il Grevio</b> .....	317
5.6 El Convenio de Estambul: el Grevio .....	317
<b>5.7. Il Grevio: il funzionamento</b> .....	318
5.7 El Grevio: cómo funciona.....	318
<b>5.8. I membri del Grevio: le immunità</b> .....	320
5.8 Los miembros del Grevio: inmunidades.....	320
<b>5.9. La Legge n. 119/2013</b> .....	320
5.9 La Ley 119/2013.....	320
<b>5.10. L’Ordinanza di Cassazione n.10/2021</b> .....	322
5.10 La Orden del Tribunal Supremo N° 10/2021 .....	322
<b>CAPITOLO VI: LE DONNE IN STATO DI GRAVIDANZA, LE VITTIME DI MGF E I MATRIMONI FORZATI</b> .....	<b>323</b>
<b>CAPÍTULO VI: MUJERES EMBARAZADAS VÍCTIMAS DE MGF Y MATRIMONIOS FORZADOS, PADRES SOLTEROS CON HIJOS MENORES Y ANCIANOS MIGRANTES</b> .....	<b>323</b>
<b>6.1. Le donne migranti in stato di gravidanza</b> .....	323
6.1 Mujeres embarazadas migrantes.....	323
<b>6.2. Le prestazioni specifiche</b> .....	324
6.2 Servicios específicos.....	324
<b>6.3. Le prestazioni specifiche: l’assistenza sanitaria in favore dei figli</b> .....	325
6.3 Prestaciones específicas: atención de la salud a favor de los niños.....	325
<b>6.4. Le prestazioni specifiche: le donne lavoratrici in stato di gravidanza</b> .....	326
6.4 Servicios específicos: trabajadoras embarazadas .....	326
<b>6.5. Le vittime di mutilazioni genitali</b> .....	327
6.5 Víctimas de mutilación genital .....	327
<b>6.6. I casi giudiziari in Europa</b> .....	328
6.6 Casos judiciales en Europa .....	328
<b>6.7. La Legge 7/2006</b> .....	330
6.7 Ley 7/2006.....	330
<b>6.8. L’art.583 bis c.p.: la giurisprudenza</b> .....	331
6.8 Artículo 583 bis del Código Penal: jurisprudencia.....	331
<b>6.9. I matrimoni forzati</b> .....	333
6.9 Matrimonios forzados.....	333
<b>6.10. I matrimoni forzati: le fonti internazionali</b> .....	333
6.10 Matrimonios forzados: fuentes internacionales .....	333
<b>6.11. I matrimoni forzati: il ruolo della Corte penale internazionale</b> .....	335

6.11 Matrimonios forzados: el papel de la Corte Penal Internacional.....	335
<b>6.12. Genitori singoli con figli minori</b> .....	336
6.12 Familias monoparentales con hijos menores .....	336
<b>6.13. I migranti anziani</b> .....	337
6.13 Migrantes mayores .....	337
<b>CONCLUSIONI</b> .....	<b>339</b>
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>339</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>343</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>343</b>
<b>SITOGRAFIA CONSULTATA</b> .....	<b>362</b>
<b>Sitografía</b> .....	<b>362</b>
<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b> .....	<b>365</b>
<b>Requisitos normativos</b> .....	<b>365</b>
<b>RIFERIMENTI NORMATIVI INTERNAZIONALI</b> .....	<b>371</b>
<b>Referencia estándar internacional</b> .....	<b>371</b>
<b>GIURISPRUDENZA</b> .....	<b>373</b>
<b>Jurisprudencia</b> .....	<b>373</b>
<b>GIURISPRUDENZA INTERNAZIONALE</b> .....	<b>375</b>
<b>Jurisprudencia internacional</b> .....	<b>375</b>

**INDICE** (Italiano)

**ABBREVIAZIONI**

**SIGLE GIURIDICHE E ACRONIMI**

**ABSTRACT**

**KEYWORDS**

**RESUMEN**

**PALABRAS CLAVE**

**RIASSUNTO**

**PAROLE CHIAVE**

**INTRODUZIONE**

**L'OGGETTO INIZIALE DELL'INVESTIGAZIONE**

**LA METODOLOGIA**

**LA MODIFICA DELL'INIZIALE PROGETTO DI TESI**

**METODOLOGIA UTILIZZATA**

**PRIMA PARTE**

**DISABILITA E MIGRAZIONE: BASI TEORICHE E PROBLEMATICHE IN ITALIA E NELL'UE**

**CAPITOLO I: L'IMMIGRAZIONE IN ITALIA**

1.1. I dati

1.2. Storia

1.3. L'Immigrazione negli anni più recenti

1.4. Provenienza

1.5. Distribuzione

1.6. Appartenenza religiosa

1.7. Età

1.8. Titolo di studio e condizione economica

1.9. Stranieri irregolari

1.10. Sbarchi

1.11. Richiedenti asilo e rifugiati

## **CAPITOLO II: PECULIARITÀ, BASI TEORICHE E RIFLESSIONI**

- 2.1. La specificità italiana dell'integrazione, l'ottica emergenziale e l'invisibilità dello straniero
- 2.2. L'ottica funzionalista e l'integrazione subalterna
- 2.3. L'ottica "pragmatica" e l'integrazione sociale a due velocità
- 2.4. Riflettere sull'integrazione
- 2.5. I vantaggi dell'immigrazione
- 2.6. Il modello di Vincenzo Cesareo
- 2.7. La classificazione di Giovanna Rossi
- 2.8. Il modello transnazionale, quello interculturale e il non modello

## **CAPITOLO III: L'INTEGRAZIONE SCOLASTICA DEGLI ALUNNI STRANIERI**

- 3.1. Le normative
- 3.2. Le Linee Guida del Miur del Febbraio 2014
- 3.3. Le indicazioni operative
- 3.4. La dottrina
- 3.5. Gli alunni stranieri con disabilità

## **CAPITOLO IV: IL DIRITTO ALLA SALUTE PER I MIGRANTI IN ITALIA**

- 4.1. La tutela del diritto alla salute nell'ordinamento italiano
- 4.2. L'assistenza sanitaria per gli stranieri iscritti al SSN
- 4.3. L'assistenza sanitaria per gli stranieri non iscritti al SSN
- 4.4. Reciprocità, accordi bilaterali, ingresso e soggiorno per cure mediche
- 4.5. Il divieto di espulsione per l'immigrato disabile

## **CAPITOLO V: GLI APPROCCI ALLA DISABILITÀ**

- 5.1. L'evoluzione storica del concetto di disabilità: la Grecia e Roma
- 5.2. L'alto e il basso medioevo
- 5.3. Tra il Quattrocento e il Cinquecento
- 5.4. Il Seicento e il Settecento
- 5.5. L'Ottocento
- 5.6. Il Novecento
- 5.7. Il diritto all'assistenza
- 5.8. I movimenti e le battaglie per il riconoscimento dei diritti delle persone disabili
- 5.9. Le normative in Italia
- 5.10. La Convenzione OIL sul reinserimento professionale e l'occupazione delle persone disabili
- 5.11. La Convenzione ONU del 2006

- 5.12. La Convenzione ONU del 2006: la promozione delle capacità del disabile
- 5.13. Il lavoro, strumento di classificazione delle persone disabili
- 5.14. Il modello di Nagi
- 5.15. Harris: il legame tra menomazione e azione quotidiana
- 5.16 Il modello I.C.I.D.H
- 5.17. Il modello di Verbrugge e Jette
- 5.18. Il modello di Brandt e Pope
- 5.19. Il modello del NCMRR
- 5.20. Il modello I.C.F dell'OMS
- 5.21. Il modello I.C.F: applicazioni e critiche
- 5.22. Inclusione ed esclusione nel sistema sociale

## **CAPITOLO VI: IL CONTRIBUTO DELLA SOCIOLOGIA**

- 6.1. Il ruolo delle persone disabili nella società
- 6.2. Parsons: il “sick role”
- 6.3. Gordon: “l’impaired role”
- 6.4. Radley: l’approccio alla cronicità
- 6.5. Barnatt: la disabilità come status dominante
- 6.6. Labeling theory
- 6.7. Goffman: la disabilità come stigma
- 6.8. Il modello sociale della disabilità (Disabled by society)
- 6.9 Il modello sociale della disabilità: le critiche
- 6.10. Le rappresentazioni della disabilità
- 6.11. Morvan: le rappresentazioni dell’handicap nelle relazioni sociali
- 6.12 Mercier: la distinzione tra immagine e rappresentazione
- 6.13. I modelli di Gardou
- 6.14. La teoria relazionale della disabilità

## **CAPITOLO VII: L’UE E LA DISABILITÀ**

- 7.1. Il riconoscimento dei diritti dei disabili nell’UE
- 7.2. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo
- 7.3. L’Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità
- 7.4. La strategia europea sulla disabilità 2010-20
- 7.5. Le otto aree d’azione
- 7.6. Le specifiche misure

## **CAPITOLO VIII: L'INTEGRAZIONE DEI DISABILI NELLA SOCIETÀ ITALIANA: LA LEGGE 104/92**

- 8.1. Le stagioni legislative preparatorie
- 8.2. I punti di forza
- 8.3. I limiti della legge
- 8.4. Le aspettative per il futuro
- 8.5. La Legge 104 e la Convenzione Onu sui diritti delle Persone con disabilità
- 8.6. Le sentenze interne sulla base dei principi fissati dalla Convenzione
- 8.7. I decreti attuativi della Legge 107/2015: il Decreto 66/2017
- 8.8. Il D.Lgs. 66/2017: i 20 articoli
- 8.9. I dati del Miur
- 8.10. L'integrazione delle persone con disabilità negli altri Paesi Europei: La Costituzione spagnola del 1978
- 8.11. Le normative spagnole
- 8.12. La Ley 6/2022
- 8.13. La "sterilizzazione forzata"
- 8.14. La strategia spagnola sulla disabilità 2012-2020

## **CAPITOLO IX: L'INSERIMENTO LAVORATIVO DEI DISABILI**

- 9.1. Il collocamento mirato: la Legge 68/99. I destinatari
- 9.2. Il collocamento mirato: la Legge 68/99. Eccezioni e punti salienti
- 9.3. I correttivi introdotti dal Jobs Act
- 9.4. La Legge 68/99 e i disabili stranieri
- 9.5. L'analisi dei dati e le Relazioni sullo stato di attuazione della legge
- 9.6. La sesta e la settima Relazione
- 9.7. L'ottava Relazione: un grave ritardo
- 9.8. La nona Relazione
- 9.9. La dottrina

## **CAPITOLO X: DISABILI STRANIERI E WELFARE**

- 10.1. Il diritto all'assistenza sociale
- 10.2. Le sentenze in materia
- 10.3. L'interpretazione della Corte Costituzionale
- 10.4. L'iter per il riconoscimento di invalidità civile, handicap e disabilità
- 10.5. L'iter per il riconoscimento di invalidità civile, handicap e disabilità: le fasi del procedimento
- 10.6. L'accertamento e le questioni relative agli stranieri
- 10.7. L'assistenza sociale: specifiche agevolazioni e benefici

- 10.8. Le agevolazioni fiscali per le persone disabili
- 10.9. Le singole agevolazioni
- 10.10. Erogazione di ausili, ortesi e protesi
- 10.11. Patente speciale di guida
- 10.12. Contributi per l'adattamento ai dispositivi di guida e "contrassegno disabili" per la circolazione e la sosta
- 10.13. Congedo parentale e prolungamento
- 10.14. Congedi biennali e Permessi di lavoro retribuiti
- 10.15. Prepensionamento
- 10.16. Scelta della sede di lavoro e rifiuto al trasferimento
- 10.17. Tasse universitarie

## **PARTE SECONDA**

### **MIGRAZIONI E SOGGETTI VULNERABILI**

#### **CAPITOLO I: LE CATEGORIE "VULNERABILI"**

- 1.1 Introduzione
- 1.2 Il Decreto Legislativo 142/2015
- 1.3 "Il trattenimento" e i dubbi di legittimità costituzionale
- 1.4 I soggetti "vulnerabili"
- 1.5 Il provvedimento di revoca delle misure di accoglienza
- 1.6 Il Decreto Legislativo 142/2015: la dottrina
- 1.7 Le modifiche introdotte con il Decreto-Legge 13/2017
- 1.8 Il Decreto Legge 13/2017: dottrina e giurisprudenza
- 1.9 L'aggravante di clandestinità
- 1.10 La possibile lesione del principio del contraddittorio
- 1.11 L'eliminazione dell'appello
- 1.12 La questione "Hotspot"
- 1.13 Il Decreto-Legge 113/2018
- 1.14 Le modifiche parlamentari al decreto
- 1.17 Il Decreto-Legge 130/2020: punti di forza e debolezze
- 1.18 La difficile tutela dei soggetti vulnerabili

#### **CAPITOLO II: I DISABILI MIGRANTI, SOGGETTI VULNERABILI**

- 2.1. Il fenomeno
- 2.2. I dati più recenti
- 2.3. Lo SPRAR/SIPROIMI/SAI e i migranti con disabilità mentale

- 2.4. La sentenza della Corte Costituzionale n.258/2017
- 2.5. Migrazione e disabilità
- 2.6. I risultati delle ricerche condotte in ambito locale
- 2.7. I bambini con disabilità figli di migranti: un universo multiforme
- 2.8. Oltre l'integrazione scolastica

### **CAPITOLO III: I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI**

- 3.1 Il fenomeno
- 3.2 I msna: genere, età e provenienza
- 3.3 I msna nelle fonti internazionali e nelle normative dell'Unione Europea
- 3.4 La Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989
- 3.5 I msna: Direttive e Regolamenti in ambito UE
- 3.6 I msna nel Decreto n. 142/2015
- 3.7 Msna e Msnara
- 3.8 La Legge 47/2017
- 3.9 La Legge 47/2017: i punti specifici
- 3.10 I tutori volontari dei msna
- 3.11 La Legge 47/2017: le criticità
- 3.12 La giurisprudenza sui msna
- 3.13 Il Fondo asilo migrazione e integrazione 2014-2020

### **CAPITOLO IV: LE VITTIME DI TRATTA**

- 4.1. Le statistiche
- 4.2. Il Rapporto del Dipartimento di Stato USA del 2017
- 4.3. Il contesto internazionale: il Protocollo Addizionale alla Convenzione ONU del 2000
- 4.4. La Convenzione del Consiglio d'Europa n.197 del 2005
- 4.5. La normativa italiana
- 4.6. Il Piano Nazionale Antitrattra (PNA) 2016-2018
- 4.7. Il PNA 2016-2018: le direttrici
- 4.8 Il PNA 2016-2018: gli obiettivi esecutivi e l'attività di monitoraggio
- 4.9. I bambini vittime di tratta. I numeri
- 4.10. Il quadro normativo internazionale
- 4.11. La normativa in Italia
- 4.12. Il PNA 2016-2018: i minori vittime di tratta

### **CAPITOLO V: LE DONNE MIGRANTI IN ITALIA**

- 5.1. I dati. Le tipologie della migrazione femminile
- 5.2. Le donne migranti: la rielaborazione della Fondazione ISMU
- 5.3. La Convenzione di Istanbul e la Legge 27 giugno 2013, n. 77: i principi

- 5.4. La Convenzione di Istanbul: gli obblighi degli Stati firmatari
- 5.5. La Convenzione di Istanbul: giurisdizione e cooperazione
- 5.6. La Convenzione di Istanbul: il Grevio
- 5.7. Il Grevio: il funzionamento
- 5.8. I membri del Grevio: le immunità<sup>4</sup>
- 5.9. La Legge n. 119/2013
- 5.10. L'Ordinanza di Cassazione n.10/2021

## **CAPITOLO VI: LE DONNE IN STATO DI GRAVIDANZA, LE VITTIME DI MGF E I MATRIMONI FORZATI**

- 6.1. Le donne migranti in stato di gravidanza
- 6.2. Le prestazioni specifiche
- 6.3. Le prestazioni specifiche: l'assistenza sanitaria in favore dei figli
- 6.4. Le prestazioni specifiche: le donne lavoratrici in stato di gravidanza
- 6.5. Le vittime di mutilazioni genitali
- 6.6. I casi giudiziari in Europa
- 6.7. La Legge 7/2006
- 6.8. L'art.583 bis c.p.: la giurisprudenza
- 6.9. I matrimoni forzati
- 6.10. I matrimoni forzati: le fonti internazionali
- 6.11. I matrimoni forzati: il ruolo della Corte penale internazionale
- 6.12. Genitori singoli con figli minori
- 6.13. I migranti anziani

### **CONCLUSIONI**

### **BIBLIOGRAFIA**

### **SITOGRAFIA CONSULTATA**

### **RIFERIMENTI NORMATIVI**

### **RIFERIMENTI NORMATIVI INTERNAZIONALI**

### **GIURISPRUDENZA**

### **GIURISPRUDENZA INTERNAZIONALE**

## **ABBREVIAZIONI. SIGLE GIURIDICHE E ACRONIMI**

### **SIGLE GIURIDICHE**

Cost. = Costituzione della Repubblica

D.L. = decreto legge

D.Lgs. = decreto legislativo

D.L.P. = decreto legislativo presidenziale

D.M. = decreto ministeriale

D.P. = decreto presidenziale

D.P.C. oppure D.P.C.M. = decreto del Presidente del Consiglio dei ministri

D.P.R. = decreto del Presidente della Repubblica

L. = legge

L. costituzionale = legge costituzionale

L.R. = legge regionale

R.D. = regio decreto

R.D.L. = regio decreto legge

R.D.Lgs. = regio decreto legislativo

REG. = Regolamento

G.U. Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana

### **ACRONIMI**

A.C.L.I. Associazione Cristiana Lavoratori Italiani

A.D.A. American with Disabilities Act

A.S.G.I. Associazione Studi Giuridici Immigrazione

A.N.C.I. Associazione Nazionale Comuni Italiani

A.S.L. Azienda Sanitaria Locale

A.T.A. Assistenti Tecnici Amministrativi

C.A.S. Centri Accoglienza Straordinaria

C.E.D.U. Corte Europea Diritti dell'Uomo

C.E.E. Comunità Economica Europea

C.E.R.M.I. Comitato spagnolo dei rappresentanti delle persone con disabilità

C.E.S.P.I. Centro Studi Politica Internazionale

C.G.I.L. Confederazione Generale Italiana del Lavoro

C.G.U.E. Corte di Giustizia dell'Unione Europea

C.I.S.L. Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori

C.M.S. Comitato per i Minori Stranieri

C.P. Codice Penale

C.P.A. Centri di prima accoglienza

C.P.I.A. Centro Provinciale Istruzione Adulti

C.P.R. Centro Permanenza Rimpatri

D.D.A. Disabilities Discrimination Act

E.A.S.O. European Asylum Support Office

E.L.E.T. Early Leaving from Education and Training

F.A.M.I. Fondo europeo Asilo Migrazione e Integrazione

F.N.P.S.A. Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo

F.R.A. Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali

G.I.P. Giudice Indagini Preliminari

G.I.T. Gruppo per l'inclusione territoriale

G.L.I. Gruppi di lavoro per l'inclusione

G.L.I.R. Gruppo di lavoro interistituzionale regionale

G.R.E.V.I.O. Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica

G.U.P. Giudice Udienza Preliminare

I.C.I.D.H. = International Classification of Impairments Disabilities and Handicaps

I.C.F. = Classification of Functioning and Disabilities

I.N.A.I.L. Istituto Nazionale Infortuni Lavoro

I.N.A.S.- CISL Istituto Nazionale Assistenza Sociale - Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori

I.N.C.A.- CGIL Istituto Nazionale Confederale di Assistenza - Confederazione Generale Italiana del Lavoro

I.N.P.S. Istituto Nazionale Previdenza Sociale

I.N.V.A.L.S.I. = Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione

I.R.P.E.F. Imposta Reddito Persone Fisiche

I.S.E.E. Indicatore della Situazione Economica Equivalente

I.S.M.U. Iniziative e Studi Multietnicità

I.S.T.A.T. Istituto Nazionale di Statistica

I.T.A.L. - UIL Istituto Tutela e Assistenza Lavoratori- Unione Italiana del Lavoro

I.V.A. Imposta Valore Aggiunto

I.V.S. Invalidità Vecchiaia e Superstiti

M.G.F. Mutilazione Genitali Femminili

M.I.U.R. Ministero Istruzione Università e Ricerca

M.N.A. Minori Non Accompagnati

M.S.N.A Minori Stranieri Non Accompagnati

N.C.M.R.R National Center Medical Rehabilitation Research

O.I.L. Organizzazione Internazionale Lavoro

O.I.M. Organizzazione Internazionale per le Migrazioni

O.M.S. Organizzazione Mondiale Sanità

O.N.G. Organizzazioni Non Governative

O.N.U. Organizzazione Nazioni Unite

O.R.I.M. Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità

P.E.I. Piano Educativo Individualizzato

P.N.A. Piano Nazionale Antitrattra

P.T.O.F. Piano Triennale Offerta Formativa

R.S.A. Residenza Sanitaria Assistenziale

S.A.I. Sistema Accoglienza e Integrazione

SI.GE.CO Sistema di Gestione e Controllo

S.I.M. Sistema Informativo Minori

S.I.P.R.O.I.M.I. Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri  
S.P.R.A.R. Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati  
S.S.N. Servizio Sanitario Nazionale  
S.T.P. Straniero Temporaneamente Presente  
T.A.R. Tribunale Amministrativo Regionale  
T.E.A.M. Tessera Europea Assicurazione Malattia  
T.F.U.E. Trattato Funzionamento Unione Europea  
T.U.I. Testo Unico Immigrazione  
T.U.I.I.R.R. Testo Unico delle Imposte sui Redditi  
U.E. Unione Europea  
U.I.L. Unione Italiana del Lavoro  
U.N.F.P.A. United Nations Population Fund  
U.N.H.C.R. Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati  
U.N.I.C.E.F. United Nations International Children's Emergency Fund  
U.P.I.A.S. Union of the Psycally Impaired Against Segregation  
U.S.R. Ufficio Scolastico Regionale

## **ABSTRACT**

This research focuses its attention on disabled immigrants and on all other "vulnerable persons" in the context of migratory flows, mentioned in the Legislative Decree n. 142/2015. In the first part of the work we analyze the data on immigration in Italy, its specificities and with the contribution of sociology, the theoretical models concerning integration first and then those concerning disability. Finally, the international standards are examined, especially those in the EU regarding disability, finally, the national ones that regulate school integration, work and welfare benefits in favor of foreign disabled persons. In the second part of the work we proceed to the study of the other typologies of "vulnerable subjects": from migrant women to elderly migrants and pregnant migrant women, from unaccompanied minors, to victims of trafficking and to the same minors victims of trafficking, to victims of genital mutilation and forced marriages. These are types of subjects with special needs and to whom fundamental rights must be guaranteed. The relative regulations in force if on the one hand place Italy in a leading position compared to other European countries, on the other they are often ineffective due to lack of funding. Consequently, the problems associated with "vulnerable subjects" often remain unresolved both for economic reasons linked to the holding of the "Italy system" characterized by a very high public debt, and for a creeping political propaganda that exploiting the economic crisis and the unease of the less well-off classes , makes it much more difficult for the institutions to take charge of the actual needs of these subjects, leading to a decisive outcom.

## **KEYWORDS**

Disabilities, vulnerable subjects, special needs, fundamental rights, integration.

## **RESUMEN**

Esta investigación centra su atención en los inmigrantes discapacitados y en todas las demás "personas vulnerables" en el contexto de los flujos migratorios, mencionados en el Decreto Legislativo n. 142/2015. En la primera parte del trabajo analizamos los datos sobre inmigración en Italia, sus especificidades y la contribución de la sociología. Dedicando especial atención a los modelos teóricos sobre la integración y sobre la discapacidad. También se examinan los estándares internacionales, especialmente en la UE con respecto a la discapacidad. Y los estándares nacionales que regulan la integración escolar, el trabajo y los beneficios sociales en favor de las personas discapacitadas extranjeras. En la segunda parte del trabajo, procedemos al estudio de otras tipologías de "sujetos vulnerables", como son las mujeres migrantes, especialmente las migrantes de edad avanzada y mujeres embarazadas; los menores no acompañados; las víctimas de trata en general, y en especial a los menores víctimas de trata; a las víctimas de mutilación genital y matrimonios forzados. Se trata de tipos de sujetos con necesidades especiales a los que hay que garantizar derechos fundamentales. La relativa normativa vigente si por un lado coloca a Italia en una posición de liderazgo en comparación con otros países europeos, por otro, a menudo son ineficaces debido a la falta de fondos. En consecuencia, los problemas asociados con los "sujetos vulnerables" en muchas ocasiones permanecen sin resolver, tanto por razones económicas vinculadas a la tenencia del "sistema de Italia" caracterizado por una deuda pública muy alta; como por una progresiva propaganda política que explota la crisis económica y el malestar de las clases menos acomodadas. Todo ello motiva que sea mucho más difícil para las instituciones hacerse cargo de las necesidades reales de estos temas, lo que lleva a un resultado decisivo.

## **PALABRAS CLAVE**

Discapacidad, sujetos vulnerables, necesidades especiales, derechos fundamentales, integración.

## **RIASSUNTO**

La presente ricerca concentra la propria attenzione sulle persone immigrate in situazione di handicap e su tutti gli altri “soggetti vulnerabili” nell’ambito dei flussi migratori, menzionati nel Decreto Legislativo n. 142/2015. Nella prima parte del lavoro si analizzano i dati dell’immigrazione in Italia, le sue specificità e con il contributo della sociologia, i modelli teorici riguardanti prima l’integrazione e successivamente quelli concernenti la disabilità. Si esaminano le norme internazionali, in particolar modo quelle in ambito UE riguardanti la disabilità, infine, quelle nazionali che regolano l’integrazione scolastica, lavorativa e le prestazioni di welfare a favore dei soggetti stranieri in situazione di handicap. Nella seconda parte del lavoro si procede allo studio delle altre tipologie di “soggetti vulnerabili”: dalle donne migranti ai migranti anziani e alle donne migranti in stato di gravidanza, dai minori non accompagnati, alle vittime di tratta e agli stessi minori vittime di tratta, alle vittime di mutilazioni genitali e di matrimoni forzati. Si tratta di tipologie di soggetti portatori di necessità speciali e a cui vanno assicurati i diritti fondamentali. Le relative normative vigenti se da un lato pongono l’Italia in una posizione di avanguardia rispetto ad altri Paesi europei, dall’altra risultano spesso inattuati per mancanza di finanziamenti. Di conseguenza le problematiche connesse ai “soggetti vulnerabili” rimangono spesso irrisolte sia per motivi economici legati alla tenuta del “sistema Italia” caratterizzato da un altissimo debito pubblico, sia per una strisciante propaganda politica che strumentalizzando la crisi economica e il disagio delle classi meno abbienti, rende molto più difficile per le Istituzioni farsi carico delle effettive esigenze di tali soggetti giungendo ad un risolutivo esito.

## **PAROLE CHIAVE**

Disabilità, soggetti vulnerabili, diritti fondamentali, necessità speciali, integrazione.

## **EXTENSO RESUMEN DE LA TESIS EN ESPAÑOL**

**“Los discapacitados y otros sujetos vulnerables en el campo de los flujos migratorios”**

### **INDICE**

- 1. LA INMIGRACIÓN EN ITALIA: LAS PECULIARIDADES**
- 2. LOS MODELOS TEÓRICOS DE INTEGRACIÓN**
- 3. LA INTEGRACIÓN ESCOLAR**
- 4. EL DERECHO INVOLABLE DEL ACCESO A LA SALUD**
- 5. EL DERECHO A LA SALUD. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONCEPTO DE DISCAPACIDAD**
- 6. LAS NORMAS DESTINADAS A PROTEGER A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**
- 7. EL TRABAJO, UNA HERRAMIENTA DE CLASIFICACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD: LOS MODELOS ELABORADOS**
- 8. EL APORTE DE LA SOCIOLOGÍA**
- 9. EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: UE Y ONU**
- 10. LA INTEGRACIÓN DE LOS DISCAPACITADOS EN LA SOCIEDAD ITALIANA**
- 11. LOS PRINCIPIOS DE LA CLASIFICACIÓN INTERNACIONAL DE FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD**
- 12. LA LEY 107/2015 Y EL DECRETO LEGISLATIVO 66/2017**
- 13. LA DISCAPACIDAD EN OTROS PAÍSES EUROPEOS: L'ESPAÑA**
- 14. LA LEY N° 68/1999**
- 15. EL DERECHO A LA ASISTENCIA SOCIAL DE LAS PERSONAS DISCAPACITADAS EXTRANJERAS**
- 16. EL DECRETO LEGISLATIVO 142/2015: LOS SUJETOS VULNERABLES**
- 17. EL DECRETO LEY N.13/2017**
- 18. EL DECRETO LEY 113/2018**
- 19. EL DECRETO-LEY 130/2020**
- 20. LOS MIGRANTES CON DISCAPACIDAD, PERSONAS VULNERABLES**
- 21. LA “DOBLE DIVERSIDAD”**

- 22. LOS ALUMNOS EXTRANJEROS CON DISCAPACIDAD**
- 23. LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS**
- 24. LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE**
- 25. LA LEY 47/2017**
- 26. LOS TUTORES VOLUNTARIOS**
- 27. EL FONDO DE ASILO, MIGRACION E INTEGRACION 2014-2020**
- 28. EL FENOMENO DE LA TRATA DE PERSONAS**
- 29. LA LEGISLACION ITALIANA PARA LA PROTECCION DE LAS VICTIMAS DE LA TRATA**
- 30. EL PLAN DE ACCION NACIONAL CONTRA LA TRATA Y LA EXPLOTACION 2016-2018**
- 31. LOS MENORES EXTRANJEROS VICTIMAS DE TRATA**
- 32. LA MIGRACION FEMENINA**
- 33. LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES**
- 34. EL GRUPO DE EXPERTOS EN LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LA VIOLENCIA DOMESTICA**
- 35. LA LEY 119/2013**
- 36. LAS MUJERES EMBARAZADAS MIGRANTES**
- 37. LAS MUJERES SOMETIDAS A MUTILACION GENITAL**
- 38. CASOS JUDICIALES EN EUROPA CONTRA LA MUTILACION GENITAL**
- 39. EL MATRIMONIO FORZADO**
- 40. EL FENOMENO DE LOS INMIGRANTES MAYORES**

## 1. LA INMIGRACIÓN EN ITALIA: LAS PECULIARIDADES

La presente investigación titulada **“Los discapacitados y otros sujetos vulnerables en el campo de los flujos migratorios”** comienza con el examen del fenómeno de la inmigración en Italia, su historia, sus peculiaridades, su origen en los cinco continentes, su distribución en el territorio italiano, datos numéricos relativos a los primeros años del siglo XXI hasta la fecha actual. Se investigan características religiosas, edad, educación y calificaciones, condiciones económicas.

En cuanto a los desembarcos en las costas italianas, se puede decir que desde finales de los noventa hasta la actualidad, el número de llegadas ha ido fluctuando debido a las condiciones políticas y económicas de origen y tránsito y, al mismo tiempo, a la política situación de los gobiernos italianos. Cabe precisar que los extranjeros solicitantes de asilo en Italia según convenios internacionales por provenir de zonas de guerra o perseguidos en sus países de origen por motivos políticos, religiosos, étnicos, sociales, han llegado casi en su totalidad a las costas italianas de manera irregular como las leyes italianas y los países europeos no prevén rutas de entrada regulares para aquellos que, según la Convención de Ginebra (1951), no pueden ser rechazados. Las solicitudes han sido numéricamente diferentes a lo largo del tiempo debido a la guerra y los conflictos civiles. Entre 1990 y 2015, Italia, aunque menos que Alemania, Francia, Suecia y Reino Unido, recibió solicitudes de asilo de extranjeros de Somalia, Afganistán, Eritrea, Nigeria, Pakistán. En el 2014 se da el récord para este tipo de solicitudes de asilo en toda la Unión Europea. Pero a partir de 2017 (año en el que las solicitudes de asilo en nuestro país alcanzan el número máximo) las solicitudes disminuyeron gradualmente hasta 2020, solo para duplicarse en 2021.

La evolución de los flujos extranjeros en Italia, la complejidad de la problemáticas vinculadas a ellos por la diversidad de etnias, las particularidades del momento histórico-político, las diversas directivas nacionales y sus aplicaciones territoriales, ha dado lugar desde los años ochenta hasta hoy a perspectivas de integración diferentes pero a la vez afines entre sí. Las respuestas de integración nacional se pueden resumir en la perspectiva funcional que ve a los inmigrantes como trabajadores útiles para la economía, pero en condiciones de subordinación legal. Esta visión nacional se prolongó a lo largo de la década de los años noventa hasta el comienzo del nuevo milenio. Los organismos autonómicos que debían gestionar el fenómeno migratorio que pesaba sobre las comunidades locales, respetando las directivas nacionales, han asumido un papel clave en la elaboración de políticas públicas a favor de los inmigrantes, tratando de resolver sus necesidades, necesidades en materia de soluciones habitacionales. y servicios de salud, mientras que las políticas nacionales, a menudo, seguían considerando al extranjero como un sujeto peligroso para la seguridad de los ciudadanos. Mientras tanto, las migraciones temporales se han convertido en "migraciones de población".

La respuesta de las Regiones mostró diferencias considerables en el territorio nacional en términos de respuestas al bienestar. En el Centro-Norte las administraciones locales contaban con la colaboración de organizaciones voluntarias religiosas y laicas, en el Sur estas últimas jugaban un papel exclusivo. En los últimos años hemos pasado de la perspectiva de emergencia y funcionalista a una dimensión social de la integración, poniendo en marcha formas pragmáticas de integración para la inclusión, teniendo en cuenta las necesidades sociales, de vivienda y económicas que ya no atañen

al individuo sino a familias enteras. Este tipo de integración también es de dos velocidades, resultado de la mediación entre las políticas nacionales y las adaptaciones locales. Sin embargo, mientras el Norte ha sido capaz de gestionar los aspectos de la vida social multiétnica, el Sur se ha mantenido en la línea de emergencia tras los primeros desembarcos, produciendo en ocasiones fenómenos de discriminación social y guetización.

Dado que la consecución de una integración positiva entre inmigrantes y autóctonos es fundamental, a lo largo del tiempo se han teorizado diversos modelos de integración. En efecto, el proceso de integración debe apuntar a una convivencia basada en el respeto mutuo de las diversidades étnico-culturales, de tal forma que no lesionen los derechos humanos y no pongan en riesgo las instituciones democráticas, proceso que requiere tiempo y se articula a nivel económico, cultural, social y político. El proceso de inclusión de los migrantes requiere políticas de integración y prácticas integradoras concretas. De hecho, la importante aportación económica que asegura la presencia de inmigrantes en nuestro país para la producción de rentas adicionales a las nacionales en términos de cuentas corrientes y otros productos de crédito y seguros, los elevados ingresos de cotización y el incremento de las empresas lideradas por inmigrantes, no es despreciable, así como la mano de obra fundamental suministrada a las empresas italianas del norte de Italia.

## 2. LOS MODELOS TEÓRICOS DE INTEGRACIÓN

Para gestionar los problemas de recepción, se han construido varios modelos teóricos de integración que han inspirado las elecciones institucionales a lo largo del tiempo. Una primera clasificación se debe a Vincenzo Cesareo, quien distingue entre los modelos de integración sociocultural, el modelo de asimilación según el cual el migrante debe adaptarse a la cultura de la sociedad de acogida, el modelo pluralista según el cual la coexistencia de diferentes culturas dentro de sociedad y el modelo de intercambio cultural según el cual las diferentes culturas se encuentran y se enriquecen mutuamente.

Por otro lado, Giovanna Rossi propone una clasificación alternativa según cuatro modelos, el modelo de fusión que aboga por una mezcla de culturas que conduce a una sociedad homogénea, el modelo asimilativo que prevé que los extranjeros se asimilen a la cultura del país de acogida, el modelo funcionalista en el que la relación es utilitaria, basada en la perspectiva de una estancia temporal siempre y cuando su contribución sea funcional a la sociedad que acoge a los inmigrantes como personal laboral en determinados sectores y finalmente el modelo multicultural basado en la puesta en valor de las diferentes culturas en las que la responsabilidad de la proceso de integración corresponde a la sociedad de acogida la que debe planificar intervenciones para la convivencia de las diversas filiaciones culturales.

Otros sociólogos proponen modelos distintos. Así: el transnacional, el intercultural y el no modelo. Según el modelo transnacional, los migrantes se mueven en un contexto de globalización progresiva donde se dan interacciones y relaciones continuas dentro de comunidades donde las identidades cruzan fronteras políticas, económicas y geográficas. El modelo intercultural propone el diálogo entre diferentes culturas en un clima de apertura mutua dirigido a la posibilidad de aprender elementos culturales de los demás respetando la propia identidad, por lo tanto, la promoción de una nueva cultura

resultante de una integración entre las diversas culturas de un territorio. Finalmente, podemos hablar de un no-modelo, como ocurre, según algunos sociólogos, en países donde la migración es un fenómeno reciente como Grecia, España e Italia, donde no existe una gestión sistemática de las políticas de integración.

Los migrantes se insertan en el sistema laboral y solo posteriormente en función de los contextos geográficos y en el momento histórico-político reciben derechos y prerrogativas ciudadanas.

### 3. LA INTEGRACIÓN ESCOLAR

En lo que afecta a la integración escolar de los extranjeros en Italia, su derecho a la educación encuentra una referencia más o menos explícita en la Constitución italiana en los artículos 10, 30, 31 y 34. Los principios básicos de estos artículos se confirman en numerosas fuentes internacionales que desarrollan durante un período de tiempo que va desde 1948 (Declaración Universal de los Derechos Humanos en la Asamblea General de la ONU), a 1976 (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU), a 1977 (Directiva CEE no. 486, relativa a la educación de los niños de trabajadores migrantes). La fuente normativa en el derecho nacional se encuentra en la ley n.º 40 de marzo de 1998 (Turco-Napolitano) y en la Ley Consolidada, (Decreto Legislativo n.286) del mismo año. Estos son seguidos por la Ley n.º 189/2002 sobre los procedimientos de acogida de estudiantes extranjeros, la Ley n.º 53/2003 sobre la personalización de los planes de estudio y el Decreto Legislativo n.º 76/2005 que amplía este derecho más allá de la mayoría de edad. En 2006, se estableció el Observatorio Nacional para la integración de estudiantes extranjeros en el Ministerio de Educación, que al año siguiente aprobó un documento titulado "El camino italiano para la escuela intercultural y la integración de estudiantes extranjeros". La presencia de alumnos en todos los niveles del sistema escolar es ya un hecho estructural. Según datos estadísticos de Miur de marzo de 2017, la presencia de estudiantes extranjeros en la década 2006-2016 se duplicó respecto a la década anterior y luego comenzó a desacelerarse paulatinamente. La definición de alumnos extranjeros en Italia implica un planeta vasto y muy diversificado, de hecho, dentro de esta tipología podemos distinguir, alumnos de nacionalidad no italiana, con entorno familiar no italo-parlante, menores no acompañados, hijos de parejas mixtas, que llegados por adopción internacional, romaníes, sinti, caminanti, además de universitarios con ciudadanía extranjera. El 19 de febrero de 2014, el Ministerio de Educación emitió las nuevas "Directrices para la acogida e integración de estudiantes extranjeros" que proponen información actualizada en los temas de orientación escolar, evaluación, educación y formación de jóvenes y adultos. El trasfondo de estas Directrices es el modelo de integración intercultural según el cual niños, niñas y jóvenes se reconocen mutuamente la identidad del otro, favoreciendo el diálogo, la comparación y el enriquecimiento mutuo. Además, contienen una serie de indicaciones operativas encaminadas a este fin, para cuya realización proponen el momento de acogida como momento indispensable. La relación escuela-familia también es fundamental. Es evidente que en este contexto la integración es especialmente difícil cuando el alumno extranjero es discapacitado. En este último caso, la preparación profesional de los docentes juega un papel fundamental en un contexto educativo que considera la dificultad, una oportunidad de enriquecimiento para toda la comunidad escolar, en el marco, como ya se mencionó, de una correcta "educación intercultural". Todo ello con el fin de prevenir los fenómenos de abandono escolar y abandono escolar prematuros que afectan no sólo a los

hijos de inmigrantes sino también a los alumnos autóctonos y constituyen un problema social de gran trascendencia para Europa.

#### **4. EL DERECHO INVOLABLE DEL ACCESO A LA SALUD**

Otro derecho inviolable, el del acceso a la salud, en Italia tiene su base en el artículo 2 de la Constitución y está regulado por la Ley n.º 40 de 1998, fusionada en el Decreto Legislativo n. 286 del mismo año en el que se establece la protección de la salud de los extranjeros aunque no estén registrados en el Servicio Nacional de Salud. A esto siguieron las distintas resoluciones y circulares adoptadas por las Regiones, aunque con diferentes tiempos y modalidades. En el acto consolidado ya mencionado (Decreto Legislativo n. 286/98) se introduce una diferencia entre los extranjeros registrados en el Servicio Nacional de Salud y los que no lo están, en cuanto a derechos y beneficios. De hecho, los extranjeros que residen legalmente en Italia o por trabajo o por otras razones que dan lugar a un permiso de residencia o en espera de obtenerlo ya que están registrados en el Servicio Nacional de Salud, tienen el mismo trato que los ciudadanos italianos en términos de atención médica, rehabilitación y prótesis junto con los familiares a su cargo y al mismo tiempo el deber de cotizar. Aquellos que se encuentran en Italia por motivos de estudio pueden contratar una póliza de seguro específica o, alternativamente, un registro voluntario en el Servicio Nacional de Salud. También se realiza el registro de los trabajadores de temporada en la Autoridad Local de Salud del Municipio donde se encuentran. Los servicios de salud para extranjeros no registrados en el Servicio Nacional de Salud son pagados por el interesado según las tarifas establecidas por las Regiones, teniendo en cuenta los acuerdos y tratados internacionales de reciprocidad firmados en Italia. En todo caso, aun cuando el extranjero no disponga de recursos económicos, a pesar de no cumplir las normas relativas al permiso de residencia, tendrá asegurada la atención ambulatoria y hospitalaria urgente o en todo caso imprescindible en cuanto a servicios diagnósticos y terapéuticos en centros públicos cuya negativa acarrearía daño inmediato o futuro para la salud o riesgo para la vida. El extranjero que no cumpla las normas de residencia deberá solicitar la tarjeta STP (extranjero temporalmente presente) que le dará derecho, según lo dispuesto en el convenio Estado-Regiones de diciembre de 2012, a los tratamientos esenciales para el ciclo terapéutico y rehabilitador completo. Además, los programas de medicina preventiva se extienden a los ciudadanos extranjeros para salvaguardar la salud individual y colectiva. Se requiere un permiso de residencia para el extranjero que viene a Italia para tratamiento médico y para su acompañante, válido por la duración del tratamiento terapéutico. Asimismo, se otorga un permiso de residencia por razones humanitarias en caso de desastres naturales o pandemias.

#### **5. EL DERECHO A LA SALUD. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONCEPTO DE DISCAPACIDAD**

En cuanto al derecho a la salud y la discapacidad, cabe señalar que la Corte de Casación ha establecido que ninguna medida de expulsión puede llevarse a cabo contra el inmigrante irregular si resulta en un

daño grave para su salud ya que violaría el derecho a la salud sancionado por el art. 32 de la Constitución y los derechos fundamentales reconocidos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos firmado por los estados miembros del Consejo de Europa en 1950. El tema de la discapacidad también forma parte de la protección de la salud. Para un correcto acercamiento al concepto de discapacidad no se puede prescindir de una mirada retrospectiva que, partiendo de los inicios de la civilización, nos lleva a través de los siglos hasta finales del siglo XX y hasta nuestros días, cuando el modelo de derechos humanos y se afirma definitivamente la dignidad de la persona, igualdad de oportunidades para discapacitados y no discapacitados. En la antigua Grecia la persona discapacitada no era considerada un ser humano y por tanto claramente rechazada por la sociedad como en Roma donde se producía la exclusión de las personas discapacitadas de la sociedad, relegadas al papel de mendigos en condiciones inferiores a los propios pauperes. En la Alta Edad Media, a pesar de la gran presencia de discapacitados, estos eran relegados a los trabajos más humildes o a la vida de mendigos, mientras que en la Baja Edad Media los discapacitados se mezclaban con las filas de vagabundos, mendigos y pobres. Es en esta época cuando nacen las primeras obras de asistencia y control en hospitales gestionados por la magistratura estatal en colaboración con instituciones eclesiásticas y laicas de caridad. Ya en los años 1400 y 1500, el factor discriminatorio entre los capaces y los discapacitados era el trabajo, por lo que aquellos que no pueden participar en la producción están confinados a centros de atención donde son excluidos de la sociedad junto con los pobres, los ancianos y los enfermos. En 1600 y 1700 continúa el proceso de separación social en un lugar preciso de hospitalización donde se produce esta separación de los discapacitados del resto de la sociedad. Es en este período que se realizan las primeras clasificaciones diagnósticas y las primeras intervenciones que pretenden normalizar a las diferentes personas a través de los cánones ilustrados en los que la dimensión del cuidado se constituye por el trabajo, poniendo a "los enfermos" en contacto con la naturaleza y sus ritmos.

Desde principios del siglo XIX nace un nuevo enfoque que apunta al desarrollo educativo integral de la persona que pretende devolver a la vida a quien hasta entonces había sido excluido de ella. Con el advenimiento del capitalismo y la necesidad de reclutar mano de obra, incluso las personas discapacitadas, si pueden trabajar, son empleadas en los trabajos más humildes.

Es a partir del siglo XX que se reconoce finalmente la discapacidad, a través de la normativa nacional e internacional, como un problema social, y se establece definitivamente la protección de la dignidad humana, la participación en la vida social y la superación del estigma que distingue a las personas con discapacidad de las que no lo tienen. Sin embargo, hasta mediados de los años 50 del siglo XX, el enfoque predominante sigue siendo de tipo asistencial y asistencial. A partir de la década de 1960 nacieron movimientos a favor de las personas con discapacidad para el reconocimiento de sus derechos y para la atribución de un papel activo en la sociedad. En Inglaterra se elabora un manifiesto de la Unión de Discapacitados Físicos Contra la Segregación en el que se argumenta que es la sociedad la que discapacita a las personas con discapacidad o déficit, impidiendo su inserción en el mundo con sus barreras materiales y morales laborales y determinantes el riesgo de exclusión social.

## **6. LAS NORMAS DESTINADAS A PROTEGER A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

Es en este período que los gobiernos nacionales emiten normas destinadas a proteger a las personas con discapacidad. En Italia, la Constitución reconoce el derecho a la educación ya la formación profesional de las personas con discapacidad y por ello se promulgan leyes específicas tanto a nivel escolar como laboral. Por lo tanto, se aprobó la Ley 482/68 "Disciplina general de reclutamiento obligatorio en las administraciones públicas y empresas privadas", "Reglas sobre la evaluación de los alumnos y sobre la supresión de los exámenes de nivelación, así como otras reglas para la modificación del sistema escolar", Ley 104/92 "Ley marco de asistencia, integración social y derechos de las personas con discapacidad", Ley 68/99 "Reglas para el derecho al trabajo de las personas con discapacidad". Estas normas dan fe del cambio institucional, ya que finalmente permiten la implementación de medidas adecuadas para el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad. La discapacidad se convierte en un problema social que, además del ámbito médico, deben asumir organismos como los colegios, las administraciones públicas, las empresas. En 1985, gracias al cambio cultural que propone la plena participación de las personas con discapacidad en la vida social, se emitió el Convenio de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) sobre la reintegración profesional y el empleo de las personas con discapacidad con su Recomendación núm. 168, ratificado en Italia en 2000 con el objetivo de integrar a las personas con discapacidad en el mundo del trabajo y permitirles trabajar y socializar plenamente. Otro documento fundamental es la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad del 13 de diciembre de 2006 producida durante el sexagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas con la Resolución A/RES/61/106 que es ratificada y ejecutada por Italia con el ley núm. 18 de 3 de marzo de 2009. Se establece un Observatorio Nacional sobre la condición de las personas con discapacidad con el objetivo de monitorear la implementación de la Convención y todas las actividades encaminadas a promover la realización de los derechos y la inclusión social de las personas con discapacidad. El 23 de diciembre de 2010, la Unión Europea ratificó el Convenio. Con este acto se echan definitivamente las raíces de un modelo que, a través de normas sociales, jurídicas, culturales, pretende afirmar el concepto de inclusión social en el que la persona con discapacidad goza de igualdad de oportunidades, igualdad de trato, accesibilidad a todos los sectores de la vida pública y privada vida en la superación definitiva de la distinción entre discapacitados y no discapacitados. Según la perspectiva de la Convención, la persona con discapacidad debe ser acompañada en su proceso de crecimiento e inclusión en los diversos contextos de la vida según un proyecto que permita el pleno desarrollo de las capacidades de cada individuo para alcanzar la plena realización humana y profesional y inclusión social. Para que esto suceda, la inserción laboral de la persona con discapacidad es fundamental.

## **7. EL TRABAJO, UNA HERRAMIENTA DE CLASIFICACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD: LOS MODELOS ELABORADOS**

Precisamente en relación a las oportunidades laborales se desarrolla el modelo Saad Nagi que partiendo de los conceptos de deficiencia y patología llega a la conclusión de que la discapacidad surge de la interacción entre la persona con sus limitaciones funcionales y su entorno y los roles que está llamado a desempeñar tanto en el ámbito familiar como en el social, por lo que existe un desfase respecto a las necesidades del entorno físico y social.

El epidemiólogo británico Harris destaca la correlación entre la pobreza y la reducida capacidad de autonomía física y por tanto laboral. Por tanto, es el empleo laboral el que debe perseguirse para asegurar una vida digna a la persona con discapacidad. Por lo tanto, según Harris, la capacidad de la persona debe medirse en relación con las actividades específicas que debe realizar. Ante todo esto surge la necesidad de tipificar la discapacidad para brindar apoyos que permitan el acceso al mercado laboral y la prevención de la pobreza y por ende de una vida digna.

Philip Wood, en colaboración con Elisabeth Bradley, partiendo de las teorías de Harris y sus estudios sobre la artritis reumatoide, crearon la primera clasificación oficial sobre discapacidad, la I.C.I.D.H. (Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Desventaja) entró en vigor en 1980. Sobre la base de los tres conceptos de "deficiencia", "discapacidad" y "desventaja", la gravedad de la discapacidad se cuantifica en una escala de ocho niveles que van desde la ausencia de invalidez hasta invalidez total. Según esta clasificación, la enfermedad provoca una deficiencia que puede generar la discapacidad como limitación de las acciones de la persona que a su vez genera la desventaja como desventaja social. El I.C.I.D.H. tiene el mérito de haber utilizado una terminología compartida y de haber puesto la atención en los elementos ambientales de la experiencia de quien vive una determinada patología, desviando la atención de la propia patología al potencial de la persona.

En 1994 Verbrugge y Jette, partiendo del modelo de Nagi, investigaron el papel del entorno e identificaron los factores de riesgo que pueden afectar a dos aspectos fundamentales, a saber, la calidad de vida y las disfunciones que pueden dar lugar a nuevas patologías. Reflexionan sobre dos puntos, a saber, la distinción entre discapacidad intrínseca y real, donde la primera es la dificultad para realizar una actividad sin asistencia y la segunda es la discapacidad que persiste a pesar de la asistencia. Las dificultades surgen cuando las demandas impuestas al entorno crean una brecha entre las habilidades personales y las propias demandas. Los dos autores proponen reducir esta brecha aumentando las capacidades del sujeto gracias a intervenciones de rehabilitación y un recorrido personal y social que le ayude a reformular sus metas o reduciendo las exigencias del entorno y las expectativas relacionadas. Por tanto, se perfila la posibilidad de intervenir tanto sobre el individuo como sobre el entorno para favorecer su inserción.

Brandt y Pope, partiendo de los modelos anteriores, plantean la posibilidad de realizar un proceso de rehabilitación actuando tanto sobre el individuo como sobre su entorno. De esta manera, operando sobre las tres dimensiones concernientes a la persona con su patología y limitaciones funcionales relacionadas, el ambiente en los tres aspectos físico, social y psicológico referidos a los lugares de vida, familia, trabajo, estados emocionales, la interacción entre persona y entorno que suele determinar la discapacidad, Brandt y Pope consideran necesario activar el proceso posibilitador de la introducción de intervenciones adecuadas para actuar sobre la interacción entre persona y entorno.

En 1993 el Comité Asesor del Centro Nacional de Investigaciones en Rehabilitación Médica elabora un nuevo modelo que pone el énfasis más en el concepto de rehabilitación que en el de invalidez, considerando la discapacidad en una dinámica evolutiva en relación a las fases del ciclo vital y ya no como discrepancia sino como una síntesis resultante de problemas funcionales y limitaciones impuestas por la sociedad, que a su vez se constituyen por la combinación de una serie de factores. Por lo tanto todo proceso de rehabilitación debe apuntar a la calidad de vida.

Finalmente en 2001, durante la Asamblea de la OMS, la I.C.F. (Clasificación de Funcionamiento y Discapacidades) que se basa en tres principios fundamentales, el universalismo según el cual la discapacidad es un problema que puede afectar a todas las personas, el enfoque integrado entre los

aspectos médico y social y el modelo interactivo que considera la discapacidad como el resultado de la interacción entre las limitaciones funcionales por deficiencia y las restricciones por estructuras sociales, es decir, todo lo que puede afectar positiva o negativamente el funcionamiento general de la persona. Por lo tanto, la primera parte de la CIF examina las condiciones de salud de la persona, el segundo se enfoca en los factores contextuales. De ello se deduce que el contexto es fundamental ya que la condición de una persona depende del entorno que puede o no favorecer la aparición de la discapacidad. No han faltado las críticas a este modelo. Se le critica la continuidad con el modelo médico que muestra una base esencialmente biológica y una confusión léxica en la importancia dada a las características personales y del entorno. El punto de partida sigue siendo el individuo con sus características personales. Sin embargo, la I.C.F. sigue siendo un punto de referencia para la clasificación de las personas con discapacidad y sus capacidades y por la importancia otorgada a la legislación relativa al derecho al trabajo, dada la interacción del individuo con sus capacidades y el papel decisivo del entorno.

## 8. EL APORTE DE LA SOCIOLOGÍA

Este recorrido por la discapacidad a lo largo de la historia, desde la antigüedad hasta nuestros días, no puede, por tanto, ignorar el análisis realizado también por sociólogos del mundo contemporáneo. Estos últimos han estudiado el fenómeno de la discapacidad formulando diversas teorías. Un punto de referencia del que partir es Emile Durkheim, uno de los padres de la sociología. Introduciendo la distinción entre normal y patológico, afirma que hay dos tipos de factores sociales, los que “son como deberían ser” (normales) y los que son “diferentes” (patológicos). Por lo tanto, todo fenómeno social puede ser sano (normal) o enfermo (patológico) y, por lo tanto, cae dentro de la norma o se desvía de ella. Los otros autores que describen los posibles roles dentro de la sociedad para las personas con discapacidad también se inspiran en esta evaluación.

La evolución del pensamiento sociológico en relación a la discapacidad parte de la definición de un rol especial, el “rol de enfermo” de Parsons y llega a analizar el rol del entorno en la determinación de la condición de los discapacitados. En 1951 Parsons, profundizando en el concepto de enfermedad, la define como una alteración del funcionamiento normal del individuo tanto en el sistema biológico como en sus adaptaciones personales y sociales. Articula el concepto a través de tres términos, "enfermedad", la dimensión biológica que revela la desviación del organismo biológico y sus funciones de los estándares normales, "enfermedad", es decir, la experiencia de la enfermedad por parte del sujeto, vinculada a la percepción subjetiva de sí mismo tras los cambios en el cuerpo y en previsión de las consecuencias en las funciones sociales, "enfermedad", que se refiere a la falta de absorción de las actividades relacionadas con el papel desempeñado dentro de la empresa. Por lo tanto, existen tres niveles interrelacionados de análisis de la enfermedad, a saber, la posibilidad de identificar a nivel biológico la desviación de la norma, la experiencia de la persona y la falta de capacidad para cumplir los roles esperados dentro de la sociedad. El modelo de Parsons destaca cómo la salud permite que un individuo cumpla con las tareas, actividades y roles para los que ha sido socializado y la sociedad funciona si cada uno desempeña adecuadamente su rol, de lo contrario hay una desviación del rol institucional y de las expectativas sociales. Este se define como el “rol de enfermo” que el individuo debe cumplir reconociendo su condición como no deseada y

comprometiéndose a buscar ayuda médica capaz de restablecer su funcionamiento, colaborando con las instituciones terapéuticas para su recuperación. Por lo tanto, la salud y la enfermedad se enmarcan como parte integral del sistema social y de los roles sociales conectados a él. No han faltado críticas al modelo de Parsons ya que no tiene en cuenta las diversas formas patológicas y las diferencias culturales y económicas y la centralidad atribuida al sector salud, así como el hecho de que presta más atención a la enfermedad aguda en a expensas de los crónicos.

Se crean modelos posteriores para superar este límite evidente, como el modelo de Gordon, teorizado como un "rol perjudicado", según el cual el individuo en condición de discapacidad tiene un impedimento permanente, no tiene que cumplir con las responsabilidades normales inherentes a la pero debe mantener actitudes normales dentro de los límites de su estado de salud. El individuo debe explotar sus habilidades mediante la rehabilitación para maximizar su bienestar mediante la prevención de complicaciones.

Según el psicólogo Radley, la cronicidad es una condición que solo puede empeorar, a la que los individuos solo logran adaptarse. El enfermo crónico asume la doble condición de paciente y sufriente en relación con la sociedad. El primero deriva de la interacción con la realidad asistencial, el segundo del contexto en el que se inserta y de las relaciones que logra construir en él. Por tanto, el enfermo crónico puede asumir un papel activo tanto en relación con la enfermedad como con la sociedad a través de cuatro posibles estrategias de adaptación. Son la "ganancia secundaria", gracias a la cual el paciente puede aprovechar los períodos de inactividad para dedicarse a otras ocupaciones satisfactorias, la "negación activa" cuando se rechaza la enfermedad, ignorando sus implicaciones y manteniendo las propias actividades sociales, la "acomodación" Cuando al integrar la enfermedad a la esfera vital intenta reelaborar sus propios fines y finalmente la "resignación" por la pérdida de las actividades sociales y del sentido de ser. Para Radley, la discapacidad tiene un significado subjetivo ya que depende de la importancia de los objetivos perseguidos y de cuánto afecta la enfermedad a la normalidad de vida según las oportunidades, los recursos disponibles y los roles cubiertos.

Para Barnatt, la discapacidad es un estatus atribuido por la sociedad a las personas con deficiencias físicas o psíquicas. Es una condición dominante por la que es difícil que los afectados desempeñen roles alternativos, de hecho la hegemonía de la discapacidad provoca la exclusión de ciertos roles sociales, la atribución de otros, la posibilidad de cubrir aún otros en virtud de la discapacidad. Esto crea prejuicios y estereotipos hacia ellos. Según Barnatt, la discapacidad debido a su estatus dominante se impone cada vez más en la atención pública. Comprender la situación personal y social de los discapacitados ayuda al concepto de etiqueta y la teoría del etiquetado desarrollado entre los años cincuenta y sesenta. Según él, la desviación en sí misma no es inherente a algunas acciones sociales, sino que es una definición social aplicada a ciertos comportamientos según tiempos y lugares, por lo tanto, el resultado de una construcción social, es decir, la forma en que los individuos definen las acciones y no el acciones en sí mismas, es en última instancia una etiqueta que se les aplica.

Erving Goffman enfatiza el carácter relacional de la discapacidad que, más que de las características individuales, depende del marco cultural y normativo. De hecho, según Goffman, la sociedad es un grupo de individuos que comparten los mismos valores y se adhieren a normas sociales comunes. Quienes por diversas razones se alejan de la normalidad compartida, aunque sean iguales a los demás en derechos, reciben el estigma, es decir, una identidad social estigmatizada que influye en sus relaciones intersubjetivas. Una nueva perspectiva ofrece el modelo social de la discapacidad que desde los años sesenta ha puesto en evidencia la discriminación que sufren las personas con

discapacidad por factores ambientales, que se ha propuesto luchar contra todo aquello que niegue sus derechos humanos y civiles. Es un modelo que contiene un paradigma que es todo menos homogéneo y que presenta diferentes interpretaciones. Más allá de la variedad de estos últimos, este modelo ha sufrido varias críticas. Particularmente relevante es la que atribuye el riesgo de absorber todos los aspectos de la vida humana en la dimensión social, negando la experiencia del cuerpo y de la limitación personal, ya que cuando todas las barreras han sido eliminadas, la persona sigue excluida de la posibilidad de asumir ciertos roles. Sin embargo, cabe señalar cómo la reflexión en el campo sociológico ha permitido comprender cómo la identidad de las personas con discapacidad ha ido cambiando a lo largo del tiempo, ya que partiendo de la dimensión biológica que representa la enfermedad, la atribución de la discapacidad a causas externas y en particular a las barreras impuestas por la empresa. Las representaciones sociales de la discapacidad dependen de las interpretaciones de las personas sobre el fenómeno.

Lepri propone un excursus histórico sobre las representaciones de la discapacidad que destaca cómo las representaciones colectivas que se han dado a lo largo del tiempo aún influyen en los comportamientos sociales en la actualidad. Hasta la década de 1700, la discapacidad se consideraba un error de la naturaleza que no funcionaba correctamente en las leyes que la regían. La misma representación religiosa de la vida consideraba la enfermedad y la malformación como signos de pecado y justa expiación. La persona discapacitada aparecía como una víctima que generaba lástima y compasión pero que no necesitaba ninguna habilidad educativa. Con el racionalismo ilustrado la persona discapacitada se convierte en objeto de interés y estudio pero también de educación para que trate de asumir comportamientos que se ajusten a los modelos sociales. En este período nacieron los primeros estudios de pedagogía especial. Con la cultura positivista se afirma una nueva representación colectiva. Para ello, la persona normal es el ciudadano productor. Es tarea de la medicina clasificar las anomalías y de las instituciones tratarlas y normalizarlas en orfanatos, hospitales, asilos. Se separa a los que producen de los que no pueden hacerlo. Después de la Segunda Guerra Mundial, la persona con discapacidad es considerada un niño eterno a proteger con un programa de asistencia social y su representación social no prevé un papel activo en la sociedad, por lo que no se favorece ni el crecimiento ni el desarrollo. Con el tiempo, la idea de integrar a la persona con discapacidad en los diversos ámbitos de la existencia, del derecho al trabajo y a la igualdad de oportunidades, de la persona a la educación y a la inclusión en los roles sociales y laborales, evitando su confinamiento en posiciones marginales.

El sociólogo Morvan identifica diferentes tipos de representaciones sociales que determinan las diversas concepciones de la minusvalía, cuya combinación genera una imagen articulada de la persona con discapacidad, que puede así ser clasificada, rechazada, vista como sufriente, protésica, infantilizada, destacando la influencia que tener en las relaciones sociales.

Mercier establece una distinción entre la imagen como representación cognitiva individual y la representación social como estructura que determina actitudes e inclinaciones sobre los individuos y la sociedad. Para describir la representación de la minusvalía en la sociedad occidental utiliza diferentes categorías de imágenes, entre ellas la semiótica, la de la figura a sostener, la afectiva y la relacional que son la base de tantas representaciones sociales.

El profesor Gardou reflexiona sobre la representación de la discapacidad formulando diferentes modelos. El modelo ontológico considera al tratamiento médico la forma privilegiada de intervención. En el modelo relacional, el déficit se considera la consecuencia de una relación alterada entre la persona y el entorno, por lo que el proceso de mejora pasa por la consecución de un nuevo

equilibrio relacional. El modelo exógeno atribuye las causas al exterior, por tanto, al entorno, al modo de vida, a la cultura. En el modelo endógeno, la discapacidad es vista como el resultado de un proceso intrínseco al sujeto. En el modelo aditivo, la minusvalía es vista como un elemento que invade el cuerpo y el espíritu, un lastre que debe ser quitado de la persona. En el modelo sustractivo, la discapacidad se considera una privación, un déficit, un vacío a llenar. En el modelo malévolo, la minusvalía es un mal absoluto, una desviación biológica y social, mientras que en el benéfico se le da un sentido positivo a la minusvalía, se la ve como una experiencia fecunda de conocimiento, de superación, de transfiguración de uno mismo. Por lo que en conclusión se puede decir que las representaciones sociales de la discapacidad inciden en la definición de discapacitado, sus relaciones sociales, el significado atribuido a las situaciones en las que se presenta la discapacidad.

En los últimos años se ha desarrollado en Italia la teoría relacional de la discapacidad promovida por Ferrucci y Donati. Adopta un enfoque multidimensional que analiza las relaciones existentes entre diferentes aspectos que contribuyen a definir la condición de discapacidad que debe entenderse considerando la experiencia individual y social de la persona con discapacidad en todos sus factores y dimensiones, pero es sólo en las relaciones sociales que se generen nuevas formas de adaptación capaces de recrear una realidad de vida dotada de sentido.

## **9. EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: UE Y ONU**

El tema de la discapacidad solo fue abordado por la Comunidad Europea en 1974 con la Resolución del Consejo (27 de junio) que recomendaba un programa para la integración laboral y social de las personas con discapacidad. De hecho, los tratados vigentes hasta ese momento no hacían referencia a los derechos de las personas con discapacidad, y mucho menos a las personas discapacitadas migrantes. Fue en 1996 cuando se aprobó la estrategia de la Unión Europea para las personas con discapacidad. Se trata de un documento no vinculante para los Estados miembros pero por primera vez se reconoce la discapacidad como un ámbito de política comunitaria, de hecho se afirma la necesidad de proteger los derechos de las personas con discapacidad con actuaciones integradas y coordinadas. Ya en 1993 Naciones Unidas había aprobado las Normas Uniformes para la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad. Con el Tratado de Ámsterdam de 1996, la Unión Europea hace suya la facultad de adoptar medidas para combatir la discriminación, incluidas las derivadas de la discapacidad. Desde el año 2000, ha habido actos legislativos con disposiciones para garantizar el acceso de las personas con discapacidad a los servicios en los más variados sectores. Es la Directiva del Consejo 2000/78/CE la que establece un marco general para la igualdad de trato en materia de empleo y condiciones de empleo. Se trata de la primera intervención legislativa destinada a garantizar el derecho al trabajo prohibiendo la discriminación tanto por motivos de discapacidad como por religión, edad, orientación sexual, exigiendo a los empresarios la adopción de medidas que permitan a las personas con discapacidad acceder y desempeñar un puesto de trabajo y recibir una formación adecuada. En el mismo año se aprobó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que en el artículo 21 afirma el "principio de no discriminación" y en el artículo 26 "reconoce y respeta el derecho de las personas con discapacidad a beneficiarse de medidas destinadas a garantizar la 'autonomía, la integración social y profesional y la participación en la vida de la

comunidad'. A partir de 2003 se aprobó el nuevo Plan de Acción Europeo sobre Discapacidad (2004-2010), que tenía como objetivo completar la implantación de la Directiva 2000/78/CE sobre igualdad de trato en el empleo, integración en los distintos ámbitos de las políticas comunitarias.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, se refuerzan las competencias de la UE en el ámbito de la discapacidad. El Tratado de Lisboa introduce la "cláusula de no discriminación horizontal", destinada a integrar la lucha contra la discriminación en todas las políticas y acciones de la Unión. Este, de considerable importancia, atribuye a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea el mismo valor jurídico vinculante que los Tratados, convirtiéndose internamente en fuente de derecho primario. Ya en 2006 la Asamblea de las Naciones Unidas había aprobado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. La UE firma el Convenio al año siguiente pero pasarán tres años para su ratificación. Sin embargo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, órgano encargado de velar por que el derecho de la UE se interprete y aplique de la misma manera en todos los países europeos, ha declarado que el Convenio, si bien es parte integrante del derecho de la UE, no tiene ningún efecto directo, pero solo programática. El mismo Tribunal en varias sentencias ha señalado que la definición de discapacidad que se utilice en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre igualdad de trato debe, por tanto, ajustarse al texto de la Convención de la ONU. La aprobación de la Convención de la ONU de 2006 supuso un cambio en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ya que solo así logró asegurar una protección efectiva en materia de discapacidad, lo que antes no era posible porque hasta ese momento no se brindaba. para ninguna protección en la Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales del Consejo de Europa firmada en 1950.

## **10.LA INTEGRACIÓN DE LOS DISCAPACITADOS EN LA SOCIEDAD ITALIANA**

Sobre la base del artículo 3 de la ley de ratificación de la Convención de la ONU, Italia ha establecido el Observatorio Nacional sobre la condición de las personas con discapacidad implementar los principios consagrados en el artículo 1 del mismo Convenio y los indicados en la Ley 104/92 con el cometido de planificar una acción bienal para la integración de las personas con discapacidad, promover la recopilación de datos estadísticos sobre su condición y realizar investigaciones para identificar áreas prioritarias en las que intervenir. El primer Reglamento se estableció en 2010, el siguiente se establecerá en 2015. En 2013 se aprobó el primer programa de actuación de este organismo para la promoción de los derechos y la integración de las personas con discapacidad en los distintos sectores de la sociedad a través de un Plan de dos anual de actuación que identificó las áreas prioritarias de intervención para la consecución de los objetivos marcados por la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020 presentada por la Comisión y comunicada al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico-Social Europeo y al Comité de la Regiones, tras la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas en noviembre de 2010. La Comisión ha identificado ocho áreas de actuación conjunta entre la UE y los Estados miembros. Se refieren a la accesibilidad, la participación, la igualdad y la igualdad de trato, el empleo, la educación y la formación, la protección social, la salud, la dimensión internacional de los derechos. En cuanto a este último ámbito, resulta interesante la propuesta de uso de financiación europea a nivel nacional, del

reconocimiento en la UE de las tarjetas nacionales de discapacidad y mucho más. Sin embargo, a pesar de las intenciones ambiciosas, la Estrategia hasta ahora ha sido al menos parcialmente desatendida hasta el punto de que el propio Comité de la ONU ha recomendado a la UE la aceleración de procesos destinados a promover políticas de acceso e integración en el mercado laboral de personas con discapacidad, conocimiento y el ejercicio de sus derechos.

En cuanto a la legislación italiana sobre la educación y la formación de personas con discapacidad, se puede ubicar en cuatro etapas legislativas. Desde la unificación de Italia hasta 1923, el Estado está ausente en el campo de la educación especial, mientras que hay intervenciones de los municipios y particulares. De 1923 a 1971, la reforma Gentile condujo a la intervención estatal en el sector de la educación especial y posteriormente se siguieron medidas legislativas dirigidas a tipos únicos de inválidos deficitarios, ciegos, sordos, de guerra, laborales y civiles. El período de 1971 a 1992 vio la aprobación de la ley no. 118/1971 que establece por primera vez que la educación obligatoria debe tener lugar en las clases normales de las escuelas públicas, incluso para las personas con discapacidad hasta la aprobación de la Ley 104, "ley marco sobre desventaja". Desde su aprobación en 1992 y con las posteriores medidas de implantación, se inicia el proceso de integración social y educativa con la implicación de la familia, la escuela, la sanidad, los servicios sociales, el mundo laboral, etc. El texto establece: el derecho a lograr la máxima autonomía posible para todas las personas con discapacidad, el pleno derecho a la educación y escolarización en todos los niveles escolares hasta la universidad, el derecho a la salud. Todo ello con la estipulación de convenios interinstitucionales para mejorar la calidad de la integración. La ley define el perfil y las competencias del personal de apoyo en reconocimiento de los derechos de los alumnos con discapacidad enunciados por primera vez con la sentencia núm. 215/87 del Tribunal Constitucional, la garantía de la escolarización en las clases comunes de alumnos previamente evaluados como "no elegibles para la escolarización" (artículo 12, párrafo 4), las estrategias didácticas, los métodos de organización y los medios financieros adecuados para garantizar la aplicación de estos principios. La Ley 104 indicaba los objetivos a los que debía apuntar la integración, a saber, el crecimiento en el aprendizaje, en la comunicación, en la socialización. Se identificaron las entidades públicas requeridas para hacer efectivos estos derechos y proveer los medios económicos. La ley también sancionó los criterios para la evaluación de los alumnos, distinguiendo entre primaria y secundaria inferior en la que el proyecto educativo personalizado debe evaluar positivamente el progreso respecto a los niveles iniciales de aprendizaje y secundaria superior donde el alumno haciendo uso de pruebas equivalentes y otros instalaciones, deberá demostrar que posee los elementos básicos de las disciplinas para la obtención del diploma. La aprobación de la ley fue seguida inmediatamente por juicios críticos que destacaron sus diversos límites. Entre estos cabe mencionar la referencia inicial a la asistencia y solo posteriormente a "los derechos de las personas con discapacidad", la terminología utilizada no acorde con las indicaciones de la OMS, la falta de definición de las tareas asignadas al Estado, Regiones, Provincias, Municipios, ASL (Autoridad Sanitaria Local) cuyas competencias en consecuencia no son prescriptivas sino de carácter vocacional, la falta de apoyo familiar y de reconocimiento del protagonismo, cobertura económica inadecuada. A día de hoy, en cualquier caso, la Ley 104/1992 sigue siendo una piedra angular para la integración de las personas con discapacidad pero requiere los cambios adecuados a la evolución de la ley. Adolece de una visión estatista ya que en esa fecha no existía la autonomía escolar y aún no se había realizado el traspaso de competencias de las Superintendencias de Educación de las Provincias a las Direcciones Regionales Escolares.

## **11. LOS PRINCIPIOS DE LA CLASIFICACIÓN INTERNACIONAL DE FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD**

La visión sanitaria de la discapacidad sigue presente también en normativas posteriores. Desde el año 2000, la cultura mundial ha desarrollado los principios de la CIF (clasificación internacional de funcionamiento) de la Organización Mundial de la Salud, según los cuales la discapacidad debe enmarcarse en los diferentes contextos de vida de las personas que pueden ser favorables o desfavorables a la inclusión. Sobre la base de estas nuevas orientaciones culturales, en 2006 se aprobó la “Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” que, como ya se mencionó, fue ratificada en Italia en 2009. Constituye una fuente de derecho internacional de carácter vinculante para la protección de los derechos humanos a favor de las personas con discapacidad, reproduciendo los principios que inspiran la Resolución de la ONU núm. 48/46 de 1994. Estos derechos persiguen el objetivo de lograr la plena autonomía en la sociedad y la participación en la vida política y prevén el compromiso del Estado de adoptar las medidas legislativas adecuadas para ello, eliminando toda forma de discriminación. La ratificación por el estado italiano con la ley n° 18 del 3 de marzo de 2009 hizo ejecutiva la implementación de todas las normas contenidas en ella. Sobre la base de los principios establecidos por la Convención, se han dictado algunas sentencias, incluida la del Tribunal de Casación, en cuanto a los permisos que pueden utilizar los padres de niños con discapacidad y el de la Corte Constitucional para restablecer la asignación de un maestro de apoyo a un menor durante 25 horas semanales. Por tanto, junto al papel de la jurisprudencia interna, se afirma la constricción de los principios internacionales consagrados en la Convención.

## **12. LA LEY 107/2015 Y EL DECRETO LEGISLATIVO 66/2017**

El 16 de mayo de 2017, se publicaron en el Boletín Oficial de la República Italiana ocho decretos de aplicación de la ley 107/2015. Entre ellos, el Decreto Legislativo 66/2017 “Normas para promover la inclusión escolar del alumnado con discapacidad” redefine muchos de los procedimientos previstos en la Ley 104/1992. El decreto introduce muchas novedades entre las que destacan los indicadores para la evaluación de la calidad de la inclusión escolar por parte del INVALSI (Instituto Nacional para la Evaluación del Sistema de Educación y Formación) y el perfil operativo elaborado según los criterios del ICF, que sustituye al diagnóstico funcional y el perfil dinámico funcional. El plan de inclusión que debe elaborar cada escuela se refiere a las modalidades de uso coordinado de los recursos, los grupos de trabajo en las Direcciones Regionales Escolares y los Grupos de inclusión territorial con la colaboración de asociaciones, ASL y Entidades Locales, de trabajo por la inclusión integrados por docentes, personal de ATA (asistentes, técnicos y administradores) y ASL en cada escuela. Se redefinen los cursos de especialización para actividades de apoyo en jardín de infantes y primaria y el plan de formación que las instituciones educativas prepararán para los docentes y funcionarios de la ATA y el Miur para los directivos escolares. Se prevé la posibilidad de que estos últimos aseguren la continuidad educativa y didáctica de los alumnos con discapacidad y se crea el

Observatorio Permanente para la inclusión escolar en el Ministerio de Educación. Hay que decir que el decreto 66/2017, así como la ley 107/2015, ha sido objeto de duras críticas por parte de fuerzas políticas, sindicatos y asociaciones de personas con discapacidad, principalmente porque legitima dos cursos de formación separados, que del docente curricular y el del docente de apoyo y los procesos de inclusión estarían esencialmente encomendados sólo a este último.

### **13. LA DISCAPACIDAD EN OTROS PAÍSES EUROPEOS: ESPAÑA**

En otros países europeos también se han promulgado normas para la integración de personas con discapacidad. En algunos casos fueron las propias Constituciones las que se refirieron a ella, como la Constitución Española de 1978, en el artículo 49. En él, el concepto de discapacidad se entiende exclusivamente según un modelo médico-rehabilitador. Sin embargo, se pueden encontrar otras referencias en el mismo texto constitucional, en el artículo 10 que introduce el principio de la dignidad humana y en el artículo 14 que consagra el derecho a la igualdad.

En cualquier caso, el texto constitucional español, al igual que el italiano, se ajusta a los tratados y convenios internacionales. Hay que decir que el modelo médico-rehabilitador presente en el texto constitucional de 1978, hoy en virtud de las teorías sociológicas modernas, las normas internacionales posteriores y la propia evolución de la sociedad, se ve claramente superado en favor del "modelo social" de la discapacidad. En noviembre de 2013, se introdujo la "Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social" que constituye la superación de las leyes anteriores, n.13 de 7 de abril de 1982 y n. 49 de 23 de diciembre de 2007. La nueva ley tiene por objeto promover la eliminación de todas las barreras materiales y morales que impiden la participación en la vida social y garantizar el mismo trato y las mismas oportunidades que los demás ciudadanos y el ejercicio autónomo de sus derechos y señala violaciones y sanciones a quienes discriminen a las personas con discapacidad o cualquier diversidad. Los diversos artículos abogan por la afirmación de todos los derechos fundamentales de la persona, educación, salud física, mental, sexual, igualdad entre los sexos, dignidad, autonomía, empleo con accesibilidad garantizada por las leyes del gobierno. Para ello se crearon el Consejo Nacional de la Discapacidad y la Oficina de Atención a la Discapacidad para la creación de igualdad de oportunidades y accesibilidad universal. Además, con la "Ley Orgánica n.2/2020" que entró en vigor el 18 de diciembre de 2020, se modificó el segundo párrafo del artículo 156 del código penal español, según el cual se practicaba la esterilización forzada de las mujeres discapacitadas, no constituyendo este último delito. Ello a pesar de que la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad promulgada en 2006, ratificada por España y que entró en vigor en 2008, garantizaba el derecho de las personas con discapacidad a formar una familia y el Convenio de Estambul en vigor en 2014 prohibía forzar esterilización. El objetivo de la ley es garantizar que las personas con discapacidad puedan contar con apoyo humano, material e informativo para tener derecho a la salud sexual y reproductiva. Desafortunadamente, también con respecto a Italia en 2016, el Comité de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad expresó su preocupación por la falta de datos tampoco parece que la recomendación de la ONU haya encontrado aplicación. En el marco de la actuación para la protección de la discapacidad, puede considerarse la "Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020" aprobada por el ejecutivo de José Luis Rodríguez Zapatero, cuyos principios fundamentales

son la no discriminación, la igualdad ante la ley, la igualdad oportunidades, participación ciudadana, transversalidad de las políticas de discapacidad.

## **14. LA LEY N° 68/1999**

Hablando de transversalidad, las sociedades modernas reconocen el derecho al trabajo, un derecho fundamental que en la Constitución de la República Italiana está consagrado en el artículo 1 "*Italia es una república democrática fundada en el trabajo ....*". Para hacer efectiva la implementación de este derecho, para la universalidad de los ciudadanos, el Estado italiano aprobó la Ley n° 68 del 12 de marzo de 1999 "Reglas para el derecho al trabajo de los discapacitados" que regula la llamada "Colocación obligatoria" basada en que en las listas de colocación obligatoria las personas con deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales o las personas con discapacidad con una reducción de la capacidad laboral igual o superior al 45%, incapacitadas para el trabajo con un grado de invalidez superior al 33%, tienen derecho a inscribir, no videntes o sordos y mudos, inválidos de guerra, huérfanos y viudas de guerra. Los destinatarios de la obligación que impone la ley son las administraciones estatales, autonómicas, provinciales, municipales y los empresarios del sector privado, los ejercitantes de cualquier actividad que tengan como empleador a más de 15 trabajadores y que en base a ellos gozarán de importantes beneficios fiscales. Para los servicios obligatorios de colocación laboral, se establecen en cada Región Oficinas con diversas tareas más allá de la creación de empleo, incluyendo el mantenimiento de listas y la firma de Convenios. Asimismo, las Oficinas están obligadas a notificar a la Dirección Territorial del Trabajo cualquier incumplimiento de las obligaciones de los patrones para las sanciones administrativas correspondientes. Las sanciones penales, administrativas y disciplinarias previstas en las normas sobre empleo público se aplican a los responsables de las administraciones públicas que incumplan. En los servicios de colocación selectiva funciona un comité técnico integrado por funcionarios de los propios servicios y expertos del sector social y médico-legal con tareas de evaluación de la capacidad laboral y controles periódicos para verificar la existencia de condiciones de invalidez. Además, se crea un Fondo para el derecho al trabajo de las personas con discapacidad en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mientras que el Fondo Regional para el empleo de personas con discapacidad se establece en las Comunidades Autónomas para financiar los programas regionales de inserción laboral y servicios relacionados. Finalmente, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social cada dos años, antes del 30 de junio, presenta al Parlamento un informe sobre el estado de implementación de la ley en cuestión, con base en los datos que las Regiones deben enviar antes de marzo.

A la citada ley, el Decreto Legislativo 185/2016 aprobado por el gobierno de Renzi y denominado Ley de Empleo introdujo algunas correcciones en cuanto a la colocación de trabajadores discapacitados, incluyendo el cálculo de la cuota de reserva sobre la cual calcular el número de trabajadores discapacitados a ser contratados. en materia de sanciones y nuevas facilidades consistentes en desgravación fiscal. Cabe señalar que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas con sentencia de 4 de julio de 2013 - Asunto C-312/11 condenó a Italia por no haber exigido a todos los empleadores que proporcionen soluciones razonables aplicables a todas las personas con discapacidad, incumpliendo su obligación de transponer correctamente el artículo 5 de la Directiva del Consejo 2000/78/CE, de 27 de noviembre de 2000, por la que se establece un marco general para

la igualdad de trato en materia de empleo y condiciones de trabajo. Antes de la entrada en vigor de la Ley 68/99, la sentencia núm. 454 del 30/12/1998 del Tribunal Constitucional, reconoció el derecho de los ciudadanos extracomunitarios con discapacidad civil a inscribirse en las listas de internamiento obligatorio en igualdad de condiciones con los ciudadanos italianos, considerando la posición del Ministerio de Trabajo que negaba el acceso a - Extranjeros de la UE a ser ilegítimos residiendo legalmente en Italia para la colocación obligatoria, también en contra de los principios establecidos con la adhesión y ratificación de Italia a la Convención de la OIT n.143 del 24/06/1975. Estos principios habían sido enunciados previamente por la ley núm. 943/86 y posteriormente reafirmada por la ley n. 40/1998 que estableció los mismos derechos en materia civil que los ciudadanos italianos para los extranjeros no comunitarios. La Ley 68 preveía entonces la inserción laboral de personas con discapacidad, previa verificación de la condición de invalidez por las Comisiones a que se refiere el artículo 4 de la Ley 104/92, así como los servicios de asistencia social de acuerdo con el artículo 41 del Decreto Legislativo 286/98 que requiere la posesión de un permiso de residencia de no menos de un año.

A los efectos de conocer el estado de aplicación de la ley, son fundamentales los informes bienales que el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales está obligado a presentar a las Cortes Generales. Datos significativos se encuentran en el quinto Informe relativo al bienio 2008-2009 según el cual en 2008 los extranjeros discapacitados matriculados eran 7.073 mientras que en 2009 eran 8.638. Las mujeres son siempre alrededor de un tercio de los matriculados. En cuanto a la distribución territorial por macroáreas, la mayoría de los miembros se encuentran en el Nordeste y en el Noroeste porque allí reside más del 60% de inmigrantes, el 25,1% en el Centro y el 12,8% restante en el Sur. Esto se debe a las diferentes características de los mercados laborales locales. En el siguiente bienio 2010-2011 hay un crecimiento constante de personas con discapacidad extracomunitarias y la distribución por macroáreas es casi igual y el tipo de puesta en marcha es casi siempre nominativo. El bienio 2012-2013 comienza a mostrar un descenso en la matrícula. Es el séptimo Informe que se presenta en 2014 para confirmarlo, mientras que en 2016 y el año siguiente no se presentó ningún Informe. Esto demostró la falta de voluntad política en la implementación de los propósitos que persigue la ley, probablemente debido a la crisis económica. Los cambios que se han producido en el mundo del trabajo en los últimos años requirieron nuevos instrumentos normativos a los que intentamos dar respuesta con los decretos legislativos núm. 150 y 151 de 2015. El octavo informe bienal relativo a los datos de 2014 y 2015 fue enviado recién el 28 de febrero de 2018 al finalizar el siguiente bienio (2016-2017). El documento de 2018 se centra en los resultados de la llamada reforma a la Ley de Empleo, cuyo resultado fue considerado positivo por el entonces Ministerio del Trabajo. De hecho, los datos del bienio 2014-2015 parecen menos críticos que los del bienio anterior cuando habían alcanzado un mínimo histórico. Ha aumentado el número de personas con discapacidad que se inscribieron para la colocación obligatoria. Las contrataciones de empleadores públicos y privados son 54.000 en 2014 y 36.000 en 2015, por lo que las personas con discapacidad tienen menos dificultad para encontrar un puesto de trabajo pero en el Informe no se hace mención a los "trabajadores extranjeros" y por tanto se convierte en un espejismo la protección de "personas vulnerables". individuos". El noveno Informe relativo al trienio 2016-2018 enviado al Parlamento en enero de 2021 da fe de un crecimiento general del empleo en todo el territorio nacional. En él, los contratos relativos a "extranjeros" suponen un porcentaje del 13% sobre el total en 2016 y del 9% en 2018. En cuanto a los extranjeros empadronados y las nuevas altas, predomina mayoritariamente el componente de ciudadanos comunitarios, ya que los extracomunitarios representan apenas 2% de los matriculados en 2018, esta es una tendencia que se confirma a lo largo del trienio.

En conclusión, queda el hecho de que la Ley 68/99 constituye una base importante en el contexto de las normas que consagran el derecho al trabajo de las personas con discapacidad. Sin embargo, la ley, a pesar de tener un sistema tributario basado en cuotas obligatorias, ofrece una serie de incentivos y un rango de flexibilidad en la inserción focalizada. Pero esto no determina automáticamente la proposición de una trayectoria laboral adecuada para cada discapacitado, ya que subsiste el riesgo de que los más "vulnerables" queden excluidos. En cualquier caso, la Ley 68 promulgada antes de finalizar el milenio ha situado a Italia a la cabeza de otros países europeos.

## **15. EL DERECHO A LA ASISTENCIA SOCIAL DE LAS PERSONAS DISCAPACITADAS EXTRANJERAS**

En cuanto al derecho a la asistencia social de las personas discapacitadas extranjeras, se hace referencia al artículo 41 de la Ley Refundida de Inmigración (Decreto Legislativo 286/1998) que, en resumen, establece explícitamente que se equiparan a los ciudadanos italianos en el uso de los servicios de asistencia social, discapacitados, enfermos o indigentes extranjeros siempre que sean titulares de un permiso de residencia no inferior a un año, salvo en contados casos, los que no lo sean (trabajadores de temporada o en espera de permiso). El contenido de este decreto se reafirma en la Ley 388 de 23 de diciembre de 2000 en el artículo 80, inciso 19. Cabe señalar que, a partir de 2007, la tarjeta de residencia toma la denominación de "Permiso de residencia UE para residentes de larga duración". Este documento solo lo pueden solicitar quienes tengan un permiso de residencia válido por al menos 5 años y tengan un ingreso mínimo no inferior al monto anual del subsidio social. La clara intención de esta última orientación de limitar el acceso de los extranjeros a las prestaciones sociales y económicas se ve vaciada por las numerosas sentencias jurisprudenciales del Tribunal Constitucional que se han pronunciado a favor de los extranjeros discapacitados. No obstante, cabe destacar cómo estas sentencias censuran la irrazonabilidad de la provisión de una renta mínima para el acceso a los servicios y cómo, al tiempo que confirman la legitimidad del requisito de tiempo mínimo de un año, se reservan, sin embargo, las "situaciones de urgencia grave", dejando amplios márgenes de discrecionalidad, no basándose en el reconocimiento de la existencia de derechos esenciales inviolables en los que no serían admisibles diferenciaciones de ningún tipo. Las citadas sentencias a favor de personas extranjeras con discapacidad fueron reconocidas por el INPS (Instituto Nacional de la Seguridad Social) en el mensaje de septiembre de 2013 titulado "Prestaciones de invalidez civil a favor de ciudadanos extranjeros no comunitarios - art. 80, párrafo 19, de la ley de 23 de diciembre de 2000, n. 388. Sentencias de la Corte Constitucional". Establece que la pensión de invalidez, el subsidio mensual de invalidez, el subsidio de acompañamiento y el subsidio mensual de asistencia (para menores discapacitados) se concederán a todos los extranjeros que residan legalmente en el Estado incluso sin autorización. permiso de al menos un año según lo previsto en la Ley Refundida de Extranjería.

En este contexto, la ley 133/2008, artículo 20, apartado 10, que establece como requisito adicional la estancia legal y continuada en Italia durante al menos 10 años, excluyendo efectivamente a los ciudadanos extranjeros de un servicio de apoyo a la renta reservado a las personas mayores de 65 años con ingresos muy bajos o nulos. Por lo tanto, comprobada la discapacidad, el sujeto puede solicitar servicios, acceder a servicios y exigir derechos. Respecto a la legislación anterior, la Ley

102/2009 introdujo cambios en lo relativo al reconocimiento tanto de la invalidez civil como de la desventaja y de la discapacidad a efectos de acogimiento selectivo. Esta regla ha atribuido al INPS la competencia de proveer para la evaluación mientras que las Comisiones de ASL siguen teniendo la tarea de realizar los exámenes médicos. Si la valoración tiene éxito con la conclusión del procedimiento, la persona con discapacidad tendrá derecho a las prestaciones y beneficios económicos antes mencionados, pero todo esto es extremadamente difícil para el extranjero que muchas veces no tiene la documentación que acredite las discapacidades que debe originar. Los países de origen y que a menudo no tienen residencia permanente en Italia. Por lo tanto, no todos los sujetos extranjeros presentes en Italia tienen derecho a solicitar la evaluación de la nulidad civil, la desventaja y la discapacidad, ya que para los adultos sigue siendo aplicable el artículo 41 del Decreto Legislativo n.º 286/1998 (solicitud de la posesión de una tarjeta o permiso de residencia para al menos un año), mientras que se prevé una excepción para los menores que pueden obtener servicios de salud como la certificación útil para fines escolares independientemente de la inscripción en el Servicio Nacional de Salud (SSN), independientemente del permiso de estadía, en línea con las convenciones internacionales y Disposiciones de la UE. Desafortunadamente, esto tampoco sucede en la práctica, la demora en el proceso de evaluación afecta el acceso y uso de las instalaciones. Por lo tanto, a pesar de los diferentes servicios que la legislación italiana reserva para las personas con discapacidad, su característica es la engorrosa y, en consecuencia, las dificultades se multiplican para los extranjeros, como ya se destacó. En cuanto a la pensión social, fue sustituida por la ley 33/1995 por el subsidio social que es independiente de cualquier pago de cotización y se paga a las personas mayores a partir de los 65 años siempre que sean de bajos ingresos. El subsidio puede ser solicitado por ciudadanos italianos que residan en Italia durante al menos diez años de forma continuada, ciudadanos de la UE y ciudadanos de fuera de la UE en posesión de un permiso de residencia de la UE para residentes de larga duración, lo que reduce considerablemente el número de posibles beneficiarios. extranjeros, incluso con discapacidad, aunque mayores de 65 años y en condiciones de pobreza.

La legislación fiscal italiana prevé concesiones para las personas con discapacidad y sus familiares, que pueden otorgarse actuando sobre el IVA (impuesto sobre el valor añadido) o sobre el IRPEF (impuesto sobre la renta de las personas físicas), sobre los impuestos sobre concesiones gubernamentales y sobre los impuestos sobre automóviles. Son concesiones fiscales específicas aquellas para vehículos destinados a personas con discapacidad que se refieren a la aplicación del tipo reducido de IVA en el momento de la compra, la exención del impuesto de circulación y la de los correspondientes impuestos provinciales de transcripción. La legislación prevé formas de desgravación fiscal de los gastos incurridos por cuidadores y ayudas a domicilio en la declaración anual de renta e igualmente se prevén concesiones para la compra de ayudas a minusválidos, para ayudas técnicas e informáticas, para telefonía fija y móvil y finalmente existe una deducción fiscal para los familiares a cargo, cuyo importe aumenta para los hijos con discapacidad. El acceso a los beneficios fiscales por discapacidad por parte de los ciudadanos extranjeros no es equiparable al de los ciudadanos italianos, tanto por la dificultad para acceder a las retenciones y retenciones, como por la dificultad para acceder a la certificación de discapacidad como ya se ha explicado. Se dotará al Servicio Nacional de Salud de prótesis, órtesis y ayudas a favor de los inválidos civiles ciegos y sordos, incluidos los ciudadanos extranjeros empadronados. Pero la Ley consolidada prevé que los programas de medicina preventiva para salvaguardar la salud individual y colectiva se extiendan también a los ciudadanos extranjeros que no cumplan con las normas relativas a la entrada y estancia, ya que se deben asegurar al extranjero los servicios esenciales, de diagnóstico y de salud terapéuticos. Por tanto, en principio sería admisible la concesión de ayudas, prótesis y órtesis pero en la práctica

administrativa existen diferencias de aplicación por la ausencia de una referencia normativa específica respecto a los extranjeros.

En cuanto al permiso de conducción, las personas con discapacidad pueden en algunos casos obtener el reconocimiento de su aptitud para conducir y conducir un vehículo con la obligación de algunas adaptaciones. Los permisos de conducción extranjeros pueden ser convertibles sin obligación de adaptaciones para los ciudadanos de la UE, mientras que en el caso de los ciudadanos no europeos, se requiere la presentación de un permiso de residencia para convertir el permiso de conducción. El procedimiento se vuelve aún más pesado para los extranjeros con discapacidad que necesitan adaptarse a la conducción y, en el caso de una licencia de conducir no convertible, el extranjero deberá seguir el procedimiento previsto para los italianos, incluidas las pruebas y verificación de requisitos psicofísicos. Existen otras concesiones como la aportación del 20% del gasto realizado para la adaptación de los dispositivos de conducción de los vehículos para los titulares de permisos especiales de conducción y el disfrute del permiso parental para los progenitores, incluidos los adoptivos, hasta los doce años de edad, según al artículo 32 del Decreto Legislativo 151/2001.

Posteriormente, el Decreto Legislativo 80/2015 en caso de que el hijo tenga una discapacidad grave permite la prórroga del permiso parental. Además, de acuerdo con el artículo 3, párrafo 3 de la ley 104/1992, las licencias bienales y los permisos de trabajo retribuido corresponden al cónyuge, padres, hijos, hermanos y hermanas de la persona con discapacidad y además de los padres o familiares de las personas con discapacidad. discapacidades severas Los trabajadores con discapacidades severas tienen derecho a tres días de vacaciones mensuales pagadas. En cuanto a esta última facilidad, puede ser utilizada por extranjeros previa obtención del informe de invalidez con la connotación de gravedad, pero quedan excluidos los trabajadores domésticos (empleadas domésticas y cuidadoras). A efectos de pensión, los trabajadores con una discapacidad superior al 74% pueden disfrutar de la jubilación anticipada hasta un máximo de cinco años, pero para los extranjeros se mantienen las dificultades ya comentadas. Las mismas dificultades subsisten para los extranjeros que trabajan en Italia en lo que se refiere, también sobre la base de la Ley 104/1992, a la posibilidad de elegir el lugar de trabajo si asisten a una persona con discapacidad grave, como la elección del lugar por parte de la misma persona con discapacidad. trabajador serio. Además, es técnicamente imposible que un estudiante extranjero discapacitado que ha entrado en Italia se beneficie de la exención de tasas universitarias de la misma manera que un ciudadano italiano, dada la casi imposibilidad de conocer la situación económica del extranjero y lo mismo se aplica a la ayuda para el estudio y la asistencia proporcionada a los ciudadanos italianos.

## **16. EL DECRETO LEGISLATIVO 142/2015: LOS SUJETOS VULNERABLES**

Posteriormente, se aprobó el Decreto Legislativo 142/2015 que por primera vez tipificó las categorías de sujetos vulnerables en el marco de los flujos migratorios y dispuso la activación de servicios especiales en los centros de acogida para ellos. El Decreto 142/2015 “Desarrollo de la Directiva 2013/33UE por la que se establecen normas relativas a la acogida de solicitantes de protección internacional, así como de la Directiva 2013/32/UE por la que se establecen procedimientos comunes a efectos de reconocimiento y revocación del estatuto de protección internacional”, establece las normas relativas a la acogida de solicitantes de protección internacional en caso de apatridia y de

ciudadanos de Estados no pertenecientes a la UE. La solicitud de protección internacional se presenta en las Comisarías. Al extranjero solicitante se le expide un permiso de residencia por solicitud de asilo válido por una duración de 6 meses, renovable hasta el resultado de la decisión de la solicitud. El sistema de acogida de solicitantes de asilo se divide en las fases de primera y segunda acogida, en un marco de coordinación a nivel nacional y autonómico. El extranjero es acogido en los centros de primera acogida para atender las primeras necesidades y realizar las operaciones necesarias para la definición de la situación jurídica, para el inicio de cualquier procedimiento de examen de la solicitud de asilo y para la comprobación de las condiciones de salud destinadas a verificar la existencia de situaciones de vulnerabilidad. Es el Prefecto competente quien envía al extranjero a los centros de primera acogida. Una vez realizados los trámites, es trasladado a las instalaciones de segunda recepción. El solicitante en situación de vulnerabilidad es trasladado con carácter prioritario. En todo caso, las medidas de acogida están garantizadas mientras dure el procedimiento de examen de la solicitud de reconocimiento de protección internacional por la Comisión Territorial (presidida por el Prefecto e integrada por un agente de policía, un representante de las autoridades locales y un sujeto designado por la ACNUR) y en caso de rechazo, hasta el vencimiento del plazo para impugnar la decisión. Se constituye la Mesa Nacional de Coordinación en el Departamento de Libertades Civiles e Inmigración del Ministerio del Interior, la cual elabora anualmente un Plan Nacional de Acogida, cuyos lineamientos se implementan a nivel territorial a través de las Mesas Regionales de Coordinación ubicadas en las Prefecturas que identifican la distribución criterios dentro de la Región de los lugares destinados a la acogida. Sin embargo, si bien el decreto representa un avance en el reconocimiento y protección de las personas vulnerables en el contexto de los flujos migratorios, ha generado dudas de legitimidad constitucional en algunas de sus partes, especialmente en lo que respecta al artículo 6 relativo a la “detención”. El apartado 1 establece el principio general de que el solicitante no puede ser detenido con el único fin de examinar la solicitud, sino en algunos casos previsto por el mismo artículo. Se trata de una detención facultativa mayoritariamente ordenada por el Cuestor contra el solicitante que ha cometido delitos graves y constituye un peligro para el orden público y la seguridad nacional. La duración máxima de la detención está prevista en 12 meses, pero la Directiva de la UE 2013/33 establece que el solicitante de asilo sea detenido durante el menor tiempo posible. Esta duración constituye una violación del artículo 3 de la Constitución, lo que representa un trato discriminatorio injustificado. Además, la detención viola los requisitos del artículo 13 de la misma para cualquier restricción de la libertad personal y aún afecta la posible decisión de apelación judicial en caso de rechazo de la solicitud, ya que aún estaría recluido en espera de juicio. Esto constituiría un desincentivo al ejercicio del derecho de defensa previsto por el artículo 24 de la Constitución y por la Directiva de la UE.

El decreto legislativo 142/2015 tiene el mérito de haber identificado y catalogado a los denominados “sujetos vulnerables” en el marco de los flujos migratorios, es decir, aquellos que se encuadran en las siguientes categorías: discapacitados, menores de edad, menores no acompañados, adultos mayores y embarazadas mujeres, familias monoparentales con hijos menores, víctimas de la trata de seres humanos, personas que padecen enfermedades graves o trastornos mentales, víctimas de tortura, violación u otras formas de violencia física, psicológica o sexual también relacionadas con la orientación sexual o la identidad de género, víctimas de mutilación genital. En los centros de primera acogida se prestan y activan servicios especiales para personas vulnerables con necesidades especiales, también en colaboración con la autoridad sanitaria competente de la zona, que garantizan medidas especiales de asistencia y apoyo psicológico adecuado. En lo que respecta a los menores, el decreto prevé medidas de acogida adecuadas para los menores, en materia de protección, bienestar,

desarrollo social de conformidad con lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño de 29 de noviembre de 1989, ratificada por ley de 27 de mayo de 1991 n.176. Están sujetos a la escolarización obligatoria, acceden a cursos para el aprendizaje de la lengua italiana de acuerdo con las disposiciones del T.U. 286/98 con la ayuda de operadores en posesión de calificaciones adecuadas. Las actividades de control y seguimiento verifican la calidad de los servicios y el cumplimiento de los niveles de atención y acogida establecidos por la normativa con especial referencia a los servicios destinados a las categorías vulnerables. Sin embargo, el permiso de residencia por solicitud de asilo puede ser revocado por el Prefecto de la provincia en cuestión por diversas razones, tanto de carácter administrativo como por violaciones graves de las normas de las instalaciones de acogida y por comportamiento gravemente violento. Contra esta disposición se admite recurso ante el tribunal administrativo competente. En cuanto a los sujetos vulnerables, ya la Ley Refundida de Hacienda 286/98 establece que el rechazo de las personas consideradas pertenecientes a esta categoría debe realizarse teniendo en cuenta las condiciones personales específicas. En este sentido, tal y como ya se ha pronunciado el Tribunal de Casación al bloquear la expulsión de un inmigrante irregular en condiciones de discapacidad, lo dispuesto en el citado T.U. debe interpretarse a la luz de los principios establecidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal Constitucional y deben tenerse en cuenta los principios humanitarios establecidos para proteger a las mismas categorías. El Decreto Legislativo 142/2015 completa la transposición de las normas de revisión del Sistema Europeo de Asilo e interviene poco después de la aprobación por la Comisión Europea de la Agenda Europea de Inmigración y Asilo. El objetivo es crear un sistema único que vea la forma ordinaria de gestión en el sistema de acogida territorial. Tiene el mérito de superar la perspectiva de emergencia y propone una coordinación de tareas entre los distintos niveles de gobierno, pero ha recibido duras críticas por haber institucionalizado la discriminación entre migrantes económicos y solicitantes de asilo y refugiados. Sin embargo, representa un paso importante en el respeto a los sujetos más débiles.

## **17. EL DECRETO LEY N.13/2017**

En 2017, el Decreto Ley n.13 del 17 de febrero, conocido como decreto Minniti (entonces Ministro del Interior) interviene para modificar el decreto 142/2015. En particular, se crean secciones especializadas en extranjería, protección internacional y libre circulación de ciudadanos de la Unión Europea en los Tribunales ordinarios para dirimir los litigios en estas materias. Juzgan en composición monocromática salvo en los litigios relativos a la protección internacional y en los que tengan por objeto la determinación del Estado competente para examinar la solicitud de protección internacional, en los que juzgan en composición colegiada. Se espera que estén integrados por jueces elegidos entre magistrados con competencias específicas y esto está a cargo del Consejo Superior de la Judicatura. El Decreto prevé la utilización de los solicitantes de protección internacional en actividades de utilidad social en colaboración con los Municipios.

El D. L. 13/2017 convertida con modificaciones en la ley n. 46 del mismo año fue objeto de críticas por parte de una parte de la doctrina. Una primera crítica se debe a que en febrero de 2017 el Gobierno procedió paralelamente a la promulgación del Decreto-Ley n.º 14 en materia de seguridad ciudadana. Todo ello, según algunos, habría mostrado la voluntad de homogeneizar dos temas distintos en la

discusión, que son la lucha contra la inmigración irregular y los procedimientos de protección internacional y las normas de seguridad de las ciudades. Otra crítica se refiere al instrumento del decreto de emergencia, cuando el mismo decreto dispone que gran parte de sus disposiciones se aplicarán a los 180 días de su entrada en vigor, eliminando el requisito de urgencia que constituye el presupuesto legitimador del decreto ley. Ha suscitado muchas críticas el artículo 6 del decreto, que prevé, con vistas a agilizar los trámites, que el vídeo de la audiencia del solicitante puede ser utilizado como sustituto de la presencia del inmigrante en la audiencia, siendo esta última sólo posible. La grabación en vídeo de la entrevista realizada por el solicitante de protección puede ser denegada. Pero en este caso habrá que presentar una solicitud a la Comisión que decidirá con una disposición inapelable. Esto contrasta tanto con las disposiciones de la UE como de la Constitución que impiden que el conainterrogatorio se realice con una simple grabación de vídeo en un procedimiento relativo a derechos fundamentales. El artículo 6 prevé la aplicación del rito de cámara para la resolución de controversias relativas a la protección internacional, caracterizado únicamente por la posible presencia de las partes y de los defensores, mientras que en el ordenamiento jurídico italiano hasta la fecha no existe conflicto relativo a los derechos subjetivos y fundamentales de la persona, se resolvió acudiendo a este modelo procesal, teniendo también en cuenta lo dispuesto en el artículo 111 de la Constitución. De hecho, el modelo procesal previsto en el artículo 6 del Decreto 13/2017 no garantizaría el debido proceso ya que casi todo queda a la discreción del magistrado. Además, el apartado 13 establece la irrevocabilidad del decreto con el que el Tribunal se pronuncia sobre el reconocimiento o no del estatuto de refugiado, eliminando el doble grado de mérito frente a todo el ordenamiento jurídico italiano que se caracteriza por la garantía del recurso de apelación. en casi todas las disputas civiles. Por lo tanto, el decreto constituye una disciplina única y anómala en el ordenamiento jurídico italiano, ya que la protección internacional se refiere a derechos constitucionales que se enmarcan en los principios fundamentales de la República, por lo que se violarían los artículos 3, 24 y 111 de la Constitución. Pero hay que decir que durante la conversión (ley n. 46 de 13 de abril de 2017) se reintrodujo la posibilidad de apelar contra las decisiones de la Comisión Territorial, eliminando esta grave anomalía. El artículo 17 del decreto que contiene disposiciones sobre la identificación de extranjeros irregulares establece que la negativa del extranjero a someterse a los reconocimientos fotodactiloscópicos y de señalización conlleva la detención ordenada por el Questore en los centros de detención temporal, los Hotspots, por una duración máxima de 30 días. Pero estos centros, nacidos a propuesta de la Comisión Europea para agilizar los trámites de identificación y registro de las personas migrantes y distinguir entre quienes buscan protección internacional y quienes no quieren hacer uso de este derecho, carecen de una base legal que pueda legitimar a ellos. De hecho, el artículo 17 omite limitar los tiempos y métodos de detención en tales estructuras que terminan transformándose en lugares de degradación y violación de derechos en contraposición al artículo 13 de la Constitución y el artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Finalmente, el artículo 19 cambia la denominación de los centros de internamiento, de centros de identificación y expulsión (CIE) a centros de internamiento para la repatriación (CPR). También modifica la T.U. 286/98 que establece una ampliación de 15 días de los tiempos máximos de internamiento (90) para el extranjero que ya haya cumplido prisión. En conjunto, son numerosas las críticas a los dos decretos de Minniti y a las elecciones legislativas que se han producido en los últimos años, pero lo más preocupante es la limitación de la libertad personal y del derecho de defensa del extranjero, que parece ser una señal de peligro para la estabilidad general del sistema de garantías y libertades como destaca Stefano Rodotà.

## 18. EL DECRETO LEY 113/2018

Una nueva modificación al sistema de protección internacional la constituye el D.L. 113/2018 “Disposiciones urgentes en materia de protección internacional y extranjería, seguridad pública, así como medidas para el funcionamiento del Ministerio del Interior y la organización y funcionamiento de la Agencia Nacional para la administración y destino de los bienes incautados y decomisados a la delincuencia organizada, (llamado “Decreto Salvini” por el nombre del Ministro del Interior proponente).

El Decreto, en el artículo 1, modifica la Ley Refundida 286/98 eliminando la protección humanitaria y limitando así la posibilidad de obtener el permiso de residencia relativo. Se sustituye el permiso por razones humanitarias por uno para "casos especiales", es decir para tratamiento médico a extranjeros que se encuentren en condiciones de excepcional gravedad, por calamidades otorgado al extranjero en caso de que el país al que deba regresar se encuentre en situación de situación de calamidad como la de no permitir el regreso y la estancia en condiciones seguras, para los extranjeros que hayan realizado "actos de especial valor civil" pero también para las víctimas de trata, violencia doméstica o explotación laboral grave. En estos casos, el permiso de residencia constituye un documento de identificación (artículo 13).

En cuanto a la revocación de la protección internacional, el nuevo decreto añade nuevos tipos delictivos a los previstos por la legislación anterior. En cuanto a la solicitud de asilo, con las nuevas reglas se inicia un trámite inmediato ante la Comisión Territorial en caso de que el solicitante sea sometido a proceso penal o condenado incluso con sentencia no definitiva y en este caso el Jefe de Policía está obligado comunicar con prontitud los hechos a la Comisión Territorial competente que oír al solicitante de asilo y tomará una decisión al mismo tiempo. Si la solicitud de asilo es rechazada, el extranjero estará obligado a abandonar el territorio nacional aun en espera de apelación contra la decisión de la Comisión. (Artículo 10). La solicitud de repetición de la protección es improcedente.

Con este Decreto se establecen las secciones "Dublin units" para identificar el Estado competente para examinar la solicitud de protección (artículo 11) y se introducen cambios en el sistema de protección para solicitantes de asilo y refugiados (SPRAR) que se transforma en un sistema de protección reservada únicamente a titulares de protección internacional y menores extranjeros no acompañados (SIPROIMI) y ya no a otros sujetos incluidos en las categorías de "vulnerables". En cuanto al tiempo de permanencia en los CPR (centros de detención de repatriación), se duplica el plazo de 90 días, llevándolo a un máximo de 180 días. En cuanto a los solicitantes de asilo, se ha introducido la posibilidad de retenerlos en los Hotspots durante 30 días (ampliable hasta un máximo de 180 días si no es posible determinar su identidad y ciudadanía en los primeros 30 días).

El Decreto también interviene sobre la disciplina de la ciudadanía (artículo 14), de hecho el plazo para la conclusión de las prácticas previsto en la ley 91/1992 fijado en dos años, se duplica a cuatro años, tanto en lo que se refiere a la atribución de la ciudadanía por residencia que por matrimonio. Para este último tipo, se elimina el consentimiento tácito que intervino después del término de dos años, pero la solicitud también puede ser rechazada después de cuatro años. Se trata también de normas relativas a las solicitudes realizadas antes de la entrada en vigor del decreto.

Finalmente, se introduce por decreto del Presidente de la República, a propuesta del Ministro del Interior, la revocación de la ciudadanía a los extranjeros que representen una amenaza para la seguridad nacional, dentro de los tres años siguientes a la sentencia firme de la pena por los delitos previstos.

Al convertirse el decreto en la Ley n.º 132, de 1 de diciembre de 2018, “se introdujeron nuevas disposiciones en materia de “convalidación de la denegación de entrada ordenada por el Cuestor y registro del sistema de información de Schengen” (art. 5 bis) según la cual el extranjero beneficiario de este trámite no puede reingresar al territorio del Estado sin autorización especial del Ministerio del Interior. En caso de transgresión es sancionado con prisión de uno a cuatro años y expulsado con acompañamiento hasta la frontera. Si reingresa nuevamente al territorio del Estado, la pena es de uno a cinco años. La prohibición de reingreso opera por un período no menor de tres años ni mayor de cinco. La prohibición de entrada se registra en el Sistema de Información de Schengen. También se han introducido nuevas disposiciones en cuanto a “países de origen seguros y con manifiesta falta de fundamento de la solicitud de protección internacional (art. 7 bis). En cuanto a los países de origen seguros, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional, de acuerdo con los Ministros del Interior y de los Ministros de Justicia, adopta y actualiza periódicamente la lista correspondiente que comunica a la Comisión Europea. Un país que no pertenece a la Unión Europea se considera un país seguro si dentro de un sistema democrático y la situación política general se puede demostrar que no existen actos de persecución o tortura u otras formas de trato inhumano o degradante o peligro debido a situación de conflicto armado interno o internacional. La definición de país seguro puede hacerse con excepción de partes del territorio o categorías de personas. La evaluación de país seguro se basa en la información proporcionada por la Comisión Europea para el derecho de asilo, así como en otras fuentes de información como las proporcionadas por otros Estados miembros de la UE, de l’Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, de l’Oficina Europea de Apoyo, por el Consejo de Europa y de otras organizaciones internacionales competentes. Si el solicitante no ha demostrado la existencia de motivos graves que hagan que el país sea considerado inseguro en relación con su situación particular, se rechaza la solicitud de protección. Otras disposiciones durante la conversión del decreto se hicieron en el tema de "regulación y control del trabajo de los familiares de representantes diplomáticos-consulares extranjeros y organizaciones internacionales" (artículo 6 bis).

El Decreto contiene varios puntos que dejan perplejos a juristas y asociaciones que se ocupan de los migrantes. El primer punto se refiere al abuso del decreto de emergencia considerando que el decreto también tiene contenidos y disposiciones que nada tienen que ver con los principios de necesidad y urgencia. El otro punto fundamental es la supresión de la protección humanitaria, aunque con la concesión de permisos especiales de residencia temporal por necesidades humanitarias. En todo caso, conlleva efectos significativos tanto desde el punto de vista sustantivo como formal, ya que la protección por razones humanitarias que desarrolla el art. 10 c.3 de la Constitución ("El extranjero que se ve impedido en su país del ejercicio efectivo de las libertades democráticas garantizadas por la Constitución italiana, tiene derecho de asilo en el territorio de la República, en las condiciones establecidas por la ley ") sería cancelado creando un problema de legitimidad constitucional, en opinión de juristas como Gianfranco Schiavone, ya que "sin protección humanitaria, el derecho de asilo no se aplica plenamente en Italia". Otra medida que es fuente de perplejidad se debe a la duplicación del tiempo de permanencia en el CPR de 90 a 180 días, ya que parece una medida costosa, poco útil y meramente punitiva hacia el migrante irregular. Otro punto controvertido es la duplicación de dos a cuatro años de los plazos para la conclusión de los procedimientos para el otorgamiento de

la ciudadanía y la posterior disposición de revocación que se manifiestan en una violación de la prohibición de privación de la ciudadanía por motivos políticos prevista por el art. 22 de la Constitución. Además, la revocación prevista de la ciudadanía constituiría una causa de nueva apatridia en violación de la prohibición de apatridia prevista en el art. 8, c.1 de la Convención de la ONU adoptada en Nueva York el 30 de agosto de 1961, a la que Italia se adhirió e implementó con la ley n.62 del 29 de septiembre de 2015. Finalmente, el mismo título del decreto nos hace entrever una vez más la voluntad del legislador de homogeneizar el método de abordaje de los distintos problemas y de reducir el fenómeno de la inmigración a una mera cuestión de seguridad pública.

## **19. EL DECRETO-LEY 130/2020, DE 21 DE OCTUBRE**

El último cambio en materia de inmigración y asilo lo constituye el Decreto-Ley 130/2020, de 21 de octubre, modificado y convertido en la Ley n. 173/2020, de 18 de diciembre “Disposiciones urgentes en materia migratoria, protección internacional y complementaria, reformas a los artículos 131-bis, 391-bis, 391-ter y 588 del Código Penal, así como medidas relativas a la prohibición de acceso a los establecimientos y locales públicos de detención pública, para combatir el uso distorsionado de la web y la regulación del Garante Nacional de los derechos de las personas privadas de libertad personal”.

La legislación está compuesta por 16 artículos pero solo los primeros 6 contienen disposiciones sobre inmigración y protección internacional. Se realizan cambios significativos en ellos. Se introduce la convertibilidad de las autorizaciones de "protección especial" en una autorización de residencia por trabajo. Esta protección se extiende también a los extranjeros que sufran el riesgo de tratos inhumanos y degradantes y de vulneración del derecho al respeto a la vida privada y familiar en el territorio nacional, teniendo en cuenta la efectiva integración social del extranjero en el territorio italiano de conformidad con la disposiciones del art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Además, la prohibición de devolución y expulsión se extiende también al riesgo de sufrir tratos inhumanos y degradantes, así como a la tortura, principio ya consagrado en el art. 3 del mismo Convenio.

En cuanto al sistema de acogida anteriormente SPRAR y SIPROIMI ahora denominado SAI (Sistema de acogida e integración), el decreto prevé un sistema generalizado gestionado por las autoridades locales y coordinado por el estado y las regiones. En particular, está coordinado por el Servicio Central con sede en el Departamento de Libertades Civiles e Inmigración del Ministerio del Interior y encomendado por convenio a la A.N.C.I. (Asociación Nacional de Municipios Italianos). A su vez, ANCI, para la realización de las actividades, cuenta con el apoyo operativo de la Fundación Cittalia. El SAI constituye esencialmente un segundo sistema de acogida, mientras que el primero queda encomendado a los CPA (Centros de Primera Acogida), en los que permanece el extranjero el tiempo necesario para iniciar el procedimiento relativo a la solicitud de asilo. Todo ello, entendiéndose que el salvamento, la primera asistencia y la identificación quedan a cargo de los centros de gobierno ubicados cerca de las áreas de aterrizaje según el enfoque Hotspot. Pueden acceder a ella todos los solicitantes de protección y no sólo como antes los más vulnerables como los menores. Así, en el marco de la SAI, se distingue un primer nivel de tipo principalmente asistencial para los solicitantes de asilo y un segundo orientado a la inclusión para quienes ya han obtenido protección. En este segundo nivel, se prevén intervenciones para implementar formas de inclusión efectiva dirigidas a la

formación de idiomas, el conocimiento de la Constitución y la orientación al trabajo y los servicios públicos esenciales. El decreto también prevé otras vías para el extranjero al final del período de permanencia en el SAI. De hecho, las administraciones locales pueden iniciar otras iniciativas con el fin de favorecer una mayor autonomía individual de los sujetos ya beneficiarios de la SAI.

No obstante, cabe señalar que junto al Sistema de Acogida e Integración se mantiene el sistema extraordinario de acogida constituido por los Centros Extraordinarios de Acogida (CAS) previsto por el Decreto Legislativo 142/2015. De hecho, las Prefecturas pueden disponer su establecimiento y encomendar su gestión a particulares si se agotan las plazas en el primer y segundo sistema de acogida. Aunque es un sistema extraordinario, todavía hoy es claramente mayoritario, considerando también que el decreto Salvini preveía el paso obligatorio para los solicitantes de asilo. El plazo máximo del procedimiento administrativo para otorgar la ciudadanía se reduce ahora a tres años. Se elimina la prohibición de inscripción en el registro de municipios de domicilio para solicitantes de asilo. La duración máxima de la estancia en los centros de repatriación u otras instalaciones adecuadas se reduce de nuevo a 90 días.

En cuanto a las sanciones contra las embarcaciones que rescatan a migrantes en el mar, se prevé que la coordinación de las operaciones de rescate debe implementarse de conformidad con el derecho internacional del mar y el estatuto de los refugiados (Convención de Ginebra desde 1951). Se suprimen las sanciones administrativas, pero se establece que podrán ser sometidas las ONG (organizaciones no gubernamentales) y entidades privadas que violen la prohibición de ingreso de buques a puertos nacionales, fijada por el Ministro del Interior con la aprobación de los Ministros de Defensa y Transporte. a juicio penal después de una investigación por parte de un magistrado.

El Decreto 130/2020 fue creado con el objetivo de adecuar el anterior Decreto 113/2018 a los principios constitucionales y obligaciones internacionales vigentes en la materia. Por tanto, se introduce una "protección especial" que reintroduce una especie de "protección humanitaria". En línea con los estándares europeos, se refuerza el sistema de acogida e integración. La reducción de los tiempos máximos para otorgar la ciudadanía (que pasó de cuatro a tres) fue apreciable, pero sin volver a los dos anteriores al Decreto Salvini. Las medidas relativas a las sanciones a las embarcaciones que ayuden a los migrantes aparecen como resultado de compromiso, de hecho se suprime la sanción administrativa pero se mantiene la posibilidad de un proceso penal.

Las instituciones introducidas por el Decreto anterior permanecen inalterables con sus dudas de legitimidad constitucional. Estos incluyen la revocación de la ciudadanía italiana a los extranjeros culpables de delitos graves, introduciendo una discriminación entre extranjeros e italianos que parece estar en contradicción con el artículo 22 de la Constitución. Faltan garantías constitucionales en los procedimientos acelerados de solicitudes de protección internacional en las zonas de tránsito y de frontera y en la detención en los CPR con procedimiento sumario y sin garantías adecuadas. Por tanto, el nuevo decreto no deroga el anterior, sino que se limita a corregir los aspectos más criticables. Además, también en este caso intervenimos con el instrumento del decreto sin tratar el tema en escaños parlamentarios y es nuevamente la ley 189/2002 (la llamada Bossi-Fini) para constituir el texto de referencia en materia de inmigración. Además, la renovada decisión de combinar los temas de seguridad, protección y orden público con los de inmigración en el decreto, demuestra una vez más la voluntad de abordar este último en una perspectiva de emergencia. Por tanto, se mantiene la falta de una ley orgánica en materia de inmigración y la reforma de la ciudadanía no parece postergarse, mientras siga en vigor la Ley 91/1992.

En cuanto a los sujetos "vulnerables", a pesar de que la Ley consolidada 286/1998 se refería a las condiciones personales del extranjero en el momento de una posible denegación de entrada, es el Decreto Legislativo 142/2015 el que esquematiza la categoría y establece las normas relativas a la acogida de quienes solicitan protección internacional como sujetos "vulnerables" y cuya protección está garantizada, como ya se ha destacado, por los principios de la Constitución italiana y de las fuentes internacionales. Pero las limitaciones introducidas por los decretos posteriores sobre la materia, a pesar de los cambios adicionales realizados por el decreto Lamorgese, corren el riesgo de tener un impacto particular en la protección de los derechos fundamentales de los sujetos más débiles en el contexto de los flujos migratorios.

## **20. LOS MIGRANTES CON DISCAPACIDAD, PERSONAS VULNERABLES**

El citado Decreto Legislativo 142/2015 identifica a las personas con discapacidad entre los sujetos "vulnerables" (artículo 17). Por lo tanto, deberían establecerse protecciones especiales para estas categorías, pero se sabe poco sobre el fenómeno de las personas con discapacidad de origen extranjero presentes en Italia, ni existen datos numéricos precisos sobre los inmigrantes con discapacidad actualmente presentes en Italia.

Un dato disponible es el relativo a los alumnos extranjeros con discapacidad matriculados en centros educativos públicos y no estatales, de todos los niveles y niveles. Se conocen los datos relativos al curso 2013/2014, según los cuales había 26.626 alumnos extranjeros con discapacidad, el 3,3% del total de alumnos extranjeros y el 11,5% del total de alumnos con discapacidad certificada. Desde un punto de vista territorial, las regiones con mayor número de alumnos discapacitados son Lombardía, Véneto, Emilia-Romaña, Lazio y Piamonte, con un número menor Molise, Basilicata, Valle d'Aosta y Calabria, todas con valores por debajo 1%.

También existen pocos datos sobre los trabajadores extranjeros con discapacidad que son titulares de una renta vitalicia por incapacidad permanente, en 2013 las personas con discapacidad extracomunitarias inscritas en las listas únicas provinciales de colocación obligatoria eran el 1,9% del total y de estas la mayoría se encuentran en situación laboral en el Noreste del país. El octavo Informe al Parlamento sobre el estado de aplicación de la Ley 68/99 no menciona a los trabajadores extranjeros, mientras que en el Noveno Informe relativo al trienio 2016/2018 se devuelven los datos relativos a los extranjeros, destacando que la contratación en 2016 es de 13 %, cifra que baja al 9% en 2018. El Informe destaca cómo el componente comunitario prevalece sobre el componente extracomunitario que representa solo un 2% en 2018, un 0,6% en 2016 y un 1,3% en el año siguiente. En general, en cuanto al género, predominan las mujeres entre los ciudadanos de la UE y los hombres entre los extracomunitarios. El número de pensionistas extranjeros crece constantemente desde 2010 hasta 2019.

En cuanto a los datos del INPS de 2012, el número de pensiones de invalidez civil pagadas a ciudadanos extracomunitarios equivale al 1,46% del total, en cualquier caso se duplicó respecto a 2009 cuando era igual al 0,82%, siendo en todo caso inferior al número de personas extranjeras con discapacidad presentes en nuestro país. También en 2012, el INPS registró dietas de acompañamiento pagadas a ciudadanos extracomunitarios equivalentes al 0,35% del total. De nuevo respecto al mismo

año, según datos del Istat (Instituto Nacional de Estadística), entre los huéspedes de los centros residenciales sociosanitarios había un 13% de menores extranjeros, entre los adultos con discapacidad y patología psiquiátrica había el 1,7 % de los extranjeros, mientras que el 0,1 % entre los ciudadanos mayores no autosuficientes de ciudadanía no italiana. Según datos más recientes relativos a 2019 publicados por el Observatorio INPS sobre extranjeros, el número de extranjeros presentes en Italia es de 3.816.354 de los cuales el 86,6% son trabajadores, el 6,6% jubilados y el 6,8% beneficiarios de prestaciones de apoyo a la renta. Los datos proporcionados por el Observatorio INPS para el año 2019 son, sin embargo, de carácter general y dicen poco sobre la categoría de inmigrantes con discapacidad y el número de ellos que reciben pensión, tanto de carácter previsional como previsual. Los mismos datos sobre inmigrantes legales reportados por el sistema de acogida apenas mencionan las patologías que padecen y no existen estadísticas sobre solicitantes de asilo discapacitados aunque estos últimos parecen estar en constante aumento debido al acoso sufrido incluso durante el viaje para encontrar refugio en Europa. Además, hay que decir que muchos migrantes con discapacidad mental no pueden presentarse ante las Comisiones Territoriales para formalizar la solicitud de asilo, por lo que es difícil registrarlos.

Sin embargo, el informe anual del Ministerio del Interior correspondiente al año 2020, destaca que cerca de 2.000 migrantes han sido diagnosticados oficialmente con enfermedad mental frente a solo 734 plazas especializadas disponibles dentro del sistema de acogida e integración. Entre otras cosas, la distribución de estos centros especializados no es uniforme en todo el país. En cualquier caso, antes de acceder a estos centros es necesario solicitar apoyo psicológico presentándose ante el Cuestor para someterse a una entrevista. Esto difícilmente sucede en la práctica, por el contrario, existe un riesgo real de que su situación empeore y, por lo tanto, se vuelva aún más invisible.

Ahora bien, aunque el decreto Lamorgese con el permiso de residencia por "razones humanitarias" denominado "protección especial" ha permitido a los solicitantes de protección internacional acceder a asistencia sanitaria y psicológica, muy a menudo los migrantes en condición de discapacidad mental no logran comprender la forma de protección internacional a la que acceden y, como ya se mencionó, es difícil presentarse ante las Comisiones Territoriales para formalizar la solicitud de asilo y es raro que durante los exámenes médicos de primer nivel, se diagnostica una enfermedad mental. Además, las instalaciones habilitadas para el tratamiento de la enfermedad mental, además de ser numéricamente insuficientes, tienen un tiempo de permanencia limitado por la propia naturaleza del SAI. Esto significa que, al final de este período, los inmigrantes con discapacidad mental se encuentran abandonados y sin poder acceder a las estructuras públicas donde trabajan los discapacitados mentales italianos. El dato emergente es que el SAI y las CPA apenas pueden gestionar estas patologías por lo que muchas veces son estructuras religiosas como Caritas las que se hacen cargo de los temas más frágiles.

## **21. LA “DOBLE DIVERSIDAD”**

Raras son las encuestas realizadas en las dos dimensiones (discapacidad y migración). Una excepción la representa la investigación realizada por la Federación Italiana para la Superación de la Desventaja que ha llevado a cabo con la contribución del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales el proyecto "Migrantes con discapacidad - Conocer el fenómeno para proteger los derechos" que tiene como

objetivo planificar acciones destinadas a proteger esta categoría. Por lo tanto, la "doble diversidad" hace que el camino de inclusión de estos sujetos esté lleno de obstáculos. Un ejemplo concreto es el juramento de lealtad a la República requerido por la legislación para adquirir la ciudadanía italiana. La Corte Constitucional, en este caso, con la sentencia No. 258 de 2017 estableció que un enfermo mental "incapaz físicamente de prestar juramento de fidelidad" tiene derecho a ser exonerado de esta obligación. Esto se debe a que las leyes en materia de discapacidad no deben tener como único objetivo la atención de la salud, sino su integración social y el ejercicio de los derechos fundamentales y todo esto no puede impedirse porque la persona no pueda cumplir con este requisito. Como se ha destacado, la discapacidad de las personas extranjeras es un tema muy poco estudiado en la investigación sociológica.

## **22.LOS ALUMNOS EXTRANJEROS CON DISCAPACIDAD**

Sobre este tema no existe mucha información. Solo algunos datos en las instituciones educativas. Entendiéndose que los servicios educativos y escolares juegan un papel fundamental en el proceso de integración porque es en ellos donde los jóvenes se preparan para el intercambio cultural, el diálogo y la convivencia mundial.

La recogida de datos de alumnos extranjeros con discapacidad fue activada por primera vez por el sistema estadístico del Ministerio de Educación en el curso 2007/2008, en el marco del proyecto europeo "Diversidad multicultural y necesidades educativas específicas". En el curso 2013/2014, como ya se ha destacado, había 26.226 alumnos extranjeros con discapacidad, porcentaje que casi se duplicó respecto al curso 2007/2008. La participación mayoritaria está presente en la escuela primaria y secundaria inferior, pero el aumento afectó a todos los niveles escolares con una tasa de crecimiento superior a la media registrada en la escuela secundaria superior. En el curso 2018-2019, el porcentaje de alumnos extranjeros con certificación sobre el total de alumnos con discapacidad fue del 13,4%, un porcentaje muy alto en comparación con el de alumnos extranjeros presentes en relación al total de alumnos, igual a 10 %. Los alumnos extranjeros con discapacidad en el mismo año escolar representan el 4,4% del total de alumnos extranjeros que asisten a las escuelas italianas, una cifra superior al porcentaje de alumnos italianos con discapacidad sobre el total de alumnos italianos que es igual al 3,2%.

Desde hace varios años, la escuela italiana se ha comprometido con la integración de los estudiantes discapacitados, solo recientemente con la inclusión de niños extranjeros. Faltan estrategias que tengan en cuenta las dos dimensiones, ser extranjero y discapacitado, al mismo tiempo. Este es un tema muy importante ya que al problema del diagnóstico, tratamiento y manejo de la discapacidad se une el de ser extranjeros en condiciones de precariedad económica y social, por la dificultad de moverse en el mundo de la salud, la educación y los servicios sociales. debido al poco o ningún conocimiento del idioma italiano. La doble condición requiere una reflexión compartida para desarrollar modelos teóricos y operativos que permitan a todos los operadores escolares acoger e integrar a los menores extranjeros discapacitados para lograr el objetivo final del pleno disfrute de los derechos de ciudadanía declarados por la Constitución, como cualquier otro ciudadano italiano, permitiendo el crecimiento global de la persona, la preparación para la vida y el ser ciudadano.

El universo de menores hijos de inmigrantes en Italia es variado y multifacético, incluyendo menores no acompañados, nacidos en Italia de padres inmigrantes, etc. La complejidad de este universo se debe también a la heterogeneidad de los países de origen, haciendo de la migración un fenómeno mundial común a todos los continentes.

Se llevó a cabo un análisis en profundidad del fenómeno en el área local, como la investigación realizada por la administración municipal de Brescia en 2007 "Dos veces diferente" o por la Universidad de Bolonia realizada en Cesena en 2010 "Niños extranjeros con necesidades especiales", el Informe "Extranjeros discapacitados "Por la red de centros de documentación para la integración de personas con discapacidad de la Región de Emilia-Romaña en 2011 y" Migrantes con discapacidad", Informe realizado en colaboración con la Federación Italiana de Superación de Discapacidad y el Nacional Oficina de Discriminación Racial en 2013 que se han ocupado de la interrelación de la discapacidad y la migración en el mundo escolar. Lamentablemente, estas investigaciones ponen de manifiesto cómo aún hoy en día las herramientas utilizadas tanto a nivel diagnóstico como didáctico-pedagógico no tienen en cuenta la dimensión multicultural.

Según los docentes entrevistados, el diagnóstico funcional, el perfil dinámico funcional y el plan educativo individualizado, que son las herramientas que se utilizan para conocer las habilidades y necesidades de los alumnos con discapacidad y para planificar los objetivos educativos adecuados, deben revisarse a la luz de la lingüística- variables culturales. De hecho, las herramientas programadas para los niños occidentales no tienen en cuenta la cultura de partida y la historia migratoria individual. Es fácil intercambiar diferentes estilos de comunicación como trastornos de relación o no saber decodificar lo que pertenece al ámbito de la discapacidad en la práctica comunicativa. Según los operadores, es difícil entender si el alumno es sujeto de un déficit cognitivo o sus dificultades se deben a un escaso conocimiento del idioma, al ingreso a una nueva escuela o a un camino escolar anterior en el que se requerían diferentes habilidades. No es posible adoptar los mismos criterios de evaluación diseñados para los niños italianos sin tener en cuenta los diferentes aspectos culturales y lingüísticos que caracterizan a las familias inmigrantes.

Para un correcto abordaje metodológico, es necesario analizar el material "etnográfico" que la persona con discapacidad y su familia traen consigo para entrar en contacto con sistemas de sentido distintos a los autóctonos. En efecto, conociendo la cultura de una persona, podemos conocer los códigos que nos permiten acceder a su lectura de la realidad y por tanto comprender, escuchando sus lenguajes culturales, qué factores relacionados con las condiciones de vida en el país de acogida, constituyen motivos de perturbaciones, dificultades, inconvenientes. Si el hijo de los migrantes lleva consigo una realidad compleja, mayor es la complejidad cuando el hijo del migrante tiene una discapacidad. Conocer las características personales, familiares, culturales y sociales, las diferentes concepciones de la salud y la enfermedad, de las capacidades y discapacidades, las diferentes prácticas de cuidado de las familias migrantes, puede permitir la creación de caminos adecuados para el cuidado de los niños y sus familias. Desafortunadamente, de las encuestas realizadas en el mundo de las escuelas, no parece existir una planificación de acciones específicas para los alumnos con discapacidad hijos de inmigrantes. Las acciones o medidas implementadas por separado se refieren al aspecto de origen extranjero o de discapacidad. No se conocen iniciativas ni medidas de apoyo necesarias para abordar ambos aspectos. Las habilidades de los profesores de apoyo y las de los mediadores culturales difícilmente se encuentran en las prácticas escolares.

Por otro lado, es urgente planificar cursos educativos y de inclusión social por parte de los operadores escolares junto con los servicios locales para abordar el problema de la doble diversidad, también

para evitar que la presencia en la escuela italiana del alumno hijo de inmigrantes sea percibido como un tema capaz de desencadenar prejuicios hacia el diferente por desconocimiento de la situación real. Los diversos aspectos de este problema deben ser explorados para permitir que las diversas habilidades profesionales y experienciales trabajen en una lógica de red en la que el Servicio Nacional de Salud se ocupa de la rehabilitación, la asociación voluntaria de transporte, la asociación deportiva de ocio, la escuela de educación y formación, los mediadores culturales actúan como interlocutores y facilitadores en el acceso a los servicios, favoreciendo una apropiación global de los inmigrantes en los distintos ámbitos de la vida, la salud, la escuela, el trabajo y el ocio.

### **23. LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS**

Otro tipo de sujetos vulnerables en los menores no acompañados. La presencia de estos últimos ha cobrado relevancia en los últimos años. Un número considerable de menores por diversos motivos habían abandonado su país de origen desde los años noventa, procedentes principalmente de Albania, Rumanía, Ucrania, Kurdistán.

En el año 2000 se inició en Italia un control sistemático de la presencia de menores solitarios con la creación de una base de datos especial en el comité de menores extranjeros (CMS), organismo interministerial establecido por el art. 33 de la U.T. 286/98 con el fin de proteger los derechos de los menores aceptados. Las competencias de este órgano se trasladaron en 2012 a la Dirección General de Inmigración y Políticas Sociales. Entre 2000 y 2008 los MSNA encuestados por la CMS fueron unos 7.700, pero esta cifra no incluye a los menores solicitantes de protección internacional, víctimas de trata, ciudadanos de la UE porque la CMS no era competente para contabilizarlos, sin tener en cuenta que muchas veces los menores que llegaron a Italia no son rastreados y por lo tanto conocidos por las instituciones públicas.

En cuanto a los países de origen de los menores, la tendencia es similar a la de la población inmigrante. Albania, Marruecos y Rumanía son las nacionalidades más presentes hasta 2007. Entre 2008 y 2009 hubo un aumento de afganos y egipcios y un descenso de albaneses, marroquíes y palestinos. En el bienio 2009-2010 el número de MSNA que llegan a Italia va disminuyendo, mientras que en 2011 se remonta a las revoluciones árabes que se extienden desde Túnez hasta Egipto, Libia, Siria de forma cada vez más significativa. En 2012 hubo un aumento de menores del África subsahariana, en particular de Malí, Costa de Marfil, pero también de Bangladesh, Egipto y Túnez. En cuanto a la composición por sexos, el fenómeno afecta casi exclusivamente a los menores varones, en su mayoría con edades comprendidas entre los 15 y los 17 años. El porcentaje de menores que se alejan de los centros de acogida, haciéndose indisponibles, es constante y elevado. El desglose por región anfitriona es variable, aunque Sicilia registra el mayor número de presencias desde 2007. En 2014 se registró un nuevo aumento relacionado con el aumento de los flujos por mar.

Según datos del Ministerio del Interior, entre 2014 y 2018 desembarcaron en las costas italianas unos 70.000 msna, procedentes principalmente de Egipto, Albania, Gambia, Eritrea. El informe de Tendencias Globales del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para 2016 muestra que el 51% de los refugiados del mundo son menores de 18 años. En el período comprendido entre el 1 de enero y el 25 de octubre de 2017, más de 14.000 msna desembarcaron en las costas

italianas, es decir, el 13% de todos los inmigrantes llegados por mar. Su número ha crecido de 2014 a 2017 según datos del Ministerio del Interior. Las diez nacionalidades de origen fueron Eritrea, Gambia, Nigeria, Egipto, Guinea, Costa de Marfil, Somalia, Mali, Bangladesh. Durante 2017, los porcentajes numéricos cambiaron, aumentaron los menores de África Subsahariana (Senegal, Gambia, Guinea, Costa de Marfil) y aumentó la presencia de MSNA en centros de acogida o esporádicamente acogidos por familias, casi la mitad en Sicilia. Numéricamente relevante sigue siendo el fenómeno de aquellos que dejan de estar disponibles al abandonar voluntariamente las instalaciones de acogida. Se trata de jóvenes que quieren llegar a redes de familiares o amigos en los países del norte de Europa o que quieren permanecer en Italia libres de la hospitalidad institucional. De esta forma se exponen al riesgo en las grandes ciudades de trabajos ilegales o utilizados en actividades ilegales o de prostitución por la necesidad de saldar rápidamente la deuda que tienen sus familias de origen con los traficantes y poder ayudarlos económicamente, todo ello también debido a las deficiencias del sistema de recepción. En este período, aunque en pequeña medida, aumentaron las solicitudes de asilo de los MSNA.

También en 2017, la asociación "Save Che Children" con motivo del Día Mundial del Refugiado publicó el primer "Atlas de Menores Extranjeros No Acompañados en Italia" con datos, historias y mapas de rutas y nueva vida en Italia durante un período de 6 años de 2011 a 2016. Recientemente, el número de MSNA presentes en Italia ha disminuido considerablemente en el período 2018-2019, con un aumento en 2020 y 2021 según datos de la Dirección General de Políticas de Inmigración e Integración, División II del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales. En cuanto a la composición de género, la mayoría es masculina y más de la mitad tiene 17 años, alrededor de un tercio 16, incluso menos de 15 años, muy pocos se ubican en el rango 7-14. En cuanto al origen, el primer país de origen sigue siendo Albania, seguido de Egipto y Pakistán. En el contexto internacional, no existe una definición unívoca de menor no acompañado.

Dentro de las Directrices del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) de 1994, se define como menor no acompañado a "el menor de 18 años, salvo que, de conformidad con la ley aplicable al menor, alcance la mayoría de edad". anterior, que esté separado de ambos padres y que no esté sujeto a la tutela de un adulto que, por la ley o la costumbre, le corresponda hacerlo". Posteriormente, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU en la Observación General No. 6 publicada el 3 de junio de 2005, relativa al trato de los niños separados de sus familias y no acompañados fuera de su país de origen, denomina msna "niños separados de ambos padres u otros parientes, y que estén privados del cuidado de un adulto, que por ley o por costumbre, tenga esta responsabilidad". En el contexto europeo, sin embargo, la resolución del Consejo de la Unión Europea de 1997 sobre menores no acompañados se refiere a "los nacionales de terceros países menores de dieciocho años que lleguen al territorio de los Estados miembros sin la compañía de un adulto responsable de ellos en sobre la base de la ley o la costumbre y hasta que un adulto responsable de ellos se ocupe efectivamente de ellos, así como de los menores, ciudadanos de terceros países, que no estén acompañados después de su entrada en el territorio de los Estados miembros".

## **24. LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE**

La protección de los derechos del niño encuentra su principal fuente normativa del derecho internacional en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y del Adolescente, adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1989. En ella se consagran cuatro derechos fundamentales: la derecho a la no discriminación, el principio del interés superior, el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo y el derecho a expresar la propia opinión. Aunque en la Convención no existe una definición de “menor no acompañado”, algunos artículos establecen el derecho del menor a la unidad familiar y la obligación de los Estados miembros de promover la reunificación familiar, así como la protección de los menores que buscan protección internacional.

Tras el incremento del fenómeno, la Comisión Europea emitió el 6 de mayo de 2010 un plan de acción para los años 2010-2014 con el objetivo de impulsar políticas encaminadas a la protección del MSNA en consonancia con los principios de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Unión proclamada en Niza en 2000 (y posteriormente adaptada en Estrasburgo en 2007) y la Convención de la ONU de 1989. En este Plan, la Comisión perfila tres grandes líneas de actuación: la prevención del fenómeno en su origen, la preparación de la acogida programas y protección y la búsqueda de soluciones duraderas. Con ellos, el Consejo de Europa ha sancionado una serie de principios comunes que pretenden que la condición de menor prevalezca sobre la de extranjero, de ahí el principio de no devolución, el derecho a la representación legal y a un tutor, el derecho a solicitar asilo y protección internacional, la prohibición de internamiento, el derecho a la educación, a la salud ya una vivienda digna y finalmente el derecho a la reagrupación familiar. Se trata de fuentes de legislación no vinculantes para los Estados miembros. Posteriormente se establecieron disposiciones obligatorias, en particular sobre asilo y víctimas de la trata, pero se concedió a los Estados miembros plena autonomía para las medidas más adecuadas.

La Directiva 2011/95/UE permite a los MSNA presentar una solicitud de asilo y disfrutar de mayores garantías en términos de acogida al incluirlos entre los beneficiarios de protección internacional. El Reglamento 604 de 26 de junio de 2013 (conocido como Dublín III) en el caso de MSNA establece que el examen de la solicitud de protección internacional es responsabilidad del Estado miembro en el que se encuentra legalmente un familiar, mostrando un "favor" para la familia. reunificación. En cuanto al tipo de alojamiento que se brinda a los MSNA, la regla general es que deben ser alojados con familiares adultos, con una familia de acogida o en centros de acogida especializados. En caso de que existan dudas sobre la edad del menor, puede ser sometido a un reconocimiento médico con su consentimiento, como está previsto en casos excepcionales, pero no en los centros de internamiento y mientras que para los menores beneficiarios de protección internacional se aplica el principio de no devolución, para los menores irregulares no existe una prohibición absoluta de repatriación, pero el interés superior de los menores debe evaluarse caso por caso. Se prevén soluciones a largo plazo para los niños víctimas de la trata, se nombrará un tutor o representante legal en caso de que el niño esté involucrado en investigaciones o procesos penales.

Además, la Directiva 2003/86/CE establece las condiciones para el ejercicio de la reagrupación familiar para ciudadanos extracomunitarios residentes en uno de los Estados miembros. Para los refugiados, en el caso de un menor, los Estados miembros deben permitir la entrada y estancia de los padres o un tutor u otro miembro de la familia. En cuanto a la reagrupación familiar, el Reglamento

Dublín III establece que el Estado responsable del examen de la solicitud de protección internacional es aquel en el que se encuentra un familiar o hermano en su territorio. El Decreto Legislativo 142/2015 dispone que los MSNA son acogidos en las estructuras gubernamentales de recepción de primeros auxilios y protección inmediata por el tiempo estrictamente necesario para la identificación, cualquier determinación de edad y para recibir información sobre los derechos y su ejercicio, incluso para solicitar protección internacional. El Ministerio del Interior activa las instalaciones de primera acogida en colaboración con el Ayuntamiento y lo gestiona de acuerdo con éste. El mismo Ministerio, en convenio con el Ministerio de Economía y Finanzas, establece los perfiles financieros, las modalidades de recepción, las normas estructurales, los servicios a prestar en cumplimiento de los derechos fundamentales del niño. Durante su estancia en el primer centro de acogida, se garantiza al menor una entrevista con un psicólogo del desarrollo en presencia de un mediador cultural, para conocer su situación personal, motivos del viaje, expectativas de futuro. Los MSNA que buscan protección internacional tienen acceso a las medidas de acogida preparadas por las Autoridades Locales de conformidad con el Decreto-Ley n. 416 convertido en Ley n° 39 de 28 de febrero de 1990.

Los menores que no soliciten protección internacional tienen derecho a las mismas medidas de acogida y en ambos casos no podrán ser detenidos ni recibidos en centros de primera acogida ni en los centros de identificación y expulsión previstos por el Decreto Legislativo 286/98. Corresponde a la autoridad de seguridad pública comunicarlo al juez de tutela para la apertura de la tutela y para el nombramiento del tutor, al Juzgado de Menores y al Ministerio Fiscal del mismo Juzgado para la ratificación de las medidas de acogida dispuestas y al Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales para asegurar el censo y seguimiento de la presencia del MSNA con el auxilio de medios que garanticen su seguridad. Se designa al tutor y se inician todas las iniciativas para identificar a los familiares del MSNA que buscan protección internacional y garantizar el derecho a la unidad familiar. Para ello, con base en los recursos disponibles en el Fondo Nacional para Políticas y Servicios de Asilo, el Ministerio del Interior realiza convenios con organismos internacionales y asociaciones humanitarias para implementar programas de localización de familiares de MSNA.

En el contexto internacional, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y del Adolescente, ratificada por Italia con la ley 27 de mayo de 1991 no. 176 en el art. 22 establece que “de conformidad con la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados, los menores que buscan protección internacional requieren protección y apoyo específicos”.

Posteriormente, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclamada en Niza en el año 2000 trata la cuestión en el art. 7 (reunificación), 18 y 19 (prohibición de devolución para solicitantes de asilo o protección internacional) y 24 (protección de los derechos del niño). En 2013, el Reglamento Dublín III garantiza garantías procesales específicas para los menores no acompañados.

Las Directivas comunitarias 2011/95, 2013/32 y 2013/33 también establecen criterios y procedimientos para garantizar a los menores solicitantes de protección internacional. En cuanto a las fuentes, el art. 32 de la U.T. 286/98 para tratar el tema del MSNA que establece que al alcanzar la mayoría de edad se puede otorgar un permiso de residencia por razones de estudio, acceso al trabajo, trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia, por necesidades de salud o cuidados, si el sujeto es presente en el territorio italiano durante al menos tres años y haya seguido un camino de integración social de al menos dos años en un organismo acreditado. Posteriormente será el Decreto Legislativo 142/2015 que, además de ubicar al MSNA en la categoría de sujetos “vulnerables”, dispone que sean acogidos en establecimientos gubernamentales de acogida, aptos para menores. Dos años después, la

Ley 47/2017 en el art. 10 para establecer que, además de la posibilidad de solicitar una autorización por protección internacional, los MSNA podrán hacer uso de dos tipos de autorización de residencia: la de menores y la de motivos familiares.

Tras la aprobación del citado Decreto Legislativo 113/2018 convertido en Ley 132/2018, se redefine el sistema SPRAR en SIPROIMI (sistema de protección para titulares de protección internacional y para menores extranjeros no acompañados). Este organismo se convierte en el sistema de acogida de todos los menores extranjeros no acompañados con independencia de su situación jurídica. Al cumplir la mayoría de edad, para evaluar si el ex MSNA tiene derecho a la recepción, se deben evaluar varios elementos, es decir, si ha sido incluido en SIPROIMI, la condición jurídica (refugiado, solicitante, etc.), si a los 18 años se dispuso la continuación administrativa para completar el camino de la plena autonomía. Los nuevos adultos que hayan sido acogidos en SIPROIMI tienen derecho a permanecer hasta 6 meses a partir de los 18 años, al cabo de los cuales podrán ser incluidos en un proyecto SIPROIMI para adultos, si tienen estatuto de refugiado o protección subsidiaria, si son solicitantes. asilo pendiente de la decisión de la Comisión Territorial, si son titulares de un permiso de residencia para casos especiales. En todos los demás casos, la recepción no podrá continuar. Los nuevos adultos que no hayan sido incluidos en SIPROIMI sino en comunidades educativas u otros equipamientos para menores gestionados por los Municipios en centros FAMI (Fondo de Asilo, Migración e Integración) de primera acogida o en los CAS para menores, tienen derecho a permanecer hasta el cumplimiento de los 18 años. Al cumplir esta edad, sólo podrán ser trasladados a un proyecto SIPROIMI para adultos si cuentan con la condición de refugiado o de protección subsidiaria, si cuentan con un permiso de residencia para casos especiales, para tratamiento médico, en caso de siniestro o por actos de especial valor. civil. En caso contrario, en espera de la decisión de la Comisión Territorial, pueden ser trasladados a un CAS de mayores de edad hasta la definición de la solicitud de protección internacional. En todos los demás casos no hay derecho a recepción. Posteriormente, en este sentido, el Decreto Legislativo 130/2020, modificado y convertido en Ley 173/2020, estableció que el adulto en trámite administrativo puede ser aceptado en el SAI aunque no estuviera ya incluido en el Sistema y sin poseer la requisitos previamente solicitados.

## **25. LA LEY 47/2017**

Debido a la perspectiva de emergencia con la que se aborda el fenómeno MSNA en Italia desde 2011, en 2013 la asociación "Save the children" presentó el primer proyecto de ley para la acogida y protección de los MSNA, compartido por una alineación política transversal y por organizaciones humanitarias y asociaciones. Luego de cuatro años de movilización, el proyecto de ley fue aprobado en el Parlamento el 29 de marzo de 2017 con el nombre de Ley "Zampa" a nombre del diputado proponente y entró en vigencia el 6 de mayo del mismo año. La Ley 47/2017, primera de su tipo en Europa, superando el enfoque fragmentado, prevé un sistema nacional estructurado y eficaz que parte de los procedimientos de identificación y determinación de la edad, de la necesidad de cumplir con los estándares mínimos para las instalaciones de acogida, desde la promoción del acogimiento familiar hasta la figura del tutor voluntario, hasta la atención psicosanitaria y el acceso a la educación. También se introduce la simplificación de los trámites de conversión del permiso de residencia a los dieciocho años para una mayor protección del proceso de integración. La ley después de la definición

de "menor extranjero no acompañado" establece la prohibición de devolución en la frontera, prescribe una entrevista con el personal de la estructura en presencia de un mediador cultural. En los días siguientes a la entrevista, la persona que asume, aunque sea temporalmente, la patria potestad del menor remite un informe al organismo adscrito que inicia las investigaciones para identificar a los familiares en el territorio nacional aptos para el cuidado del menor y transmite el resultado a el Ministerio del Interior. En cuanto al acogimiento familiar, será tarea de las Entidades Locales promover la sensibilización y formación de los acogientes. La Jefatura de Policía competente expide el permiso de residencia para menores válido hasta los dieciocho años. Se prevé la disposición de la repatriación asistida y voluntaria por parte del Tribunal de Menores, si tras los resultados de las investigaciones familiares, la reunificación con los miembros de la familia en el país de origen o en un tercer país corresponde al interés superior del niño. Además, el centro de acogida prevé que cada menor elabore un expediente completo con todos los elementos útiles para determinar las mejores soluciones, que será remitido a la Fiscalía del Juzgado de Menores ya los servicios sociales del Municipio de destino. La ley establece que los menores involucrados en procesos judiciales tienen derecho a ser asistidos por su propio abogado o a beneficiarse de la asistencia letrada gratuita.

## 26. LOS TUTORES VOLUNTARIOS

En cada Juzgado de Menores, se ha establecido una lista de tutores voluntarios disponibles, seleccionados y capacitados por los garantes regionales de la niñez y la adolescencia, para asumir la protección de una o más msna. Se prevé la inclusión de los MSNA en el sistema de protección de solicitantes de asilo y refugiados, pero se garantiza una protección particular a los MSNA víctimas de trata, con un programa de asistencia sanitaria, psicosocial y jurídica con soluciones a largo plazo más allá de la finalización de la edad de mayoría. Además, las asociaciones para la protección del MSNA inscritas en un registro especial tienen derecho a intervenir en los tribunales y apelar en la jurisdicción contencioso-administrativa para la nulidad de los actos ilegítimos dictados en su contra.

Con esta ley, Italia se ha situado a la cabeza de la UE. Corresponde a estos últimos tratar la reagrupación familiar, los visados por estudios y trabajo o por razones humanitarias, también a la luz de la comunicación de la Comisión, enviada el 12 de abril de 2017 al Parlamento Europeo y al Consejo. Por lo tanto, de acuerdo con la ley 47/2017, el juez designa un tutor voluntario cuyo cargo es gratuito para cada menor sin familiares presentes en el territorio italiano, independientemente de su ciudadanía. Su tarea será, sirviéndose de las instituciones que operan en el sector, interpretar las necesidades del menor, garantizar sus derechos y ayudarlo a reconocer sus deberes. Para ello, deberá ponerse en contacto con los operadores de la estructura donde se le acoge y de los servicios sociales territorialmente competentes, tratando de comprender los motivos que le llevaron a abandonar su familia y su país. A modo de ejemplo, el tutor debe ayudarlo en la realización de los numerosos trámites burocráticos, en la solicitud de un permiso de residencia, en las necesidades sanitarias y en cualquier solicitud de protección internacional en colaboración con los órganos institucionales competentes. La relación del tutor con la institución educativa será fundamental ya que es parte del proceso de inclusión para un crecimiento armónico del MSNA. Por tanto, sus funciones incluyen la presentación de la solicitud de inscripción y el certificado de vacunación obligatoria y, si es posible,

la reconstrucción del historial escolar del menor. El objetivo de nombrar un tutor voluntario es construir un vínculo estable, una relación de confianza que lo convierta en una figura de referencia.

La ley no prevé la regulación jurídica de los deberes y responsabilidades, sino que remite a las disposiciones del código civil (libro primero, título X, capítulo I, artículos 343-349) cuya visión es anacrónica y ligada a una visión impregnada por el siglo XIX. -Lógica patrimonialista del siglo XIX, inadecuada para enfrentar la complejidad del fenómeno migratorio actual y para captar las necesidades especiales de los niños, niñas y adolescentes. La elección del legislador de confiar estas tareas a ciudadanos privados en lugar de figuras profesionales con habilidades especializadas parece estar dictada por razones económicas. Posteriormente, el Fondo para la acogida de MSNA establecido por la ley 190/2014 fue ampliado por la ley 160/2019 en un millón de euros a partir del año 2020 para destinarse a intervenciones a favor de los tutores voluntarios y al eventual reembolso de los gastos ocasionados. en las obligaciones relacionadas con la oficina de tutela y reembolsar a las empresas hasta el 50% de los gastos incurridos por permisos de trabajo remunerado hasta 60 horas por tutor.

La Ley 47, que fue creada con el objetivo de hacer frente al constante aumento de los desembarcos del MSNA en territorio italiano, se inspira en los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño y del Adolescente y la Carta de Derechos Fundamentales. Derechos de la Unión Europea y reafirma el principio rector del interés superior del niño. De hecho, no pueden ser rechazados en la frontera y gracias a esta legislación deben ser ayudados principalmente en la búsqueda de familiares, pueden ser acogidos y tener un tutor que los represente legalmente. Sin embargo la tortuosidad procesal y la lentitud de los tiempos que las marcan acaban por retrasar la identificación de la medida de protección definitiva causando el perjuicio al menor.

Otra debilidad está representada por la escasez de recursos financieros disponibles para la implementación de la ley, por lo que permanece en muchos puntos sin implementar. Únicamente para la asistencia jurídica gratuita (artículo 16) y para las medidas a favor de los niños víctimas de trata (artículo 17) existe una cobertura económica, aunque sea mínima, mientras no existen fondos para hacer efectivo el derecho al estudio y la formación, poniendo en peligro la consecución de igualdad sustancial con otros menores italianos. Los mismos cursos de formación de los Centros Permanentes de Educación de Adultos (CPIA) no siempre son adecuados para permitir un camino efectivo de inserción sociolaboral de los MSNA. La misma disposición legislativa parece no ser plenamente operativa. En la práctica, la institución del acogimiento familiar es escasamente utilizada. La misma, regulada por la ley 184 de 4 de mayo de 1983 y modificada por la ley 149 de 28 de marzo de 2001, representa otro punto débil de la legislación por la falta de familias de acogida ligada a la falta de un sistema estructurado de colaboración con los servicios sociales de los Municipios.

En general, la ley parece nacer nuevamente en el contexto de una perspectiva de emergencia y poco orientada a la introducción de medidas estructurales. Así lo confirma la falta de decretos de ejecución hasta la fecha y la ausencia de un sistema de sanciones en los casos de elusión o vulneración de las normas de protección de menores. En el último período han sido varias las sentencias que han afectado al MSNA, tanto a nivel internacional como nacional y que han ayudado a delimitar su ámbito jurídico. En lo que respecta a Italia, en el transcurso de 2020 el Tribunal Administrativo Regional (TAR), el Consejo de Estado, el Tribunal de Casación y también el Tribunal Constitucional se pronunciaron en varias ocasiones. Ha habido numerosas sentencias sobre la conversión de la autorización de menores en autorización de trabajo, algunas en autorización de estudios. Los pronunciamientos mostraban un "favor" a la integración estable y definitiva del menor extranjero en

el tejido social italiano. La propia Corte de Casación, en varias ocasiones, ha afirmado la preeminencia del interés superior del menor ya sancionado a nivel internacional. Finalmente, el Tribunal Constitucional en la sentencia de 2018 respecto a la figura del tutor voluntario, reafirma lo dispuesto en el art. 11 y 21 de la ley 47, limitando los recursos públicos a la asistencia jurídica gratuita únicamente.

## **27. EL FONDO DE ASILO, MIGRACIÓN E INTEGRACIÓN 2014-2020**

Con el Reglamento de la UE 516/2014, se estableció el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) 2014-2020 con el objetivo de apoyar a los Estados a apoyar la inmigración legal basada en las necesidades laborales fomentando la integración, para promover la cooperación entre los países más expuestos a flujos migratorios, implementar estrategias efectivas de retorno y consecuentes readmisiones a los países de origen, combatir la inmigración ilegal y aumentar el sistema europeo de asilo en todas sus vertientes. En agosto de 2015, Italia aprobó el documento de programa PN (Programa Nacional Fami). Con la PN se fijaron objetivos estratégicos y operativos a ser alcanzados con los recursos financieros establecidos por la FAMI previa consulta en la Comisión de la UE y en cumplimiento de lo dispuesto en la Mesa Nacional de Coordinación. En Italia aprobado en su primera versión en 2015 y en la última en mayo de 2020, es gestionado por el Departamento de Libertades Civiles e Inmigración del Ministerio del Interior, mientras que la Autoridad delegada para gestionar el Fondo, en virtud de las competencias en inmigración es la Dirección General de Políticas de Inmigración e Integración del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales. La dotación financiera inicialmente más baja, aumentada en la última versión, permitiría la cobertura de cerca de 300 proyectos a favor del MSNA directa o indirectamente. El Fondo fue renovado para el período 2021-2027.

## **28. EL FENÓMENO DE LA TRATA DE PERSONAS**

Dentro de los flujos migratorios se esconde también el triste fenómeno de la trata de personas. El fenómeno de la esclavitud resultante del colonialismo duró cuatro siglos y se caracterizó por el comercio de esclavos desde el continente africano con el objetivo de explotar la fuerza de trabajo libre. En la contemporaneidad, en la raíz del tráfico dentro del fenómeno migratorio se encuentra un sistema de profunda injusticia económica y social propio de muchos estados africanos. Ésta, que une la esclavitud sexual a la esclavitud laboral, se extiende a escala mundial. En Italia, en lo que respecta a la trata de seres humanos, los procedimientos registrados en las oficinas judiciales se refieren a los delitos de reducción a la esclavitud (artículo 600 del código penal), la trata de personas (artículo 601 del código penal) y la enajenación y compra de esclavos (art. 602 del Código Penal), según la encuesta de la Dirección General de Estadística y Análisis Organizacional del Ministerio de Justicia. La encuesta estadística muestra que la víctima típica de explotación corresponde al perfil de una persona joven con una edad promedio de 25 años y en aproximadamente el 75% de los casos es mujer,

principalmente rumana y nigeriana. El resto son menores de edad o varones en busca de trabajo. Casi todas las víctimas emprenden el viaje en busca de trabajo y una vez en Italia recurren a algún compatriota que les explota con engaños o prometiéndoles trabajo, dinero u otras ventajas. A veces, el delincuente es un miembro de la familia, un pariente o incluso un cónyuge. En el caso de tres de cada cuatro mujeres que han llegado a Italia, son obligadas a ejercer la prostitución bajo diversas amenazas y la violencia y explotación puede durar de uno a diez años. Los ingresos medios diarios derivados de la explotación rondan los 200 euros y acaban íntegramente en manos del explotador que sólo proporciona a la víctima alojamiento y comida en condiciones infrahumanas. Casi la mitad de las noticias del crimen llegan al poder judicial gracias a operativos policiales, la otra mitad a raíz de denuncias. En el juicio, una cuarta parte de las víctimas se convierten en parte civil y de éstas más de la mitad obtienen una indemnización. Dos veces de cada tres delincuentes, con una edad media de 35 años, son en su mayoría hombres extranjeros y casi la mitad de ellos son ciudadanos rumanos, el resto son albaneses y nigerianos. En casi dos tercios de los procesos judiciales, los autores y las víctimas son de la misma nacionalidad. Para los tres delitos (arts. 600, 601 y 602 del código penal) el porcentaje de imputados condenados ronda el 60%. En cuanto a los grupos étnicos, se señala específicamente que el delito de esclavitud es cometido principalmente por bosnios, italianos y serbios, el delito de trata de personas por nigerianos y el delito de trata de esclavos por albaneses y nigerianos. La pena impuesta a los condenados por trata es de alrededor de nueve años. Los datos que surgen de la encuesta estadística sugieren que el fenómeno de la trata de personas es mucho más amplio de lo que realmente se ha determinado.

Otros datos provienen del Informe de 2017 del Departamento de Estado de EE. UU., a través de la Oficina para el seguimiento y contraste de la trata de personas que destaca el compromiso del gobierno italiano que publica las Directrices dirigidas a los Presidentes en el mismo año y al personal de la Comisiones territoriales para la identificación de víctimas a efectos del reconocimiento de la protección internacional. Además, el gobierno italiano ha aumentado la financiación para organizaciones no gubernamentales que garantizan alojamiento y otras formas de asistencia en comparación con años anteriores. También han aumentado las investigaciones de casos de trata y las sentencias de los traficantes. Según datos más recientes relativos a 2019, en Italia 2.033 personas son atendidas por el Sistema contra la Trata, de las cuales el 86% son mujeres y niños, hay 161 menores, que representan el 7,9% del total de víctimas. La comunidad internacional viene condenando el delito de trata de personas y esclavización desde el siglo pasado.

En el año 2000, el Protocolo Adicional a la Convención de la ONU para prevenir este fenómeno, introduce una nueva definición de trata “la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas, mediante la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, secuestro, fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o dando o recibiendo sumas de dinero o ventajas para obtener el consentimiento de una persona que tiene autoridad sobre otra con fines de explotación. La explotación incluye, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares, la esclavitud o la extracción de órganos”. De esta definición se desprende que los elementos constitutivos del delito de trata son la conducta utilizada para cometer el delito, el uso de medios coercitivos, la finalidad de la explotación de la prostitución sexual, el trabajo y la extracción de órganos. El protocolo también introduce la distinción entre el tráfico ilícito de personas y el tráfico ilícito de migrantes, entendiendo por este último aquellos que mediante explotación son introducidos en Estados Partes de los que no son ni ciudadanos ni residentes. El protocolo obliga a los Estados Partes a adoptar medidas adecuadas para la protección de las víctimas, encaminadas a la recuperación

física, psíquica y social, información relativa a sus derechos, seguridad física, vivienda, educación y empleo, reparación de los daños sufridos, permiso de residencia.

Posteriormente, el Convenio del Consejo de Europa No. 197 aprobado en Varsovia el 16 de mayo de 2005, retoma las disposiciones del Protocolo de la ONU que prevé una serie de medidas para la protección y promoción de los derechos humanos y las víctimas de la trata, reafirmando el principio de “no devolución” e introduciendo el concepto de “identificación de las víctimas de la trata”. A lo largo de los años, la Unión Europea ha formulado diversas directrices e instrumentos normativos sobre este tema. Destacan la Directiva 2004/81/CE y la Directiva 2011/36/UE, la primera pone el acento en el permiso de residencia, la segunda en el concepto de “posición de vulnerabilidad”, imponiendo a los Estados la asistencia y apoyo a favor de las víctimas o presuntas víctimas, independientemente de su disposición a colaborar con las autoridades en las investigaciones y brindar información sobre la activación de la protección internacional. Los Estados miembros deberán atender las necesidades específicas de las víctimas, cualquier discapacidad, embarazo, trastorno mental o psíquico resultante de las formas graves de violencia física, psíquica y sexual.

Siguiendo esta Directiva, la Comisión Europea adoptó en junio de 2012 la estrategia de la Unión Europea para la erradicación de la trata de seres humanos para los años 2012-2016, que prevé medidas concretas para apoyar a los Estados en la lucha contra la trata y en la protección de las víctimas. Para ello, considera prioritaria la prevención del fenómeno, el fortalecimiento de la persecución penal contra los traficantes, la mejora del conocimiento de los problemas relacionados con el fenómeno y la cooperación entre los interesados en combatirlo, la protección y asistencia de víctimas.

## **29. LA LEGISLACIÓN ITALIANA PARA LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE LA TRATA**

Con respecto a la legislación italiana, la primera herramienta importante para la protección de las víctimas de la trata es el art. 18 del Decreto Legislativo 286/98 que permite la emisión de un permiso especial de residencia por razones humanitarias independientemente de presentar una queja, válido por 6 meses, renovable por razones de trabajo o estudio. En Italia, las normas que garantizan la protección de las víctimas son principalmente de carácter penal o tienen por objeto la prevención y la asistencia. En cuanto al primero, los artículos del código penal n. 600, 601 y 602 provocando una agravación de las penas, de hecho para los tres delitos prevén penas de prisión de ocho a veinte años, aumentadas de un tercio a la mitad si los delitos se cometen en perjuicio de un menor o tienen por objeto la explotación de la prostitución. o para someter a la persona lesionada a la sustracción de órganos. También el reglamento n. 575 del 31 de mayo de 1965, n.55 del 19 de marzo de 1990 y los decretos ley n.306 del 8 de junio de 1992 (convertido en Ley n. 185/1992) y n.419 del 31 de diciembre de 1991 (convertido en ley n.172 / 1992) se modifican para contrastar mejor el fenómeno.

Asimismo, se crea en la Presidencia del Consejo de Ministros un Fondo contra la Trata, destinado al funcionamiento de los programas de asistencia e integración social a favor de las víctimas y a la creación de un programa especial de asistencia que garantice alojamiento, alimentación y asistencia sanitaria a propuesta del Ministro de Igualdad de Oportunidades en consulta con el Ministro del Interior y de Justicia. En materia de medidas preventivas, el Ministro de Relaciones Exteriores define

políticas de cooperación con los países involucrados en este tipo de delitos, teniendo en cuenta la colaboración y atención prestada a la protección de los derechos humanos. Este último con la Ministra de Igualdad de Oportunidades organiza encuentros internacionales y campañas de información en los países de origen de las víctimas.

### **30. EL PLAN DE ACCIÓN NACIONAL CONTRA LA TRATA Y LA EXPLOTACIÓN 2016-2018**

El Consejo de Ministros en la reunión del 26 de febrero de 2016 aprobó el Plan de Acción Nacional contra la trata y la explotación 2016-2018, en línea con la estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016) y a nivel nacional con el Decreto Legislativo de 4 de marzo de 2014 n.24.

El objetivo estratégico del Plan Nacional contra la Trata es mejorar la respuesta nacional al fenómeno de la trata dentro de un enfoque unitario a nivel europeo. El objetivo operativo del Plan es la definición de una política nacional de intervención sistémica y coordinada que involucre a las distintas administraciones a nivel central y local en una perspectiva sinérgica para optimizar los recursos financieros disponibles.

El Plan define las prioridades de intervención, las administraciones competentes, las posibles fuentes de financiación y las principales actuaciones a desarrollar en la zona. Por lo tanto, la legislación italiana avanza en una doble vía, la acción de contrastación y represión del delito encomendada a todas las fuerzas policiales y la de prevención y protección de las víctimas encomendada a los servicios sociales públicos y privados de referencia acreditados a través del " registro en la sección especial II del Registro de Asociaciones y Organismos que desarrollan actividades a favor de los inmigrantes. En cuanto a la asistencia y protección de las víctimas, se prevé el compromiso e intervención de varios Ministerios con cometidos específicos, así como del Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales, Ministerio de Sanidad, Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Justicia. Un papel significativo en el Plan lo juegan las organizaciones de voluntariado, las ONG, las cooperativas y asociaciones de migrantes, los sindicatos y, finalmente, las universidades y el mundo académico que realizan investigaciones y estudios en profundidad sobre el fenómeno. Además, el Plan identifica cuatro objetivos estratégicos, el sistema de coordinación entre todos los actores implicados, la actividad de prevención en cooperación con los países de origen de la trata, la asistencia, protección y recuperación de las personas objeto de trata y las actividades de investigación y contraste del fenómeno. El Plan prevé la colaboración con los organismos internacionales competentes. El Plan establece los objetivos operativos relativos a la intervención directa de los Estados Miembros, la garantía en todo el territorio nacional de los niveles mínimos indispensables de asistencia, protección y protección a las víctimas, las actuaciones relativas al cumplimiento de las Recomendaciones internacionales.

Finalmente, la PNA prevé acciones de seguimiento para comprobar los avances logrados y verificar las políticas adoptadas a favor de las víctimas mediante la constitución de mesas de trabajo interinstitucionales integradas también por personas del sector social privado, ONG, organismos internacionales, sindicatos y universidades. También en este caso la actividad de seguimiento se

articulará en diferentes niveles de responsabilidad institucional (Administraciones Centrales, Regiones y Provincias Autónomas, Áreas Metropolitanas y Municipios Representativos) con la participación de terceros como asociaciones de voluntarios y del tercer sector, sindicatos y sociedad civil.

### **31. LOS MENORES EXTRANJEROS VÍCTIMAS DE TRATA**

En cuanto al tráfico de menores, aún faltan herramientas adecuadas a nivel nacional para dar la dimensión exacta del fenómeno. Es difícil de controlar por varias razones, incluido el hecho de que algunas víctimas, como los menores no acompañados, están en tránsito en Italia y, a menudo, son trasladados rápidamente de una ciudad a otra. De los menores detectados en ese año por la Consejería para la Igualdad de Oportunidades, los porcentajes más relevantes están representados por un 50,45% explotados sexualmente, un 3,6% empleados en la mendicidad, un 5,41% explotados en el trabajo, un 9,91% utilizados en actividades ilícitas como el tráfico de estupefacientes y por 0,9% de menores involucrados en matrimonios forzados. En cuanto a la nacionalidad, más de la mitad de las víctimas son nigerianas, seguidas en menor proporción por víctimas de nacionalidad rumana, Bangladesh, Bosnia Herzegovina y Pakistán.

En cuanto al marco internacional, la primera fuente que aborda el fenómeno es la Convención sobre los Derechos del Niño y del Adolescente aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, seguida del Protocolo de Palermo adoptado por las Naciones Unidas en 2000 y por la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea entrada en vigor en los Estados miembros en 2003 (conocida como Carta de Niza) a la que se refiere expresamente el art. 5 a la prohibición del tráfico. En 2007, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en el art. 79 establece que el Parlamento Europeo y el Consejo adopten medidas en la lucha contra la trata, en particular de mujeres y niños. En los años 2011 y 2012, la UE estableció el primer marco estratégico para abordar el fenómeno, primero con la Directiva 2011/36/UE y luego con la “Estrategia de la UE para la Erradicación de la Trata de Seres Humanos 2012-2016”. La Directiva 2011/36/UE reconoce a los menores el derecho a acogerse a medidas especiales de asistencia, apoyo y protección jurídica por ser sujetos vulnerables para los que se perseguirá siempre el interés superior y en el caso de menores no acompañados se propondrán soluciones diversificadas tales como integración en la sociedad de acogida, protección internacional o repatriación.

La “Estrategia de la UE 2012-2016” establece que la responsabilidad de combatir la trata de seres humanos recae principalmente en los Estados miembros cuando toman conocimiento de estos delitos, con la recomendación de la promulgación de Planes Nacionales contra la Trata que tienen como objetivo identificar, las la protección y asistencia a las víctimas, la prevención del delito y el fortalecimiento de la acción delictiva, el conocimiento de todos los problemas relacionados con el fenómeno para encontrar respuestas eficaces. Quiere evitar lo que confirma un estudio realizado por la OIM (Organización Internacional para las Migraciones), a saber, que los niños víctimas de la trata vuelven a caer en manos de los traficantes una vez que se hacen adultos. Por ello, el sistema de protección debe hacer uso de la coordinación interinstitucional y multidisciplinaria y de la “Estrategia” prevista por la Comisión para financiar en 2014 la elaboración de lineamientos para la protección de menores. En cuanto al papel del tutor/representante del niño, la "Estrategia" prevé que

la Comisión, de acuerdo con la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, desarrolle un modelo de buenas prácticas teniendo en cuenta que no existe una definición uniforme de este papel y que las cualificaciones y competencias que se les atribuyen varían de un Estado miembro a otro.

A nivel nacional, la primera referencia se encuentra en el Texto Refundido de Inmigración n.286/98 que introduce por primera vez la posibilidad de expedir un permiso de residencia a las víctimas de trata, delito ya previsto por el art. 601 del código penal. Arte. 18 de la U.T. dispone que la víctima se adhiera formalmente a un Programa de Asistencia e Integración Social. El permiso llamado "humanitario" tiene una duración de 6 meses y puede renovarse por un año. Quienes se adhieran al Programa pueden estudiar y realizar actividades laborales y, al vencimiento, convertirlo en otro permiso por las mismas razones. Arte. 13 de la ley 228/2003 en el art. 13 establece un Programa especial de Atención a las víctimas de trata y en el artículo 12 prevé el establecimiento de un Fondo específico para medidas contra la trata.

Posteriormente, el Decreto Legislativo 24/2014 introduce el concepto de "vulnerabilidad", referente a discapacitados, menores, menores no acompañados, ancianos, mujeres embarazadas, familias monoparentales con hijos menores, personas con trastornos mentales y aquellas que han sufrido tortura, violación o otras formas de violencia física, psicológica, sexual o de género. Arte. 5 impone la obligación de impartir cursos de formación sobre trata a los funcionarios públicos por parte de las administraciones y el art. 6 introduce el derecho a la indemnización de las víctimas de la trata.

Finalmente, la ley 199/2016 reformula el delito de contratación ilegal introduciéndolo en el código penal. En cuanto a los menores víctimas de contrataciones ilegales, por no estar en edad de trabajar, se aumenta de un tercio a la mitad la sanción de los responsables. Otra de las novedades es la ampliación del Fondo Contra la Trata a las víctimas de contrataciones ilegales.

El Plan Nacional contra la Trata 2016-2018 en relación con los niños víctimas prevé la adopción de una serie de medidas, entre las que destacan: la realización del censo y seguimiento del MSNA, la previsión de la participación activa de los menores en los procedimientos que les conciernen, el apoyo continuo a los menores en condiciones de especial vulnerabilidad, la garantía de los menores de apoyo a la integración social, el derecho a la educación y al trabajo de los próximos a la mayoría de edad, la implicación de las comunidades en la acogida y en la integración de los MSNA, la creación de redes de "tutores voluntarios" por parte del Garante Nacional de la Infancia y la Adolescencia, el aumento de las actividades necesarias para promover la reunificación familiar con los padres que han llegado a Italia, 'información a los MSNA sobre sus derechos, incluido el acceso a el procedimiento de protección internacional, la implementación de todas las iniciativas para crear una especie de "movilidad protegida" para llegar a los familiares que residen allí en otros países europeos.

## **32. LA MIGRACIÓN FEMENINA**

En cuanto a los flujos migratorios, en los últimos años en Europa e Italia hemos asistido a un progresivo aumento del componente femenino. Aunque el Decreto Legislativo 142/2015 no sitúa a las mujeres inmigrantes entre los sujetos vulnerables, no cabe duda de que en un país como Italia

donde la igualdad de género está lejos de realizarse plenamente, las extranjeras inmigrantes son, de hecho, una categoría que el contexto de acogida vuelve vulnerable o en desventaja. En nuestro país ya en 2014 el porcentaje del 52,7% de la población extranjera residente está representado por el componente femenino. En la gran mayoría de los casos, las mujeres inmigrantes están presentes en Italia por motivos laborales o por reagrupación familiar. La emigración femenina para el trabajo comenzó en los años setenta, cuando las mujeres, a menudo solas, migran sobre todo para desempeñar el papel de trabajadoras domésticas y, posteriormente, de cuidadoras, responsables del cuidado de las familias italianas, según datos de Istat en apoyo de las mujeres italianas que trabajan. no pueden cuidar de toda la casa y la familia. En cuanto a su origen, hasta la década de 1980 procedían de América Latina, Filipinas y Eritrea, mientras que en los últimos treinta años se ha sumado el componente femenino de Europa del Este (Rumanía, Polonia, Ucrania, Moldavia).

Los datos del INPS muestran que del total de trabajadores domésticos registrados en 2014, las mujeres representan el 87% de las cuales el 77,1% son de nacionalidad extranjera. Por tanto, el sector doméstico sigue siendo prerrogativa de las mujeres extranjeras en clara mayoría frente a los hombres. En el mismo 2014 creció el número de mujeres inmigrantes empresarias registradas en las Cámaras de Comercio, un 23% del total de empresas dirigidas por trabajadores inmigrantes. Otro tipo de migración está dada por las mujeres que llegaron a Italia para reunirse con sus familias siguiendo el flujo migratorio masculino de los años noventa. En este caso el papel de la mujer queda relegado al de esposa y madre. Estas son mujeres en su mayoría del norte de África y el sudeste asiático. Finalmente, otra tipología de mujeres migrantes la conforman las mujeres refugiadas y solicitantes de asilo. Una serie de factores específicos, como la violencia sexual, la mutilación genital y los matrimonios forzados, obligan a las mujeres a migrar con la esperanza de un futuro mejor. En cuanto a las solicitudes de protección internacional presentadas por el componente femenino en 2014 en Italia, las nacionalidades más presentes son la eritrea, la nigeriana y la somalí. Es fundamental identificar entre ellas a las posibles víctimas de la trata y organizar todas las medidas necesarias para implementar una protección adecuada.

### **33. LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES**

En Italia, todo esto está previsto por el mencionado Plan Nacional contra la Trata basado en el Decreto Legislativo n.24/2014. Según datos de Istat a 1 de enero de 2020, el componente femenino alcanza el 52,4% de los residentes extranjeros mayores de edad que residen legalmente en Italia. El componente masculino prevalece sólo entre los menores. En el período de enero de 2005 a enero de 2020 se produce un fuerte aumento del componente femenino debido a los flujos procedentes de Europa del Este. A partir del 1 de enero de 2020, los países de mayor origen son en el orden Rumania, Albania y Marruecos, Ucrania, China, Filipinas, Moldavia, India, Polonia, Perú, Sri Lanka, Nigeria, Egipto, Ecuador y Bangladesh.

Un instrumento para la protección de las mujeres inmigrantes lo representa el llamado Convenio de Estambul del 11 de mayo de 2011 del Consejo de Europa para la prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Ha sido ratificado por 32 países, el primero fue Turquía, Italia lo ratificó con la ley n.º 77 del 27 de junio de 2013. La Convención trata específicamente de las formas graves de violencia como la violación, la violencia doméstica, la

mutilación genital, el matrimonio forzado, el acoso sexual y los delitos cometidos en nombre del llamado "honor". El objetivo es proteger a las mujeres de todas las formas de violencia y eliminar todas las formas de discriminación contra ellas, promoviendo la igualdad efectiva entre los sexos y fortaleciendo la autonomía y autodeterminación de las mujeres. Propone un enfoque integrado para la eliminación de la violencia contra la mujer y la violencia doméstica. Este documento introduce conceptos precisos como "violencia contra la mujer", "violencia doméstica", "violencia de género contra la mujer". "Violencia contra la mujer" significa una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra la mujer que incluye actos de violencia basados en el género que causan daño o sufrimiento de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, como la coacción o la privación arbitraria de la libertad. en la vida pública y privada. La expresión "violencia doméstica" se refiere a los mismos actos de violencia que ocurren dentro de la unidad familiar y la expresión "violencia contra la mujer basada en el género" se refiere a la violencia dirigida contra la mujer como tal.

Los Estados Partes en la Convención se comprometen a adoptar medidas legislativas para prevenir cualquier violencia contra la mujer, insertando el principio de igualdad entre los sexos en la Constitución o en cualquier otra disposición legal, derogando las leyes y prácticas que discriminen contra la mujer y aplicando las sanciones necesarias. Los estados firmantes se comprometen a promover la igualdad entre los sexos y la autodeterminación de las mujeres mediante la implementación de políticas nacionales efectivas para este fin y la promoción de la colaboración entre el Parlamento y las autoridades nacionales, regionales y locales. Además, los Estados Partes asignan recursos financieros y establecen organismos oficiales encargados de coordinar, implementar, monitorear y evaluar las políticas y medidas implementadas para prevenir y combatir todas las formas de violencia contra las mujeres. Cada Estado Parte se compromete a proporcionar a las víctimas información relativa a los servicios de apoyo y asistencia jurídica en un idioma que comprendan, garantiza el acceso a los servicios sociales y de salud y a todos aquellos servicios que permitan apoyo psicológico, asesoramiento jurídico, asistencia económica, alojamiento, educación, formación y asistencia para encontrar un trabajo. Los Estados signatarios de la Convención también preparan medidas para combatir los matrimonios forzados disolviéndolos sin cargas para las víctimas y todas las formas de violencia física, psíquica, actos persecutorios, acoso sexual de todo tipo con el efecto de atentar contra la dignidad de la persona, los genitales mutilación, aborto y esterilización forzada, violencia sexual y violación. Estas medidas se aplicarán a los mismos delitos cometidos contra el ex cónyuge o actual cónyuge o pareja de hecho y contra quienes sean acusados de ser cómplices o cómplices de estos delitos. Las medidas deben asegurar que los delitos mencionados sean punibles con penas privativas de libertad incluida la extradición, pero también con el seguimiento y vigilancia de las personas condenadas. Entre las obligaciones de las partes firmantes se encuentra la de iniciar oportunamente las investigaciones y procesos penales, garantizando los derechos de las víctimas en todas las etapas del proceso penal así como su seguridad. A estos efectos, el juez puede ordenar el alejamiento del autor de los actos de violencia intrafamiliar del domicilio de la víctima, prohibirle el acceso e impedir que se acerque. Las Partes se activarán con los procedimientos oficiales independientemente de la denuncia de las víctimas y las protegerán junto con sus familiares y testigos informándoles de sus derechos y los servicios a su disposición y durante el procedimiento se evitarán los contactos entre víctimas y victimarios dentro del Se activarán los tribunales y las oficinas de aplicación de la ley y la asistencia jurídica gratuita.

Las Partes en la Convención se comprometen a garantizar que la violencia de género pueda ser reconocida como una forma de persecución en virtud de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto

de los Refugiados de 1951 y que pueda dar lugar a una protección complementaria y subsidiaria, pero ya la Convención de Estambul en este caso establece que se otorgue la condición de refugiado a las víctimas solicitantes de asilo. En este caso, los Estados firmantes implementan procedimientos de acogida adecuados y prohíben la expulsión a un país donde su vida pueda correr peligro o exponerse al riesgo de tortura o trato inhumano y para la prevención y lucha contra tales delitos en los países de origen, la asistencia para el desarrollo los programas se incluyen en el contexto de la cooperación internacional.

### **34. EL GRUPO DE EXPERTOS EN LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LA VIOLENCIA DOMÉSTICA**

El Convenio de Estambul, con el fin de supervisar su implementación, establece un grupo de expertos en la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (GREVIO) compuesto por un número de 10 a un máximo de 15 miembros en posesión de competencias multidisciplinares y con igual distribución por sexos y por área geográfica que duran en el cargo 4 años y son elegidos por el Comité de las Partes, integrado por los representantes de los Estados Partes de la Convención.

El Comité de las Partes es convocado por el Secretario General del Consejo de Europa y durante su primera reunión se procede a la elección de los miembros del GREVIO. Los integrantes de este órgano deberán representar a los principales ordenamientos jurídicos ya los órganos y sujetos competentes en materia de violencia contra la mujer y violencia doméstica. El Comité de Ministros del Consejo de Europa determina el procedimiento para la elección de los miembros del GREVIO previa consulta y consentimiento unánime de los Estados Partes. GREVIO adopta sus reglamentos internos y medidas para la implementación de las disposiciones de la Convención sobre la base de las propuestas presentadas por las Partes a la Secretaría del Consejo de Europa y formula un cuestionario para ser presentado a los Estados Partes para verificar la implementación de la Convención por parte de ONG, de la sociedad civil, y instituciones nacionales comprometidas con la protección de los derechos humanos. Cuando lo considere apropiado, podrá adoptar recomendaciones generales relativas a la aplicación de la Convención y los Estados Parte presentarán los informes del GREVIO a sus Parlamentos nacionales, los cuales serán invitados a participar en el seguimiento de las medidas adoptadas para la implementación de la Convención. Se invita a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa a hacer un balance periódico de esta implementación. En cuanto a la aplicación de las disposiciones de la Convención, cada Estado indicará el territorio o territorios en los que se aplicará este instrumento jurídico. Los miembros del GREVIO gozan en el ejercicio de sus funciones de una serie de privilegios e inmunidades junto con los funcionarios del Consejo de Europa, expertos nacionales independientes, especialistas e intérpretes que les acompañan en las visitas a los distintos países, que les son concedidos para garantizar la ejercicio independiente de funciones en interés del GREVIO.

### 35. LA LEY 119/2013

La Ley 119/2013 introdujo, entre las diversas disposiciones, las urgentes en el ámbito de la seguridad y para la lucha contra la violencia de género. La legislación ha introducido un nuevo artículo (art. 18 bis) dentro de la Ley Refundida de Extranjería, que establece que el Cuestor expide un permiso de residencia para permitir a la víctima extranjera que no lo tenga, escapar de la violencia o si existe peligro para su seguridad. Este permiso "humanitario" se otorga a las víctimas extranjeras de actos de violencia doméstica. El permiso se expide en caso de que en el curso de una investigación o procedimiento por los delitos de lesiones, malos tratos, violencia sexual, acecho, mutilación genital, secuestro y por todos aquellos delitos en los que se prevea flagrante la detención, exista un peligro real a la seguridad de la víctima como consecuencia de la elección de huir de la violencia o como consecuencia de las declaraciones realizadas ante las autoridades competentes. Este permiso también se expide cuando se producen situaciones de violencia o maltrato en el curso de las intervenciones asistenciales de los servicios sociales o en los centros de lucha contra la violencia. Las disposiciones del nuevo artículo son aplicables a los ciudadanos de los estados miembros de la UE y sus familiares.

Hay que decir que asociaciones y centros contra la violencia consideran este artículo contrario al Convenio de Estambul. Arte. 18 bis prevé la posibilidad de un permiso de residencia sólo en presencia de un peligro grave para la seguridad personal. En arte. 59 de la Convención disponía que los Estados debían garantizar a las víctimas cuya condición de residente dependiera de la de su cónyuge o pareja, en caso de disolución de su matrimonio o relación, un permiso de residencia autónomo. A diferencia del Convenio de Estambul, la expedición del permiso de residencia también depende de la participación activa en el juicio penal y de la posibilidad de ser seguido por servicios sociales especializados que certifiquen el riesgo para la seguridad. Además, parece que muchas mujeres extranjeras, según asociaciones del sector, han sido expulsadas por sospecha de la instrumentalidad de la denuncia presentada por mujeres sin permiso de residencia. Finalmente, el lapso de tiempo necesario para constatar la violencia y la existencia del peligro termina alimentando la vulnerabilidad de sujetos ya débiles, exponiéndolos a nuevos actos de violencia y anulando cualquier tipo de protección.

La Ley fue criticada por haber incluido el tema de la violencia doméstica y de género en un "paquete de seguridad" y por lo tanto por haberlo abordado desde una perspectiva de emergencia y no como una práctica sistémica acorde con las obligaciones establecidas en la Carta Constitucional. 'Arte. 3 párrafo 1. En cualquier caso, según lo dispuesto en el Convenio de Estambul, la violencia de género constituye una forma de persecución y perjuicio grave para las mujeres que la sufren, por lo que los Estados adherentes como Italia se han comprometido a combatirla. Este principio es reafirmado por la Corte de Casación con la Orden No. 10 presentada el 4 de enero de 2021 contra una apelación interpuesta por un ciudadano nigeriano al que se le negó la condición de refugiado. El Tribunal de Casación acogió el recurso considerando el altísimo riesgo de represalias al que estaba expuesta la ciudadana nigeriana en caso de repatriación, añadiendo que los titulares de permisos como víctimas de violencia y explotación deberían ser enviados a un programa de asistencia e integración social, sin la obligación de informar o colaborar con la autoridad judicial en los términos exigidos por la normativa vigente.

### 36. LAS MUJERES EMBARAZADAS MIGRANTES

Otra categoría de sujetos "vulnerables" la constituyen las numerosas mujeres inmigrantes que llegan a Italia ya embarazadas, aunque no hay datos precisos sobre un porcentaje del total de mujeres extranjeras que han llegado.

La ley italiana extiende las reglas para la protección de la maternidad a las mujeres extranjeras que están presentes irregularmente, excluyendo la obligación de informar por parte del personal de salud. La Ley Refundida de Extranjería en el art. 19 prohíbe la expulsión "de mujeres embarazadas o en los seis meses siguientes al nacimiento de su hijo". En estos casos podrán obtener un permiso de residencia especial que no podrá ser prorrogado ni transformado en otro tipo de permiso y por tanto serán expulsados al cabo de los meses previstos. La expedición de este permiso no elimina la clandestinidad de los interesados pero prohíbe temporalmente su expulsión.

La Ley Refundida de Extranjería también contiene disposiciones para la protección de menores, incluida la posibilidad de otorgar un permiso de residencia a los miembros de la familia del menor. Arte. 31 prevé que se conceda "por razones graves relacionadas con el desarrollo psicofísico y teniendo en cuenta la edad y las condiciones de salud del menor que se encuentra en territorio italiano". En tales casos, el Tribunal de menores puede autorizar a la madre y al padre a permanecer en Italia mientras dure el estado de necesidad, pero este permiso de residencia llamado "asistencia al menor" no regulariza la posición del padre y no se puede convertir en otro tipo de permiso que permite sólo una estancia temporal. El art. 30 de la Ley Refundida de Extranjería, que dispone que el progenitor extranjero de un menor italiano residente en Italia obtenga un permiso de residencia por motivos familiares independientemente de la posesión de un permiso de residencia válido y a condición de que el progenitor posea la patria potestad y no pueda transmitir su propia ciudadanía de el niño de acuerdo con las leyes vigentes en el país de origen. Las mujeres extranjeras embarazadas pueden solicitar en la Jefatura de Policía un permiso de residencia por "atención médica/maternidad" válido por un período desde el momento en que se certifica el embarazo hasta el sexto mes de vida del niño. La mujer extranjera tendrá derecho a la atención ambulatoria urgente o considerada esencial de manera continua durante el embarazo y el parto, en hospitales públicos o afiliados al Servicio Nacional de Salud, incluso en ausencia de documentos, como cualquier ciudadano italiano y la ley establece la prohibición al personal de salud de denunciar situaciones de clandestinidad.

La mujer extranjera embarazada se beneficia de los servicios enumerados en el Decreto del Ministerio de Sanidad de 10 de septiembre de 1998 y en sus anexos, de hecho entre los servicios sanitarios gratuitos se encuentran los reconocimientos médicos obstétrico-ginecológicos periódicos, analíticas para determinar defectos genéticos del feto, por tanto, todas las pruebas diagnósticas necesarias para el diagnóstico prenatal o los servicios necesarios para el tratamiento de enfermedades que impliquen un riesgo para la mujer y el feto. En cuanto al parto, la mujer extranjera podrá dar a luz de forma gratuita y segura en un hospital de la zona y una vez dada de alta tendrá derecho a visitas hospitalarias para comprobar su estado de salud y el del niño. Todo niño de 0 a 14 años tiene derecho a ser atendido por un pediatra, incluso si la madre no tiene permiso de residencia, quien lo acompañará no solo en la enfermedad, sino durante todo su crecimiento con visitas periódicas y pruebas de detección. Si la madre no tiene permiso de residencia y no está registrada en el Servicio Nacional de Salud, el niño tendrá el código STP (Extranjero Temporalmente Presente) como madre. Si un menor se encuentra en territorio italiano por problemas graves de desarrollo psicofísico, el Juzgado de Menores puede

autorizar la entrada y estancia de un familiar "por asistencia al menor" que le permita trabajar pero que no se puede convertir en un permiso de estancia por trabajo.

En cualquier caso, la protección de la maternidad en el sistema italiano regulada por la ley y los contratos de trabajo también se extiende a las trabajadoras extranjeras. El sistema legal italiano, aunque de manera fragmentada e incompleta, prepara medidas a favor de las mujeres embarazadas, ya que son sujetos "vulnerables" de conformidad con el Decreto Legislativo 142/2015.

### **37. LAS MUJERES SOMETIDAS A MUTILACIÓN GENITAL**

Las mujeres sometidas a mutilación genital durante la infancia también entran en la categoría de sujetos vulnerables. (Mgf). Según un estudio de 2017 de la Universidad Bicocca de Milán, las mujeres víctimas de esta absurda práctica alcanzarían la cifra de 200 millones en el mundo, 500.000 en Europa y entre 61.000 y 80.000 en Italia. Los grupos más numerosos presentes en nuestro país proceden de Somalia, Nigeria, Burkina Faso, Egipto y Eritrea. La mayoría de las mujeres que se someten a tales prácticas se encuentran en 29 países africanos, mientras que una proporción decididamente menor vive en países predominantemente islámicos de Asia. La mutilación genital femenina suele practicarse a niñas de entre 4 y 14 años y los motivos van desde los sexuales para subyugar o reducir la sexualidad femenina hasta los sociológicos o religiosos. En todo caso, constituyen una violación a la salud psicofísica de las niñas, a la igualdad de oportunidades, a la protección contra la violencia, el abuso, la tortura o el trato inhumano como exigen todos los principios del derecho internacional. Es un evento traumático que compromete la salud psicofísica de mujeres con graves trastornos sexuales y de pareja para el resto de su vida. La Organización Mundial de la Salud, junto con UNICEF, UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) y las agencias de la ONU en 1995 adoptaron el término mutilación genital femenina para indicar "todos los procedimientos que implican la extirpación parcial o total, u otras lesiones causadas a los genitales externos femeninos, por motivos culturales u otros motivos no terapéuticos". La mutilación genital femenina está catalogada por el Convenio de Estambul como una de las formas de violencia contra las mujeres por razón de género, con el objetivo de dominarlas e impedir su emancipación.

### **38. CASOS JUDICIALES EN EUROPA CONTRA LA MUTILACIÓN GENITAL**

A raíz de esta práctica bárbara en Europa ha habido varios casos judiciales, siempre terminando con la condena de los padres, en Suecia en dos casos en 2006, en Suiza y en Holanda y en Dinamarca en 2008. Son casos en los que, salvo en el caso de Suiza, el crimen de MGF ocurrió en África. En Europa, además de Suiza, ha habido casos legales de Mgf en la empresa anfitriona por parte de residentes en Francia, Italia y España. En Francia, MGF ocurrió en las décadas de 1980 y 1990 y luego, en 2012, se llevó otro caso a los tribunales. En España, se llevaron a juicio dos casos en 2012 y 2013. En cualquier caso, el principio de extraterritorialidad es fundamental en la persecución de los casos de

MGF, ya que la jurisdicción de un estado también se extiende a estos hechos cometidos en el extranjero. Desde la década de los noventa, sin embargo, los Gobiernos de las áreas geográficas en las que está extendida la práctica de MGF y los países de acogida de inmigrantes procedentes de estas zonas han utilizado diferentes instrumentos jurídicos contra el fenómeno, encuadrándolo dentro de los delitos de lesión agravada, abuso y maltrato de menores.

Italia en 2006 adoptó una ley específica, la ley 9 enero 2007 n. 7 “Disposiciones relativas a la prevención y prohibición de la mutilación genital femenina”, que dicta las medidas para prevenir, combatir y reprimir estas prácticas consideradas violatorias de los derechos fundamentales a la integridad de la persona y a la salud de las mujeres y niñas. Prevé la coordinación de las actividades de varios ministerios. El Departamento para la Igualdad de Oportunidades de la Presidencia del Consejo de Ministros adquirirá datos e información a nivel nacional e internacional sobre las actividades realizadas para la prevención y represión y sobre las estrategias de contraste implementadas por otros Estados. El Ministerio de Salud emitirá las Directrices para los profesionales de la salud, así como otros profesionales que trabajan con comunidades migrantes de países donde se realizan prácticas de Mgf y el de Gobernación habilitará un número gratuito para recibir denuncias de cualquier persona que tenga conocimiento de la realización de tales prácticas en el territorio nacional. Como parte de la cooperación internacional, se prevén proyectos de formación e información destinados a desalentar tales prácticas, así como la creación de centros contra la violencia para brindar hospitalidad a las víctimas, de acuerdo con los gobiernos involucrados. Finalmente, la ley añade un nuevo artículo (art. 583 bis) al código penal que fija las penas en relación con las prácticas de Mgf, de hecho quienes las realicen (escisión, infibulación, clitoridemia) o empujen a otros a ejecutarlas, son reprimidos con pena privativa de libertad de 4 a 12 años. Los que lesionen las funciones sexuales con lesiones de los genitales femeninos de diferentes tipos, causando daños en el cuerpo y en la mente, con prisión de 3 a 7 años.

Estas disposiciones se aplican incluso si el delito se comete fuera de Italia. El médico causante de la FGM es suspendido del ejercicio de la profesión por un período de 3 a 10 años. En cuanto a la aplicación del nuevo artículo (art. 583 bis), la sentencia del Tribunal de Apelación de Venecia núm. 1485 de 23 de noviembre de 2012 que revocó la sentencia de primera instancia dictada por el Tribunal de Verona el 14 de abril de 2010. El objeto de la sentencia son dos casos distintos pero similares a nivel fáctico ocurridos en Verona en marzo de 2006 y que tienen como protagonistas a ciudadanos nigerianos. El Tribunal de Verona había dado un trato suave ya que se trataba de lesiones leves y se reconocían las razones “culturales” que subyacen en la conducta de los acusados. Los respectivos padres involucrados en los dos casos habían apelado contra la sentencia de primera instancia. Y en ese momento los demandantes habían sido absueltos por “el hecho no constitutivo de delito”, teniendo en cuenta “la ausencia de intención específica” y en parte “ignorantia legis”. La sentencia ha dejado perplejos a sectores de la opinión pública, pero ha obtenido el visto bueno de la doctrina que subraya cómo los jueces de la Corte de Apelaciones de Venecia se han liberado del papel de juristas occidentales y han tenido en cuenta que en el caso de motivos culturales delitos, la norma cultural suele ser más fuerte que la penal. El hecho de que sólo ese único caso fuera puesto en conocimiento de los jueces podría llevarnos a pensar que la ley funcionó preventivamente. Pero es más realista pensar que los MGF se realizan en la clandestinidad o durante los retornos a sus países de origen. Por ello se puede considerar que para la erradicación del fenómeno conviene reforzar las herramientas preventivas (campañas de información y sensibilización sobre los posibles daños a la salud psicofísica) y más en general vías concretas de integración sociocultural de las mujeres inmigrantes y sus familias riesgo de MGF y sus familias. Pero estas intervenciones preventivas previstas por la

Ley 7/2006 todavía tienen dificultades para despegar. Se argumenta ampliamente que un elemento disuasorio de tales prácticas podría ser otorgar el estatus de refugiado y el derecho de asilo a mujeres extranjeras que huyen de su país para robarse a sí mismas y a sus hijas del MGF. En todo caso, es claro que cuanto mayores son las posibilidades de integración que ofrece una cultura, mayor es la legitimidad moral de un Estado para sancionar los delitos "culturalmente motivados", es decir, aquellos que expresan un conflicto entre la cultura de origen y la cultura. cultura del país de llegada.

### **39. EL MATRIMONIO FORZADO**

El matrimonio forzado, por su parte, es una práctica que suele ir más allá de la filiación religiosa y cultural y también de las barreras de casta o clase, afectando por igual a mujeres jóvenes o muy jóvenes de entre 13 y 30 años. Las víctimas están sujetas a presiones que generalmente provienen de familiares, parientes o novios impuestos y, en ocasiones, de toda la comunidad. El condicionamiento puede ocurrir tanto en los países de origen como en Italia. Estas mujeres, a menudo muy jóvenes, son obligadas a casarse por poder con hombres de mucha mayor edad, previo pago de una dote en dinero o propiedad en nombre del honor para elevar el estatus familiar, a veces para deshacerse de las niñas consideradas rebeldes. Los que no aceptan la imposición se exponen al riesgo de su vida. La legislación italiana no contiene referencias explícitas al "matrimonio forzado", sin embargo, gracias al art. 572 del Código Penal lo trata como un "delito de maltrato en la familia".

Por el contrario, numerosas fuentes internacionales se refieren a este fenómeno incluso indirectamente, como en el contexto de la ONU la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, en el contexto del Consejo de Europa en particular la Convenio Europeo de derechos humanos de 1950, dentro de la UE varios Actos de orientación entre 2002 y 2015. Sin embargo, Italia ratificó el Convenio de Estambul el 27 de junio de 2013 con la citada ley n.77. Arte. 37 de la Convención define los matrimonios forzados como "el acto intencional de obligar a un adulto o a un niño a contraer matrimonio..." y en los artículos anteriores recuerda a los Estados miembros el deber de intervenir también en relación con los matrimonios forzados y en el caso de prácticas nocivas y discriminatorias. Por ello, el Convenio de Estambul incluye la práctica de los matrimonios forzados entre las formas graves de violencia contra la mujer y compromete a los Estados miembros a adoptar las medidas adecuadas para prevenir y reprimir el fenómeno.

La protección de los derechos humanos de las mujeres es ahora una de las prioridades del derecho internacional especialmente en lo que se refiere al problema de la violencia de género y se hace efectivo gracias al papel de las Cortes internacionales y en este sentido el papel de la Corte Penal Internacional. Tribunal con sede en Aja en los Países Bajos. Aunque tiene jurisdicción para crímenes internacionales como el genocidio y los crímenes de guerra, tiene vínculos con las Naciones Unidas a pesar de que no es un órgano de la ONU y en este caso el Consejo de Seguridad interviene y remite situaciones a la Corte que de otro modo no podría dirección. De hecho, el arte. 7 del Estatuto de Roma de 1998 que define la jurisdicción y el funcionamiento de la Corte, considera crímenes de lesa humanidad todos los crímenes que lesionan la sexualidad de la mujer, también porque estos crímenes a menudo se asocian con crímenes de guerra que ocurren en conflictos armados y en diversas partes del mundo como en África donde el fenómeno de las niñas casadas, además de constituir una negación

de los derechos de los niños, representa una grave forma de violencia física y psicológica que niega a la adolescente la experiencia y la libertad personal. Por lo tanto, quien fuerza a una o más personas a una relación matrimonial mediante la violencia es culpable del delito de matrimonio forzado considerado un acto inhumano que constituye un crimen de lesa humanidad sancionado por la Corte de La Haya.

Otro fenómeno ligado a la emigración es la presencia en Italia de familias monoparentales con hijos menores, generalmente mujeres. Esta es una tipología de sujetos vulnerables prevista por el Decreto Legislativo 142/2015 para los cuales no se dispone de datos precisos en términos de entidades numéricas. Las familias monoparentales con hijos menores llegados a Italia se enfrentan a una serie de problemas relacionados con la integración educativa y social de sus hijos en general, lo que se suma a las cuestiones relativas a la condición de los inmigrantes. Al respecto, puede decirse que tanto la normativa internacional como la nacional protegen el derecho de los menores a la unidad familiar como lo demuestra la sentencia de Casación núm. 823 del 19 de enero de 2010 en el que los jueces de legitimidad han citado en apoyo de la decisión de conceder al ciudadano extranjero ilegal una estancia de dos años, art. 31 de la Ley Refundida de Finanzas y la posterior Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea aprobada en Niza el 7 de diciembre de 2000 que protegen el interés del menor al afirmar el derecho de los menores a mantener relaciones continuas con ambos padres.

#### **40. EL FENÓMENO DE LOS INMIGRANTES MAYORES**

En cuanto al fenómeno de los inmigrantes mayores, en la actualidad todavía es bastante limitado en Italia, ya que las olas migratorias se han intensificado desde los años noventa, a diferencia de otros países europeos donde los inmigrantes que llegaron en los años cincuenta y sesenta ya han llegado a la edad de jubilación. Según datos de Istat a 1 de enero de 2017, 164.959 extranjeros de 66 años o más residían en Italia. Es un grupo social en alto riesgo de marginación que el Decreto Legislativo 142/2015 ubica entre los sujetos “vulnerables”. Para la sociedad de acogida, existe la necesidad de estructurar intervenciones y proyectos, especialmente en lo que respecta a la atención social y de la salud. Esto es requerido por sus condiciones de salud debido a las condiciones laborales anteriores y las condiciones económicas generalmente muy desfavorecidas debido a las pensiones de vejez que permiten un ingreso mucho más bajo que los pensionistas italianos. Sin embargo, las instalaciones sociales y de salud para personas mayores en el país de acogida son poco utilizadas porque los migrantes muchas veces no saben de su existencia. Muchos de ellos viven su tercera edad dentro de su propia etnia con contactos sociales limitados casi exclusivamente a su familia y un pequeño círculo de compatriotas. Se deduce que su estilo de vida es muy diferente al de sus pares indígenas y esto hace necesario preparar proyectos que les permitan un papel activo en la sociedad, también porque es un fenómeno destinado a crecer en los próximos años y afectar la estructura social de Italia. debido a las constantes llegadas en los últimos años. Es tarea de las organizaciones de inmigrantes presionar para crear una red de seguridad social pero al mismo tiempo se necesita un enfoque intercultural por parte de los operadores sociosanitarios involucrados.

Cabe decir que en los últimos años en nuestro país ha habido presiones claramente opuestas a la ampliación de derechos y protecciones en materia de seguridad social y pensiones de los adultos

mayores migrantes. De hecho, la propuesta presentada por algunas fuerzas políticas para excluir a los inmigrantes de la concesión de subsidios sociales data de hace unos años.

## INTRODUZIONE

## INTRODUCCIÓN

Il fenomeno migratorio, oggi in Italia e nei Paesi UE si presenta come un fenomeno di grande consistenza per le sue implicazioni economiche, organizzative, politiche, sociali e culturali. Vari sono gli elementi di questa complessità a cominciare dall'eterogeneità dei Paesi di provenienza che fa dei flussi migratori oggi, un fenomeno mondiale, non più limitato ad alcune aree, nella duplice componente di movimento in entrata e uscita, le cui caratteristiche hanno subito negli ultimi anni notevoli cambiamenti.

Nell'affrontare lo studio del fenomeno è necessario partire dalla storia dell'emigrazione, dalle peculiarità dei soggetti migranti in Italia, età, religione, istruzione, condizione economica, situazione giuridica.

Il fenomeno migratorio, inoltre, pone nell'immediatezza la tematica dell'accoglienza con le sue difficoltà organizzative e successivamente quella dell'integrazione gravida di implicanze politiche, culturali e sociali. Dell'integrazione vanno indagate le basi teoriche e i vari modelli. Va tenuto presente che i cambiamenti negli ultimi anni hanno visto il viaggio solitario del singolo diventare familiare, in quanto ogni migrante viene raggiunto da coniuge e figli e altri figli nascono nel Paese di accoglienza. Il fenomeno dell'immigrazione in Italia è oggi più che mai al centro del dibattito dell'opinione pubblica. Troppo spesso però, il fenomeno rischia di essere percepito ed interpretato con modalità "emotive" dalle stesse Istituzioni preposte, piuttosto che essere affrontato in un'ottica razionale frutto di un'adeguata conoscenza della situazione concreta. La diminuzione del numero degli sbarchi avvenuti in Italia, conseguente alle iniziative degli ultimi governi, seppur controverse, oltre che politicamente anche da un punto di vista più squisitamente giuridico, in quanto limitative dei diritti fondamentali, sembrano oggi condivise dalla maggior parte dell'opinione pubblica. Tutto ciò alimenta il dibattito sull'accoglienza e su quali siano i soggetti migranti a cui riservare tale accoglienza. Va tenuto presente che il fenomeno migratorio, si sviluppa nel quadro di una marcata crisi economica, fortemente influenzata dal processo di globalizzazione e di recente dall'attuale pandemia che coinvolge profondamente il nostro Paese, rendendolo ancora più "fragile" dal punto di vista sociale, culturale ed economico. Vengono coinvolti nei processi di accoglienza soggetti diversi, istituzionali e non e al contempo si affermano nuovi bisogni e necessità.

La programmazione di una concreta politica sociale che metta al centro i nuovi arrivati diventa quindi non più rinviabile. Come già sottolineato, la presenza sul territorio italiano dei nuovi nuclei familiari contribuisce all'aumento della popolazione nazionale, rappresentando così la conseguenza più evidente del crescente flusso migratorio che ha investito la penisola negli ultimi anni. Ciò la pone alle prese con questioni che altri Paesi di più consolidata tradizione migratoria hanno già affrontato. In quest'ottica assumono fondamentale rilevanza i problemi connessi con "la famiglia in emigrazione". Il processo di integrazione interesserà quindi, come già sottolineato, non più il singolo, ma l'intero nucleo familiare e in tale contesto assume un'importanza fondamentale l'inserimento sociale dei figli. E' evidente che sono i servizi educativi e scolastici a rivestire un ruolo chiave per facilitarne il processo di integrazione. Dunque, su di essi incombe l'onere di una proposta educativa che sia all'altezza dei problemi di una società complessa e mobile come quella attuale. Infatti, non esiste dubbio che l'inserimento scolastico sia la prima fondamentale tappa di un più generale inserimento

sociale. Va detto che l'universo dei minori, figli di migranti, in Italia, è vario e multiforme poiché numerosi sono i fattori che contribuiscono a renderlo complesso. Già l'accezione molto diffusa di "minori stranieri" non esplicita l'esatta articolazione e la poliedricità della situazione (minori, minori non accompagnati, ricongiunti, nati in Italia da genitori migranti, ecc.). In questo quadro, un dato innegabile è la crescita numerica della presenza di bambini e ragazzi figli di migranti nelle scuole dell'obbligo italiane: la percentuale di alunni con cittadinanza non italiana già nell'anno scolastico 2010/2011 si attestava al 7,9% sul totale degli alunni raggiungendo la percentuale del 10% nell'anno scolastico 2018/2019. E' facilmente comprensibile come, i "minori stranieri" costituiscano già di per sé una categoria di "soggetti vulnerabili" nell'ambito dei flussi migratori. Lo sono ancora di più i "minori non accompagnati", ossia quei minori non aventi cittadinanza italiana o di altro Paese dell'UE che si trovano sul territorio italiano per qualsiasi causa e che sono privi dell'assistenza dei genitori o di qualsiasi altra figura adulta. E' evidente che le problematiche del processo di integrazione già rese tangibili, nella generalità dei casi, dalla diversità di lingua, cultura, usanze e costumi, si acuiscono fortemente nel caso di tutti i "soggetti vulnerabili" presi in esame dal D.Lgs. n. 142 del 2015: minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, vittime della tratta di esseri umani, persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, persone per le quali e' stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, vittime di mutilazioni genitali. In particolare, i "soggetti stranieri in situazione di handicap" costituiscono un caso lampante di persone che vivono in una condizione di doppio svantaggio: persone disabili e straniere e quindi, in quanto tali, esposte a un doppio rischio di emarginazione.

In ambito pedagogico, il dibattito sui risvolti educativi della disabilità e della migrazione è più che mai vivo e numerosi sono gli studi effettuati per individuare strategie e strumenti per una efficace azione educativa finalizzata all'integrazione. Va detto, però, che tali studi sono, prevalentemente, monotematici e indirizzati o solo al tema della disabilità o solo a quello della migrazione: questo è anche il motivo per il quale la letteratura sulla "doppia diversità" (disabilità e migrazione) è alquanto scarsa. Infatti, l'ampia letteratura e gli sforzi compiuti separatamente nei due diversi ambiti si riducono quasi a zero quando i due temi si incrociano e richiedono un approccio interdisciplinare. Tutto ciò, in un quadro che vede l'Italia già da parecchi anni impegnata nei processi d'inclusione dei soggetti in condizione di handicap, ma arrancante in quelli, spesso solo parzialmente accoglienti, riguardanti l'integrazione dei migranti. Anche nel caso dei soggetti stranieri in situazione di handicap l'inserimento nel contesto sociale inizia dalla scuola e continua nel mondo del lavoro attraverso normative come la Legge 68/99 che regolano il "collocamento mirato" in Italia, senza tralasciare le prestazioni specifiche previste dal sistema di welfare che nel caso dei migranti comportano ulteriori problematiche di accesso. Ma le situazioni di "vulnerabilità" non si esauriscono qui.

Esistono, infatti, varie tipologie di "soggetti vulnerabili" elencate nel D.Lgs. 142/2015 sopracitato, le cui problematiche per essere correttamente affrontate necessitano di una visione di carattere generale che va oltre la mera problematica specifica, educativa o lavorativa che sia. Infatti, effettivi svantaggi, fisici, psichici, sociali originati da violazioni dei diritti fondamentali della persona, universalmente riconosciuti, non possono non pretendere risposte generalizzate sul piano legale, economico e sociale. Nazioni come l'Italia che oggettivamente hanno raggiunto nel corso del tempo un grado elevato di civiltà non possono esimersi dal fornire adeguate risposte alle problematiche di tali soggetti. Non va, infatti, sottaciuta la difficile a volte disperata condizione di vita di soggetti come "i minori stranieri non accompagnati", "i minori stessi vittime di tratta", "le donne migranti in stato di gravidanza", le "vittime di tratta", le "vittime di mutilazioni genitali", "di matrimoni forzati" e "i migranti anziani". Infatti, in questo universo ampio e particolarmente sfaccettato costituiscono un numero sempre più significativo i minori stranieri ( non accompagnati, vittime di tratta, ecc.). La condizione di quelli non accompagnati è stata regolamentata recentemente dalla Legge 47/2017

(cosiddetta legge Zampa) che istituisce per ognuno di essi, tra l'altro, un tutore volontario che possa fornire un adeguato sostegno ai nuovi arrivati nell'affrontare le difficoltà legate alla loro precaria condizione. In ogni caso per quelli vittime di tratta accertate, le normative nazionali e sovranazionale riconoscono la protezione internazionale.

Per quanto riguarda le donne migranti in stato di gravidanza l'ordinamento nazionale estende ad esse le tutele per la maternità previste per le cittadine italiane e già il Testo Unico (D.Lgs. 286/98) riconosce loro una particolare tutela, vietandone l'espulsione durante la gravidanza e nei 6 mesi successivi alla nascita del figlio. Il fenomeno relativo alle vittime di tratta è stato ampiamente affrontato in ambito internazionale e in quello nazionale, dapprima, il Testo Unico sull'Immigrazione ha riconosciuto uno speciale permesso per tali soggetti e successivamente la Legge n. 228/2003 ha modificato alcuni articoli del codice penale allo scopo di inasprire le pene per gli autori di tali reati.

Per quanto concerne le vittime di mutilazioni genitali in ambito nazionale è la Legge n. 7/2006 che si propone di prevenire e combattere il fenomeno. Infine, la Convenzione di Istanbul, ratificata dall'Italia nell'anno 2013 e in ambito nazionale la successiva Legge n. 119 dello stesso anno si oppongono al fenomeno della violenza di genere contemplando tra le altre, le vittime di matrimoni forzati. Non va dimenticata la condizione dei "migranti anziani" che negli anni a venire vedrà numeri sempre crescenti che necessiteranno di risposte da parte del sistema di welfare nazionale. Da qui la complessità dell'integrazione di una vasta gamma di soggetti, che nella loro molteplicità oltre alle caratteristiche sociali e culturali, presentano molto spesso problematiche legate a disabilità e in ogni caso, per la loro particolare situazione, a disagi fisici e psichici. Si tratta di persone a cui l'ordinamento giuridico nazionale, così come quello internazionale, deve riconoscere particolari tutele e soprattutto renderle effettive, facendo sì che diventi possibile anche l'integrazione dei "vulnerabili" nella società di adozione.

Le normative a loro tutela sembrano sufficientemente ampie. A partire dal D.Lgs. 142/2015 che affronta il problema globalmente, seguono negli anni successivi il Decreto Legge 13/2017, il Decreto Legge 113/2018 e in ultimo il Decreto Legge 130/2020 che con visioni politiche diverse hanno tentato di trovare soluzioni adeguate. Già il D.Lgs.142/2015 aveva previsto l'attivazione di servizi speciali nei centri di accoglienza, di coloro che hanno diritto alla protezione internazionale anche secondo le indicazioni contenute nella Direttiva 2013/32/UE. Si tratta di soggetti portatori di esigenze e bisogni particolari che al di là dell'elencazione del decreto legislativo citato recano con sé un bagaglio di soggetti oltre il diritto alla protezione internazionale, cure mediche e un adeguato supporto psicologico garantito da personale specializzato. Dunque, se già l'accoglienza dei soggetti vulnerabili si presenta complessa, ancora di più lo è il processo di integrazione, l'inserimento lavorativo e più in generale sociale in una realtà politicamente, economicamente e culturalmente frammentata come quella italiana.

## **L'OGGETTO INIZIALE DELL'INVESTIGAZIONE EL OBJETO INICIAL DE LA INVESTIGACIÓN**

L'oggetto del presente lavoro riguarda il fenomeno delle persone di origine straniera con disabilità presenti in Italia. Tale fenomeno è ancora oggi qualcosa di poco conosciuto in quanto sono ancora pochi i dati a disposizione in grado di cogliere la doppia condizione di persona straniera e con

disabilità. Anche i riferimenti ad altri paesi europei scarseggiano. Ciò è dovuto sia alla differente terminologia impiegata per classificare il fenomeno sia a sistemi statistici nazionali non in sintonia tra loro. Nello specifico sono differenti anche i sistemi educativi nazionali, infatti in alcuni paesi esistono ancora le classi speciali, in altri come in Italia si persegue l'integrazione nelle classi ordinarie.

La Legge 286/98 (Testo Unico sull'immigrazione) ha previsto in principio la parità di trattamento con i cittadini italiani nell'accesso alle prestazioni di welfare, ma nei fatti tale parità è limitata da adempimenti burocratici riguardanti la regolarità e la tipologia di soggiorno.

L'analisi dei dati riguardanti il lavoro e la sanità segnalano come il rischio della discriminazione sia tutt'oggi fortemente reale. La scuola rappresenta il principale riferimento per le famiglie straniere con figli disabili, anche per quanto riguarda l'accesso al complesso sistema dei servizi territoriali. Eppure, si registra la mancanza di una progettazione mirata sulla doppia dimensione che caratterizza tali alunni: politica scolastica e prassi didattica sembrano riservare molta attenzione alla disabilità, ma scarsa considerazione alla diversa appartenenza culturale dello studente. Il presente progetto di ricerca si propone di conoscere in modo completo il fenomeno delle persone con disabilità di origine straniera, migranti o figli di migranti, presenti in Italia e di indagare sulle risposte che ad oggi, le istituzioni sono in grado di fornire, partendo dal sistema educativo nazionale passando per il difficile inserimento nel mondo del lavoro e analizzando, infine, le prestazioni di welfare attivabili per tali svantaggiati soggetti. La ricerca si propone quindi di colmare le lacune informative riguardanti il tema scelto al fine di avere contezza della situazione concreta e di disporre di nuovi elementi di conoscenza.

La finalità ultima della presente ricerca è quella di mettere a disposizione degli operatori del settore, cioè di tutti quei soggetti che sono chiamati a dare risposte concrete, dati, informazioni e strumenti per rendere finalmente effettivo l'esercizio dei diritti sociali e civili di persone che presentano questo doppio svantaggio.

Le ricerche finora effettuate sul tema hanno, in effetti, evidenziato come le persone migranti con disabilità affrontino problemi e discriminazioni in sostanziale solitudine. Si tratta di un fenomeno poco conosciuto nel suo complesso e per il quale né le istituzioni né le organizzazioni della società civile riescono ancora a fornire risposte adeguate. Il presente progetto di ricerca, dopo aver esaminato il tema e lo "stato dell'arte", cioè gli antecedenti esistenti in letteratura e aver formulato l'oggetto teorico di studio e l'ipotesi di partenza del progetto, individua la metodologia più indicata e gli strumenti più efficaci per la raccolta dei dati indispensabili a delimitare il fenomeno. In seguito si è stilata una pianificazione temporale della ricerca, scandita mese per mese, e infine si è calcolata una previsione dei costi necessari per l'effettuazione della ricerca.

L'oggetto della ricerca è ancora poco conosciuto, per cui lo "stato dell'arte" risulta essere assai limitato. I riferimenti scientifici sono calibrati separatamente sulla dimensione "della disabilità" o su quella della "migrazione". La maggior parte delle statistiche nazionali non forniscono dati e informazione in grado di cogliere la condizione di doppio svantaggio: persona disabile e straniera e quindi, in quanto tale, esposta a un doppio rischio di emarginazione. Ma negli ultimi anni sono stati avviate analisi e studi che uniscono le due dimensioni. In particolar modo in ambito scolastico. L'oggetto teorico di studio sarà quindi l'analisi dei processi di inclusione dei soggetti con disabilità di origine straniera, migranti o di seconda generazione nella realtà italiana. Si verificherà lo stato di attuazione di tali processi. Si partirà dall'ambito scolastico valutando nello specifico il grado di attuazione della Legge-Quadro 104/92 nella parte in cui prevede la sua estensione anche agli alunni

disabili di origine straniera. (art.3 c. 4). Prima di formulare in concreto un qualsivoglia progetto di ricerca è sempre necessario assumere un'ipotesi di partenza. L'ipotesi di partenza da cui muove la presente ricerca è che il processo di integrazione delle persone con disabilità di origine straniera, migranti o figli di migranti all'interno della società italiana sia ancora lungi dalla sua piena realizzazione. Pertanto si analizzeranno gli eventuali fattori che ostacolano tale processo e quelli che, al contrario, potrebbero facilitarlo. Tra i primi si cercherà di capire in che modo la scarsità delle risorse negli attuali tempi di crisi economica incida su tale integrazione. In particolare ci si soffermerà sull'ambito scolastico. Dunque, si cercherà di valutare la validità e l'adeguatezza di metodologie e strumenti attualmente in uso nella scuola italiana con la finalità ultima di capire se, la Legge-Quadro 104/92 che regola l'integrazione degli alunni disabili certificati, sia attuata nella parte in cui prevede che tale integrazione sia estesa anche agli stranieri (art.3 c.4). La presente ricerca si propone di formulare un quadro della situazione degli studenti di origine straniera in Italia con disabilità, partendo dal contesto locale. Nell'ambito di un progetto di ricerca assume importanza fondamentale la scelta delle metodologie, delle tecniche e degli strumenti più efficaci da utilizzare in rapporto agli obiettivi fissati.

La ricerca ha inteso raggiungere alcuni macro-obiettivi.

Descrivere il fenomeno disabilità e migrazione in Italia e portarlo all'attenzione dei leader associativi, degli operatori del settore, delle istituzioni e dell'opinione pubblica.

Presentare in modo chiaro le normative di settore a livello nazionale, e gli eventuali interventi promossi a livello regionale e locale.

Presentare situazioni esemplari di disagio e discriminazione vissuti da persone straniere con disabilità in Italia e buone prassi di intervento promosse da istituzioni statali, enti locali, associazioni e altre realtà di terzo settore per la promozione dei diritti delle persone straniere con disabilità.

Offrire alle associazioni di persone con disabilità linee guida e strumenti operativi e di supporto per la rappresentanza e tutela dei diritti delle persone con disabilità.

## **LA METODOLOGIA**

Il progetto di ricerca è stato costruito su tre assi fondamentali:

normativo, cercando di mettere in relazione i benefici e i servizi previsti dalla normativa italiana per le persone con disabilità con lo stato giuridico di persone straniere;

statistico - bibliografico, cercando di individuare le diverse fonti già oggi disponibili, per sistematizzare dati e informazioni sul fenomeno;

biografico, tentando di raccogliere testimonianze dirette e indirette di migranti con disabilità, nel contesto locale, da cui ricavare informazioni qualitative sulle condizioni di vita e sulla percezione della propria situazione da parte dei diretti interessati.

Nel concreto, in relazione agli obiettivi della presente ricerca, si ritiene opportuno utilizzare entrambi gli approcci metodologici principali, quantitativo e qualitativo, il primo di derivazione positivista, l'altro interpretativista, in un'ottica sinergica al fine di giungere alla più ampia conoscenza del fenomeno oggetto di indagine. Infatti, si reputa che l'utilizzo esclusivo di un solo metodo non permetterebbe di raggiungere un'adeguata conoscenza della tematica indagata. Occorre rilevare, prima di ogni altra cosa, i numeri del fenomeno, i dati socioanagrafici, studiare le variabili che influenzano, favorendo od ostacolando, il processo di integrazione e di inclusione di tali soggetti, prima che in ogni altro contesto, in ambito scolastico e individuare quelle che potrebbero contribuire all'efficacia di tali processi. Tale assunto richiede quindi l'utilizzo di entrambe le modalità di ricerca. Gli strumenti di tipo quantitativo come i questionari, si prestano maggiormente per la raccolta dei dati e per l'esame delle variabili e delle azioni messe in campo dalle istituzioni scolastiche e risultano indicati anche nella successiva fase di presentazione dei dati con l'uso di tabelle e schemi di immediata comprensione che assicurano anche la piena rappresentatività. Viceversa le tecniche di tipo qualitativo risultano più indicate per valutare le dinamiche relazionali all'interno di un'istituzione scolastica o di una singola classe e per cogliere gli aspetti emotivi e stabilire un'empatia tra ricercatore e soggetti osservati. Dunque, utilizzando l'approccio quantitativo si utilizzerà lo strumento dei questionari, mentre utilizzando quello qualitativo si procederà all'osservazione partecipante, alla formulazione di tests sociometrici e si predisporranno gruppi di discussione (focus groups) inerenti le tematiche connesse agli obiettivi della ricerca a cui parteciperanno operatori scolastici.

Il questionario è considerato uno strumento di raccolta delle informazioni definito come un insieme strutturato di domande e relative categorie di risposta strutturate a priori da chi lo costruisce, ovvero di domande "chiuse" dove all'intervistato viene richiesto di individuare tra le risposte presentate quella che più si avvicina alla propria posizione, e/o domande "aperte" che non prevedono delle risposte predeterminate (Zammuner, 1996). L'osservazione partecipante è una strategia di ricerca nella quale il ricercatore si inserisce in maniera diretta e per un periodo di tempo relativamente lungo in un determinato gruppo sociale preso nel suo ambiente naturale, instaurando un rapporto di interazione personale con i suoi membri, allo scopo di descriverne le azioni e di comprenderne mediante un processo di immedesimazione, le motivazioni (Corbetta, 1999).

Per quanto riguarda i Tests sociometrici, essi traggono spunto dagli studi del professor Moreno che, in proposito, definisce "sociometria" la scienza che tende a fornire una "misura" dell'uomo quale essere sociale che intrattiene relazioni con altri individui. La situazione sociometrica di un gruppo può essere valutata con talune opportune precauzioni, ricorrendo a un semplice test (Carlesso). Infine il Focus Group è una tecnica di ricerca sociale, che ha utilità pratica e implicazioni etiche. Serve ad approfondire un tema o particolari aspetti di un argomento, mediante un'intervista rivolta ad un gruppo omogeneo di persone. La caratteristica (e il pregio) del Focus Group sta proprio nell'interazione che si crea tra i partecipanti. Un'interazione che, se ben condotta, è capace di generare idee in misura assai maggiore rispetto alla tecnica classica dell'intervista «faccia a faccia» o del questionario (Migliorini- Rania 2001). Al fine della piena realizzazione del progetto si cercherà di costruire un gruppo di lavoro formato da operatori scolastici, docenti esperti nelle tematiche dell'handicap, in particolar modo docenti di sostegno, mediatori culturali e operatori delle ASL. Il progetto si rivolgerà agli studenti delle classi in cui sono inseriti soggetti disabili di origine straniera e prevederà anche il coinvolgimento attivo delle famiglie considerato fondamentale al fine della piena comprensione del fenomeno. Per portare a termine il presente lavoro di ricerca si stima siano necessarie risorse per complessivi euro 5000.

## **LA MODIFICA DELL'INIZIALE PROGETTO DI TESI**

### **LA MODIFICACIÓN DEL PROYECTO INICIAL DE TESIS**

Per la realizzazione dell'iniziale progetto di tesi fin qui esposto sono sorte nel corso del tempo molteplici difficoltà. Infatti, non è stato possibile effettuare la ricerca di campo che avrebbe dovuto prendere avvio nel contesto locale per la mancata disponibilità da parte di quei soggetti (in particolar modo le scuole del territorio) tramite i quali acquisire i necessari dati. Al tempo stesso l'iniziale intenzione di concentrare la ricerca esclusivamente sui "*migranti in condizione di disabilità*" si è rivelata inattuabile a causa delle esigue disponibilità delle fonti. Pertanto si è ritenuto, da un lato, di modificare l'ambito della ricerca, rendendola più significativa e completa andando oltre l'orizzonte dei soli "*migranti in condizione di disabilità*", allargandola anche ad altri soggetti vulnerabili che vivono all'interno dei flussi migratori, così come delineati dal D.Lgs. n. 142/2015: minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, vittime della tratta di esseri umani, persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, vittime di mutilazioni genitali. Dall'altro, si è reputato più proficuo modificare la ricerca in senso più giuridico, superando l'iniziale impostazione di tipo sociologico. Ciò ha ovviamente comportato un differente approccio metodologico.

Pertanto ci si è avvalsi delle metodologie proprie della ricerca giuridica, abbandonando quelle proprie della ricerca strutturata sul campo, sopra citate. In tal modo ci si è sforzati di fornire un'analisi il più possibile approfondita delle fonti internazionali e nazionali che tutelano i soggetti vulnerabili individuati dal D.Lgs. n. 142/2015 individuando le principali problematiche che si frappongono alla loro piena integrazione nella società italiana.

## **METODOLOGIA UTILIZZATA**

### **METODOLOGIA UTILIZADA**

La modifica dell'iniziale progetto di ricerca ha comportato una variazione della metodologia che ci si era proposti di utilizzare con la conseguente parziale correzione dei tre assi fondamentali (normativo, statistico-bibliografico e biografico) nei quali la ricerca avrebbe dovuto articolarsi.

Infatti, se da un lato venendo meno la ricerca di campo viene eliminata la linea di sviluppo biografica, dall'altro la ricerca resta articolata negli assi normativo (ponendo in relazione la normativa italiana per le persone disabili e per i soggetti vulnerabili con lo stato giuridico delle persone straniere) e

quello statistico-bibliografico (individuando le fonti disponibili per sistematizzare dati e informazioni sul fenomeno).

Trattandosi di una tesi essenzialmente giuridica il presente lavoro si sviluppa secondo i tre cardini della ricerca specificamente giuridica: l'analisi del testo giuridico, l'esame della dottrina e l'analisi della giurisprudenza.

## **PRIMA PARTE**

# **DISABILITA' E MIGRAZIONE: BASI TEORICHE E PROBLEMATICHE IN ITALIA E NELL'UE**

## **CAPITOLO I: L'Immigrazione in Italia**

### **CAPÍTULO I: La inmigración en Italia**

#### **1.1 I dati**

L'immigrazione in Italia appare come un fenomeno relativamente recente, che ha cominciato a raggiungere dimensioni significative nei primi anni settanta, per poi diventare un fenomeno caratterizzante della demografia italiana nei primi anni del XXI secolo, come riportato dal Dossier statistico immigrazione Caritas/Migrantes 2006.<sup>1</sup> Secondo la definizione fornita dall'ISTAT, la popolazione immigrata non va confusa con la popolazione straniera: la popolazione immigrata è composta da tutti i residenti che sono nati all'estero con cittadinanza straniera, anche se hanno successivamente acquisito la cittadinanza italiana; mentre la popolazione straniera è composta da tutti i residenti che hanno cittadinanza straniera, anche se sono nati in Italia (Bilancio demografico nazionale, in ISTAT, 15 giugno 2015).<sup>2</sup> Secondo l'Ufficio Statistico dell'Unione Europea, Eurostat, al 1° gennaio 2015 l'Italia era il quinto Paese dell'Unione europea per popolazione immigrata, ovvero nata all'estero, con 5,8 milioni di immigrati, dopo Germania (10,2 milioni), Regno Unito (8,4 milioni), Francia (7,9 milioni) e Spagna (5,9 milioni). Era invece il terzo Paese dell'Unione Europea per popolazione straniera, con 5 milioni di cittadini stranieri, dopo Germania (7,5 milioni) e Regno Unito (5,4 milioni) e davanti a Spagna (4,5 milioni) e Francia (4,4 milioni). Per numero di immigrati in percentuale rispetto al totale della popolazione residente, l'Italia si classificava al diciannovesimo posto (su 28) nell'Unione Europea (con il 9,5% di immigrati sul totale della popolazione), mentre per numero di stranieri all'undicesimo posto (con l'8,2% di stranieri). Anche il numero delle famiglie immigrate cresce costantemente, secondo stime Ismu su dati Orim 3 (Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità): all'inizio dell'anno 1998 erano 532.700, all'inizio del 2003 raggiungevano quota 806.900, all'inizio del 2008 superavano il milione (1.429.400) per attestarsi alla cifra di 1.791.500 all'inizio del 2013. I dati Eurostat aggiornati al 1° Gennaio 2017<sup>4</sup> attestavano che l'Italia era il quarto Paese Ue per popolazione immigrata con 6,1 milioni di immigrati dopo Germania (12,1 milioni), Regno Unito (9,3 milioni) e Francia (8,2 milioni) appena davanti alla Spagna (6,0 milioni). Per numero di stranieri (inclusi gli apolidi) l'Italia si classificava al quattordicesimo posto sui ventotto Paesi dell'Unione, nella percentuale rispetto alla popolazione residente (8,3 %). Gli stranieri residenti in Italia al 31 dicembre 2019 sono 5.039.637 (2.607.959 femmine e 2.431.678 maschi) e rappresentano complessivamente l'8,4% della popolazione totale residente, dieci anni prima erano solo 3.648.128.

---

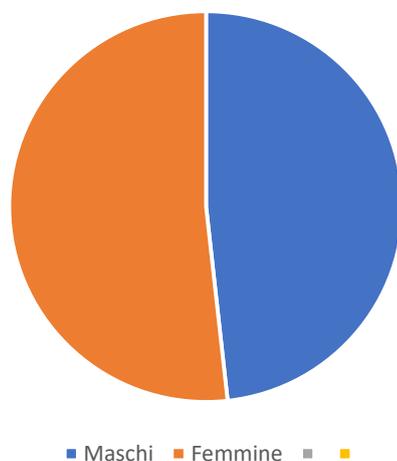
1 Immigrazione, D. S. (2006). Caritas/Migrantes. Roma: IDOS-Centro Studi e Ricerche.

2 Geraci, S., Castelli, F., & Egidi, S. Migrazione e salute: falsi miti e vere emergenze.

3 Ambrosini, M., & Bonizzoni, P. (2012). I nuovi vicini. Milan: ISMU-ORIM.

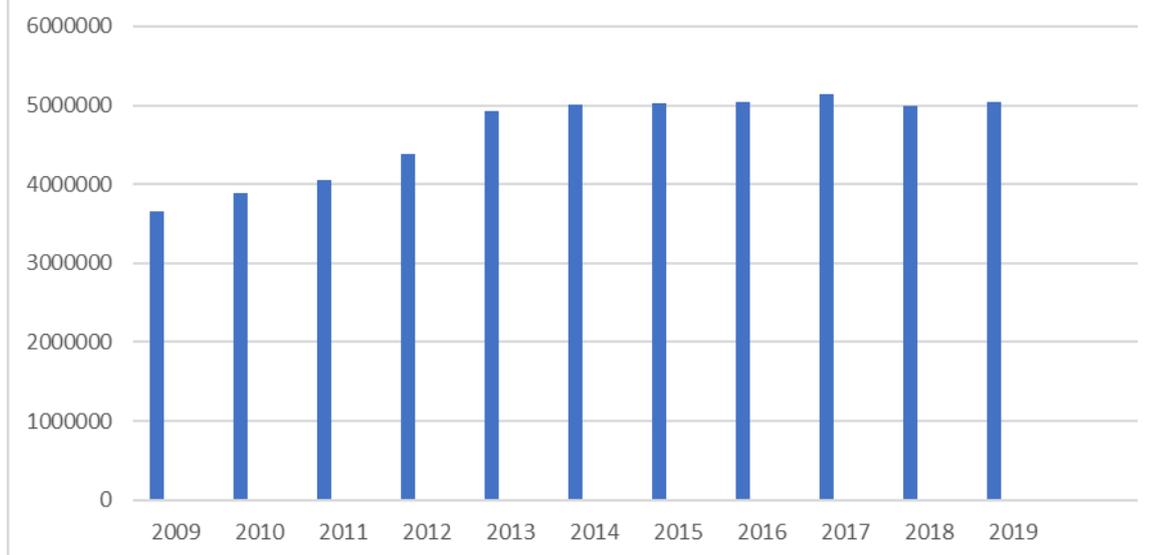
4 Marra, C. (2017). L'Italia tra immigrazione e trasformazioni sociali.

Distribuzione per sesso stranieri residenti  
al 1 Gennaio 2020 - Dati Istat



Fonte: Istat, Dossier statistico Immigrazione 2020.

Popolazione straniera in Italia 2009-2019  
Dati Istat



Fonte: Istat, Rapporto annuale 2019 – La situazione del Paese

## 1.2 Storia

L'Italia, fin dalla sua unità nel 1861, è stato un Paese di emigrazione e si stima che tra il 1876 e il 1976 partirono oltre 24 milioni di persone (con una punta massima nel 1913 di oltre 870.000 partenze), al punto che a tal proposito si parla di grande emigrazione o diaspora italiana<sup>5</sup>. Per tutto questo periodo, il fenomeno dell'immigrazione era stato invece pressoché inesistente, con le eccezioni delle migrazioni dovute alle conseguenze della seconda guerra mondiale, come l'esodo istriano o il rientro degli italiani dalle ex-colonie dell'Africa. Fenomeni tuttavia dal carattere episodico che non ponevano alcun problema d'integrazione dal punto di vista sociale o culturale.

L'Italia rimase ancora per molti anni un paese di migranti e quindi dal saldo migratorio negativo; il fenomeno dell'emigrazione cominciò ad affievolirsi decisamente solo a partire dagli anni sessanta, dopo gli anni del miracolo economico (1958-1963).<sup>6</sup> In particolare, solo nel 1973, l'Italia ebbe per la prima volta un leggerissimo saldo migratorio positivo (101 ingressi ogni 100 espatri), caratteristica che sarebbe diventata costante, amplificandosi sempre più negli anni a venire. Ma tuttavia in tale periodo gli ingressi erano ancora in gran parte costituiti da emigranti italiani<sup>7</sup> che rientravano nel Paese, piuttosto che da stranieri. Il flusso di stranieri iniziò a prendere consistenza solo verso la fine degli anni settanta, sia per la "politica delle porte aperte" praticata dall'Italia, sia per le contemporanee politiche restrittive adottate da altri paesi. Nel 1981, il primo censimento Istat degli stranieri in Italia<sup>8</sup> calcolava la presenza di 321.000 stranieri, di cui circa un terzo "stabili" e il rimanente "temporanei". Un anno dopo, nel 1982 veniva proposto un primo programma di regolarizzazione degli immigrati privi di documenti, mentre nel 1986 fu varata la prima legge in materia (L. 943 del 30.12.1986) con l'obiettivo di garantire ai lavoratori extracomunitari gli stessi diritti dei lavoratori italiani. Nel 1991 a distanza di 10 anni dal primo censimento Istat, il numero di stranieri residenti era di fatto raddoppiato, passando a 625.000 unità. Negli anni novanta, infatti, il saldo migratorio ha continuato a crescere diventando il solo responsabile della crescita della popolazione italiana. Nel 1990 veniva emanata la cosiddetta legge Martelli, con l'obiettivo di introdurre per la prima volta una programmazione dei flussi d'ingresso, e di procedere ad una sanatoria per i migranti che si trovavano già nel territorio italiano: allo scadere dei sei mesi previsti vennero regolarizzati circa 200.000 stranieri, la maggior parte provenienti dal Nordafrica. L'anno seguente l'Italia dovette fronteggiare la prima "immigrazione di massa", dall'Albania (originata dal crollo del blocco comunista), risolta con accordi bilaterali. Negli anni seguenti ulteriori accordi bilaterali verranno stipulati con altri Paesi, principalmente dell'area mediterranea. Secondo dati stimati dalla Caritas, nel 1996 erano presenti in Italia 924.500 stranieri. Il 1993 è l'anno in cui per la prima volta il saldo naturale diventa negativo.

È con la legge Turco-Napolitano del 1998, che si prova a regolamentare ulteriormente i flussi in ingresso, cercando tra l'altro di scoraggiare l'immigrazione clandestina e istituendo, per la prima volta

---

<sup>5</sup> Sanfilippo, M. (2011). Il fenomeno migratorio italiano: storia e storiografia. Miranda, A., Signorelli, A. (a cura di). Pensare e ripensare le migrazioni, Palermo, Sellerio, pp. 245-272.

<sup>6</sup> Baldi, S., & De Azevedo, R. C. (1999). La popolazione italiana verso il 2000: storia demografica dal dopoguerra ad oggi (Vol. 354). Il mulino.

<sup>7</sup> Chiara L, Frisone F. (2016). Immigrazione ed emigrazione in Italia, in Immigrazione e condizione giuridica dello straniero a cura di Moschella G. e Buscema L., Roma. Aracne.

<sup>8</sup> DELL'ISTAT, C. A. M. P. I. O. N. A. R. I. E. IL SISTEMA DI CONTROLLO DELLE INDAGINI CAMPIONARIE DELL'ISTAT: LINEE DI RICERCA E PRINCIPALI CONTRIBUTI DEL PROGETTO «QUALITÀ DI DATI». ANNALI DI STATISTICA, p. 259.

in Italia, i centri di permanenza temporanea per gli stranieri "sottoposti a provvedimenti di espulsione". La materia sarà tuttavia nuovamente regolamentata nel 2002, con la cosiddetta legge Bossi-Fini, che prevede, tra l'altro, anche la possibilità dell'espulsione immediata dei clandestini da parte della forza pubblica. Alla data del censimento della popolazione del 2001 risultavano presenti in Italia 1.334.889 stranieri. Le comunità maggiormente rappresentate erano quella marocchina (180.103 persone) e albanese (173.064); tale valore, nel 2005 era giunto a 1.990.159, mentre i numeri delle comunità albanese e marocchina erano saliti, rispettivamente a 316.000 e 294.000 persone.

### 1.3. L'Immigrazione negli anni più recenti

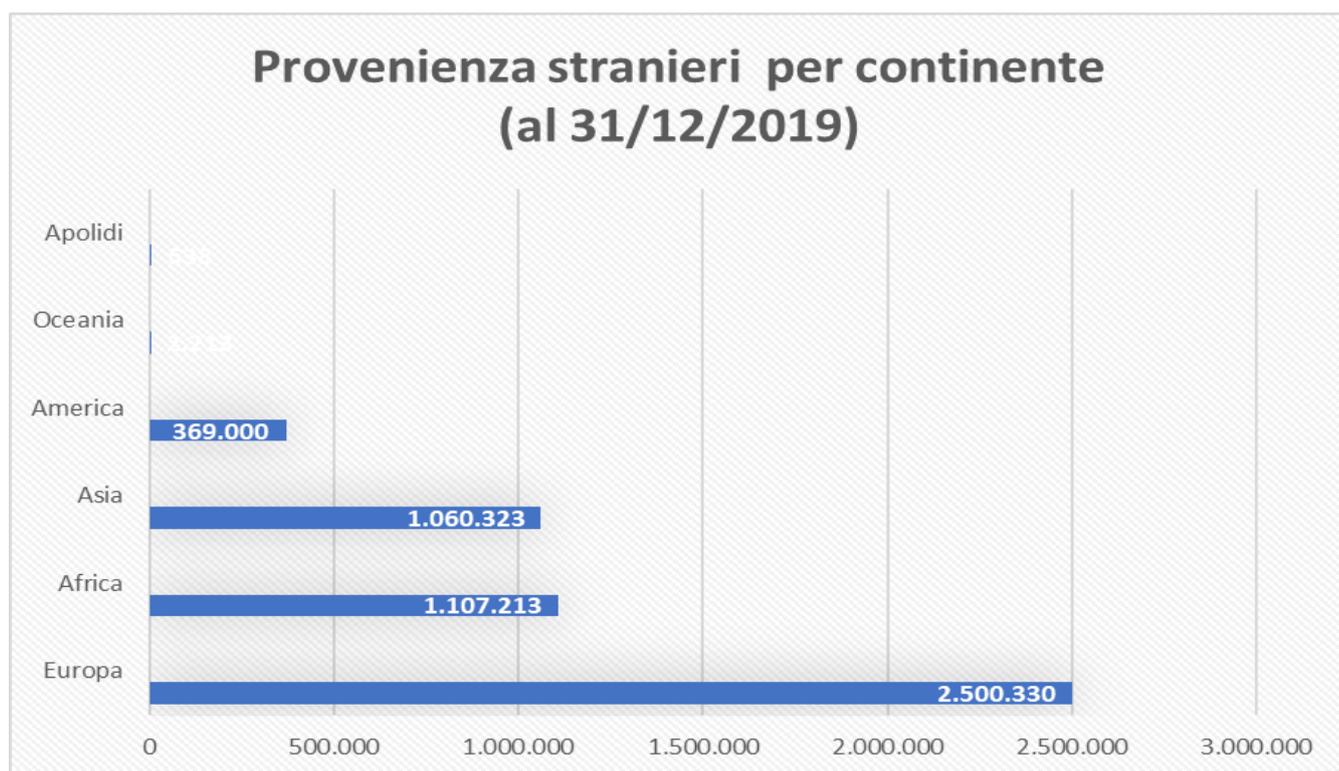
Al 31 dicembre 2016, secondo i dati riportati nel Dossier statistico immigrazione curato dal Centro studi e ricerche IDOS, il numero dei cittadini stranieri residenti in Italia (5.047.028) è aumentato di appena 20.875 persone rispetto al 2015; eppure tra sbarchi, altri flussi in arrivo e cancellazioni anagrafiche, i movimenti migratori hanno interessato quasi 1 milione di persone. L'esiguo aumento netto di questa popolazione è stato anche determinato dal gran numero di acquisizioni della cittadinanza italiana come riportato dal Dossier statistico immigrazione curato dal Centro studi e ricerche IDOS per l'anno 2017. Secondo i dati Istat invece alla data del 1° gennaio 2016, risultavano regolarmente residenti in Italia 5.026.153 cittadini stranieri, pari all'8,3% della popolazione residente totale (60.665.551 individui), praticamente invariati rispetto all'anno precedente (+0,23%, pari a 11.716 individui).

L'incremento nel corso degli anni è in ogni caso dovuto ad un incremento della popolazione straniera residente determinato sia dal saldo migratorio positivo tra immigrati ed emigrati stranieri, sia dal saldo naturale positivo tra nati e morti. Per quanto riguarda il primo, i nuovi arrivi di immigrati stranieri dall'estero sono in calo da alcuni anni (da 530.456 nel corso del 2007 a 250.026 nel corso del 2015), ma continuano a superare gli stranieri emigrati (44.696 nel 2015). Per quanto concerne il saldo naturale, nel corso del 2015 ci sono stati 72.096 nati stranieri (il 14,8% dei nati, anch'essi in diminuzione rispetto ai due anni precedenti) contro 6.497 morti. È da sottolineare che il dato complessivo dei cittadini stranieri presenti nel territorio nazionale è stato corretto al ribasso in seguito al censimento generale ISTAT del 2011 della popolazione italiana, secondo il quale risultavano presenti 4.029.145 stranieri (6,8% della popolazione) alla data del 9 ottobre 2011, valore triplicato rispetto a quello del precedente censimento dell'ottobre del 2001, quando i cittadini stranieri risultavano essere 1.334.889 (2,3%). Da notare che i dati risultanti da censimenti e anagrafi comunali non sono perfettamente coincidenti in quanto queste ultime non sempre risultano aggiornate nei dieci anni che intercorrono tra un censimento e l'altro. I dati sui cittadini stranieri residenti non includono gli stranieri naturalizzati italiani e i cittadini stranieri irregolari. Secondo il censimento della popolazione del 2011, gli stranieri naturalizzati italiani erano 607.394. Le acquisizioni di cittadinanza risultano in costante aumento, da 4.158 nel 1991, a 10.401 nel 2001, a 65.383 nel 2012, fino a 178.035 nel 2015 (+37% rispetto al 2014). A titolo di paragone, si noti che nel 2014 le acquisizioni di cittadinanza in Italia (129.000) sono state, in numeri assoluti, meno che in Spagna (206.000) ma più o meno in linea con quelle registrate in Germania (111.000), Francia (106.000) e Regno Unito (126.000). Tra coloro che hanno acquisito la cittadinanza italiana nel 2015, il 20% era precedentemente cittadino albanese e il 18% marocchino, ovvero apparteneva alle due comunità straniere di più antico insediamento in Italia. Gli anni successivi hanno fatto registrare un andamento altalenante del numero degli stranieri residenti. L'Istat, infatti, rileva che, se al 31 Dicembre 2016 sono 5.047.028, al 31 Dicembre 2017 diventano 5.144.440, all'1° Gennaio 2019 scendono a 4.996.158 per poi risalire a 5.039.637 alla data dell'1° Gennaio 2020 e scendere leggermente a 5.035.643 il 1° Gennaio 2021 (8,5% della popolazione residente).

## 1.4 Provenienza

Analizzando la provenienza dei cittadini stranieri regolarmente residenti, si nota come negli ultimi anni ci sia stato un forte incremento dei flussi provenienti dall'Europa orientale, che hanno superato quelli relativi ai paesi del Nordafrica, molto elevati fino agli anni novanta. Ciò è dovuto in particolare al rapido incremento della comunità rumena in Italia, che, in particolare nel 2007, è all'incirca raddoppiata, passando da 342.000 a 625.000 persone e rappresentando quindi la principale comunità straniera in Italia. Ciò è dipeso, verosimilmente, dall'ingresso della Romania nell'Unione europea e dall'affinità linguistica. Secondo i dati Istat, al 1° gennaio 2016 risiedevano in Italia quasi 1,2 milioni di cittadini rumeni, che costituiscono il 23% della popolazione straniera in Italia e circa l'1,97% sul totale della popolazione residente in Italia; ciò fa sì che in Italia risieda quasi il 45% dei circa 2,5 milioni di cittadini della Romania espatriati residenti nell'Unione europea.

Dopo quella rumena le principali comunità straniere presenti in Italia sono quella albanese (9,3% della popolazione straniera), marocchina (8,7%), cinese (5,4%) ed ucraina (4,65%). Al 1° gennaio 2016, poco più del 30% dei residenti stranieri sono cittadini di un Paese dell'Unione europea, e oltre il 50% sono cittadini di Paesi europei non facenti parte di essa. I cittadini di Stati africani sono circa il 20% del totale, così come i cittadini di Stati asiatici. Per quanto concerne il numero di cittadini stranieri residenti in Italia le comunità che hanno registrato un aumento maggiore, negli anni 2005, 2010 e 2016 provengono dall'Est Europa (Romania, Bulgaria, Moldavia, Ucraina e Polonia) e dall'Asia meridionale (rispettivamente, India, Bangladesh, Pakistan e Sri Lanka). Più contenuto, invece, è stato l'aumento della popolazione straniera di origine albanese e marocchina, comunità che hanno visto il picco degli ingressi in anni precedenti, anche per effetto delle naturalizzazioni. Un discorso a parte merita la comunità zingara sul territorio italiano, ripartita tra Rom (più diffusa al Centro-Sud e con maggiore propensione alla sedentarizzazione) e in minor misura Sinti (soprattutto al Nord, ma con forte tendenza al nomadismo). Stime approssimative riportano 120.000 unità, di cui circa 70.000 di cittadinanza italiana. Quanto alla provenienza raggruppata per continente al 31/12/2019 la composizione risulta la seguente: Europa 2.500.330, Africa 1.107.213, Asia 1.060.323, America 369.020, Oceania 2.213, Apolidi 538.



Fonte: Istat, Dossier statistico Immigrazione 2020.

Nel biennio 2015-2017 le comunità che hanno avuto un incremento sono state nell'ordine Nigeria (24%), Pakistan (12%), Egitto (9%), Senegal (8%), Cina (6%), Bangladesh (6%), Ucraina (4%), Sri Lanka (4%), Bulgaria (4%), Romania (3%), India (2%), mentre le comunità maggiormente rappresentative in Italia al 31 Dicembre 2019 divise per continente risultano essere:

#### EUROPA

Romania	1.145.718
Albania	421.591
Ucraina	228.560
Moldavia	118.516
Polonia	86.743
Bulgaria	56.645
Macedonia del Nord	55.816
Kosovo	38.645
Federazione Russa	37.424
Germania	35.316

Repubblica di Serbia	33.322
Francia	29.721
Regno Unito	29.654
Spagna	25.954
Bosnia -Erzegovina	21.911
Turchia	19.168
Croazia	16.285
Bielorussia	8.808
Paesi Bassi	8.283
Slovacchia	7.976
Ungheria	7.927
Svizzera	7.703
Grecia	7.627
Portogallo	6.476
Austria	6.078
Belgio	5.824
Repubblica Ceca	5.392
Lituania	5.249
Svezia	3.159
Irlanda	3.076
Lettonia	2.886
Slovenia	2.391
Danimarca	2.018
Montenegro	1.942
Finlandia	1.664
Estonia	1.245
San Marino	1.132
Norvegia	1.068
Malta	712
Lussemburgo	255

Cipro	247
Islanda	141
Principato di Monaco	24
Liechtenstein	19
Andorra	12
Città del Vaticano	7
AFRICA	
Marocco	414.249
Egitto	128.095
Nigeria	113.049
Senegal	106.198
Tunisia	93.350
Ghana	49.543
Costa d'Avorio	30.038
Gambia	21.336
Mali	19.350
Algeria	18.468
Camerun	15.329
Burkina Faso	13.979
Guinea	12.213
Somalia	8.515
Eritrea	8.035
Etiopia	6.897
Togo	5.605
Mauritius	5.465
Capo Verde	3.961
Repubblica Democratica del Congo	3.522
Repubblica del Congo	3.084
Libia	2.667

Benin	2.528
Kenya	2.416
Sudan	2.390
Guinea Bissau	2.252
Sierra Leone	2.102
Niger	1.628
Madagascar	1.514
Liberia	1.274
Angola	1.198
Tanzania	1.143
Mauritania	728
Sud Africa	658
Burundi	653
Uganda	557
Ruanda	529
Ciad	453
Seychelles	415
Gabon	396
Mozambico	340
Zambia	238
Zimbabwe	197
Guinea Equatoriale	193
Repubblica Centrafricana	176
Sud Sudan	98
Malawi	62
Sao Tomè e Principe	28
Gibuti	24
Namibia	20
Lesotho	18
Eswatini	17

Botswana	11
Comore	9
ASIA	
Repubblica Popolare Cinese	288.923
Filippine	157.665
India	153.209
Bangladesh	138.895
Pakistan	121.609
Sri Lanka	107.598
Georgia	15.667
Repubblica Islamica dell'Iran	12.866
Afghanistan	11.121
Giappone	7.481
Siria	6.356
Thailandia	5.692
Iraq	5.408
Libano	3.855
Repubblica di Corea	3.783
Indonesia	2.923
Israele	2.130
Kazakistan	1.853
Nepal	1.705

Kirghizistan	1.597
Giordania	1.524
Vietnam	1.455
Armenia	1.214
Uzbekistan	1.128
Territori dell'Autonomia Palestinese	1.036
Taiwan	642
Azerbaigian	552
Malesia	494
Myanmar	324
Yemen	285
Mongolia	196
Singapore	195
Cambogia	192
Arabia Saudita	155
Repubblica Democratica Popolare di Corea	104
Timor Est	88
Laos	69
Tagikistan	66
Qatar	64
Turkmenistan	58
Kuwait	37
Oman	35

Bhutan	20
Bahreïn	17
Emirati Arabi Uniti	15
Maldiva	15
Brunei	7

## AMERICA

Perù	91.662
Ecuador	72.644
Brasile	51.790
Repubblica Dominicana	29.111
Cuba	22.311
Colombia	18.053
El Salvador	16.270
Stati Uniti d'America	15.393
Bolivia	13.141
Venezuela	10.316
Argentina	9.117
Messico	4.567
Cile	3.017
Honduras	2.461
Canada	2.170
Paraguay	1.750
Uruguay	1.251

Dominica	1.024
Guatemala	837
Nicaragua	700
Costa Rica	476
Panama	348
Haiti	306
Giamaica	116
Trinidad e Tobago	41
Guyana	32
Belize	20
Bahamas	17
Barbados	17
Santa Lucia	17
Antigua e Barbuda	13
Suriname	10
Grenada	9
Saint Vincent e Grenadine	7
Saint Kitts e Nevis	6
OCEANIA	
Australia	1.749
Nuova Zelanda	345
Samoa	46
Papua Nuova Guinea	26
Figi	23
Tonga	13

Isole Salomone	3
Vanuatu	3
Kiribati	2
Isole Marshall	2
Tuvalu	1

APOLIDI

Apolidi	538
---------	-----

## 1.5 Distribuzione

La distribuzione dei cittadini stranieri sul territorio italiano è fortemente disomogenea: nel Nord-ovest risiede il 34,1% degli stranieri, nel Nord-est il 24,5%, nel Centro il 25,4% e nel Mezzogiorno e isole il 15,9%. Nel 2015, tuttavia, come già negli anni precedenti, l'aumento della popolazione straniera è stato più consistente nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord. Nel 2018 il totale degli immigrati presenti in Italia di età superiore a 15 anni risulta essere complessivamente 5.028.552, di cui 1.697.576 nel Nord- Ovest, 1.203.609 nel Nord-Est, 1.026.931 nel Sud e Isole e 909.885 nel Centro. All'interno di tale distribuzione si nota, inoltre una forte disparità tra i capoluoghi di provincia, dove si registra una maggiore presenza e le zone rurali. Tra le province italiane, quella con la comunità straniera più numerosa è al 1° gennaio 2016, quella di Roma (529mila), seguita da quella di Milano (446mila), quindi le province di Torino (222mila) e Brescia (164mila). I comuni italiani con più cittadini stranieri residenti in termini assoluti, al 1° gennaio 2016, erano nell'ordine:

Roma (365.181)  
Milano (254.522)  
Torino (137.902)  
Firenze (59.827)  
Bologna (58.873)  
Genova (54.152)  
Napoli (52.452)  
Brescia (36.527)  
Verona (36.505)  
Prato (34.794)  
Venezia (33.783)  
Padova (33.395)  
Parma (30.687)

Dopo un biennio, al 1° Gennaio 2018 i residenti stranieri negli stessi comuni erano:

Roma (385.559)  
Milano (262.521)  
Torino (133.546)  
Firenze (59.992)  
Bologna (59.698)  
Napoli (58.203)  
Genova (55.947)

Prato (38.199)  
Brescia (36.354)  
Venezia (36.051)  
Verona (35.639)  
Padova (33.555)  
Parma (32.306).

Le Province e le Città metropolitane italiane con maggiore popolazione di stranieri residenti, al 1° gennaio 2018 risultavano essere:

Città metropolitana di Roma (556.794)  
Città metropolitana di Milano (459.109)  
Città metropolitana di Torino (220.403)  
Provincia di Brescia (156.068)  
Città metropolitana di Napoli (131.757)  
Città metropolitana di Firenze (131.322)  
Provincia di Bergamo (120.263)  
Città metropolitana di Bologna (118.792)  
Provincia di Verona (105.460)

I capoluoghi di provincia italiani con la più alta percentuale (superiore al 15%) di stranieri residenti sul totale della popolazione, al 31 dicembre 2019 risultano:

Prato (21,7%)  
Milano (20,1%)  
Piacenza (19,2%)  
Brescia (19,2%)  
Parma (17,4%)  
Padova (17,0%)  
Bergamo (16,5%)  
Reggio nell'Emilia (16,4%)  
Modena (16,1%)  
Cremona (15,8%)

Firenze (15,7%)  
 Novara (15,6%)  
 Vicenza (15,6%)  
 Bologna (15,5%)  
 Torino (15,2%)

Per quanto riguarda, i dati Istat relativi alla distribuzione per Regione della popolazione straniera residente al 1°Gennaio 2020 in termini assoluti risultano i seguenti:

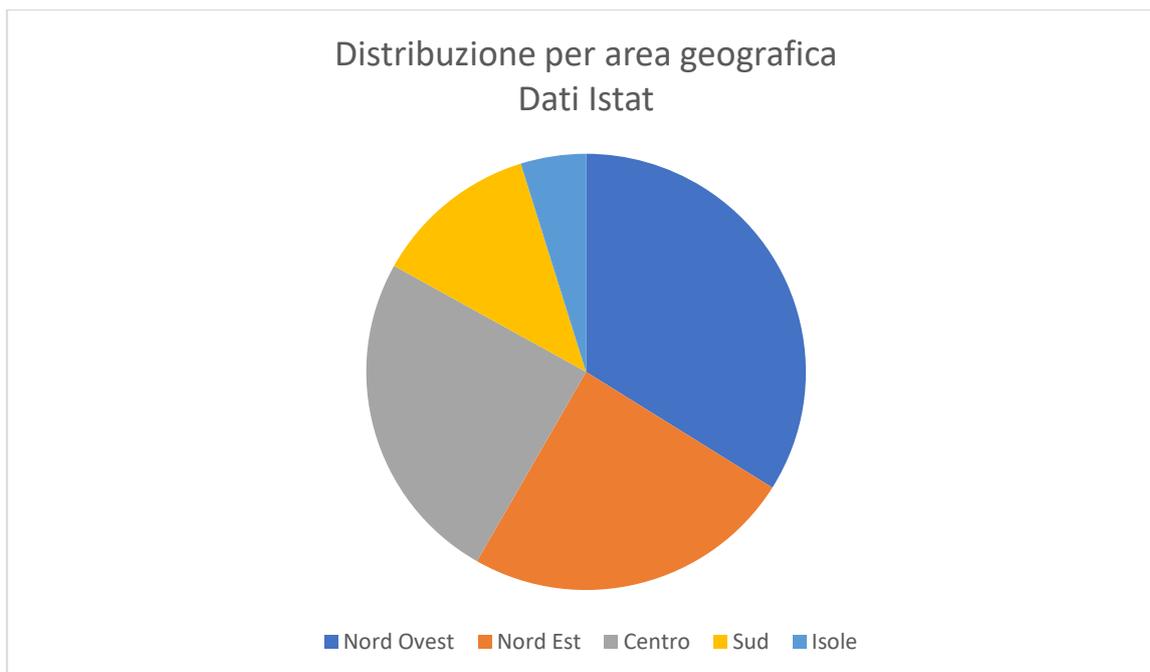
Lombardia	1.149.065
Lazio	629.171
Emilia Romagna	537.590
Veneto	485.972
Piemonte	411.936
Toscana	398.111
Campania	254.791
Sicilia	189.713
Liguria	139.509
Puglia	133.690
Marche	130.595
Friuli Venezia Giulia	107.265
Calabria	103.395
Trentino Alto Adige	97.136
Umbria	92.399
Abruzzo	83.504
Sardegna	52.329
Basilicata	22.569
Molise	12.768
Valle d'Aosta	8.129

Mentre il dato percentuale dei cittadini stranieri sulla popolazione totale risulta essere il seguente:

Emilia Romagna	12,04%
Lombardia	11,46%
Lazio	10,93%
Toscana	10,78%
Umbria	10,62%
Veneto	9,96%
Piemonte	9,55%
Liguria	9,15%
Trentino Alto Adige	9,01%
Friuli Venezia Giulia	8,89%
Marche	8,63%
Valle d'Aosta	6,50%
Abruzzo	6,45%
Calabria	5,46%
Campania	4,46%
Molise	4,25%
Basilicata	4,08%
Sicilia	3,89%
Puglia	3,38%
Sardegna	3,25%

Mentre il dato (in termini assoluti) raggruppato per aree geografiche risulta il seguente:

Nord Ovest	1.708.639
Nord Est	1.227.963
Centro	1.250.276
Sud	610.717
Isole	242.042



Fonte: Istat, stranieri residenti al 1° Gennaio 2020 - Cittadinanza

### 1.6 Appartenenza religiosa

L'islam è la religione più diffusa tra la popolazione straniera dopo il cristianesimo. Secondo l'ultima indagine ISTAT, condotta tra il 2011 ed il 2012, oltre la metà dei cittadini stranieri residenti in Italia con più di 6 anni di età si dichiara cristiano (56,4%). La seconda comunità religiosa tra gli stranieri è invece costituita dai musulmani (26,3%), mentre i buddisti sono circa il 3% ed il 7,1% invece si dichiara ateo. I 4.570.317 immigrati censiti in Italia a quella data risultavano infatti così suddivisi:

**Cristiani:** 2.052.000, di cui:

Ortodossi: 983.000, in prevalenza romeni (62%)

Cattolici: 913.000, in prevalenza romeni e sudamericani

Protestanti: 98.000, in prevalenza romeni (17%)

**Musulmani:** 957.000, in prevalenza marocchini (35%) ed albanesi (15%)

**Atei / Non religiosi:** 258.000, in prevalenza cinesi (25%) e albanesi (24%)

**Buddisti:** 102.000, in prevalenza cinesi (64%)

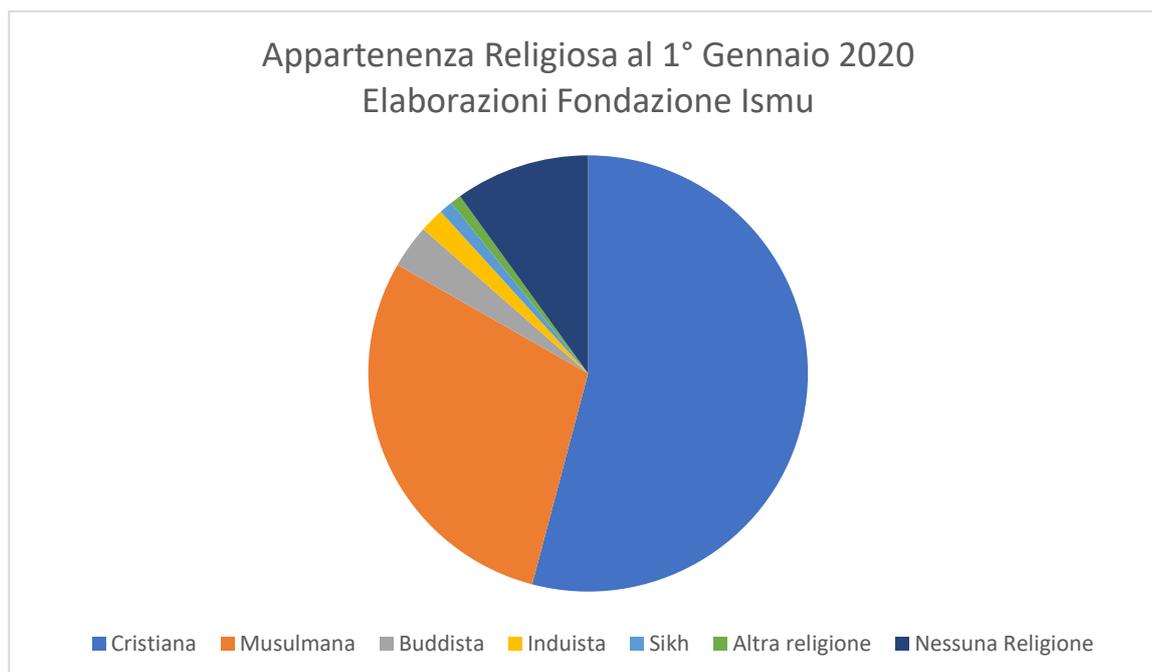
**Altri:** 142.000

**Non risponde:** 124.000

Fonte: Istat, dossier statistico- Report 2011-2012

Se invece si considera, la religione alla quale i genitori educano i propri figli (0-5 anni), il 41% dei bambini segue la fede musulmana contro il 37% di cristiani (in prevalenza cattolici e in misura minore ortodossi). Il 6% dei bambini non riceve invece nessuna educazione religiosa.

Secondo le più recenti elaborazioni di Fondazione ISMU (sulla base di dati Istat e dell' Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multiethnicità) al 1° gennaio 2020 la maggioranza assoluta degli stranieri residenti in Italia è di religione cristiana. Essi rappresentano il 54,1% del totale dei residenti stranieri, di cui in particolare 29,3% ortodossi, 20,1% cattolici, 3,1% evangelici. Il 29,2% del totale sono i musulmani, il 3,2% i buddisti, 1,8% gli induisti, 1,0% i sikh, 0,8 gli appartenenti ad altra religione e il 9,9 coloro che dichiarano di non appartenere ad alcuna religione.



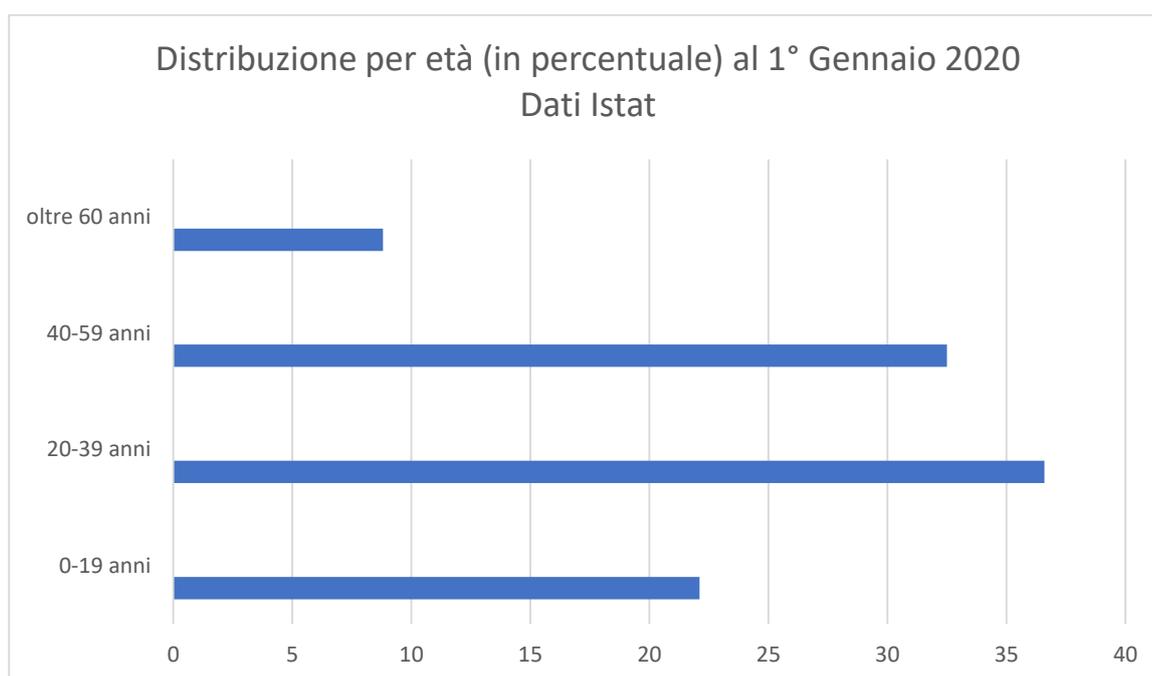
Fonte: Elaborazione Fondazione Ismu su dati Istat e Orim.

### 1.7 Età

Nel 2010, gli stranieri residenti in Italia risultavano significativamente più giovani dei cittadini italiani, con un'età mediana di 32,5 anni contro 44,3. Secondo il *“Rapporto Istat. La popolazione straniera residente in Italia al 1° Gennaio 2010”*<sup>9</sup> si tratta della quarta comunità straniera più giovane tra i Paesi dell'Unione europea contro la seconda popolazione nazionale più vecchia (dopo la Germania). Nel 2009 i minorenni erano 932.675 (il 22% del totale) mentre gli stranieri nati in Italia (le cosiddette seconde generazioni) erano ormai 573.000, cioè il 13,5% del totale degli stranieri. In particolare, gli stranieri nati in Italia nel 2010 hanno rappresentato il 14% del totale delle nascite, un'incidenza circa doppia rispetto a quella degli stranieri sul totale della popolazione residente. La presenza di allievi privi di cittadinanza italiana è in costante aumento nel sistema scolastico italiano, rappresentando oggi il 9%, con punte prossime al 10% nella scuola dell'obbligo. La loro presenza però è concentrata soprattutto nelle regioni settentrionali e in particolare in alcune aree urbane, cosicché in talune scuole la percentuale risulta significativamente più elevata. Questi alunni

9 Gabrielli, D., & Albani, M. (2010). La popolazione straniera residente in Italia al 1 gennaio 2010. Sistema Statistico Nazionale. Istituto Nazionale di Statistica.

rappresentano oltre 200 paesi, sebbene il 45% di loro proviene da soli 3 Stati (Romania, Marocco e Albania). Circa l'81% di loro proviene da 19 Stati (Romania, Albania, Marocco, Cina, Moldavia, Filippine, India, Ucraina, Ecuador, Perù, Tunisia, Pakistan, Macedonia, Egitto, Bangladesh, Senegal, Nigeria, Polonia, Ghana). Quasi la metà di questi alunni, oltre 371.000, sono nati e cresciuti in Italia, parlano l'italiano come prima lingua e/o sono bilingui. Essi hanno lo status di "straniero" in base ad una legislazione basata principalmente sullo "ius sanguinis" e non sullo "ius soli". Quest'ultimo risulta vigente e comunque condizionato in pochi paesi europei (Grecia, Francia, Portogallo, Irlanda, Regno Unito e Finlandia). Al 1° Gennaio 2020, secondo dati Istat, la percentuale di popolazione straniera con età sotto anni 20 era il 22,1%, tra i 20 e i 39 anni il 36,6%, tra i 40 e i 59 il 32,5% e infine da 60 anni in su l'8,8%.



Fonte: Rapporto Istat, Censimento della popolazione demografica – Anno 2020

### 1.8 Titolo di studio e condizione economica

La popolazione straniera residente in Italia ha un livello di educazione simile a quello della popolazione Italiana. Fonti Istat riportano che nel 2012 su un totale di 3 639 227 cittadini stranieri erano 407.221 quelli in possesso di laurea, 1.397.134 quelli in possesso di diploma di scuola superiore, 985.127 quelli che hanno conseguito la licenza media, 326.671 quelli in possesso della licenza elementare e 523.074 quelli privi di titolo di studio.



Fonte: Istat, Report 2012 (pubblicato Ottobre 2013)

Un rapporto dell'Istat relativo agli anni 2008/2009<sup>10</sup> sugli stranieri nati all'estero e residenti in Italia rileva che due terzi sono immigrati per motivi di lavoro. Le condizioni economiche delle famiglie straniere sono in generale peggiori di quelle delle famiglie italiane. Infatti, le prime dispongono di un reddito netto mediano di 14.469,00 euro contro i 24.631 dei secondi. Le famiglie con un reddito netto più vicino a quello delle famiglie italiane sono, tra le comunità più numerose, quelle albanesi (70,1% rispetto al reddito medio delle famiglie italiane), filippine (68,3%) e cinesi (67,1%). Al contrario, quelle più lontane dal tenore di vita degli italiani sono le famiglie ucraine (40,8%), moldave (48,6%) e romene (47,6%). Nel complesso, quasi la metà (49,1%) delle famiglie composte da soli stranieri è a rischio povertà (tale percentuale è il 17,4% per le famiglie di soli italiani). Come nel caso degli italiani, tuttavia, il rischio povertà è considerevolmente più elevato al Sud che al Centro o al Nord. Tuttavia, le condizioni economiche degli stranieri migliorano con l'allungarsi della permanenza in Italia. Infatti, il reddito di una famiglia di soli stranieri residente nel Paese da più di 12 anni è in media superiore del 40% rispetto a quello di una famiglia arrivata da soli due anni. Inoltre, le entrate delle famiglie straniere dipendono per oltre il 90% da redditi da lavoro, mentre per le famiglie italiane tale quota si attesta solo al 63,8%. I redditi da capitale incidono appena per l'1,1% (contro il 5,5%) e le pensioni contano solo per l'1,9% (contro quasi il 30% delle famiglie italiane). Ma c'è da aggiungere anche un altro dato significativo: nel 2015 gli occupati stranieri hanno prodotto una ricchezza per un valore di 127 miliardi di euro, vale a dire l'8,8% della ricchezza complessiva, e hanno dichiarato in media redditi di 11.752 euro annui a testa, pari a un totale di 27,3 miliardi di euro. Inoltre, essi hanno versato Irpef per complessivi 3,2 miliardi di euro, in media 2.265 euro a testa (gli italiani 5.178 euro). Anche l'inserimento bancario degli immigrati risulta in continua crescita. Per il Cespi<sup>11</sup> (centro studi politica internazionale) nel 2015 erano 2.515.100 i conti correnti intestati a cittadini immigrati presso

<sup>10</sup> Istat. (2011). I redditi delle famiglie con stranieri.

<sup>11</sup> Zupi M. Osservatorio Regionale: le diaspore dei paesi brics in Focus Migrazioni internazionali ottobre-dicembre 2015, focus, n.23 Cespi per l'Osservatorio di Politica Internazionale, a cura di M. Zupi, Camera dei Deputati, Servizio studi, Dipartimento Affari Esteri, Roma.

le banche italiane e BancoPosta, con il coinvolgimento del 73% della popolazione adulta (nel 45% dei casi donne). L'evoluzione è stata positiva anche per quanto riguarda altri prodotti bancari, creditizi e assicurativi. Notevole continua a essere anche il beneficio finanziario assicurato dagli immigrati ai conti pubblici, compreso tra 2,1 e 2,8 miliardi di euro a seconda del metodo di calcolo. Si tratta di una valutazione<sup>12</sup> condotta da diversi anni dagli esperti del Centro Studi IDOS e della Fondazione Leone Moressa di Mestre. Considerata la più giovane età degli immigrati, l'Italia potrà contare ancora per molti anni su questo vantaggio. Da osservare anche che il possesso di una laurea si traduce, in media, in un reddito solo dell'8% più elevato rispetto a quello di chi possiede la licenza elementare. Gli italiani laureati, al contrario, guadagnano in media il 75% in più di quelli con una licenza elementare.

### 1.9 Stranieri irregolari

I dati delle statistiche ufficiali basate sulla residenza, come è ovvio, non comprendono i numerosi stranieri che dimorano illegalmente sul territorio nazionale. La Fondazione Ismu (Iniziativa e studi sulla multietnicità) stima la presenza di stranieri irregolari presenti sul territorio italiano al 1° gennaio 2014 in 300.000 unità (pari al 6% in proporzione alla popolazione straniera regolare), ai minimi storici per effetto delle più recenti sanatorie e della crisi economica (la stessa fondazione stimava gli irregolari in 500.000 unità nel 2003 e in 326.000 nel 2012).<sup>13</sup> In Italia l'immigrazione irregolare è alimentata soprattutto dagli *overstayers*, ovvero da tutti quegli stranieri che entrati nel Paese regolarmente, restano dopo la scadenza del visto o dell'autorizzazione al soggiorno: un fenomeno che ha raggiunto - secondo dati ufficiali del Ministero dell'Interno <sup>14</sup> - il 60% del totale degli immigrati irregolari nel 2005 (il 63% nel primo semestre del 2006). Un altro 25% circa degli immigrati irregolari giunge illegalmente da altri Paesi aderenti al Trattato di Schengen, approfittando dell'abolizione dei controlli alle frontiere interne (il 24% nei primi sei mesi del 2006). Soltanto il 15% dell'immigrazione irregolare arriva dalle rotte del Mediterraneo.

### 1.10. Sbarchi

A sbarcare sulle coste italiane attraversando irregolarmente i confini marittimi sono sia soggetti in fuga da conflitti armati o persecuzioni e aventi diritto di asilo, sia migranti economici in cerca di migliori condizioni di lavoro. Negli ultimi anni, i principali Paesi d'imbarco dei migranti sono quelli del Nordafrica - soprattutto Libia, Tunisia ed Egitto -, ma anche Turchia e Grecia. Il numero degli arrivi dalla fine degli anni Novanta è altalenante. Due picchi sono stati raggiunti nel 1999 (49.999 arrivi) e nel 2008 (36.951 arrivi). Nel 2009-2010, anche a seguito degli accordi stipulati dal governo Berlusconi con il governo di Gheddafi in Libia, gli arrivi si sono ridotti a un minimo di 9.573 nel 2009 e 4.406 nel 2010 grazie ai respingimenti dei migranti intercettati in mare e riportati in Libia in base agli accordi con Gheddafi. Ma essi hanno procurato all'Italia una condanna della Corte europea dei diritti umani nel 2012, per violazione del divieto di espulsioni collettive e per aver esposto i migranti a trattamenti inumani e degradanti in Libia e al rischio di essere rimpatriati dalla Libia in

---

12 Studi, C. Ricerche (IDOS) (2016). Dossier statistico immigrazione.

13 Blangiardo, C. (2012). Stima delle presenze irregolari. Vari anni.

14 BRESCHI, D. S., LASTELLA, D. M., LIGUORI, D. G., & STRATI, D. B. MINISTERO DELL'INTERNO.

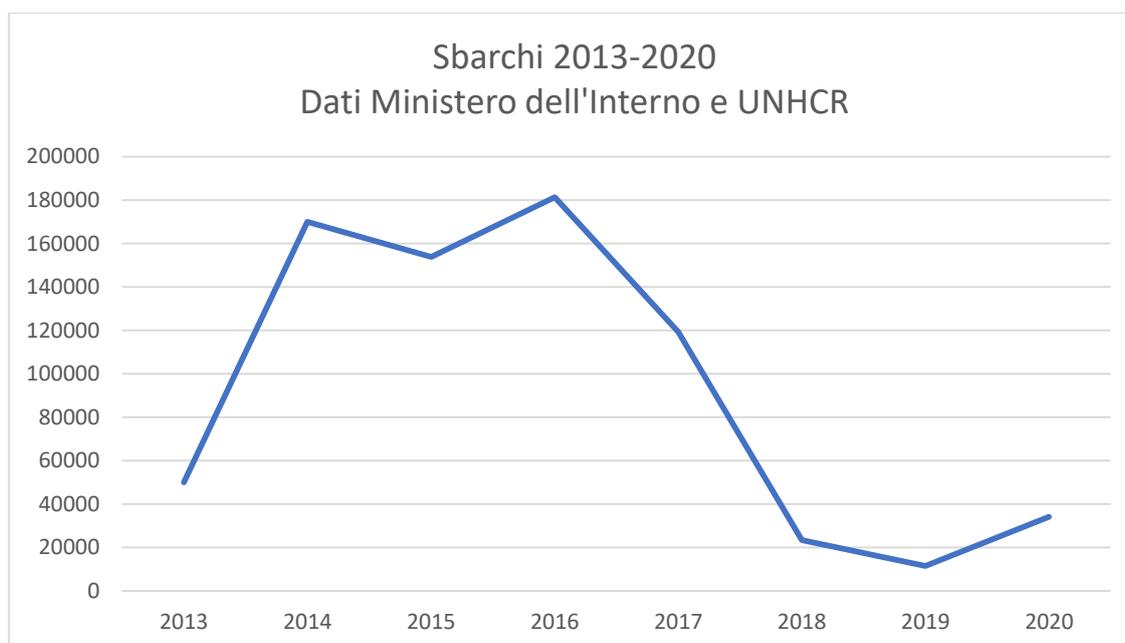
Paesi di origine non sicuri.<sup>15</sup> Nel 2011 si è avuto un nuovo picco con l'inizio delle cosiddette "primavere arabe" in Tunisia, Libia ed Egitto con 62.692 arrivi, per quasi la metà provenienti dalla Tunisia. Dal 2014, con lo scoppio della seconda guerra civile in Libia e la crisi dei rifugiati siriani, si è verificato un nuovo sostanzioso incremento di sbarchi. Nel 2014 sono sbarcati sulle coste italiane 170.100 tra aventi diritto all'asilo e migranti economici (su un totale di 220.194 che sono giunti nell'Unione Europea attraversando irregolarmente il Mediterraneo nel 2014), dato in netta crescita rispetto al 2013 (42.925 sbarcati). Del totale degli sbarcati in Italia nel 2014, 141.484 erano partiti dalle coste della Libia, 15.283 dalle coste dell'Egitto e 10.340 dalle coste della Turchia. I principali Paesi di cittadinanza degli sbarcati erano Siria (42.323), Eritrea (34.329), Mali (9.908), Nigeria (9.000), Gambia (8.691), Somalia (5.756) ed Egitto (4.095). Stavolta l'incremento negli sbarchi si doveva sia al maggior numero di richiedenti asilo provenienti in particolare dalla Siria a causa della guerra civile interna, sia alla maggiore urgenza e facilità di partire dalle coste libiche a causa della situazione di anarchia creata dalla guerra civile in Libia, quest'ultima storicamente un Paese non solo di transito, ma anche di destinazione per i migranti economici provenienti da altri Paesi dell'Africa. Molti degli sbarcati erano in cerca di asilo, in particolare siriani ed eritrei. Le loro domande di asilo esaminate in Europa nel 2014 sono state accolte positivamente per il 95% e per l'89% dei casi, rispettivamente. Tuttavia, solo pochissimi di questi hanno presentato domanda di asilo in Italia (500 e 480, rispettivamente), mentre la maggior parte ha proseguito verso il Nord Europa (Germania e Svezia in particolare), nonostante il regolamento di Dublino prescriva che i richiedenti asilo debbano presentare domanda di asilo nel primo Paese d'arrivo. Nel 2015, i richiedenti asilo e migranti economici sbarcati in Italia sono stati 153.842, il 9% in meno rispetto al 2014. Salvo una marcata riduzione del numero di richiedenti asilo siriani, spostatisi sulla rotta che conduce dalla Turchia alle coste della Grecia (dove nel 2015 sono sbarcati 856.723 tra richiedenti asilo e migranti economici), secondo le Statistiche immigrazione elaborate dal Ministero dell'Interno<sup>16</sup> le principali nazionalità dichiarate al momento dello sbarco sono rimaste Eritrea (38.612), Nigeria (21.886), Somalia (12.176), Sudan (8.909), Gambia (8.123), Siria (7.444) e Mali (5.752). Nel 2016 sono sbarcate 181.436 persone. I migranti di nazionalità nigeriana (37.551) hanno superato quelli di nazionalità eritrea (20.718), con un generale aumento dei migranti originari dell'Africa occidentale (13.342 dalla Guinea, 12.396 dalla Costa d'Avorio, 11.929 dal Gambia, 10.327 dal Senegal, 10.010 dal Mali), seguiti da Sudan (9.327), Bangladesh (8.131) e Somalia (7.281). Secondo dati del Ministero degli Interni nel 2017<sup>17</sup> gli sbarchi si sono fermati a 119.369, per calare drasticamente nel 2018 a 23.370. Mentre nel 2019 (secondo dati registrati al 30 Novembre) essi si riducevano ancora fino al numero di 10.882.

---

15 Ismu, F. (Ed.). (2014). *Ventesimo Rapporto sulle migrazioni: 1994-2014* (Vol. 57). Franco Angeli.

16 dell'Interno, I. M. (2015). Ministero dell'Interno. Augusta, 208, 47.

17 Fondazione, I. S. M. U. (2018). *Ventitreesimo Rapporto sulle migrazioni 2017*. Franco Angeli.



Fonte: Rapporti annuali (2013-2020) Ministero dell'Interno e UNHCR.

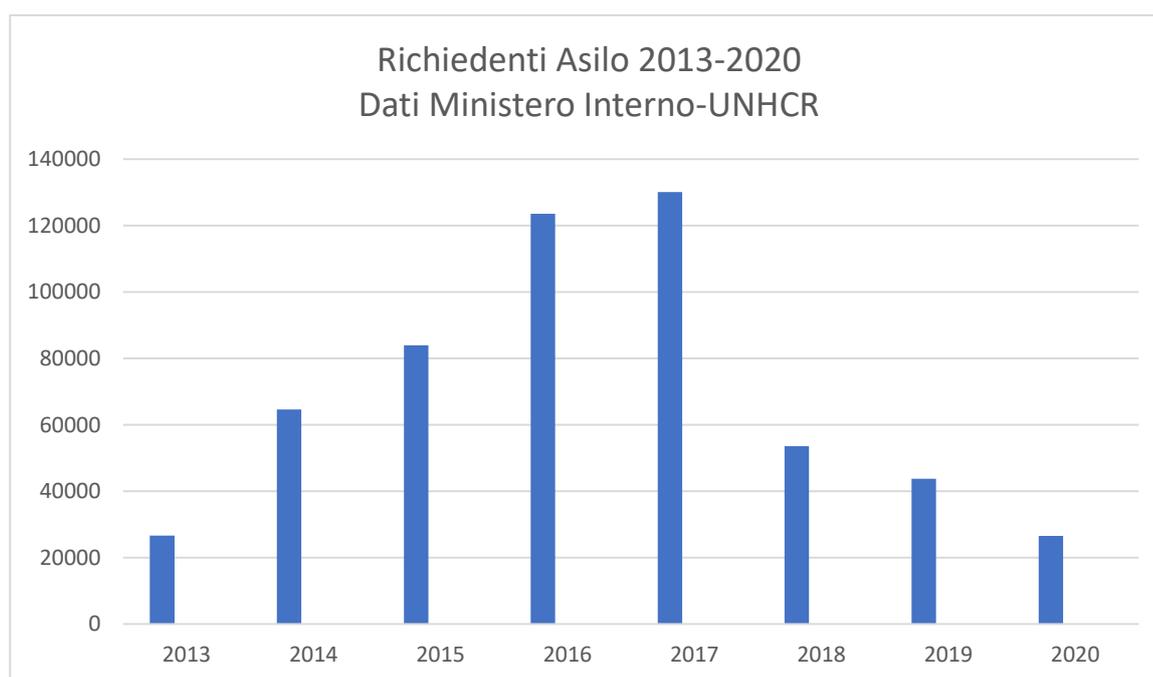
### 1.11 Richiedenti asilo e rifugiati

Dai dati emerge che la maggioranza degli stranieri presenti in Italia è costituita da immigrati “economici” cioè da persone in cerca di migliori condizioni di lavoro. Risulta evidente che essi non vanno confusi con i richiedenti asilo, stranieri che hanno presentato all'Italia richiesta di protezione ed ospitalità in base alle Convenzioni internazionali, poiché perseguitati nel loro paese di origine a causa delle loro opinioni politiche, appartenenza ad un gruppo religioso, appartenenza ad una determinata classe sociale, appartenenza etnica o provenienti da zone di guerra totalmente insicure o ancora oggetto di persecuzioni o discriminazioni.

Dal momento che la richiesta di asilo va presentata allo Stato nel cui territorio si è giunti e che le leggi italiane ed europee non prevedono vie di ingresso regolari per coloro che intendono presentare richiesta di asilo, i richiedenti asilo arrivano per la maggior parte in maniera irregolare, attraverso gli sbarchi sulle coste italiane. La Convenzione di Ginevra sui rifugiati (1951), prevede che i richiedenti asilo non possano essere respinti ai confini se sono a rischio di persecuzione o di altri gravi danni. Coloro la cui richiesta di asilo viene accolta positivamente ricevono lo status di rifugiato o altra forma di protezione internazionale (protezione sussidiaria o umanitaria/speciale), mentre i rimanenti possono essere rimpatriati. Nella categoria dei rifugiati rientravano nel secolo scorso dapprima persone rimpatriate da ex colonie italiane (accusati di collaborazionismo con i colonizzatori italiani) e poi persone perseguitate nell'Est Europa per l'opposizione ai regimi comunisti ivi allora imperanti.

Nel nuovo secolo la provenienza è prevalente da Stati in guerra o autoritari, soprattutto Eritrea, Somalia e Afghanistan. Si tratta di perseguitati per motivi politici o religiosi. Tra il 1990 e il 2015, l'Italia ha ricevuto 517.720 richieste d'asilo, riconoscendo lo status di rifugiato o altra forma di protezione internazionale a 178.788 richiedenti asilo. Secondo l'UNHCR, (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati) il numero totale di rifugiati residenti in Italia alla fine del 2015 era di 118.047 unità, meno che in Germania (316.113), Francia (273.126), Svezia (169.520) e Regno Unito (123.067). I primi cinque Paesi di cittadinanza dei rifugiati in Italia erano Somalia (13.068),

Afghanistan (12.203), Eritrea (11.962), Nigeria (9.931) e Pakistan (9.202). 18 Il 2014 è stato in Italia e nel resto d'Europa, un anno record per il numero di nuove richieste di asilo. In Italia sono state presentate 64.625 richieste di asilo (rispetto alle 26.620 del 2013), su un totale di 625.920 richieste di asilo in tutta l'Unione europea (rispetto alle 431.090 del 2013). Solo la Germania (202.645) e la Svezia (81.180) hanno avuto maggiori richieste di asilo. Nel 2014 le prime cinque nazionalità dei richiedenti asilo in Italia sono state Nigeria (10.135), Mali (9.790), Gambia (8.575), Pakistan (7.150) e Senegal (4.675). Alla fine dello stesso anno, nelle strutture di accoglienza per richiedenti asilo in Italia erano ospitate 66.066 persone. Nel 2015, le richieste di asilo sono state 83.970, al 31 dicembre 2015 i richiedenti asilo ospitati nelle strutture di accoglienza erano 103.792. Nel 2014 ci sono state in Italia 35.180 decisioni in prima istanza sulle richieste di asilo presentate (sia nello stesso anno, sia precedentemente): di queste, 20.580 (59%) hanno avuto esito positivo, col riconoscimento dello status di rifugiato o di altra forma di protezione internazionale, mentre le restanti 14.600 sono state respinte. Hanno accolto positivamente più richieste di asilo dell'Italia solo Germania (47.555), Svezia (33.025) e Francia (20.640). In base al rapporto *“Sbarchi, richiedenti asilo e presenze irregolari,”* 19 in Italia nel 2014 le prime tre nazionalità di coloro che hanno ottenuto lo status di rifugiato o altra forma di protezione internazionale sono state Pakistan (2.420), Afghanistan (2.400) e Nigeria (2.145). Nel 2015 sono state prese 71.110 decisioni sulle richieste di asilo presentate: di queste, 29.535 (41%) hanno avuto esito positivo, mentre il 53% sono state respinte. Le richieste di asilo nel nostro Paese, in base a dati Ministero dell'Interno – UNHCR20 hanno raggiunto il numero massimo di 130.119 nel 2017 per poi calare progressivamente fino alle 26.551 del 2020.



18 Caporaletti, S. (2019). Gli archivi dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. Gli archivi dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, 293-295.

19 Papavero, G. (2015). Sbarchi, richiedenti asilo e presenze irregolari. da I numeri dell'Immigrazione, Fondazione ISMU (a cura di), Settore Monitoraggio dell'Immigrazione.

20 Campomori, F. (2018). Criticità e contraddizioni delle politiche di ricezione dei richiedenti asilo in Italia. Social Policies, (3), 429-436.

Fonte: Rapporti annuali (2013-2020) Ministero dell'Interno e UNHCR.

Secondo recenti dati Istat<sup>21</sup> i permessi rilasciati ai richiedenti asilo sono passati da quasi 88.500 nel 2017, a meno di 52.500 nel 2018 (-41,9%). In quest'ultima annualità sono stati rilasciati soltanto 242.009 complessivi nuovi permessi di soggiorno (il 7,9% in meno rispetto al 2017). Per ciò che concerne la distribuzione dei permessi emessi per asilo e protezione internazionale poco più del 42% è stato rilasciato da una Prefettura del Nord e quasi il 41% da una del Sud Italia. La diminuzione di permessi per richiesta di asilo ha riguardato alcune cittadinanze molto più di altre. Infatti, in termini percentuali i cali più significativi hanno riguardato la Guinea (-63,4%), la Costa d'Avorio (-61,2%), il Gambia (-56,5%) e il Senegal (-53,8%). Mentre la Nigeria, principale Paese per numero di ingressi di richiedenti asilo ha subito nel 2018 un forte decremento sia in termini percentuali (-53,2%) che in termini assoluti (-11.500 permessi rispetto all'anno precedente). Unica eccezione alla diminuzione è l'Ucraina che ha fatto registrare un incremento del 21,2% del numero di permessi rilasciati per richiesta asilo. Infine, a seguito delle acquisizioni di cittadinanza prosegue il calo di richieste di asilo provenienti da collettività storiche come Marocco e Albania. Ma secondo dati della Fondazione ISMU<sup>22</sup> le richieste di asilo si sono più che raddoppiate nel 2021, arrivando a 56.000 contro le circa 27.000 del 2020. L'aumento è in gran parte dovuto ai richiedenti di nazionalità afghana ( giunti in seguito alla crisi dell'Agosto 2021) e ai minori che raggiungono circa un quinto del numero complessivo dei richiedenti ( 3.257 non accompagnati e 8.312 al seguito di adulti). Nell'anno 2021 spiccano anche le domande presentate da cittadini tunisini (7.102 richiedenti) dietro solamente ai cittadini di Pakistan (7.513) e Bangladesh (7.134). Nello stesso anno diminuiscono anche gli esiti negativi (56% nel 2021 contro 75% del 2020), con un incremento in particolare della concessione di protezione speciale.

---

21 Ambroselli, S. (2019). Istat working papers. ISTAT, 24, 47-49.

22 <https://www.ismu.org/nel-2021-tornano-a-crescere-le-richieste-di-asilo-in-italia-comunicato-stampa-13-4-2022/>

## Capitolo II: Peculiarità, basi teoriche e riflessioni

### 2.1 La specificità italiana dell'integrazione, l'ottica emergenziale e l'invisibilità dello straniero

Il caso italiano costituisce una realtà peculiare per l'analisi delle politiche e delle pratiche sociali connesse ai fenomeni migratori. L'evoluzione degli arrivi, la diversità delle etnie che si alternano nel corso del tempo, le problematiche che ne derivano descrivono una situazione complessa e disarticolata. Il rapporto della società italiana con i flussi di stranieri che arrivano sul suolo nazionale si esplica in una serie di risposte, che dipendono da svariati fattori: in primo luogo dal tempo storico, in secondo luogo dalle direttive nazionali e dalle applicazioni territoriali, infine, dal contesto locale di ricezione dando luogo a prospettive di integrazione differenti ma al tempo stesso correlate tra loro che si susseguono dagli anni '80 ad oggi. L'Italia vive l'esperienza di una rilevante immigrazione, non solo in quanto destinazione prescelta dai migranti ma anche come sosta "forzata" a causa delle restrizioni poste da paesi come Germania e Francia che per fronteggiare la recessione economica degli anni '70 applicano una politica degli "stop"<sup>23</sup>, in cui viene negata la dimensione umana e sociale dei migranti attraverso la loro riduzione a mera forza lavoro. Dalla fine degli anni '70 in poi, l'Italia per la sua posizione geografica di immediata vicinanza con i paesi extraeuropei dell'area balcanica e di collegamento diretto via mare con Paesi, quali Albania, Montenegro e Turchia, e poiché costituisce il corridoio per l'ingresso illegale in Europa dal Nord-Africa si trova a fare i conti con il fenomeno dell'immigrazione. Ma ciò avviene soltanto in un'ottica negazionista ed emergenziale. Infatti, se in un primo momento gli sbarchi nelle regioni del Sud e la visione delle prime facce "scuri" nei mercati cittadini vengono tollerati non senza una vena di pietismo anche sulla base di una presunta sudditanza dell'arrivato, più tardi la consapevolezza di un'effettiva presenza sul territorio determina il sorgere di un'ottica allarmistica, esasperata volontariamente da alcune testate giornalistiche e dagli utilitarismi elettorali di qualche schieramento politico. Gli anni a cavallo tra la fine degli anni '80 e gli inizi dei '90, sono 2.1 La specificità italiana della integrazione, la prospettiva di emergenza e l'invisibilità del straniero quelli della "presa di coscienza" di una questione immigrazione tutta italiana. Sono anni caratterizzati da una criminalizzazione dell'immigrato<sup>24</sup>, che si sposta velocemente dagli aspetti giuridici a quelli puramente sociali della convivenza interetnica: la prima visione dell'immigrato è di un potenziale deviante, un invasore che mette a rischio l'ordine sociale e pertanto un soggetto da escludere<sup>25</sup>. Pertanto la dimensione dei diritti e dei doveri viene negata sulla base di un presunto conflitto sociale, posto in essere dalla società autoctona volto alla riproduzione delle appartenenze e alla conservazione dei meccanismi di potere. Infatti, l'attribuzione di specifiche attitudini devianti su base etnica permette di negare l'umanità dei migranti, legittimando così pratiche di esclusione dalla partecipazione sociale laddove si presuppone che il mancato rispetto delle regole, anche se spesso solamente supposto, giustifichi l'estromissione dai diritti garantiti al resto della società civile. Pertanto le politiche di questi anni appaiono di breve respiro, prive di continuità e compiute prevalentemente in funzione della pubblica sicurezza, con l'assenza di qualsiasi tipo di riflessione sulle conseguenze della convivenza interetnica. In questo modo, rapportarsi agli stranieri non comporta particolari difficoltà, in quanto si tratta di soggetti perlopiù giovani, soli, senza

---

23 Valtolina, G. G., & Marazzi, A. (Eds.). (2006). *Appartenenze multiple: l'esperienza dell'immigrazione nelle nuove generazioni* (Vol. 12). Franco Angeli.

24 Melossi, D., & Giovannetti, M. (2002). *I nuovi sciuscià: Minori stranieri in Italia*. Donzelli Editore.

25 Colasanto, M. (1993). *Ambrosini M. (a cura di), L'integrazione invisibile. L'immigrazione in Italia tra cittadinanza economica e marginalità sociale*.

famiglia, arrivati solo per lavorare. Basta controllare che entrino legalmente sul territorio e che non compiano atti devianti. Permane quindi una visione emergenziale del problema che tende a mantenere fissa la condizione di precarietà dello straniero. I processi di integrazione risultano perciò inesistenti, non contemplati dalle Istituzioni che sembrano interessate semplicemente ad affrontare il problema, ma non gli sviluppi, in quanto l'obiettivo è il contrasto dell'immigrazione e non una sua accoglienza. Le uniche organizzazioni che sembrano affrontare la questione immigrazione da una prospettiva più "sociale" sono gli enti preposti al volontariato laico e cattolico, che si attivano per fornire assistenza e prima accoglienza a migranti che cercano di inserirsi in un contesto nazionale non proprio aperto.

## 2.2 L'ottica funzionalista e l'integrazione subalterna

Gli anni successivi alla prima ondata migratoria sono anni di assestamento. Alla paura e alla criminalizzazione dello straniero, si unisce una riflessione più strettamente pratica dell'immigrazione: un esempio lampante di questa positiva svolta nella politica pubblica è dato dal susseguirsi di sanatorie che mirano a formalizzare la sussistenza di rapporti di lavori instaurati con personale extracomunitario entrato clandestinamente in Italia. Si tratta di provvedimenti eccezionali ma che diventano ben presto la norma nel panorama politico sostituendo di fatto qualsiasi intervento preventivo di gestione dell'immigrazione<sup>26</sup>. Gli stranieri vengono riconosciuti come lavoratori, braccia utili al funzionamento dell'economia nazionale, ma questo non comporta un aumento dei diritti per loro. L'accettazione da parte della società che li riceve viene ottenuta infatti assicurando la popolazione autoctona sulla subalternità giuridica dei nuovi arrivati: si parla a tal proposito di "un'interazione a basso conflitto", in cui la negazione dei diritti diventa paradossalmente uno strumento di integrazione, lasciando al contempo nell'incertezza la permanenza dell'immigrato nel Paese. La loro esistenza è limitata al settore lavorativo e l'integrazione stessa è considerata come una sorta di premio finale per coloro che compiono un percorso di inclusione conforme alle regole della comunità ospitante<sup>27</sup>. Secondo quest'ottica, l'immigrazione è una questione nazionale a cui dare risposte strutturali che tutelino i cittadini e mantengano lo stato di subordinazione dello straniero, necessario per garantire una ripartizione delle mansioni che scarichi sugli immigrati le posizioni lavorative peggiori. La manodopera immigrata diventa un fattore a cui si ricorre in modi diversi per tamponare storture relative all'incontro tra domanda e offerta di lavoro: agli immigrati vengono concessi "*impieghi a 5p*", ovvero lavori precari, pesanti, poco pagati, socialmente penalizzanti e pericolosi sopperendo così ai vuoti lasciati dai giovani autoctoni e ai bisogni dell'economia informale. Si tratta di un'integrazione subalterna<sup>28</sup>. E' una visione di livello nazionale che copre per intero gli anni novanta e si affaccia al nuovo millennio. Le regioni invece si muovono in una prospettiva differente, assumendo spontaneamente un ruolo chiave nella predisposizione di politiche pubbliche a favore degli immigrati che vanno a colmare silenzi e ritardi dello Stato centrale<sup>29</sup>. Gli enti regionali avvertono ora che la gestione del fenomeno migratorio pesa esclusivamente sulle spalle delle comunità locali, costrette ad attivare politiche efficienti nel rispetto di normative nazionali che risultano sempre più spesso inadeguate dinanzi all'evoluzione della presenza straniera sul territorio.

---

26 Barbagli, M., Colombo, A., & Sciortino, G. (Eds.). (2004). I sommersi e i sanati: Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia. Il Mulino.

27 Ferrero, M., & Perocco, F. (Eds.). (2011). Razzismo al lavoro. Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela: Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela. Franco Angeli.

28 Ambrosini, M. (2007). Prospettive transnazionali. Un nuovo modo di pensare le migrazioni?. Mondi migranti.

29 Caponio, T. (2004). Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo. Le istituzioni del federalismo, 789.

Infatti, mentre la politica nazionale continua a coltivare l'idea dello straniero deviante, la politica locale è costretta a confrontarsi con i bisogni e le necessità di questi, di fatto nuovi residenti, che richiedono alloggi, prestazioni sanitarie e agevolazioni per i loro nuclei familiari. In un solo decennio l'immigrazione si trasforma da "immigrazione temporanea" in "immigrazione di popolamento", poiché i processi di insediamento risultano sempre più orientati alla stabilità<sup>30</sup>. Questa autogestione delle politiche locali, appoggiata da enti regionali e successivamente sostenuta a livello ministeriale, legittima di fatto una delega nella gestione delle emergenze. Si notano però nette differenze territoriali: le questure ad esempio adottano procedure diverse per fornire la documentazione necessaria ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno; ciascun servizio sanitario stabilisce forme e prestazioni mediche differenti per gli immigrati; le amministrazioni locali rispondono alle richieste di welfare in base al grado di visibilità raggiunto dagli stranieri nel tessuto socio-urbano. In questo quadro viene attribuito alle organizzazioni religiose e al privato sociale un ruolo cruciale nella erogazione dei servizi, che si è rivelato essere importante al Centro-Nord e praticamente esclusivo al Sud. Queste organizzazioni agiscono di concerto con gli enti locali operando come una sorta di lobby per ottenere a livello centrale disposizioni normative più aperte nei confronti degli immigrati, procedure amministrative più semplici e a livello periferico prassi effettive più favorevoli<sup>31</sup>. Si assiste così ad una polarizzazione: da una parte le amministrazioni nazionali spingono per limitare la funzione degli stranieri al vantaggio economico, mettendo in atto di fatto delle politiche "contro l'immigrazione", dall'altra, le amministrazioni locali avviano una riflessione sulle implicazioni sociali dell'accoglienza dei migranti, evidenziando un insieme di bisogni non più ignorabili da un sistema che ormai non può più permettersi di farsi trovare impreparato.

### 2.3 L'ottica "pragmatica" e l'integrazione sociale a due velocità

Gli ultimi anni sono caratterizzati da una sempre maggiore attenzione della società civile verso gli aspetti sociali dell'integrazione, determinata in larga parte dall'ormai evidente radicamento di comunità etniche sempre più numerose sul territorio italiano. Non più singoli soggetti da classificare ed etichettare come pericolosi ma famiglie, bambini, gruppi. I migranti diventano finalmente persone a tutti gli effetti, con le loro vite e con le loro necessità sociali, abitative ed economiche che non possono più essere affrontate caso per caso, ma richiedono una prassi ragionata e costante. La prospettiva emergenziale e quella funzionalista rimangono in sottofondo, mentre è la dimensione sociale dell'integrazione a motivare le azioni di governo: si inizia a prestare attenzione alla questione abitativa, alla scolarizzazione dei figli, ai corsi di lingua per l'inclusione linguistica, alle pratiche religiose, al sostegno alle donne immigrate. Si mettono in atto forme di integrazione pragmatiche, reali, finalizzate a rendere effettivamente più facile la vita dei migranti nel contesto sociale ospitante e a favorire le relazioni con gli autoctoni. Gli Enti Locali sostituiscono sempre più la decisionalità normativa nazionale, configurandosi come i veri attori delle politiche per l'inclusione dei migranti<sup>32</sup>. L'interpretazione dominante è quella pragmatica: la convivenza tra etnie diverse è un processo graduale che si compie sperimentando strategie e ricercando le soluzioni più indicate per rispondere a problemi concreti. Tuttavia, ciò che emerge è un quadro fortemente differenziato che da una parte lascia margini di manovra molto ampi alle amministrazioni, dall'altra favorisce una ripartizione degli interventi dipendente principalmente dalla "buona volontà" degli operatori locali dando vita ad un

---

30 Sayad, A. (2002). La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato, 44.

31 Berti, F. (2000). Esclusione e integrazione: uno studio su due comunità di immigrati (Vol. 15). Franco Angeli. Mulino.

32 Boccagni, P., & Pollini, G. (2012). L'integrazione nello studio delle migrazioni. Teorie, indicatori.

localismo italiano dei diritti<sup>33</sup>: ogni contesto locale si rapporta in modo autonomo rispetto al tema immigrazione, usando le indicazioni governative come tracce per l'azione, ma adattando i percorsi di inclusione degli stranieri alla propria realtà sociale ma soprattutto alle proprie possibilità economiche, generando risposte sempre più arbitrarie e spesso confuse e contraddittorie. L'integrazione è così sempre più a due velocità, frutto di una costante mediazione tra politiche nazionali e adattamenti locali: ad un Nord attento a gestire ogni aspetto della vita sociale multietnica fa da contraltare un Sud carente di azioni propositive per l'inserimento degli immigrati. Infatti, mentre il primo appare pronto a garantire un'inclusione socio-economica globale dello straniero e delle famiglie migranti<sup>34</sup>, attivando pratiche sociali a sostegno di essi, il secondo sembra permanere sulla stessa linea emergenziale successiva ai primi arrivi, producendo nei fatti fenomeni di discriminazione e una sostanziale ghettizzazione degli stranieri nei ranghi più umili della società.

## 2.4 Riflettere sull'integrazione

Alla luce delle considerazioni fatte circa i modelli di integrazioni e le loro applicazioni nei vari contesti nazionali, emerge la necessità di definire che cosa si intende oggi con il concetto di *"buona integrazione"*. E' necessario uscire da prospettive basate sulla rigida scelta di posizioni strutturaliste o individualiste adottando una visione circolare del nesso azione sociale - struttura sociale. Riprendendo la formulazione di Cesareo e Blangiardo,<sup>35</sup> è possibile sostenere che l'integrazione consiste in quel processo multidimensionale finalizzato alla pacifica convivenza, entro una determinata realtà storico sociale, tra individui e gruppi culturalmente e/o etnicamente differenti, fondato sul reciproco rispetto delle diversità etno-culturali, a condizione che queste non ledano i diritti umani fondamentali e non mettano a rischio le istituzioni democratiche. L'integrazione consiste sempre in un processo che necessita di tempo: essa è una meta che non si acquisisce una volta per tutte, ma che viene costantemente perseguita. Essa si declina a livello economico, culturale, sociale e politico. Proprio per questa sua natura multidimensionale, se si limita a un solo ambito, essa sarà necessariamente parziale. Ciascuna di queste dimensioni dà vita a gradi diversi di integrazione. Le diverse dimensioni possono posizionarsi nel tempo in modo diacronico. In terzo luogo, infine, l'integrazione è bidirezionale in quanto essa non riguarda solo gli immigrati ma anche e congiuntamente i cittadini del paese ricevente". È una definizione che mette al centro il concetto di persona e che tiene conto non solo delle decisioni poste in essere dai migranti, ma anche delle opportunità offerte dalla società di arrivo. L'immigrato, in questo modo, non è concepito come individuo astratto, ma come soggetto condizionante e condizionato, artefice della realtà che lo circonda attraverso la messa in atto di processi di interiorizzazione ed esteriorizzazione. Oggi parlare di integrazione significa riflettere concretamente sull'interdipendenza di una serie di fattori che si esplicano ad un livello micro (delle esperienze individuali), meso (degli aspetti gestionali da parte dei servizi e delle istituzioni) e macro (delle politiche migratorie e dei flussi di immigrati) attraverso il coinvolgimento di una pluralità di attori sociali che rappresentano culture differenti, ma esse non vanno intese come entità rigide e immodificabili. L'identità culturale è infatti fluida, cangiante e ridefinita costantemente dalle convenienze, dalle situazioni e dagli interlocutori in una incessante

---

33 Zincone, G., Lostia, A., & Tomaino, G. (1994). Uno schermo contro il razzismo: per una politica dei diritti utili (Vol. 8). Donzelli Editore.

34 Scabini, E., & Donati, P. (Eds.). (1993). La famiglia in una società multietnica (Vol. 12). Vita e pensiero.

35 Cesareo, V., & Blangiardo, G. (Eds.). (2009). Indici di integrazione. Un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana: Un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana. Franco Angeli

negoziazione<sup>36</sup>. In questo quadro diventa importante la contestualità di politiche d'integrazione e pratiche integrative, fattori che non devono escludersi reciprocamente ma correlarsi tra loro dando forma a processi di inclusione fondamentali volti a definire le società future. È infatti nella relazione tra sfera privata e sfera pubblica che il confronto interculturale si inasprisce, trasformando il campo dei diritti individuali e dei diritti collettivi in un'arena sociale. Tematiche relative al diritto di famiglia, ai culti religiosi, all'educazione culturale diventano punti fondamentali per la costruzione del clima di interazione sociale tra autoctoni e stranieri, che possono sfociare in tentativi di chiusura e di antagonismo o in aperture pluraliste e democratiche. L'idea oggi emergente di "integrazione riuscita" va intesa come possibilità concreta di promuovere una parità sostanziale ed effettiva all'interno di società sempre più multietniche, consentendo agli individui la libera espressione della propria identità culturale nel rispetto degli altri<sup>37</sup>. Idea che allo stato attuale appare molto lontana dalla sua realizzazione in un Paese come l'Italia ancora in forte ritardo nell'attuazione di pratiche integrative di ampio respiro, e soprattutto lungimiranti.<sup>38</sup>

## 2.5 I vantaggi dell'immigrazione

Tuttavia non mancano dati che testimoniano il significativo apporto della presenza degli immigrati nella penisola: nel 2015 gli occupati stranieri hanno prodotto una ricchezza per un valore di 127 miliardi di euro, vale a dire l'8,8% della ricchezza complessiva, e hanno dichiarato in media redditi di 11.752 euro annui a testa, pari a un totale di 27,3 miliardi di euro. Inoltre, essi hanno versato Irpef per complessivi 3,2 miliardi di euro, in media 2.265 euro a testa (gli italiani 5.178 euro). Anche l'inserimento bancario degli immigrati risulta in continua crescita. Per il Cespi, infatti nel 2015 erano 2.515.100 i conti correnti intestati a cittadini immigrati presso le banche italiane e BancoPosta, con il coinvolgimento del 73% della popolazione adulta (nel 45% dei casi donne) in significativo aumento rispetto al 61% dell'anno 2010. I conti correnti con più di 5 anni rappresentano il 35,6% del totale mentre nel 2010 solo il 21,9%. L'evoluzione è stata positiva anche per quanto riguarda altri prodotti bancari, creditizi e assicurativi. Secondo dati del Centro Studi e Ricerche Idos (2016) alla fine del 2015 erano più di 550.00 le aziende a guida immigrata. Esse hanno prodotto 96 miliardi di euro di valore aggiunto, il 6,7% della ricchezza complessiva del nostro Paese rappresentando il 9,1% del totale delle aziende. Da notare anche che, nell'ultimo quinquennio il numero di imprese registrate in Italia sono diminuite dello 0,9%, mentre nello stesso arco temporale le imprese a guida immigrata sono aumentate di oltre il 21% a fronte di un netto calo delle aziende condotte da italiani (-2,6%). Notevole continua a essere anche il beneficio finanziario assicurato dagli immigrati ai conti pubblici, compreso tra 2,1 e 2,8 miliardi di euro a seconda del metodo di calcolo. Si tratta di una valutazione condotta nel corso di differenti annualità dagli esperti di IDOS e della Fondazione Leone Moressa. È un vantaggio di cui l'Italia potrà avvalersi ancora per diversi anni, considerata la più giovane età media degli immigrati rispetto a quella della popolazione autoctona. Evidentemente la presenza degli immigrati e dei profughi non comporta solo problemi. In sede di presentazione del bilancio 2016, il presidente dell'Inps Tito Boeri ha sottolineato che senza immigrati il paese nei prossimi 22 anni potrebbe risparmiare 35 miliardi di euro di prestazioni a loro destinate (la cui incidenza più elevata riguarda le integrazioni salariali, le prestazioni di disoccupazione, quelle per i nuclei familiari e gli

---

36 Dal Lago, A. (2005). Non-persone: l'esclusione dei migranti in una società globale. Feltrinelli Editore

37 Ambrosini, M. (2007). Prospettive transnazionali. Un nuovo modo di pensare le migrazioni?. Mondì migranti.

38 Caritas, M. (2011). Dossier Statistico Immigrazione 2011. Rome, Edizioni IDOS, 12.

assegni assistenziali, mentre sono minimali gli esborsi per prestazioni pensionistiche su base contributiva), ma così facendo rinunciarebbe a 73 miliardi di entrate contributive, con una perdita netta di 38 miliardi di euro. In un contesto così problematico come quello del mercato del lavoro in Italia gli immigrati sentono l'esigenza di una maggiore tutela, che si traduce in una massiccia iscrizione ai sindacati per le vertenze di lavoro (928.620 iscritti ai sindacati Cgil, Cisl e Uil, con una incidenza del 7,9% sul totale, pensionati inclusi) e agli istituti di patronato per l'assistenza nelle pratiche previdenziali (hanno inciso per un quinto sui 14 milioni di pratiche svolte nel 2016 dai patronati Acli, Inca-Cgil, Inas-Cisl e Ital-Uil del Centro Patronati)<sup>39</sup>. A questo proposito, l'Unione europea con la Direttiva 2014/54/UE, solo di recente entrata in vigore in Italia, ha sollecitato una maggiore tutela dei lavoratori immigrati.

## 2.6. Il modello di Vincenzo Cesareo

Nel corso del tempo sono stati costruiti diversi modelli di integrazione, cioè costruiti teorici elaborati con lo scopo di gestire le problematiche di integrazione dei migranti nella società di accoglienza. In ogni caso, l'integrazione non può che costituire l'obiettivo di qualunque moderna società. Nelle scienze sociali per integrazione si intende l'insieme dei processi sociali e culturali che rendono l'uomo membro di una società. In altre parole tali modelli costituiscono una cornice interpretativa per spiegare le interrelazioni esistenti tra l'analisi dei flussi migratori e le politiche pubbliche in materia. Tale concetto è andato progressivamente affermandosi sia in ambito scientifico che in quello applicativo. Infatti, le scelte istituzionali di gestione del fenomeno, effettuate nel tempo, hanno fatto riferimento ai principali modelli teorici. Una prima classificazione dei modelli d'integrazione si deve a Vincenzo Cesareo. Egli distingue tre fondamentali modelli d'integrazione socio-culturale: il modello dell'assimilazione, il modello pluralista, il modello dello scambio culturale<sup>40</sup>. Nel modello dell'assimilazione la priorità consiste nell'adattamento alla cultura della società ospitante. I migranti debbono quindi conformarsi quanto più possibile a quest'ultima, mettendo in atto processi di cancellazione delle culture d'origine, di desocializzazione e di conseguente risocializzazione rispetto ai costumi e alle norme di quella d'arrivo. Nel modello pluralista al contrario, "l'alterità" viene ammessa e tollerata, tanto da concepire la coesistenza di più culture all'interno di una medesima società. Nel contempo, però, vengono attivati processi di inclusione progressiva dei diversi gruppi etnici, che possono anche conservare i propri mores e i propri costumi, ma ciò a condizione che essi non compromettano o contraddicano quei valori generali che tengono unita la società nel suo complesso. Nel modello dello scambio culturale "l'alterità" non solo è ammessa, ma è riconosciuta come un valore positivo. Le diverse culture si incontrano e ciò produce un arricchimento vicendevole, e se pur tra loro diverse, si trasformano attraverso processi di scambio.

## 2.7. La classificazione di Giovanna Rossi

Una classificazione alternativa è quella proposta da Giovanna Rossi. In questo caso, i modelli di integrazione considerati sono i quattro seguenti: il modello di fusione (o melting pot), il modello

---

<sup>39</sup> Studi, C., & Idos, R. (2017). Dossier Statistico immigrazione Caritas-Migrantes. Immigrazione, Regioni e Consigli Territoriali per l'Immigrazione. I dati fondamentali. Edizioni IDOS.

<sup>40</sup> Cesareo, V., & Blangiardo, G. (Eds.). (2009). Indici di integrazione. Un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana: Un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana. Franco Angeli

assimilativo, il modello funzionalista e il modello multiculturalista. Il modello di fusione (o melting pot) si basa sulla metafora della società come una pentola in cui si mescolano le varie comunità presenti (melting pot). Il risultato di tale mescolanza conduce ad una società di fatto omogenea, frutto della fusione di tutte quelle culture che in essa coesistono. Ma tale modello comporta il grande rischio di ridurre la società a una mera somma di comunità che sono di fatto incapaci di entrare in contatto tra loro e di confrontarsi realmente. Tale concetto trova la sua origine negli Stati Uniti a partire dagli ultimi decenni dell'800 in seguito agli arrivi di migliaia di migranti provenienti in maggioranza dal vecchio continente. Ma tale modello si afferma ad un livello più teorico che empirico. Infatti, il modello del "crogiolo" ha fallito su tutta la linea, rivelandosi assai utopistico e producendo frequentemente fenomeni di discriminazione e isolamento derivanti dalla scarsa permeabilità delle singole comunità nel contesto nazionale<sup>41</sup>. Tale impostazione universalistica dei rapporti tra le differenti etnie si è rivelata incapace di affrontare le quotidiane difficoltà insite in un processo di convivenza che in ultimo si dimostra incapace di vedere le differenze e pretende di dissolvere le identità originarie. Alla base del "*melting pot*" vi è infatti l'idea di vedere emergere una cultura frutto del risultato di una forte omogeneizzazione di tutta la popolazione presente in una data Nazione. Tale cultura dovrebbe essere in grado di azzerare le differenze, ridurre al minimo i conflitti e in definitiva favorire la convivenza pacifica.<sup>42</sup> L'integrazione resta una prospettiva utopica, in quanto affidata perlopiù alle singole comunità che nella realtà sono per loro natura spinte verso l'omogeneità. Il raggiungimento di quest'ultima viene pertanto considerato scontato, non necessitando dell'ingerenza di istituzioni o di attivazioni di particolari meccanismi. Le differenze esistenti in partenza verrebbero azzerate nella condivisione dello stesso territorio e delle medesime usanze scaturite dalla mescolanza etnica. Il modello assimilativo trova le sue radici nella visione colonialista europea. Esso prevede l'assimilazione totale delle comunità "altre" alla cultura del Paese ospitante. In base a tale prospettiva gli immigrati devono rinunciare a tradizioni, leggi e usanze della comunità di origine. In tal modo, l'integrazione è intesa come uguaglianza di trattamento che si sostanzia nella totale neutralità e laicità dello Stato. Secondo tale impostazione, interlocutore unico della comunità nazionale è il singolo individuo mentre i gruppi sociali perdono qualunque tipo di rilevanza. Il paradigma assimilazionista costituisce il riferimento teorico della maggior parte degli studi sull'integrazione, considerando l'assimilazione come processo inevitabile che si realizza a livello intergenerazionale con il trascorrere del tempo. La concreta applicazione di questo modello si ritrova in Francia, laddove si riscontra l'adesione ad un concetto di Nazione orientato ad un principio di uguaglianza che deriva a sua volta dalla prospettiva epistemologica universalista<sup>43</sup>. Ciò che caratterizza questo approccio è l'idea secondo la quale tutte le possibili differenze sono da ricondurre a un'unica struttura umana e che il "*diverso*" progressivamente "*aderisca*" al modello culturale dominante<sup>44</sup>. In quest'ottica l'assimilazione costituisce un processo univoco e lineare, la cui responsabilità pesa esclusivamente sul migrante. E' infatti quest'ultimo che si assimila nel nuovo contesto sociale e che pertanto deve diventare simile ai nativi del luogo, assumendone la forma mentis e gli stili di vita, riuscendo in tal modo a farsi accettare e a progredire nella scala sociale, senza mettere a repentaglio l'equilibrio della società ospitante. La logica assimilazionista dopo essere caduta in disgrazia per un lungo periodo, in seguito alle critiche ricevute dagli anni '60 in avanti, sembra essere tornata in auge grazie al

---

41 Rossi, G. (2011). Quali modelli di integrazione possibile per una società interculturale?. *Sociologia, cambiamento e politica sociale*, 15-35.

42 Berti, F. (2000). *Esclusione e integrazione: uno studio su due comunità di immigrati* (Vol. 15). Franco Angeli. Milano.

43 Rossi, G. (2011). Quali modelli di integrazione possibile per una società interculturale?. *Sociologia, cambiamento e politica sociale*, 15-35.

44 Ambrosini, M., & Marchetti, C. (Eds.). (2008). *Cittadini possibili: un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*. Milano: F. Angeli.

riaffermarsi di orientamenti che considerano inevitabile il processo di assimilazione a livello intergenerazionale, concentrando l'attenzione in modo specifico sulle seconde generazioni<sup>45</sup>. La sua rilettura pone l'accento principalmente sulle condizioni socioeconomiche entro le quali si realizza l'integrazione, abbandonando i presupposti di superiorità della cultura ricevente rispetto a quella degli immigrati. Adesso l'attenzione si focalizza non tanto sull'integrazione, quanto su modi e ambiti in cui essa si realizza. Infatti, le differenti traiettorie di assimilazione al contesto ospitante risultano da un complesso di fattori sociali e individuali. Pertanto, se nell'idea assimilazionista l'integrazione è frutto di un processo graduale, lineare e univoco affidato esclusivamente ai migranti che abbandonano il loro status di minoranza per uniformarsi al modello dominante, nella visione neo-assimilazionista l'integrazione è invece risultato dell'interazione tra fattori oggettivi e fattori soggettivi. I primi sono definiti dalla società ospitante, i secondi determinati dal capitale sociale, economico, culturale e familiare dello straniero. In quest'ultimo caso il processo di integrazione necessita di una partecipazione di entrambe le parti in causa, sia che si producano risultati negativi sia che si ottengano esiti positivi. Nel modello funzionalista invece la relazione che si instaura tra migrante e società di accoglienza è fondamentalmente strumentale e utilitaristica e si fonda sul principio dell'esclusione differenziale: i migranti vengono inseriti in alcuni ambiti sociali, scoraggiandone però lo stanziamento definitivo. La prospettiva, quindi, è quella di una permanenza temporanea dei migranti sul territorio del Paese d'accoglienza, in quanto si ritiene che un processo di integrazione "pieno" e "definitivo" sia irto di difficoltà e contraddizioni. In quest'ottica ai migranti viene così riconosciuto soltanto lo status di lavoratori-ospiti. E' la prospettiva di matrice tedesca adottata nella gestione dell'immigrazione negli ultimi decenni, basata su una logica di accoglienza esclusivamente strumentale e utilitaristica. I migranti vengono infatti inseriti in ambito sociale secondo il principio dell'esclusione differenziale: possono lavorare finché il loro apporto è funzionale alla società, ma il loro stanziamento definitivo viene decisamente scoraggiato. Il migrante in qualità di lavoratore-ospite temporaneo è invitato per tale periodo a mettere da parte le proprie specificità. La cultura autoctona rimane quella dominante e la presenza di migranti costituisce solo fattore strumentale allo sviluppo economico della nazione. In sintesi, il presupposto dell'integrazione poggia su una disparità di partenza tra società ospitante e migranti. Essi possono essere accettati solo in qualità di personale lavorativo utile in determinati settori. La dimensione sociale di tale integrazione risulta inevitabilmente limitata, finalizzata esclusivamente al raggiungimento di benefici reciproci per entrambe le parti, ma non va a coinvolgere valori o abitudini culturali. Dalla visione colonialista europea scaturisce anche il modello multiculturalista. Le critiche al modello assimilazionista, tacciato di presupposti etnocentrici portano infatti all'elaborazione finale di un nuovo modello d'integrazione. Questo filone di critiche prende infatti le mosse dai movimenti a sostegno delle minoranze nere che si attivano dagli anni '60 nelle società anglofone, per poi estendersi ad altri gruppi discriminati ed in particolare alle varie popolazioni immigrate<sup>46</sup>. L'accusa principale che viene rivolta al modello assimilazionista è quella di disconoscere valore e dignità alle culture dei gruppi minoritari fagocitando differenze<sup>47</sup> e al contempo di veicolare l'idea che l'integrazione comporti la rimozione di legami sociali e culturali con la comunità di origine nell'ambito di una visione universalista che considera universali solo i valori occidentali al punto di imporli ad altre culture. L'integrazione è vista come «eticamente ingiustificabile e politicamente scorretta, frutto di un'imposizione dei paesi e dei gruppi

---

45 Alba, R., & Nee, V. (1997). Rethinking assimilation theory for a new era of immigration. *International migration review*, 826-874, Perlmann, J., & Waldinger, R. (1997). Second generation decline? Children of immigrants, past and present-a reconsideration. *International migration review*, 893-922 e Rumbaut, R. G., & Portes, A. (Eds.). (2001). *Ethnicities: Children of immigrants in America*. Univ of California Press.

46 Ambrosini, M., & Marchetti, op.cit.

47 Colombo, E. (2002). *Le società multiculturali*. Carocci.

*sociali più potenti nei confronti delle culture minoritarie»*<sup>48</sup>. E' dunque necessario aprire una prospettiva di riconoscimento delle differenze. L'idea su cui si basa il modello multiculturalista è quindi quella della valorizzazione delle diverse culture riconoscendone dignità e valore. Interlocutori pubblici diventano adesso le singole comunità etniche nell'ambito della comunità nazionale di accoglienza. In questo caso però il rischio incombente è dato da una sorta di relativismo culturale che conduce i diversi gruppi più allo scontro che al dialogo, alimentando in definitiva potenziali fenomeni di autoghettizzazione. In risposta alla normatività della prospettiva assimilazionista, il multiculturalismo intende la tutela delle minoranze come mantenimento di una opportuna distanza al fine di evitare che le differenti appartenenze culturali si mescolino. Il modello multiculturalista finisce quindi col promuovere una conservazione anacronistica delle diversità, rispetto all'ideale di apertura che esso stesso intende appoggiare. In una tale prospettiva si sviluppa una diffusa diffidenza verso la stessa idea di integrazione. Da qui la propensione all'utilizzo di concetti come "inclusione" e "incorporazione", che spostano la responsabilità del processo di integrazione sull'apertura della società ricevente. In questo modo non sono più gli immigrati a doversi uniformare, ma spetta alla società ospitante dover programmare interventi per la convivenza pacifica delle varie appartenenze culturali, predisponendo spazi di espressione per ognuna di esse.

## **2.8 Il modello transnazionale, quello interculturale e il non modello**

Ma altri autori individuano altri modelli in aggiunta a quelli proposti, come il modello transnazionale, il modello interculturale e perfino il non modello. La necessità di rivedere i termini dell'aspro dibattito tra multiculturalisti e neo-assimilazionisti, ha indirizzato la riflessione sul tema dell'integrazione verso nuove interpretazioni capaci di ripensare i rapporti tra le differenti culture. Si tratta di posizioni che, da un lato rifuggono dall'idea stessa di modello e dall'altro propongono di spiegare i rapporti tra migranti e società ospitante in termini relazionali e non puramente deterministici. Non forniscono ricette ma approcci, basati su principi universalistici di fondo e che pongono attenzione al rispetto della differenza, superando tuttavia concettualizzazioni quali "differenza" e "uguaglianza". Tra i nuovi approcci allo studio del fenomeno delle migrazioni assume particolare rilievo il modello transnazionale, che classifica le migrazioni come esperienze di globalizzazione dal basso<sup>49</sup> valutandole in ordine ai processi di adattamento alla società ospitante<sup>50</sup>. Secondo tale modello gli immigrati vengono considerati attori sociali che si muovono all'interno dei vincoli e delle risorse nel contesto di riferimento, quello di partenza e quello di arrivo, in un gioco continuo di interazioni determinate da motivazioni soggettive, aspettative familiari e relazioni all'interno della comunità. I migranti diventano così pionieri di un mondo nuovo, formato da spazi transnazionali in cui le identità travalicano i confini politici, economici e geografici. Secondo questo approccio, è un errore pensare alle migrazioni come eventi bipolari poiché, all'interno di un contesto di progressiva globalizzazione, le persone migranti si trovano "qui" e "là" contemporaneamente<sup>51</sup> creando collettività globali di individui e alimentando circuiti di transito per persone, capitali, informazioni, idee e relazioni. Sono comunità transnazionali che travalicano i confini dei singoli Stato-Nazione<sup>52</sup>. L'integrazione in quest'ottica non presuppone rinunce o adeguamenti ma piuttosto la presa di coscienza di un universo ricco di nuovi significati, per cui la prospettiva antitetica di contrapposizione tra autoctoni e migranti

---

48 Ambrosini, M., & Marchetti, op.cit.

49 Ambrosini, M., & Marchetti, op.cit.

50 Zanfrini, L. (2007). La convivencia interétnica. Alianza Editorial.

51 Bade, K. J., & Grillo, E. (2000). L'Europa in movimento: le migrazioni dal settecento a Oggi. Laterza.

52 Appadurai, A. (2001). Globalization. Durham.

risulta oramai superata. Si impone in tal modo un superamento del concetto e della logica dell'integrazione nazionale<sup>53</sup>, risultando l'integrazione un co-processo che si sostanzia nei legami e nelle relazioni dei partecipanti. Per quanto riguarda il modello interculturale esso si propone in contrapposizione con quello multiculturale, cui viene attribuita una concezione reificante di cultura. Quest'ultimo si ritiene colpevole di trattare le culture come "proprietà" degli individui e dei gruppi e quindi come delle "cose"<sup>54</sup>. L'approccio interculturale, invece, invita a considerare le culture come delle narrazioni "condivise, contestate e negoziate", evidenziandone gli aspetti di dinamicità e sottolineandone la loro natura socialmente costruita. L'interculturalismo prova a superare i limiti dell'assimilazionismo e del differenzialismo/multiculturalista, sia pure conservandone gli aspetti positivi. Esso propone il riconoscimento delle differenze entro un orizzonte comune, il più possibile comprensivo delle differenti istanze presenti al suo interno. L'elemento distintivo del modello è costituito dal dialogo tra differenti culture con la loro conseguente apertura reciproca. L'interculturalismo guarda quindi ai "rapporti tra culture differenti" e si fonda su uno scambio bidirezionale, simmetrico e personale, in base al principio di acculturazione, alla possibilità cioè di apprendere elementi culturali altrui nel rispetto della propria identità. Nell'ambito di tale prospettiva, l'integrazione può essere definita come «un processo multidimensionale finalizzato alla pacifica convivenza entro una determinata realtà sociale tra individui e gruppi culturalmente ed etnicamente differenti, fondato sul rispetto delle diversità a condizione che queste non mettano in pericolo i diritti umani fondamentali e le istituzioni democratiche»<sup>55</sup>. Al centro di tutto c'è il dialogo, la condivisione tra le parti considerata spazio di arricchimento e la promozione di una nuova cultura come risultato dell'integrazione reale delle singole culture di un territorio. Il concetto di modello di integrazione viene utilizzato per spiegare il modo in cui i Paesi oggetto di immigrazione gestiscono società complesse, caratterizzate da individui provenienti da sistemi culturali diversi. A tal proposito si parla di non modello. Non sempre infatti, le specificità nazionali sono inscrivibili in un "modello", specie quando le migrazioni rappresentano un fenomeno recente e ancora avulso da logiche interne così come si nota nei Paesi dell'Europa meridionale. Grecia, Spagna e Italia rappresentano esempi di una non gestione sistematica delle politiche e delle pratiche di integrazione<sup>56</sup> dei migranti, che è però più figlia dell'assenza di una filosofia di fondo che non di una capacità effettiva di inclusione<sup>57</sup>. I migranti vengono inseriti nel sistema lavorativo e solo successivamente viene valutata la possibilità, a seconda dei singoli contesti di arrivo, di concedere loro diritti e prerogative da cittadini. È una lettura provvisoria, priva di un'analisi teorica preventiva che costituisca presupposto per l'azione, cosicché i risultati sono variabili e determinati dal gioco delle diverse forze in campo. In questo modo l'integrazione non risulta più univoca ma declinabile su varie dimensioni, da quella sociale a quella economica, da quella giuridica a quella lavorativa. Quindi l'integrazione, non è problematizzata a priori, ma concretizzata in una cultura dell'accomodazione<sup>58</sup> e trova la sua manifestazione nei vari luoghi di incontro tra autoctoni e immigrati (famiglie, scuole, lavoro, partecipazione politica) secondo schemi dettati dalla libera interpretazione delle istituzioni politiche, delle realtà territoriali e della

---

53 Mon Salih, R. (2003). Transnazionalismo e multiculturalismo. Pratiche di resistenza e meccanismi di contenimento. *Contemporanea*, 6(1), 150-157. di migranti.

54 Mantovani, G. (2004). *Intercultura: è possibile evitare le guerre culturali?* il Mulino.

55 Cesareo, V. (Ed.). (2004). *L'altro: identità, dialogo e conflitto nella società plurale*. Vita e Pensiero.

56 Ambrosini, M. (2001). *La fatica di integrarsi: immigrati e lavoro in Italia* (Vol. 126). il Mulino.

57 Berti, F., & Valzania, A. (Eds.). (2011). *Le dinamiche locali dell'integrazione. Esperienze di ricerca in Toscana: Esperienze di ricerca in Toscana*. Franco Angeli.

58 Zapata-Barrero, R. (2004). *Inmigración, innovación política y cultura de acomodación en España*. Barcelona, Spain, Fundació Cidob.

società civile. Secondo alcuni però si tratterebbe pur sempre di un un approccio riduttivo alla questione immigrazione in un'ottica che punti ad ottenere una cittadinanza piena *“Porque el desafío de la inmigración es mucho más importante que la dificultad de acomodar estadísticas y recursos en relación con las necesidades del mercado laboral, o las medidas a adoptar para mantener el standard de orden público. Hay que mirar más allá y entender que los flujos migratorios son el catalizador que nos sitúa ante la necesidad de volver a pensar a radice nuestras respuestas a la construcción democrática del vínculo social y político, porque estas comportan hoy un déficit de inclusión y pluralidad en la medida en que institucionalizan la exclusión de los inmigrantes como sujetos del espacio público, su imposibilidad conceptual de llegar a ser ciudadanos”*<sup>59</sup>. Tutto ciò in un quadro di riconoscimento dei diritti degli immigrati, nell'ottica più generale dell'affermazione di società democratiche, poiché *“Una sociedad que sepa valorar y exigir a sus representantes que la máxima democrática es y debe ser la lucha por los derechos, empezando por garantizar una participación política sin exclusiones como único punto de llegada, aproximará las instituciones a la realidad, a las necesidades y a las prioridades sociales sin exclusiones.”*<sup>60</sup>

---

59 De Lucas Martín, J., & en Paris, D. C. D. E. (2006). LA CIUDADANÍA PARA LOS INMIGRANTES: UNA CONDICIÓN DE LA EUROPA DEMOCRÁTICA Y MULTICULTURAL. Eikasía. Revista de filosofía, 4, 1.

60 Solanes Corella, Á., & La Spina, E. (2015). Construyendo ciudadanía inclusiva y movimientos sociales de participación desde España e Italia: una perspectiva comparada. Boletín mexicano de derecho comparado, 48(144), 1119-1154.

## Capitolo III: L'integrazione scolastica degli alunni stranieri

### 3.1 Le normative

I minori stranieri presenti sul territorio italiano hanno il diritto e il dovere all'istruzione, le scuole pubbliche sono tenute ad accoglierli, infatti, per essi valgono i principi di vigilanza sull'adempimento dell'obbligo scolastico. Il diritto all'istruzione scolastica dei minori stranieri arrivati in Italia legalmente (insieme ai genitori con permesso di soggiorno) o clandestinamente (insieme ad adulti privi di permesso ovvero che giungono in Italia "non accompagnati") è affermato in diverse fonti normative. In primo luogo è affermato più o meno esplicitamente dalla Costituzione della Repubblica italiana all'interno dei seguenti articoli:

10: *"L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali".*

30: *"E' dovere e diritto dei genitori, mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio..."*

31: *"La Repubblica ... Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari allo scopo..."*

34: *"La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita".*

Tali principi trovano la loro conferma anche in numerose fonti internazionali. La dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 10/12/1948, ribadisce all'art.26 che *"Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria..."*. Qualche anno più tardi anche la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottata dal Consiglio d'Europa il 4 Novembre 1950 (ratificata dallo Stato italiano con legge 4/8/1955, n.848) ribadisce tale concetto, in particolare all'art.2 del protocollo addizionale si legge che: *" A nessuno può essere interdetto il diritto all'istruzione. Lo Stato, nell'attività che svolge nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, rispetterà il diritto dei genitori di assicurare questa educazione e questo insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche"*. Mentre la Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 20 Novembre 1959 così recita al Principio settimo: *"il fanciullo ha diritto a una educazione, che, almeno a livello elementare deve essere gratuita e obbligatoria. Egli ha diritto a godere di un'educazione che contribuisca alla sua cultura generale e gli consenta, in una situazione di eguaglianza di possibilità, di sviluppare le sue facoltà, il suo giudizio personale e il suo senso di responsabilità morale e sociale, e di divenire un membro utile alla società. Il superiore interesse del fanciullo deve essere la guida di coloro che hanno la responsabilità della sua educazione e del suo orientamento; tale responsabilità incombe in primo luogo sui propri genitori. Ogni fanciullo deve avere tutte le possibilità di dedicarsi a giochi e attività ricreative che devono essere orientate a fini educativi; la società e i poteri pubblici devono fare ogni sforzo per favorire la realizzazione di tale diritto."* Tale documento è stato revisionato da parte dell'Assemblea generale il 20/11/1989 con l'approvazione della Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia, ratificata dallo Stato italiano con legge 27/5/1991, n.176). In particolare, all'art.28 si legge che *" Gli Stati parte riconoscono il diritto del fanciullo ad avere un'educazione [...] devono ... rendere l'istruzione primaria gratuita ed obbligatoria per tutti..."* In

ogni caso, riferimenti espliciti all'obbligo scolastico dei minori, anche se stranieri,<sup>61</sup> si trovano anche nel Patto internazionale sui diritti civili e politici approvato in sede ONU, il 16/12/1966 ed entrato in vigore il 23/3/1976. In particolare all'art. 24 si legge che *“Ogni fanciullo, senza discriminazione alcuna fondata sulla razza, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica o la nascita, ha diritto a quelle misure protettive che richiede il suo stato minorile, da parte della famiglia, della società e dello Stato”*. All'art. 12 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali approvato e ratificato nella stessa data si ribadisce che *“Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo all'istruzione”*. Ulteriori riferimenti di tale diritto si trovano anche nella Direttiva CEE n.486/77 riguardante la formazione scolastica dei figli dei lavoratori migranti. Quanto al diritto nazionale, la tutela del diritto di accesso a scuola del minore straniero trova la sua fonte normativa nella legge sull'immigrazione n.40 del 6 Marzo 1998 (nota come legge Turco-Napolitano) e nel Decreto Legislativo n. 286 del 25 Luglio dello stesso anno *“Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”*. Quest'ultimo riunisce e coordina gli interventi riguardo all'accoglienza e all'integrazione degli immigrati, concentrando l'attenzione, in particolar modo, sull'integrazione scolastica. Proposito che è stato ribadito anche nel suo regolamento di attuazione (D.P.R. n. 394/1999) nel quale, oltre a disciplinare le procedure di iscrizione degli studenti stranieri a scuola, si richiede un fattivo impegno in tal senso delle singole istituzioni scolastiche, mentre si affida al Ministero dell'Istruzione il compito di dettare disposizioni per attivare i progetti nazionali e locali sul tema dell'educazione interculturale, nell'ambito della direttiva sulla formazione e l'aggiornamento del personale docente e direttivo. L'approvazione di tali riferimenti normativi ha aperto un vivace dibattito nelle varie sedi ministeriali, sindacali e associative che ha prodotto come ultimo risultato l'erogazione di fondi aggiuntivi a favore del personale delle scuole a forte processo migratorio (esattamente con una percentuale di alunni stranieri superiore al 10%). Un impegno da parte del Miur, mantenuto fino ad oggi, sia pure con risorse economiche sempre più limitate. Più tardi la legge n.189 del 30 Luglio 2002 ha confermato le procedure di accoglienza per gli alunni stranieri a scuola. L'autonomia delle istituzioni scolastiche regolata dal D.P.R. n.275/99 ha consentito di affrontare tutti gli aspetti connessi all'integrazione degli alunni stranieri in un quadro normativo che permette soluzioni flessibili secondo il contesto di ciascuna scuola. La legge n.53/2003 con la quale si riforma l'ordinamento scolastico contiene elementi che permettano lo sviluppo delle potenzialità di ogni alunno con la personalizzazione di piani di studio e di percorsi educativi e didattici adeguati ad ogni allievo. Successivamente il Decreto Legislativo n. 76/2005 relativo al diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, nel riprendere ed ampliare il concetto di obbligo formativo, individua i destinatari in *“tutti, ivi compresi i minori stranieri presenti nel territorio dello Stato”* (art. 1 comma 6). Tale diritto-dovere all'istruzione in taluni casi può estendersi anche oltre il raggiungimento della maggiore età. A tal proposito, va ricordato che il Consiglio di Stato nella sentenza n.1734 del 27.2.2007 chiamata a pronunciarsi su un ricorso di una cittadina straniera che si era vista negata dalla Questura di Terni il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di studio in quanto già divenuta maggiorenne, ha chiarito che negare l'accesso all'esame di maturità al termine di un percorso di studi *“conduce a risultati irragionevoli”*, avendo *“l'inaccettabile effetto di impedire al cittadino straniero il completamento del corso di studi superiore per la sola ragione che è diventato maggiorenne”*. Nel Dicembre 2006 viene costituito presso il Ministero della Pubblica Istruzione l'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri che approva nell'Ottobre dell'anno successivo un importante documento *“La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri.”* Successive circolari ministeriali riprendono il tema delle scuole in aree a forte processo migratorio, in particolare la Circolare n.2 del

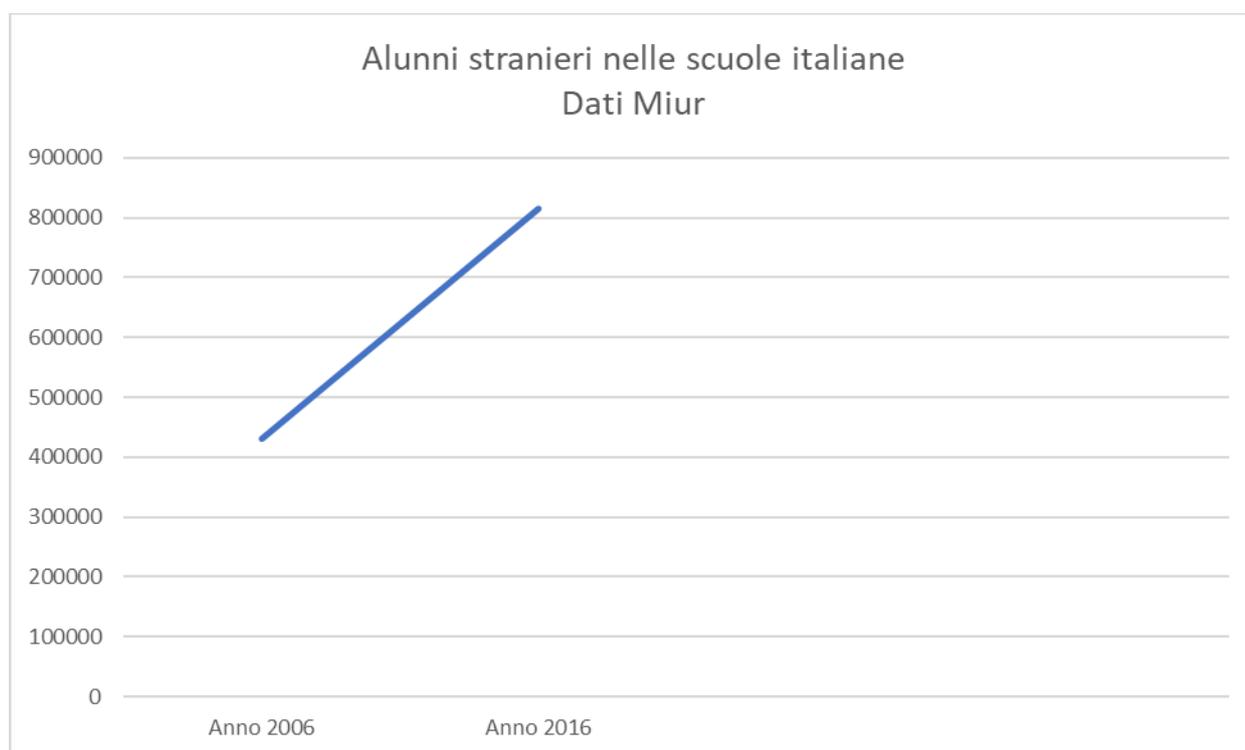
---

61 Arroyo González, M. J., & Berzosa Ramos, I. (2018). Atención educativa al alumnado inmigrante: en busca del consenso. Revista de educación.

2010, in merito alla formazione delle classi e alla conseguente distribuzione degli alunni con cittadinanza non italiana, pone il limite degli stranieri nel 30% del totale degli iscritti di ciascuna classe. Ma tale limite può essere derogato dall'Ufficio Scolastico Regionale.

### 3.2 Le Linee Guida del Miur del Febbraio 2014

La presenza di alunni stranieri in tutti i livelli del sistema scolastico italiano costituisce un dato strutturale ormai da diversi anni. Infatti nell'arco degli ultimi anni si è registrato un forte tasso di crescita. Secondo dati statistici Miur del Marzo 2017 si è passati nel decennio 1996 -2006 da 50.322 unità a 431.211 per poi giungere nel decennio successivo, 2006-2016, alla quota di 814.851 con un incremento medio annuale di circa 60-70.000 unità.



Fonte: Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, Statistiche e Studi – Report Marzo 2018

Sebbene tale trend sembra ora subire un rallentamento, l'integrazione degli alunni stranieri resta una fondamentale sfida che le istituzioni scolastiche sono chiamate ad affrontare. Va sottolineato che la dicitura "alunni stranieri" racchiude un ventaglio di situazioni e casi particolari anche molto diversi tra loro per le quali l'approccio non può che essere diversificato. E' facilmente intuibile, ad esempio, come un alunno straniero nato in Italia e un neoarrivato rappresentino due facce opposte del "pianeta" alunni stranieri. L'esperienza scolastica di uno studente scolarizzato esclusivamente nelle scuole italiane è senza alcun dubbio diversa da quella di un alunno appena arrivato in Italia che sconosce totalmente la lingua e le regole del funzionamento scolastico del Paese di accoglienza. Resta, in ogni caso, la conoscenza della lingua l'ostacolo principale per il percorso di apprendimento nei primi anni. In ogni caso, all'interno della tipologia "alunni stranieri" possiamo distinguere alcune situazioni particolari:

- Alunni con cittadinanza non italiana. Sono alunni, che anche se nati in Italia, hanno entrambi i genitori di nazionalità non italiana;
- Alunni con ambiente familiare non italofono. Alunni che vivono in un ambiente familiare nel quale i genitori, a prescindere dal fatto che usino o meno la lingua italiana per parlare con i figli, generalmente ne possiedono conoscenze limitate e che quindi non garantiscono un sostegno adeguato nel percorso di acquisizione delle abilità di scrittura e lettura;
- Minori non accompagnati (MNA). Alunni provenienti da altri Paesi che si trovano per ragioni differenti nel territorio dello Stato privi della presenza dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili;
- Alunni figli di coppie miste. Alunni con uno dei genitori di origine straniera;
- Alunni arrivati per adozione internazionale. Alunni adottati di origine straniera ma cittadini italiani a tutti gli effetti;
- Alunni rom, sinti e caminanti. Sono i tre principali gruppi di origine nomade ma spesso oggi non nomadi, presenti in Italia.

A queste situazioni si è aggiunto di recente anche il fenomeno degli studenti universitari con cittadinanza straniera, fino a dieci anni fa assai irrilevante. Il 19 febbraio 2014 il Miur ha emanato le nuove "linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri" a distanza di ben otto anni di distanza dalla prima stesura (2006). Il nuovo documento tiene conto di uno scenario profondamente mutato che ha richiesto di aggiornare le indicazioni operative per le scuole. Infatti, come sottolineato, il numero di alunni con cittadinanza non italiana nelle nostre scuole dal 2006, anno di emanazione delle ultime Linee Guida, al 2014 si è quasi raddoppiato, così come è cambiata anche la loro distribuzione, che si è progressivamente spostata dalla scuola primaria alla scuola secondaria di primo e secondo grado. In particolare nel 2014 risultano circa 200.000 gli studenti con cittadinanza non italiana iscritti al secondo grado, di cui l'80% frequenta istituti tecnici e professionali, con una prevalenza di questi ultimi. Si può quindi affermare che, seppure le linee guida del 2006 hanno rappresentato un valido riferimento, dopo otto anni si imponesse una riconsiderazione della realtà che costituisce l'universo dei migranti alla luce delle nuove esigenze nel frattempo sviluppatesi. Inoltre, sono intervenute nuove normative e si sono consolidate nuove richieste di indirizzo da parte degli operatori scolastici. Le nuove linee guida propongono indicazioni aggiornate sui temi dell'orientamento scolastico, della valutazione, dell'istruzione e della formazione di giovani e adulti. La caratteristica distintiva del documento è quella di offrire alle scuole una selezione delle soluzioni organizzative e didattiche elaborate e realizzate dalle scuole stesse. In questo senso, le linee guida si propongono come veicolo di condivisione delle migliori pratiche già messe in atto per accogliere ed accompagnare in modo ottimale i sempre più numerosi ragazzi di origine non italiana che frequentano le scuole italiane. Esso costituisce, infatti, uno strumento di lavoro per dirigenti scolastici, insegnanti e genitori e per tutti gli altri soggetti chiamati ad individuare le modalità più corrette che facciano sì che la presenza di studenti di origine straniera possa essere un'occasione per rinnovare l'azione didattica a vantaggio di tutti. In questo contesto è l'educazione interculturale a costituire lo sfondo da cui prendono avvio i percorsi formativi rivolti ad alunni stranieri. L'intercultura è oggi il modello che permette a bambini e ragazzi il riconoscimento reciproco dell'identità di ciascuno favorendo al contempo dialogo, confronto e arricchimento reciproco e rifiutando la logica dell'assimilazione o di una convivenza tra comunità etniche chiuse. Essa permette di acquisire valori, conoscenze e competenze necessarie non solo ad assicurare una convivenza democratica ma anche un inserimento attivo nel mondo del lavoro, della cultura e nell'intera società.

### 3.3 Le indicazioni operative

In quest'ottica, le linee guida contengono una serie di indicazioni operative finalizzate a realizzare la piena integrazione degli alunni stranieri. Tra di queste, in sintesi:

**Distribuzione degli alunni stranieri nelle scuole.** Attraverso un'intesa tra reti di scuole si ritiene corretta una distribuzione delle iscrizioni evitando fenomeni di concentrazione di studenti con cittadinanza straniera all'interno di uno stesso istituto scolastico, favorendo l'eterogeneità delle cittadinanze in ciascuna classe.

**Iscrizione.** Essa rappresenta il primo momento dell'accoglienza, cioè di quell'insieme di adempimenti attraverso cui viene formalizzato il rapporto tra l'alunno e la sua famiglia con l'istituzione scolastica. Per i minori con cittadinanza non italiana le iscrizioni possono avvenire nel corso dell'anno scolastico al momento dell'arrivo in Italia, per gli studenti già inseriti nel sistema scolastico italiano che devono frequentare le prime classi le iscrizioni dovranno intervenire nei tempi previsti dalle circolari ministeriali. L'eventuale posizione di irregolarità della famiglia dell'alunno non pregiudica il diritto del minore all'iscrizione. All'atto di quest'ultima i genitori comunicano alla segreteria scolastica le informazioni relative all'alunno. Qualora la scuola riscontri casi di "minori non accompagnati" deve darne immediata comunicazione all'autorità pubblica competente. Generalmente gli alunni stranieri sono iscritti alla classe corrispondente all'età anagrafica salvo che il Collegio dei docenti deliberi l'iscrizione ad una classe diversa, (solitamente la classe immediatamente inferiore) sulla base di abilità, competenze e dei livelli di conoscenza della lingua italiana.

**Documentazione.** Successivamente alla domanda d'iscrizione la scuola richiede alla famiglia una copia dei seguenti documenti:

- Documenti anagrafici e permesso di soggiorno
- Documenti sanitari
- Documenti scolastici

In ogni caso, la mancanza di parte di tali certificazioni non precludono il diritto allo studio del minore e inoltre vi è la possibilità per i cittadini stranieri di autocertificare i propri dati anagrafici.

**Gestione delle iscrizioni.** La gestione delle domande d'iscrizione di alunni stranieri è affidata oltre che alle singole istituzioni scolastiche anche agli Enti locali e agli Uffici Scolastici Regionali. Questi ultimi sono chiamati a regolare il flusso delle iscrizioni garantendo il rispetto della circolare ministeriale n.2/2010 che fissa nel 30% il tetto massimo di presenza di alunni stranieri all'interno di ciascuna istituzione scolastica, salvo deroghe in casi particolari. Tale limite sussiste anche per la presenza di alunni all'interno di una singola classe. Dunque, si cerca di prevenire in ogni modo possibili forme di "segregazione scolastica".

**Partecipazione delle famiglie.** Al fine di comprendere le specifiche esigenze dell'alunno risulta di fondamentale importanza instaurare un rapporto di ascolto con la famiglia, fornendo informazioni, anche con l'ausilio di opuscoli nelle diverse lingue che illustrino l'articolazione del sistema scolastico italiano così come l'organizzazione e le attività svolte dalla scuola d'iscrizione. In questo percorso l'istituto scolastico può avvalersi, ove se ne ravvisasse la necessità, della collaborazione di mediatori culturali e delle associazioni dei genitori.

**Valutazione ed esami.** Gli alunni stranieri iscritti nelle scuole italiane vengono valutati nelle forme e nei modi previsti per gli italiani. Anche la normativa di esame non permette di differenziare le prove

per gli alunni stranieri, salvo che questi ultimi non abbiano dei bisogni educativi speciali certificati, disturbi specifici dell'apprendimento o siano affetti da disabilità ai sensi della legge 104/92.

**Orientamento.** Per le famiglie immigrate il problema dell'orientamento nasce già con la scuola dell'infanzia per poi proseguire un po' a tutti i livelli, fino al momento della scelta della scuola secondaria di 2° grado. Dunque, le attività di orientamento si rendono necessarie al fine di fornire a tali famiglie informazioni utili ad assecondare le vocazioni effettive dei ragazzi, anche attraverso opuscoli e materiali multimediali in più lingue. Ogni istituto scolastico, nell'ambito dell'autonomia, è chiamato a porre particolare attenzione alle famiglie straniere dedicando a queste ultime modalità e tempi specifici. Ma a tutto ciò, negli ultimi anni, con l'aumento delle iscrizioni di alunni stranieri nelle università italiane si pone anche un'esigenza di orientamento ai fini di una consapevole scelta della facoltà.

**Contrasto ai ritardi scolastici.** Il problema del ritardo scolastico che coinvolge gli alunni stranieri è connesso con quello dell'orientamento, infatti, fornire corrette informazioni al momento della scelta della scuola può evitare insuccessi. In ogni caso e quali ne siano le cause che lo determinano, esso resta un problema che i singoli istituti e l'intero sistema scolastico sono chiamati a scongiurare attraverso iniziative mirate di tutoraggio.

**Insegnamento dell'italiano come lingua seconda.** L'obiettivo è quello di qualificare l'intervento didattico specifico rivolto agli alunni non italofoeni per consentire loro di impadronirsi della lingua e delle sue funzioni in modo pieno, considerato che l'apprendimento dell'italiano come seconda lingua (L2) ai fini di un inserimento positivo e di una buona integrazione risulta fondamentale. In quest'ottica il docente dovrà assumere il ruolo di "facilitatore di apprendimento" per il proprio ambito disciplinare.

**Alunni neo-arrivati.** Per tale tipologia di alunni la priorità è costituita dall'apprendimento della nuova lingua. L'alunno straniero, innanzitutto dovrà essere inserito nella classe di appartenenza ma lo strumento essenziale per realizzare una partecipazione attiva è costituito dai laboratori linguistici. Essi possono collocarsi all'interno di moduli di apprendimento con un tempo ricavato all'interno della scuola nel corso delle mattine o con apertura pomeridiana, privilegiando un insegnamento mirato per piccoli gruppi. In questo percorso si distinguono tre diverse fasi:

- La fase iniziale dell'apprendimento dell'italiano L2 per comunicare;
- La fase "ponte" di accesso all'italiano dello studio;
- La fase degli apprendimenti comuni.

**Plurilinguismo.** Si cercherà di valorizzare la diversità linguistica e in particolare le situazioni bilingui degli studenti immigrati. Le modalità per riconoscere tale diversità sono numerose: dai cartelloni di benvenuto alle schede d'ingresso, dalle presentazioni di fiabe all'individuazione di un piccolo glossario per la comprensione di un determinato contenuto di studio. Si può inoltre, fare ricorso ai "prestiti linguistici" che intercorrono tra una lingua e l'altra o infine organizzare, in orario extrascolastico, corsi di insegnamento delle lingue più diffuse fra gli allievi, aperti sia ai "madrelingua" che agli studenti italiani.

**Formazione del personale scolastico.** Per quanto concerne la formazione iniziale nel corso di laurea magistrale di scienza della formazione primaria, che costituisce titolo di accesso all'insegnamento nella scuola primaria, è previsto l'inserimento della "Pedagogia interculturale". Ma anche per gli insegnanti di scuola secondaria è previsto un tirocinio volto all'acquisizione di competenze utili a inserire "percorsi didattici interculturali" nel proprio bagaglio formativo di docenti. Gli Uffici Scolastici Regionali, coordinando le reti di scuole e in collaborazione con Enti Locali e di formazione

e con altri soggetti interessati promuovono e pianificano interventi di formazione interculturale per i docenti in servizio, in particolar modo nelle aree ad alta concentrazione di immigrati.

**Istruzione degli adulti.** Essa è affidata ai CPIA (Centri permanenti istruzione adulti) in collaborazione con i centri per l'impiego o le altre agenzie per il lavoro, gli enti accreditati per la formazione professionale e le Regioni. Si riterrebbe utile anche un apporto delle imprese con l'offerta di possibili stage agli studenti delle scuole del territorio. Ciò in considerazione che risulta assai elevato il numero di giovani adulti stranieri, in particolar modo ragazze, fuori dal mondo del lavoro e con basso livello di scolarizzazione. Ai CPIA è affidata anche l'organizzazione e la gestione di apposite sessioni di prove il cui superamento risulta necessario ai fini dell'ottenimento dei titoli di regolarizzazione degli immigrati stranieri, come previsto dalla Legge n.94/2009.

**Portale Integrazione Migranti.** Esso nasce dalla collaborazione tra vari Ministeri e intende favorire l'accesso a tutti i servizi offerti sul territorio, assicurando una corretta informazione ai cittadini stranieri su ambiti fondamentali quali Lingua italiana, Lavoro, Casa, Salute, Minori stranieri e Mediazione interculturale. In esso, sono contenuti, inoltre, gli aggiornamenti riguardanti le normative e tutte le iniziative istituzionali intraprese a livello nazionale, regionale e locale.

**Programmi di istruzione e formazione nei paesi di origine dei cittadini extracomunitari.** Il decreto 29 gennaio 2013, emanato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali definisce le modalità di predisposizione e di svolgimento dei programmi di istruzione e formazione da effettuarsi nei Paesi di origine dei cittadini extracomunitari. Tali programmi, finalizzati all'inserimento lavorativo devono prevedere l'insegnamento della lingua italiana e il relativo superamento dell'esame. Ciò nella prospettiva di un sistema di istruzione e formazione globale.

### 3.4 La dottrina

Le Linee-Guida del Miur forniscono un quadro di riferimento importante nel processo di inclusione scolastica degli alunni stranieri. Ai fini della realizzazione di tale processo, un momento fondamentale risulta essere quello dell'accoglienza, infatti *“l'insieme di procedure di accoglienza che, pur rischiando di divenire un aggravio per i docenti, di fatto fornisce una struttura solida entro cui diventa più facile condividere le responsabilità e a cui far riferimento per guidare un processo di integrazione graduale”*<sup>62</sup>. Un altro fattore che può favorire l'integrazione è senza dubbio il rapporto scuola-famiglia *“Pur nel rispetto dei ruoli e delle differenti dimensioni esistenziali, se non ci si allea con la famiglia, si trascura una delle risorse più preziose”*<sup>63</sup>. Per i docenti impegnati in tale processo *“il lavorare con famiglie straniere non dovrebbe più essere visto come un problema di cui si fanno carico solo alcuni docenti ma come una risorsa di cui tutta la scuola dispone”*<sup>64</sup>. In ogni caso, l'importanza di una piena integrazione sociale e prima di ogni altro aspetto in ambito scolastico, sembra oramai percepita dalla società italiana nel suo complesso. Infatti si ha consapevolezza che *“da semplici comparse i figli degli immigrati sono diventati protagonisti e potrebbero diventare gli*

---

62 Besozzi, E., Colombo, M., & Santagati, M. (2009). *Giovani stranieri, nuovi cittadini. Le strategie di una generazione ponte*, Milan: Franco Angeli, p.81.

63 Ianes, D., & Tortello, M. (Eds.). (1999). *La qualità dell'integrazione scolastica: disabilità, disturbi dell'apprendimento e differenze individuali* (Vol. 24, p.11). Edizioni Erickson.

64 Bramanti, D. (Ed.). (2011). *Generare luoghi di integrazione. Modelli di buone pratiche in Italia e all'estero: Modelli di buone pratiche in Italia e all'estero*. Franco Angeli. p.67

*attori principali nella costruzione della società del prossimo futuro*"<sup>65</sup>. I fatti dimostrano che *"l'integrazione dei figli degli immigrati ha rappresentato nella storia di molte nazioni divenute terre di immigrazione, una tappa necessaria verso il raggiungimento di obiettivi di coesione sociale mano a mano che la composizione della popolazione andava modificandosi in senso multi-etnico"*<sup>66</sup>. Ma tale necessaria integrazione diventa ancora più difficoltosa quando si aggiungono altri fattori di svantaggio, ad esempio, quando il bambino figlio di migranti è disabile, ma la difficoltà può anche costituire un'opportunità, non solo scolastica, infatti *"Nella migrazione la presenza della disabilità funziona anche come 'agente analizzatore' del funzionamento della storia migratoria ma anche del come il contesto di accoglienza sa accogliere e sa anche imparare da queste situazioni inedite per i servizi, la scuola e la società nel suo complesso"*<sup>67</sup>. Il compito dell'Istituzione scolastica sarà, in questo caso, proprio quello di trasformare la difficoltà in un'opportunità. Si tratta, di far sì che essa costituisca un fattore di stimolo e di arricchimento per l'intera comunità scolastica. Tutto ciò avendo ben presente che *"l'integrazione, a cominciare da quella scolastica, non è niente altro che un investimento per il futuro di un Paese."*<sup>68</sup> Tale sfida per essere vinta comporta la consapevolezza da parte delle istituzioni scolastiche che esse operano oramai nel contesto di una società multiculturale. Si tratta di un dato oggettivo, i cui sviluppi appaiono irreversibili e incontenibili proprio perché quanto va accadendo non potrà mai essere arrestato da leggi restrittive sull'immigrazione nei diversi Paesi.<sup>69</sup> Dunque, diventa imprescindibile per la scuola produrre risposte adeguate nel quadro di una corretta "educazione interculturale". Infatti, se il termine *multiculturale* si riferisce ad uno stato di fatto, alludendo alla presenza di culture diverse nello stesso spazio o territorio, con il termine *interculturale* si identifica un processo dinamico, caratterizzato da uno scambio, da un arricchimento. In altre parole, se è un dato di fatto che oggi tutti noi viviamo all'interno di società multiculturali l'educazione interculturale costituisce la risposta a tale evidenza. L'educazione interculturale partendo dalla necessaria conoscenza di culture altre mira a realizzare uno scambio, una condivisione, un processo al termine del quale si produce inevitabilmente un arricchimento<sup>70</sup>. In questo senso si può affermare che l'insediamento definitivo delle popolazioni immigrate ha determinato un contesto pluriculturale all'interno delle società europee rilevando inadeguatezze profonde nei sistemi educativi.<sup>71</sup> Compito delle istituzioni scolastiche è quindi quello di rimuovere tali inadeguatezze. Per altri il termine *multiculturalismo* identifica l'insieme delle politiche attraverso cui lo Stato nazionale gestisce le differenze al proprio interno, mentre l'interculturalità è invece l'insieme di processi riguardanti gli scambi e la reciprocità tra culture.<sup>72</sup> Per il professor Javier García Castano *"La educación multicultural nace de una reflexión sobre la presencia en las escuelas occidentales de minorías que, además de necesitar un trato adecuado por la «distancia» entre su cultura y la cultura presentada y*

---

65 Casacchia, O., Natale, L., & Guarneri, A. (Eds.). (2009). Tra i banchi di scuola. Alunni stranieri e italiani a Roma e nel Lazio: Alunni stranieri e italiani a Roma e nel Lazio. Franco Angeli. p.20

66 Colombo, M. (2004). Relazioni interetniche fuori e dentro la scuola. Milano: Franco Angeli. p.43.

67 Goussot, A. (2010). Bambini stranieri con bisogni speciali: rappresentazione della disabilità dei figli da parte delle famiglie migranti e degli insegnanti. Ricerche di Pedagogia e didattica, 5(1).

68 Santerini, M. (2009). Vivere nel pluralismo. L'educazione alla cittadinanza in prospettiva interculturale.

69 Demetrio, D. (1997). Agenda interculturale. Quotidianità e immigrazione a scuola. Idee per chi inizia (Vol. 3, p.25). Meltemi Editore srl.

70 Vedi [www.lascoladellemamme.net](http://www.lascoladellemamme.net). Educazione multiculturale e interculturale, 2013.

71 Susi, F. (1999). Come si è stretto il mondo: l'educazione interculturale in Italia e in Europa: teorie, esperienze e strumenti. Armando Editore.

72 Santerini, M. (2009). Vivere nel pluralismo. L'educazione alla cittadinanza in prospettiva interculturale.

*representada por la escuela occidental, necesitan una atención especial ante el fracaso continuado cuando acceden a esta última*"<sup>73</sup>. In ogni caso, diventa necessario associare fondamenti teorici a concrete ed efficaci pratiche didattiche. Sull'importanza di queste ultime si sofferma Graziella Favaro *"due attenzioni pedagogiche e didattiche sono alla base di una scuola multiculturale e multilingue efficace e di qualità. Da un lato, vi è l'attenzione mirata all'accoglienza degli alunni stranieri che si inseriscono per la prima volta nella scuola italiana; dall'altro lato, vi è la gestione educativa della classe normalmente eterogenea attraverso un approccio interculturale e plurilingue. Si tratta quindi di procedere contemporaneamente lungo due direzioni e di tenere insieme i due percorsi, attivando un doppio sguardo: quello "dedicato", che ha carattere transitorio e specifico, e quello ordinario e per tutti"*.<sup>74</sup> Non vi è dubbio che tutto ciò presuppone un appropriato sviluppo professionale dei docenti.<sup>75</sup> Ciò al fine di evitare frequenti fenomeni di abbandono precoce dei percorsi di istruzione e di formazione (Early Leaving from Education and Training, ELET in inglese)<sup>76</sup> e di dispersione scolastica riguardanti immigrati e figli di immigrati, più volte messi in evidenza dalla ricerca. Tra i fattori che concorrono ci sono: mobilità territoriale, instabilità residenziale, ritardo scolastico per problemi linguistici, ma anche l'atteggiamento della scuola e degli insegnanti che ritengono, a torto o a ragione, che gli studenti immigrati abbiano una probabilità rilevante di avere un rendimento scolastico basso.<sup>77</sup> Il fenomeno dell'abbandono precoce dei percorsi di istruzione e di formazione e della dispersione scolastica che coinvolge immigrati e figli di immigrati si inserisce, tra l'altro, in un quadro più generale che coinvolge gli studenti autoctoni e che costituisce per l'Europa un problema sociale ed educativo di grande rilevanza. Nel corso degli ultimi decenni esso ha assunto sempre più il carattere di una emergenza comune a molti Paesi europei.<sup>78</sup>

### 3.5 Gli alunni stranieri con disabilità

La Direzione generale per i sistemi informativi e la statistica (DGSIS) del Ministero dell'Istruzione, ha fornito significativi dati riguardanti gli alunni stranieri con disabilità. Nell'a.s. 2016/2017 la loro percentuale rapportata al totale degli alunni con certificazione di disabilità era pari al 12,5%, mentre quella degli alunni stranieri sul totale degli alunni era il 9,4%. Gli alunni stranieri con disabilità rappresentano nello stesso anno il 3,9% del totale degli alunni stranieri frequentanti le scuole italiane. Nel successivo anno scolastico la percentuale di stranieri portatori di disabilità sul totale degli alunni con certificazione raggiunge il 13%. Sul totale degli alunni stranieri, la quota degli studenti con

---

73 García Castaño, F. J., Pulido Moyano, R. A., & Montes del Castillo, Á. (1997). La educación multicultural y el concepto de cultura.p. 223

74 Napoli, M., & Favaro, G. (2016). Almeno una stella. Un progetto di tutoraggio per gli adolescenti immigrati. Franco Angeli. p.16.

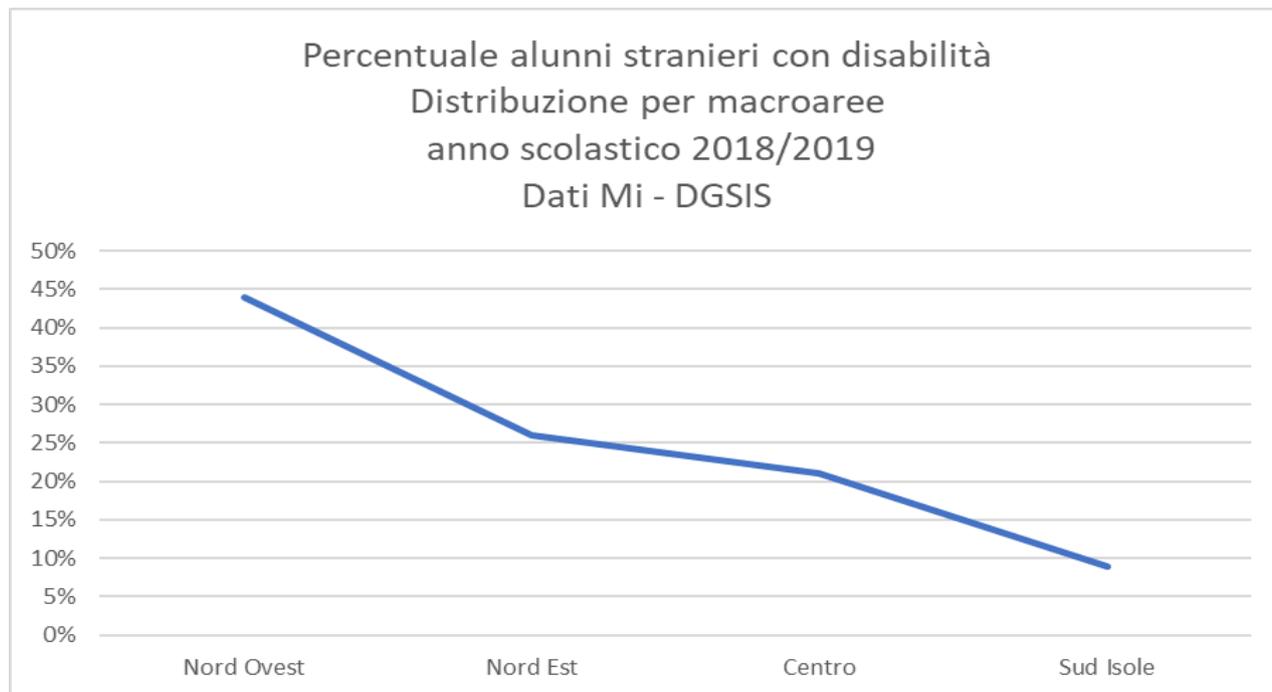
75 Lynch, J. (1993). Educazione multiculturale in una società globale. Armando Editore. p.158

76 L'espressione è stata elaborata a livello europeo, ed è riferita a tutti quei soggetti che abbandonano prematuramente l'istruzione e la formazione, ovvero a quei giovani tra i 18 e i 24 anni che possiedono soltanto un diploma di istruzione secondaria di primo grado, o inferiore, e che non continuano gli studi né intraprendono alcun tipo di formazione. Pertanto, come previsto dalla Commissione europea (2011) l'abbandono precoce può essere distinto dalla dispersione scolastica, che invece si riferisce all'interruzione di frequenza di un corso prima del suo termine, ad esempio durante l'anno o a metà di un quadrimestre.

77 Batini, F., & Bartolucci, M. (2016). Dispersione scolastica. Ascoltare i protagonisti per comprenderla e prevenirla. Franco Angeli. p.14.

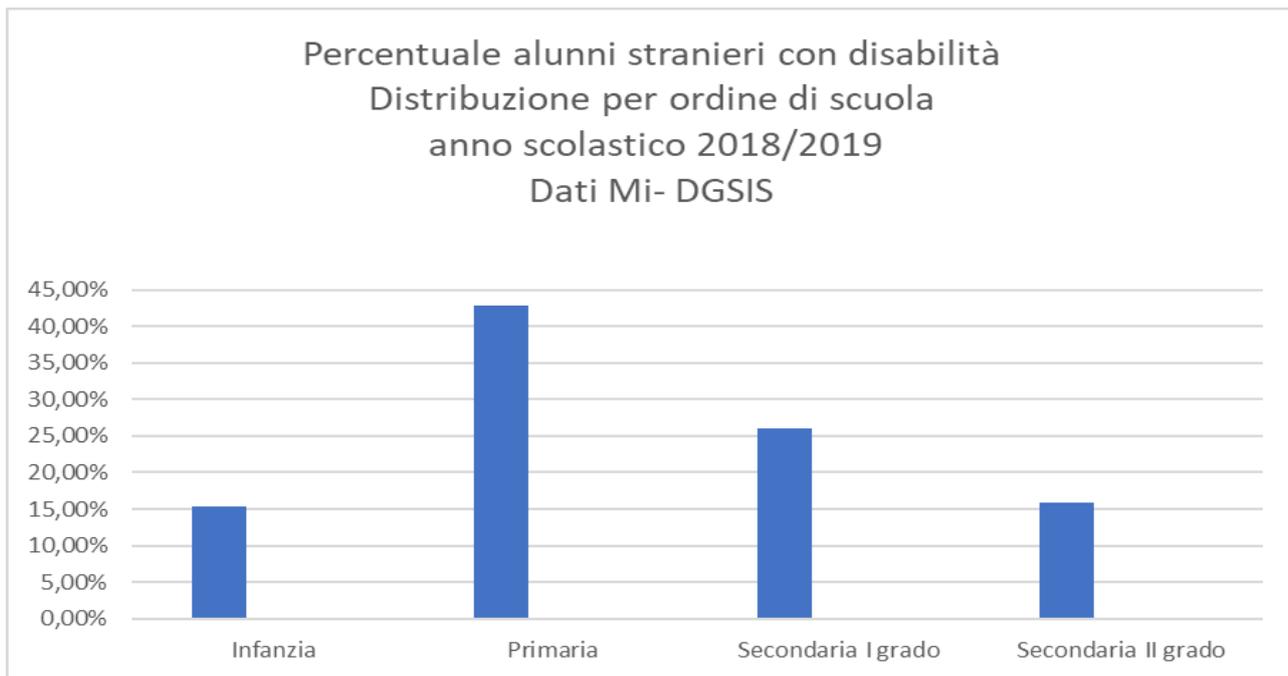
78 Capperucci, D. (2016). L'abbandono precoce dell'istruzione e della formazione in Europa: cause, interventi e risultati. Lifelong Lifewide Learning, 12(28), 33-58.

cittadinanza non italiana con disabilità raggiunge al percentuale del 4,1%. Nell'a.s. 2018/2019 la percentuale degli alunni stranieri con certificazione sul totale degli alunni con disabilità risulta pari al 13,4%, dato che appare elevato se confrontato con la percentuale degli alunni stranieri che frequentano in rapporto al totale degli alunni, pari al 10%. Nello stesso anno gli alunni stranieri con disabilità raggiungono il 4,4% del totale degli alunni stranieri frequentanti le scuole italiane. Quanto alla distribuzione territoriale per macroaree gli alunni stranieri con disabilità si concentrano maggiormente nelle scuole del Nord Ovest (44%) e in quelle del Nord Est (26%), il 21% nel Centro e solo il 9% nel Sud e Isole.



Fonte: Ministero Istruzione, Università e Ricerca, Direzione generale per i sistemi informativi e la statistica (DGSIS)- Report Novembre 2020

Quanto alla distribuzione nei diversi ordini di scuola si osserva che gli alunni stranieri con disabilità si concentrano soprattutto nella scuola primaria (42,8%) e in quella secondaria di primo grado (26,0%), mentre solo il 15,8% frequentano la secondaria di secondo grado e ancora meno (15,4%) la scuola dell'infanzia.



Fonte: Ministero Istruzione, Università e Ricerca, Direzione generale per i sistemi informativi e la statistica (DGSIS)- Report Novembre 2020

## Capitolo IV: Il diritto alla salute per i migranti in Italia

### 4.1 La tutela del diritto alla salute nell'ordinamento italiano

L'Italia costituisce ancora oggi uno dei Paesi con il livello più alto di accesso alle cure sanitarie per gli stranieri presenti irregolarmente. L'articolo 2 della Costituzione nel punto in cui proclama il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo costituisce la base per la tutela del diritto alla salute degli stranieri. Riconosciuti tali principi basilari di civiltà giuridica, l'assistenza sanitaria, sebbene condizionata anche dalle politiche locali, è regolata da norme nazionali quali la Legge n. 40 del marzo 1998, confluita nel D.Lgs. n. 286 del luglio 1998. Quest'ultima costituisce a tutt'oggi la base per la tutela del diritto alla salute degli stranieri distinguendo tra l'assistenza riservata agli iscritti al Servizio Sanitario Nazionale e quella per gli stranieri non iscritti<sup>79</sup>. Tale avanzata impostazione ha trovato il supporto delle Regioni, che con tempi e modalità diverse, hanno adottato delibere, circolari e note a completamento delle normative in vigore, seppure ciò ha prodotto nei diversi ambiti territoriali diseguaglianze anche molto evidenti nell'accesso ai servizi sanitari. Diverse sono state anche le pronunce delle Corti italiane che hanno generalmente esteso il diritto alla salute anche agli immigrati irregolari o clandestini. Tra di esse, la pronuncia della Corte di Cassazione, Sez. Un., del 16 settembre 2013, n. 21108, che ha chiarito che non può essere rifiutato il nulla osta all'ingresso nel territorio nazionale, per ricongiungimento familiare al minore cittadino extracomunitario già affidato con provvedimento di kalafah (istituto del diritto islamico, per certi versi, paragonabile ad una sorta di affido familiare) a cittadino italiano residente in Italia con pronunciamento di un giudice straniero. Ciò nel caso in cui il minore stesso convivesse o fosse a carico nel Paese di provenienza del cittadino italiano o qualora vi fossero motivi di salute tali da imporre per la loro gravità che il minore debba da quest'ultimo essere personalmente assistito.

### 4.2 L'assistenza sanitaria per gli stranieri iscritti al SSN

Il Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (il T. U. immigrazione) detta principi e regole generali relative all'assistenza sanitaria degli stranieri in Italia. Tale testo disciplina anche l'ingresso e il soggiorno degli stessi per cure mediche. Risulta evidente la diversità in termini di diritti e di prestazioni tra chi è iscritto al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e chi non risulta iscritto per motivi diversi, in particolare per la presenza irregolare sul territorio dello Stato. Sono obbligati all'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale:

- gli stranieri regolarmente soggiornanti che svolgano regolare attività di lavoro (subordinato o autonomo) o siano iscritti nelle liste di collocamento;
- gli stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno, per lavoro subordinato o autonomo, per motivi familiari, per asilo politico o umanitario, per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza.

Effettuata tale iscrizione, gli stranieri hanno parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all'obbligo contributivo, all'assistenza erogata in Italia dal SSN e alla sua validità temporale. Alle condizioni sopra menzionate spetta anche l'assistenza riabilitativa e protesica. L'assistenza sanitaria spetta anche ai familiari a carico, regolarmente soggiornanti, mentre ai minori figli di stranieri è assicurato fin dalla nascita il medesimo trattamento dei minori italiani iscritti (sia che siano già iscritti o che siano in attesa di iscrizione). Nel caso in cui

---

<sup>79</sup> Corsi, C. (2019). Il diritto alla salute alla prova delle migrazioni. Istituzioni del federalismo.

lo straniero, regolarmente soggiornante, non rientra tra le categorie già indicate, (ad esempio perché trovasi in Italia per motivi di studio) è comunque tenuto ad assicurarsi contro il rischio di malattie, infortunio e maternità, mediante la stipula di una polizza assicurativa apposita, contratta anche presso un istituto assicurativo straniero, valida sul territorio nazionale o in alternativa procedendo ad una iscrizione volontaria al SSN valida anche per i familiari a carico. Lo straniero che si iscrive al SSN dovrà corrispondere, a titolo di partecipazione alle spese, un contributo annuale di importo percentuale pari a quello previsto per i cittadini italiani sul reddito complessivo conseguito nell'anno precedente in Italia e all'estero. Tale importo è fissato annualmente dal Ministero della Salute. Lo straniero assicurato al SSN viene iscritto nella Azienda Sanitaria Locale del Comune in cui ha dimora. Per i lavoratori stranieri stagionali l'iscrizione è effettuata presso l'ASL del Comune indicato nel permesso di soggiorno ed è valida per tutta la durata dell'attività lavorativa. L'iscrizione non decade nella fase di rinnovo del permesso di soggiorno ma cessa invece per mancato rinnovo, annullamento o revoca del permesso di soggiorno ovvero per espulsione. In questi casi è la Questura a comunicarlo all'ASL competente. Nel 2012 uno specifico Accordo della Conferenza Stato-Regioni ha stabilito l'iscrizione obbligatoria al SSN:

- dei minori stranieri anche in assenza del permesso di soggiorno;
- degli stranieri in via di regolarizzazione;
- degli stranieri che sono in attesa del rilascio del primo permesso di soggiorno per uno dei motivi che danno diritto all'iscrizione obbligatoria al SSN.

I cittadini comunitari ed extracomunitari iscritti al SSN possono usufruire di cure medicalmente necessarie e dunque non solo di quelle ritenute urgenti attraverso l'utilizzo della tessera europea di assicurazione malattia (TEAM) entrata in vigore in Italia, come negli altri Paesi dell'Unione Europea, dal 1° Novembre 2004. La tessera europea di assicurazione malattia copre fra l'altro tutte le cure mediche collegate alla gravidanza, compreso il parto e le malattie croniche.

#### **4.3 L'assistenza sanitaria per gli stranieri non iscritti al SSN**

Le prestazioni sanitarie erogate ai cittadini stranieri non iscritti al Servizio Sanitario Nazionale sono a pagamento dell'interessato secondo le tariffe determinate dalle Regioni, fatte salve le norme che disciplinano l'assistenza sanitaria ai cittadini stranieri in Italia in base a trattati e accordi internazionali di reciprocità sottoscritti dall'Italia. Ai cittadini stranieri presenti sul territorio italiano, non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno, sono assicurate, presso i presidi pubblici, le cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia e infortunio. Va sottolineato che si considerano urgenti le cure che non possono essere deferite senza pericolo per la vita o danno per la salute della persona, mentre sono essenziali quelle prestazioni sanitarie diagnostiche e terapeutiche, relative a patologie non pericolose nell'immediato e nel breve termine, ma che nel tempo potrebbero determinare maggiore danno alla salute o rischi per la vita quali aggravamenti, complicanze o cronicizzazioni. In particolare devono essere garantite:

- la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane;
- la tutela della salute del minore (in esecuzione della Convenzione sui diritti dell'Infanzia del 20 novembre 1989);
- le vaccinazioni secondo la normativa vigente e nell'ambito di campagne di prevenzione collettiva autorizzate dalle Regioni;

- gli interventi di profilassi internazionale;
- la prevenzione, la diagnosi e la cura delle malattie infettive e l'eventuale bonifica dei relativi focolai.

Tali prestazioni sono erogate senza oneri a carico dei richiedenti qualora privi di risorse economiche sufficienti, fatte salve le quote di partecipazione alla spesa a parità con i cittadini italiani ma è necessario richiedere e ottenere la cosiddetta Tessera STP (Straniero Temporaneamente Presente). Essa è rilasciata dalle ASL e ha una validità di 6 mesi rinnovabile per un altro semestre. A tutto ciò va aggiunto che la normativa vigente chiarisce che l'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto (epidemie, responsabilità penali ecc.). L'Accordo Stato-Regioni del 20 dicembre 2012 ha stabilito per i titolari della tessera STP il diritto alle cure essenziali atte ad assicurare il ciclo terapeutico e riabilitativo completo alla possibile risoluzione dell'evento morboso, compresi anche eventuali trapianti e inoltre il rilascio preventivo del codice STP per facilitare l'accesso alle cure. Inoltre ai cittadini stranieri in Italia sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva. In tema di stranieri presenti sul territorio italiano ma non in regola con le norme sull'ingresso e il soggiorno va segnalata la Sentenza della Corte Costituzionale del 17 luglio 2001, n. 252. Essa costituisce una importante pronuncia in quanto riconosce come infondata la questione di legittimità dell'art. 19, comma 2, del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nella parte in cui non prevede il divieto di espulsione dello straniero che, entrato clandestinamente e irregolarmente permanente nel territorio dello Stato, vi permanga al solo scopo di ultimare un trattamento terapeutico necessario e indifferibile. In merito all'art. 35 dello stesso Decreto che elenca una serie di prestazioni sanitarie dovute agli stranieri che si trovano senza titolo legittimo sul territorio dello Stato, la Corte ritiene che tale elencazione non sia esaustiva confermando così il favor per la salute della persona a prescindere dalla posizione giuridica di ciascuno. Inoltre la Corte precisa che: *” la valutazione dello stato di salute del soggetto e della indifferibilità e urgenza delle cure deve essere effettuata caso per caso, secondo il prudente apprezzamento medico; di fronte ad un ricorso avverso un provvedimento di espulsione si dovrà, qualora vengano invocate esigenze di salute dell'interessato, preventivamente valutare tale profilo - tenuto conto dell'intera disciplina contenuta nel decreto legislativo n. 286 del 1998 - se del caso ricorrendo ai mezzi istruttori che la legge, pur in un procedimento caratterizzato da concentrazione e da esigenze di rapidità, certamente consente di utilizzare”*. Una pronuncia che, se da un lato, chiarisce lo spirito normativo conforme al dettato costituzionale, dall'altro, rischia di essere foriera di possibili ulteriori contenziosi.

#### **4.4 Reciprocità, accordi bilaterali, ingresso e soggiorno per cure mediche**

Le regole precedentemente citate presentano eccezione per gli stranieri provenienti da Paesi con i quali l'Italia ha stipulato accordi internazionali (bilaterali o multilaterali). L'assistenza sanitaria è prevista a condizione di reciprocità cioè le medesime prestazioni vigono anche per gli italiani che si recano in quel Paese e secondo le modalità disciplinate da ciascun accordo. Specifiche disposizioni regolano anche l'ingresso in Italia degli stranieri che intendano ricevere cure mediche. Restano salvi gli eventuali interventi di profilassi internazionale che costituiscono però un'ipotesi poco frequente. Lo straniero che intende ricevere cure mediche in Italia e il suo eventuale accompagnatore possono ottenere uno specifico visto di ingresso e il relativo permesso di soggiorno per cure mediche. Esso ha una durata pari alla durata presunta del trattamento terapeutico ed è rinnovabile finché durano le necessità terapeutiche documentate. In questi casi è necessario presentare inoltre una dichiarazione della struttura sanitaria prescelta che indichi il tipo di cura, la data di inizio della stessa e la durata presunta del trattamento terapeutico nonché attestare l'avvenuto deposito di una somma a titolo

cauzionale, che tenga conto del costo presumibile delle prestazioni sanitarie richieste e infine documentare la disponibilità in Italia di vitto e alloggio per l'accompagnatore e per il periodo di convalescenza dell'interessato. Nei casi poco frequenti di gravi catastrofi naturali o pandemie il trasferimento per cure in Italia con rilascio del relativo permesso di soggiorno è consentito nell'ambito di programmi umanitari ed è possibile previa autorizzazione del Ministero della Sanità, d'intesa con il Ministero degli Affari Esteri. Le ASL e le aziende ospedaliere, tramite le Regioni, sono rimborsate delle spese sostenute che fanno carico al Fondo Sanitario Nazionale. L'assistenza protesica o riabilitativa non è espressamente prevista dalla normativa. Non sono previste eccezioni, in ordine alla partecipazione alla spesa e al deposito cauzionale, per gravi menomazioni o per persone con disabilità.

#### **4.5 Il divieto di espulsione per l'immigrato disabile**

In tema di diritto alla salute e di disabilità va segnalata la sentenza n. 38041 disposta dalla prima sezione penale della Corte di Cassazione e depositata nel Luglio 2017. La Suprema Corte ha accolto il ricorso di un immigrato avverso un'ordinanza del Tribunale di Sorveglianza di Perugia che aveva decretato l'espulsione dal territorio italiano dello stesso, in quanto considerata misura alternativa alla detenzione. Secondo il giudice di sorveglianza, sussistevano i presupposti di legge per l'applicazione della procedura di espulsione, in quanto, il caso in oggetto non rientrava nelle ipotesi, tassativamente indicate nell'art. 19 del D.Lgs n.286/1998, ostative per l'emissione della pena citata. Il Supremo Collegio, esaminata la questione relativa alla disabilità del ricorrente ai fini della legittimità del provvedimento di espulsione, ha rilevato che a fondamento dell'ordinanza emessa dal Tribunale di Sorveglianza, vi è l'elenco dei casi tassativi previsti dalla legge sull'immigrazione Bossi-Fini, che in realtà, deve essere riconsiderato "alla luce dei principi affermati in materia dalla CEDU (Corte Europea dei diritti dell'uomo) e dalla Corte costituzionale". In particolare, quest'ultima, già nella sentenza n. 252 del 2001, aveva precisato come la normativa sugli stranieri imponga che il provvedimento di espulsione emesso nei confronti di un immigrato irregolare, non possa essere eseguito, quando da tale esecuzione derivi un grave danno alla salute del soggetto stesso. La Corte di Cassazione ha evidenziato che, nella vicenda in esame, sebbene la condizione del ricorrente non rientri nell'elencazione tassativa del Decreto 286/1998, ciò non comporta a priori, che il provvedimento di espulsione non violi il diritto alla salute di quest'ultimo, sancito dall'art. 32 della Costituzione, nonché i diritti fondamentali riconosciuti dalla Convenzione europea per i Diritti dell'Uomo firmata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa nel 1950. Infine, la Suprema Corte ha rilevato la necessità che il giudice valuti caso per caso, alla luce dei principi richiamati da queste ultime fonti e dell'intera disciplina contenuta nel citato decreto legislativo, con particolare attenzione alle disposizioni di carattere umanitario per le categorie "vulnerabili" indicate nel decreto stesso.

## CAPITOLO V: Gli approcci alla disabilità

### 5.1 L'evoluzione storica del concetto di disabilità: la Grecia e Roma

Per un corretto approccio al concetto di disabilità non si può prescindere dalla sua evoluzione storica fin dai primordi della civiltà. Nell'epoca classica forza e bellezza sono gli ideali da perseguire, mentre malattia e deformità non sono tollerate in quanto collegate alla colpa e alla volontà divina. Dunque, l'imperfezione fisica è considerata come punizione o castigo. Si tratta di una concezione ampiamente riportata in letteratura. Il filosofo greco Platone sosteneva che compito della medicina era curare i cittadini sani nel corpo e nello spirito. *“Quanto a quelli che non lo siano, i medici lasceranno morire chi è fisicamente malato”*<sup>80</sup>. Il suo discepolo Aristotele ribadiva lo stesso concetto e al contempo affermava la necessità di una legge che impedisse ai nati deformati di sopravvivere in quanto inutili allo Stato *“ Quanto all'esposizione e all'allevamento dei piccoli nati sia legge di non allevare nessun bimbo deforme”*.<sup>81</sup> Ciò documenta perfettamente come nella società greca le persone disabili non fossero considerati esseri umani a causa dell'anomala conformazione fisica che li differenziava da quella tipica della persona adulta. Sussiste un netto rifiuto della condizione di disabilità nei confronti di coloro che hanno deficit fisico-motori<sup>82</sup>. Diversità e squilibrio psichico seppur talvolta esaltati come divini, sono in ogni caso associati ad una natura non umana e pertanto considerati anormali<sup>83</sup>. Dunque nella cultura greca trova piena dimora il pensiero dell'uomo dell'antichità il quale giustifica ogni evento tragico o negativo come conseguenza della violazione di un tabù o come risultato di un qualcosa di illecito, come evidenziato dall'antropologa britannica Mary Douglas.<sup>84</sup> Stesso concetto si ravvisa nella tradizione ebraica e in particolare nell'Antico Testamento. Nel Levitico<sup>85</sup>, il terzo libro della Torah ebraica, secondo la tradizione scritto da Mosè in persona, si può leggere un elenco di imperfezioni umane che precludevano la possibilità di partecipare a qualsiasi forma di rituale religioso. Nell'antica Roma, invece, le persone con malformazioni e in ogni caso inabili al lavoro non venivano annoverate nemmeno tra i *pauperes*, ma andavano a ingrossare le schiere dei mendicanti che vivevano nelle periferie della città senza poter usufruire neppure di un luogo in cui trovare riparo. In questa fase dunque, sono le caratteristiche psichiche e fisiche a fungere quindi da elemento determinante ai fini dell'esclusione delle persone disabili dalla società. Ma l'avvento del Cristianesimo dà luogo ad un profondo cambiamento del concetto di disabilità: le persone con handicap vengono ora considerate parte della comunità. I Vangeli (Giovanni 9,1-3) narrano a tal proposito un episodio emblematico quando dopo la miracolosa guarigione di un cieco ad opera di Gesù gli apostoli chiesero *“ Rabbi chi ha peccato, lui o i suoi genitori perché egli nascesse cieco? Rispose Gesù: né lui ha peccato né i suoi genitori, ma è nato cieco perché si manifestassero in lui le opere di Dio”*. Con l'azione di Gesù la menomazione di un individuo per la prima volta non è più vista come conseguenza del peccato e vi è l'invito diretto alla comunità a porre in essere opere di bene in favore di tutti i bisognosi siano anche malati o storpi. Al contempo la persona non viene più

---

80 Platone, 2007, La Repubblica, III 409, 410, Armando, Roma

81 Aristotele, 1990, Politica, VII, 16, 1336b, Laterza, Bari.

82 Zappaterra, T. (2003). Braille e gli altri. Percorsi storici di didattica speciale. Milano, Italia: Unicopli.

83 Errani, A. (2000). Equilibristi senza rete. Il progetto di inserimento lavorativo delle persone disabili.

84 Douglas, M. (2003). Purity and danger: An analysis of concepts of pollution and taboo. Routledge.

85 Gomez Martín, G. (2013). Discapacidad y alimentación en el mundo antiguo: sacrificios, malnutrición y banquete disability and food in the ancient world: sacrifices, malnutrition and symposia. Victoria, 817.

ridotta al solo deficit e si riconosce il disabile come parte della comunità. Ma l'insegnamento di Cristo è progressivamente abbandonato per ristabilire la connessione tra malattia e peccato. La Chiesa nel V e VI secolo minaccia i fedeli che coloro che non saranno casti nelle festività avranno figli malati di lebbra o epilettici per punizione.<sup>86</sup>

## 5.2. L'alto e il basso medioevo

Il periodo medioevale seppur caratterizzato dal rifiuto della chiesa cattolica che torna ad identificare la malformità con il peccato, già nella sua prima fase (Alto Medioevo) fa registrare un mutato atteggiamento nei confronti delle persone disabili. Infatti, se in precedenza la disabilità era considerata "un'anomalia" ora diviene una forma di variabilità estrema rispetto alla "normalità". Il malato viene tollerato ma resta ai margini della società, tutt'al più relegato ai lavori più umili, oppure più frequentemente costretto a condurre vita da mendicante<sup>87</sup>. Ma nel periodo del basso medioevo l'obbligo della carità cristiana spinge la comunità a prendersi carico per la prima volta delle persone disabili. In quest'epoca nascono le prime strutture per l'assistenza e il controllo del fenomeno della povertà e nel XII secolo iniziano a svilupparsi anche i lebbrosari, nei quali vengono confinati i malati di lebbra in quarantena. Si tratta della prima fase dell'istituzionalizzazione di apposite strutture di ricovero obbligatorio, dettata dall'esigenza statale del controllo (oltre che dell'assistenza) di coloro che restano esclusi dal ciclo produttivo. Queste ultime sono gestite dalla magistratura statale in collaborazione con gli istituti di carità ecclesiastici. A partire dal secolo successivo (XIII) in avanti, i disabili sono ospitati in primitive strutture ospedaliere gestite dalle comunità monastiche e dalla Chiesa. Nel 1330 sorge a Londra il Bethlem Royal Hospital riconosciuto come la prima e più antica istituzione specializzata nella cura delle malattie mentali ma passato alla storia per i trattamenti disumani riservati ai pazienti e per l'esposizione degli stessi al pubblico ludibrio. Infatti, i cittadini londinesi con pochi penny avevano la possibilità di visitare l'ospedale e di osservare i comportamenti bizzarri dei pazienti rinchiusi nelle gabbie come animali da circo<sup>88</sup>.

## 5.3. Tra il Quattrocento e il Cinquecento

Tra il 1400 e il 1500 si diffondono sempre più gli istituti di assistenza dove vengono rinchiusi in modo indifferenziato tutti coloro che sono esclusi dai processi di produzione: poveri, anziani e malati. Pertanto la sorte dei disabili è accomunata a quella di tutti coloro che risultano inabili al lavoro. Si tratta di una larga schiera di individui considerati dalla comunità come degli "indesiderati", dei soggetti dai quali difendersi e che è preferibile escludere dalla vita sociale confinandoli in strutture di assistenza all'interno delle quali i pazienti sono sottoposti frequentemente a trattamenti disumani. Pertanto in questo periodo si moltiplicano le strutture dove vengono rinchiusi gli "storpi" e "i folli", ma comincia a farsi largo anche l'idea che il sistema produttivo sia sempre meno in grado di sostenere il peso degli inabili al lavoro. In ogni caso, per le persone disabili il criterio discriminante risulta costituito dalla partecipazione alla realtà produttiva sulla base dell'analogia tra produttività e salute

---

86 LE GOFF, J. (2007). Il rifiuto del piacere. Prometeo (Milano), 25(100), pp. 30-37.

87 Geremek, B. (1987). La potence ou la pitié, pp.70-73

88 Winzer, M. A. (1993). The history of special education: From isolation to integration. Gallaudet University Press.

e tra improduttività e malattia<sup>89</sup>. Nei confronti di coloro che restano fuori dal ciclo produttivo, i disabili-marginali, si pongono in essere le pratiche dell'esclusione sociale.

#### 5.4. Il Seicento e il Settecento

I secoli XVII e XVIII sono caratterizzati da un'ulteriore evoluzione dei processi, già iniziati in tempi precedenti, in base ai quali chi non è in grado di inserirsi nel ciclo della produzione deve essere allontanato dalla vista e da "soggetto" viene ridotto alla condizione di "oggetto" su cui viene esercitato il potere dei medici. Secondo il sociologo francese Jacques Le Goff,<sup>90</sup> le cliniche psichiatriche costituiscono in tempi successivi l'eredità "dell'Ospedale Generale" fatto costruire con editto reale del 1656 da Re Luigi XIV con l'obiettivo di ripulire le strade dal vizio e dai mendicanti e di porre fine all'ozio istruendo i poveri all'interno di locali sicuri. Si trattava di un complesso che comprendeva l'ospizio di Bicêtre (destinato agli uomini), la Salpêtrière (che accoglieva le donne), lo Scipion (destinato alle donne incinte) e la Pitié (per l'accoglienza dei bambini). Questo sistema, però, nonostante le intenzioni iniziali, si rivela ben presto disumano nella sua modalità di attuazione divenendo "un mosaico infernale della miseria umana"<sup>91</sup>. In tal modo la definizione di malato continua ad assumere in sé paure e pregiudizi che da sempre la malattia suscita nell'uomo<sup>92</sup>. Pertanto questa netta separazione sociale, insieme con l'identificazione di un luogo specifico in cui queste persone trascorrono la propria esistenza, alimenta orrore e sgomento nei confronti di coloro che vi vengono rinchiusi.<sup>93</sup> E' in questo periodo che si iniziano a formulare le prime classificazioni diagnostiche e a programmare i primi interventi di aiuto, stabilendo i confini "scientifici" tra normalità e anormalità.<sup>94</sup> La linea guida è quella di giungere alla "normalizzazione" della persona deviata utilizzando i canoni della ragione illuministica. La strategia di cura non può che essere costituita dall'attività lavorativa: attraverso il contatto con la natura e la pressione morale si ritiene possibile far ravvedere il malato. Le classificazioni concernenti normalità - patologia sono messe in discussione dal filosofo Diderot che ritiene che l'ordine naturale delle cose non è perfetto e "i mostri", i disabili ne sono la prova. Dunque non esiste una norma, i fenomeni della natura sono eterogenei e complessi. Si tratta di una svolta epocale, normalità e disabilità sono considerate due diverse espressioni della stessa natura. Ciò non toglie però che gli interventi assistenziali posti in essere non sono ancora accompagnati da un'assunzione di responsabilità sul piano educativo.<sup>95</sup>

---

89 Ravaud, J. F., & Stiker, H. J. (2000, April). Les modèles de l'inclusion et de l'exclusion à l'épreuve du handicap. In *Handicap* (Vol. 86, pp. 1-18).

90 Le Goff, J. (1977). *Storia e memoria*, trad. it. Torino, Einaudi, p. 367.

91 Mathon, B., Amelot, A., Clemenceau, S., Carpentier, A., & Boch, A. L. (2018). Commentary: La pitié-salpêtrière hospital in paris: the historic cradle of neurosurgery. *Neurosurgery*, 82(6), pp. 164-174.

92 Gleeson, B. (2002). *Geographies of disability*. Routledge.

93 Medeghini, R., & Valtellina, E. (2006). *Quale disabilità?: culture, modelli e processi di inclusione* (Vol. 10). Franco Angeli.

94 Braddock, D. L., & Parish, S. L. (2001). *History of Disability*. *Handbook of disability studies*, p. 11.

95 Ferrucci, F. (2004). *La disabilità come relazione sociale. Gli approcci sociologici tra natura e cultura*. Rubbettino Editore.

## 5.5. L'Ottocento

L'Ottocento è caratterizzato dalla nascita della "pedagogia speciale". Ciò in seguito al ritrovamento nell'estate del 1798 in Francia di un ragazzino di undici anni che aveva vissuto fin a quel momento nella foresta dell'Aveyron nella regione dell'Occitania. L'"enfant sauvage", descritto con un volto scimmiesco e cicatrici su tutto il corpo, camminava a quattro zampe, aveva una particolare abilità ad arrampicarsi sugli alberi e non era in grado né di comprendere né di parlare. Il ragazzo fu oggetto di molteplici studi. Philippe Pinel, direttore dell'ospedale Salpêtrière di Parigi, si interessò al caso individuando segni clinici simili a quelli dei pazienti affetti da idiozia congenita e concludendo che il deficit organico era così grave da escludere qualsiasi attività di carattere educativo. Ma un suo allievo, Jean Marc Gaspard Itard, che prese in cura il ragazzo, non volle accettare tale diagnosi, ritenendo che Victor (questo fu il nome dato al "selvaggio") fosse affetto da grave ritardo, sul piano cognitivo e affettivo, a causa dell'abbandono e dell'isolamento sociale in cui era vissuto per tanti anni. Secondo Itard infatti, la vita dell'uomo è essenzialmente vita sociale e l'assenza di quest'ultima può determinare l'handicap che può essere superato solo con appositi interventi educativi. Sulla base di tali presupposti il medico avviava una serie di azioni finalizzate al reinserimento del ragazzo nella realtà sociale e al contempo commissiona al collega Édouard Séguin lo studio delle cause e della formazione del soggetto in condizione di ritardo mentale. Si profila in tal modo un nuovo approccio che consiste nel tentativo di normalizzare l'anormalità attraverso l'educazione,<sup>96</sup> intesa come sviluppo globale della persona e delle sue esperienze cognitive e sociali. Si parla a tal proposito per la prima volta di educazione speciale.<sup>97</sup> L'obiettivo finale diventa quello di restituire alla vita sociale gli individui che fino a quel momento ne sono stati esclusi secondo un ordine naturale delle cose. Peraltro l'Ottocento è il secolo che segna con l'avvento della rivoluzione industriale il successo di una nuova classe sociale: la borghesia. Si affermano con essa gli ideali di produttività ed efficienza che, se da un lato conducono ad un'ulteriore esclusione del disabile dalla vita sociale con il conseguente confinamento in strutture istituzionalizzate (manicomi, ospedali, orfanotrofi, carceri) dove si esercita il controllo statale, dall'altro con il sempre maggior bisogno di reclutamento di nuova forza-lavoro portano ad utilizzare nel ciclo produttivo, in taluni casi e sia pure nei lavori più umili<sup>98</sup>, anche le persone disabili che in tal modo acquisiscono un ruolo all'interno della società. Nella seconda metà del secolo si diffondono le teorie evoluzionistiche del biologo Charles Darwin<sup>99</sup> fondate sul concetto di "selezione naturale" basato sulla variabilità dei caratteri: le variazioni più vantaggiose per l'individuo nelle sue condizioni di vita vengono conservate, quelle più svantaggiose eliminate. Tali teorie vengono riprese dal sociologo inglese Herbert Spencer<sup>100</sup> che afferma l'esistenza in natura di una legge di eliminazione del più debole ad opera degli individui migliori che impediscono lo scadimento della razza. Si tratta di teorie che furono ben presto utilizzate per attribuire validità scientifica a ideologie totalitarie e al razzismo. L'antropologo inglese Francis Galton<sup>101</sup>, sostenne che la trasmissione dei caratteri avveniva per via ereditaria senza alcuna influenza

---

96 Canevaro, A., Gaudreau, J., & Bersani, M. (1989). L'educazione degli handicappati: dai primi tentativi alla pedagogia moderna. NIS.

97 Lepri, C. (2011). Viaggiatori inattesi. Appunti sull'integrazione sociale delle persone disabili. Milano: Franco Angeli.

98 Morris, J. N. (1969). Tomorrow's community physician. *The Lancet*, 294(7625), pp. 811-816.

99 Darwin, C. (2011). *L'origine delle specie* (Vol. 22). Newton Compton Editori.

100 Spencer, H., & Taylor, M. (2021). *Social statics*. Routledge.

101 Galton, F. (1869). *Hereditary genius*. Macmillan and Company.

ambientale. Egli usò per la prima volta il termine di “eugenetica”, dallo stesso definita la scienza per il miglioramento della specie umana. L’obiettivo di tale scienza sarebbe, secondo l’antropologo inglese, quello di liberare l’umanità dalle malattie e malformazioni, incoraggiando la riproduzione degli individui migliori e scoraggiando quella degli individui con qualche forma di disabilità fisica e mentale. Si tratta con tutta evidenza di una serie di teorie che rendono sempre più arduo l’inserimento delle persone disabili nelle società di appartenenza.

## 5.6. Il Novecento

La teoria eugenetica influenza gli studiosi italiani dei primi del Novecento. In particolare, il criminologo Cesare Lombroso<sup>102</sup> parlò di “delinquenti antropologici”, ovvero tutti i soggetti che si differenziano dall’uomo “normale” fisicamente e psicologicamente, arrivando a sostenere che vi sono interi gruppi etnici che presentano propensione criminale e tra questi soggetti degenerati vi sarebbero coloro che presentano una qualche forma di disabilità. Anche sulla base di tale teoria si afferma in Italia l’ideologia fascista. Secondo quest’ultima compito dello Stato è farsi garante della salute pubblica e “curare” la razza da impurità e imperfezioni. Durante il ventennio fascista si susseguirono una serie di provvedimenti legislativi finalizzati al controllo eugenetico e si registrò un vertiginoso aumento di ricoverati negli ospedali psichiatrici. E’ stato calcolato che tra il 1926 e il 1928 furono internati circa cinquantamila malati di mente. In Germania durante la dittatura nazista in nome della “purezza razziale”, furono sterminati adulti e bambini che presentavano handicap fisici e psichici giustificando l’eliminazione di tali vite umane anche con i costi che le cure destinate ai disabili comportavano per la collettività. In Germania tra il 1939 e il 1947 furono sterminate circa 275.000 persone disabili.<sup>103</sup> In conseguenza dell’indignazione per lo sterminio nazista negli anni sessanta si sviluppa una critica alle “istituzioni totali”<sup>104</sup>,(così definite dal sociologo americano Goffman) ovvero ai luoghi in cui gruppi di persone risiedono e convivono per un significativo periodo di tempo. In Italia nel 1961 Franco Basaglia, direttore dell’ospedale psichiatrico di Gorizia avvia un lavoro per l’epoca rivoluzionario proponendo una modalità alternativa al manicomio. Basaglia intende rompere le barriere tra il mondo chiuso dell’istituzione manicomiale e il mondo esterno in quanto il problema del malato mentale va affrontato dalla società intera. Secondo Basaglia la scienza ufficiale etichetta i malati in quanto tali conducendoli alla morte civile. Pertanto occorrono strutture terapeutiche incentrate sui bisogni di un soggetto libero e non di un oggetto messo sotto custodia. Le battaglie di Basaglia si concretizzano con la legge n.180 del 1978 con la quale vengono chiusi i manicomi. L’entrata in vigore di questa legge segna una svolta fondamentale per l’integrazione delle persone disabili. In ogni caso, il Novecento è il secolo in cui finalmente si perviene al riconoscimento della disabilità come problema sociale. Di conseguenza, nella seconda metà del secolo si predispongono copiose normative a livello internazionale e nazionale finalizzate alla tutela delle persone disabili, considerate una minoranza debole, in nome del riconoscimento dei diritti umani che accomuna persone disabili e non disabili. La tutela della persona e la partecipazione alla vita sociale costituiscono i fondamentali parametri di riferimento per valorizzare la presenza delle persone disabili. Le principali tappe che storicamente hanno contrassegnato l’evoluzione del ruolo del disabile all’interno del contesto sociale sono sintetizzate dal seguente schema:

Esclusione

Partecipa solo se abile al lavoro

---

<sup>102</sup> Lombroso, C. (1896). L’uomo delinquente. Рипол Классик.

<sup>103</sup> Friedlander, H. (2021). Le origini del genocidio nazista. Mimesis.

<sup>104</sup> Goffman, E. (2001). Le istituzioni totali: i meccanismi dell’esclusione e della violenza. Torino, Ed. Di Comunità.

### 5.7. Il diritto all'assistenza

Come già evidenziato, fino agli anni Cinquanta, l'approccio prevalente nei confronti della disabilità è ancora di tipo sanitario e assistenziale e la società si limita a destinare risorse allo sviluppo della medicina e alla creazione di strutture con personale specifico. La disabilità continua a costituire un problema per la società: il disabile ha bisogno di cure e i programmi di riabilitazione e gli ospedali sono la soluzione adeguata<sup>105</sup>. Ciò conduce a una serie di conseguenze:

- la persona disabile, è ritenuta limitata a causa della sua malattia ed è totalmente dipendente dal sistema nazionale;
- la deviazione dalla normalità induce a programmare una presa in carico esclusivamente di natura medica;
- si sviluppa un modello istituzionalizzato, segregante e speciale, all'interno del quale il disabile viene relegato nel ruolo passivo di colui che semplicemente riceve cure e che è socialmente inutile<sup>106</sup>.

In questo quadro, l'assistenza viene definita "*inclusione condizionale*": il riconoscimento della persona disabile avviene in quanto persona bisognosa di cure e quindi collocata nel ruolo di assistita. Pertanto, si stabilisce una relazione di subordinazione e di dipendenza tra le persone in cura e coloro che li assistono. In capo alla persona disabile non vi è alcun onere, meno che mai quello lavorativo, ma tutto ciò in cambio della sottomissione a uno stato di inferiorità<sup>107</sup>. I neocostituiti movimenti per il riconoscimento dei diritti delle persone disabili reclamano per queste ultime un ruolo attivo all'interno della società. Infatti, essi si propongono di superare definitivamente l'approccio assistenzialistico prevalente fino a quel momento, in base al quale il disabile è solo un mero fruitore di servizi.

### 5.8. I movimenti e le battaglie per il riconoscimento dei diritti delle persone disabili

I movimenti che lottano per il riconoscimento dei diritti dei disabili si sviluppano negli anni Sessanta e si battono per l'eliminazione di tutte le barriere che ostacolano la loro partecipazione alla vita della società<sup>108</sup>. Le battaglie condotte dai movimenti, unitamente a quelle delle famiglie delle persone disabili portano ad un cambiamento di prospettiva. Infatti, viene sostituito il concetto di "menomazione" con quello di "disabilità". Quest'ultimo è ora inteso come il complesso delle barriere sociali, attitudinali e ambientali che disabilitano il soggetto che presenta una menomazione.<sup>109</sup> In base a tali presupposti, in Inghilterra l'UPIAS (Union of the Physically Impaired Against Segregation) elabora un manifesto in cui si sostiene che è la società a rendere disabili le persone con

---

<sup>105</sup> Sedran, D. (2004). Il disabile. Persona e risorsa. Morlacchi Editore.

<sup>106</sup> Italy, & Cendon, P. (1997). Handicap e diritto: Legge 5 febbraio 1992, n. 104, Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate, pp. 22-25. G. Giappichelli.

<sup>107</sup> Albrecht, G. L., Ravaud, J. F., & Stiker, H. J. (2001). L'émergence des disability studies: état des lieux et perspectives. *Sciences sociales et santé*, 19(4), pp. 43-73.

<sup>108</sup> Barnes, C. (1999). Disability Studies: new or not so new directions?. *Disability & Society*, 14(4), pp. 577-580.

<sup>109</sup> Chiurco, L. (2013). Disabilità e linguaggio di riferimento nel rinnovato scenario della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità.

qualche menomazione. Prima di ogni altra cosa vi è la necessità di rendere gli ambienti di lavoro accessibili eliminando ogni barriera alla partecipazione. Le novità fondamentali introdotte da questi movimenti sono:

- il cambiamento del concetto di “disabilità”: la disabilità è vista come lo svantaggio (o la limitazione) prodotta dall’organizzazione sociale che non tiene conto delle persone con deficit e così li esclude dalla partecipazione alle principali attività sociali;
- la distinzione tra aspetto biologico e sociale della disabilità: la menomazione riguarda la mancanza dell’individuo, la disabilità, al contrario, sorge a causa dell’incapacità della società di accogliere l’individuo<sup>110</sup>;
- l’attenzione si sposta dalle limitazioni funzionali degli individui ai problemi posti dall’ambiente: il concetto di disabilità è il risultato dell’interazione tra la persona con una menomazione e le caratteristiche dell’ambiente in cui vive<sup>111</sup>.

Secondo tale visione è la società, la responsabile delle barriere e, di conseguenza, anche l’organo che ha il compito di rimuoverle e di porsi come garante nei confronti di questi cittadini. Nell’ottica dei movimenti che lottano per il riconoscimento dei diritti dei disabili, la disabilità:

- è frutto di una costruzione sociale imposta dalla società a particolari gruppi e categorie di persone, pertanto occorre analizzare il modo in cui tali limitazioni vengono poste<sup>112</sup>;
- è una condizione umana che procura il rischio di emarginazione sociale della persona. La distinzione tra abile- disabile richiama quella più generale tra normale - patologico che caratterizza i sistemi di matrice biomedica. Essa è alla base di una discriminazione istituzionalizzata nella società per di più alimentata dalla storia e dalla cultura;
- è implicita nel paternalismo dei sistemi di welfare ed esplicita negli atteggiamenti di pregiudizio e intolleranza, anche se non sempre evidenti<sup>113</sup>;
- costituisce un limite che impedisce l’inserimento lavorativo, nonostante i proclami delle normative, così come inaccessibili risultano i sistemi di trasporto e di comunicazione<sup>114</sup>.

## 5.9. Le normative in Italia

Anche i vari governi nazionali hanno emanato negli anni norme miranti a tutelare i diritti delle persone con disabilità. Esse traggono fondamento a livello internazionale dall’ADA (Americans with Disabilities Act) varato negli Stati Uniti nel 1990 e dal DDA (Disabilities Discrimination Act) emanato nel Regno Unito nel 1995. In Italia è la Costituzione a sancire il principio dell’eguaglianza (art. 3) e la tutela dei soggetti deboli e il diritto all’educazione e all’avviamento professionale delle persone disabili (art. 38). Già nel lontano 1917 lo Stato italiano avvia forme di assistenza economica,

---

110 Barnes, C. (1998). Sociologists?. Disability Reader: Social Science Perspectives, 65.

111 Oliver, M. J. (2004). Capitalism, disability, and ideology. Special Educational Needs and Inclusive Education: Systems and contexts, 1, 82.

112 Oliver, M. (1993). Re-defining disability: a challenge to research (pp. 61-67). Sage, London.

113 Barnes, C. (1992). Qualitative research: valuable or irrelevant?. Disability, handicap & society, 7(2), pp. 115-124.

114 Barnes, C. (2000). A working social model? Disability, work and disability politics in the 21st century. Critical social policy, 20(4), pp. 441-457.

sanitaria e di avviamento al lavoro nei confronti degli invalidi e dei mutilati di guerra e pochi anni dopo, nel 1923 la riforma<sup>115</sup> dell'allora ministro della Pubblica Istruzione, il filosofo Giovanni Gentile, contiene le prime norme per l'istruzione scolastica degli alunni disabili. A seguito di tali norme nel 1928 vengono istituzionalizzate scuole speciali e classi differenziali. Ma è a partire dal 1968 che vengono prodotte fondamentali leggi specifiche sia a livello scolastico che lavorativo:

- la Legge n. 482/1968 (*"Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private"*): disciplina le assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private. Tale normativa prevede il collocamento obbligatorio dei soggetti disabili all'interno delle imprese per le aziende oltre i 35 dipendenti e l'introduzione degli "ausili" informatici e meccanici grazie ai miglioramenti tecnologici;
- la Legge n. 517/1977 *"Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione nonché altre norme di modifica dell'ordinamento scolastico"* che garantisce a tutti i bambini disabili l'accesso alle scuole pubbliche, segna il superamento delle scuole speciali e introduce per la prima volta la figura dell'insegnante di sostegno;
- la Legge n.104/1992 (*"Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate"*) con cui viene promossa la piena integrazione nella scuola, nel lavoro e più complessivamente nella società, attraverso la prevenzione e la rimozione delle condizioni invalidanti che impediscono lo sviluppo della persona umana;
- la Legge n. 68/1999, (*"Norme per il diritto al lavoro delle persone disabili"*) che promuove l'integrazione delle persone disabili nel mercato del lavoro attraverso azioni di sostegno e di collocamento mirato, con strumenti di inserimento personalizzato, tenendo conto delle particolari esigenze di questa categoria di cittadini.

Lo scopo di queste normative è quello di favorire i soggetti ritenuti "deboli" e di attuare misure che riescano a sostenerli nell'adempimento dei loro diritti<sup>116</sup>. Attraverso di esse si attua un mutamento nell'atteggiamento istituzionale. In questo modo si passa dal puro assistenzialismo ad una presa in carico di tipo principalmente protettivo. Questo comporta alcune novità, non è più solo l'ambito medico ad essere coinvolto, ma spetta un ruolo attivo anche gli enti che si trovano ad interagire con le persone disabili (come la scuola e le imprese). La disabilità viene finalmente considerata come una problematica sociale a cui la società intera deve far fronte e non più come un problema personale. Nonostante l'importanza di tali novità, restano alcuni nodi irrisolti piuttosto importanti *quali il problema della classificazione e il rischio di creare ulteriore stigmatizzazione*. Per ciò che concerne il primo manca un linguaggio condiviso, che è invece indispensabile per poter realizzare qualsiasi tipo di iniziativa. Questa esigenza di classificazione conduce al primo tentativo di individuare i criteri in base ai quali distinguere le persone disabili da quelle che invece non lo sono<sup>117</sup>. Per ciò che concerne il secondo, l'ingresso in azienda della persona disabile avviene in virtù di una "minorazione fisica, psichica o sensoriale" e questa è l'etichetta che il soggetto deve assumersi, iscrivendosi alla cosiddetta "lista delle categorie protette", se vuole entrare nel mondo del lavoro. Si tratta di un biglietto da visita che riceve il datore di lavoro che si trova a dover accogliere il candidato nella sua azienda sulla base di un obbligo normativo e non per spontanea scelta. La normativa rischia in tal modo di risultare una sorta di arma a doppio taglio, perché se da un lato facilita la possibilità di

---

<sup>115</sup> Gentile, G. (1955). La riforma dell'educazione. Sansoni.

<sup>116</sup> Messori, C., Silvagna, A., & McCartney, P. (2011). Namasté: un augurio per un collocamento mirato, mediato e condiviso dei disabili deboli (pp. 1-232). Franco Angeli.

<sup>117</sup> Paccagnella, B. (2005). L'evoluzione del concetto di salute. Pace e diritti umani,(3), pp. 21-36.

trovare un lavoro, dall'altro rischia di creare uno stigma che peserà sul lavoratore in condizione di disabilità per tutto il suo percorso lavorativo. È evidente quindi che al cambiamento normativo è fondamentale che si accompagni anche un processo di mutamento culturale che pervada tutti i settori della società chiamati ad assumere un ruolo attivo e non più di passivi ricettori di leggi calate dall'alto.

## 5.10. La Convenzione OIL sul reinserimento professionale e l'occupazione delle persone disabili

Nell'ottica di tale mutamento culturale un documento fondamentale è la Convenzione stipulata dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro nel 1985 sul reinserimento professionale e l'occupazione delle persone disabili (con la relativa Raccomandazione numero 168) ratificata dall'Italia nell'anno 2000. Tale documento sottolinea che scopo dell'inserimento e del reinserimento professionale è quello di consentire a tutte "le persone disabili "di poter prima ottenere e poi conservare un impiego adeguato alle loro capacità che consenta loro un pieno inserimento nella società. L'obiettivo è quello di garantire non solo l'accesso al mondo del lavoro ma anche la possibilità di progredire all'interno di quest'ultimo. La dichiarazione d'intenti della Convenzione costituisce affermazione del "modello dei diritti umani", sviluppatosi nell'ultimo decennio del Novecento che prende in considerazione ogni situazione di emarginazione e supera così l'idea dell'handicap come condizione legata a una minorazione fisica o psichica. Esso spinge per una politica basata sul riconoscimento dei diritti umani il cui obiettivo è quello di assicurare il rispetto della dignità umana e sul ruolo attivo della società che deve porre in essere tutte le azioni necessarie per favorire una piena partecipazione della persona disabile alla vita sociale.

Un altro documento, fondamentale è la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità adottata il 13 Dicembre 2006 durante la sessantunesima sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la risoluzione A/RES/61/106. Essa si compone di 50 articoli e di un Protocollo opzionale di 18 articoli. L'Italia, con legge n.18 del 3 Marzo 2009, (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.61 del 14 Marzo 2009) ha ratificato e reso esecutiva tale Convenzione. Successivamente (il 23 Dicembre 2010) anche l'Unione Europea ha ratificato la Convenzione, così che oggi sono 192 gli Stati che l'hanno adottata, 126 quelli che l'hanno firmata e 49 quelli che l'hanno ratificata. Essa costituisce il primo atto internazionale del nuovo millennio in materia di diritti umani, di carattere obbligatorio, in grado di apportare valore aggiunto all'attuale patrimonio culturale e giuridico internazionale di riferimento. Essa, partendo dal riconoscimento di determinati diritti già contemplati dagli altri strumenti internazionali vigenti e applicabili anche alle persone con disabilità, giunge a una riformulazione concettuale e terminologica maggiormente rispondente a un nuovo modello di disabilità e al connesso processo di inclusione sociale<sup>118</sup>. La disabilità è ora vista come una questione di rispetto dei fondamentali diritti dell'uomo e al tempo stesso il risultato dell'interazione tra caratteristiche personali e barriere ambientali. Proprio per questo la nozione di "*diritti speciali*", viene sostituita quella di "*bisogni diversi*".<sup>119</sup> Oltretutto la disabilità è vista come una condizione che ogni essere umano può vivere e che comporta conseguentemente la necessità di realizzare le

---

118 Griffo, G. (2007). The role of the organisations of persons with disabilities on development cooperation. *Behinderung und Dritte Welt. Journal for Disability and International Development*; A, 18, pp. 4-11.

119 Battarella, P. (2009). I diritti della persona con disabilità. Dalla convenzione internazionale ONU alle buone pratiche, pp. 28-35

attività quotidiane in modo differente<sup>120</sup>. Tutto ciò produce un evidente contraccolpo sul piano politico. Infatti, il nuovo concetto di disabilità comporta l'abbandono definitivo del modello paternalistico con la sua presa in carico di carattere "segregativo" e la sua sostituzione con uno orientato allo sviluppo delle capacità della persona che possa consentire la partecipazione alla vita sociale, economica e politica<sup>121</sup>. Ora l'attenzione si sposta dalle politiche dell'assistenza alle quelle di inclusione e il concetto di normalizzazione di tipo medico viene sostituito con quello di partecipazione alla vita sociale. Pertanto è necessario intervenire sulle condizioni di contesto, confutare credenze, stereotipi e rappresentazioni, allo scopo di incidere sulle culture e sui comportamenti sociali<sup>122</sup> fin qui dominanti e al tempo stesso costruire regole sociali, legali e culturali che offrano pari opportunità e non discriminazione<sup>123</sup> e in definitiva uguaglianza di trattamento. Si tratta di un cambiamento radicale che può essere riassunto con un emblematico passaggio descritto dallo scrittore e critico letterario Giuseppe Pontiggia: *"quando Einstein, nella domanda del passaporto, risponde "razza umana" non ignora le differenze, ma le include in un orizzonte più ampio. È questo il paesaggio che si deve aprire sia a coloro che fanno della differenza una discriminazione, sia a quelli che per evitare una discriminazione, negano le differenze*<sup>124</sup>." Il concetto di inclusione introdotto dalla Convenzione comporta, oltre alle innovazioni di carattere organizzativo, una serie di cambiamenti anche di tipo personale. I concetti universali quali dignità umana e partecipazione segnano il superamento della distinzione tra chi è disabile e chi non lo è. Per le persone disabili, pur non dimenticando le difficoltà oggettive quindi, si registrano i seguenti passaggi:

incapacità (problema individuale) → discriminazione (prodotto della società)

cittadino invisibile → soggetto titolare di diritti

concezione meramente assistenzialistica → progetti mirati di inclusione sociale

leggi e pratiche discriminatorie → servizi, beni e strutture accessibili a tutti<sup>125</sup>

Tutto ciò ovviamente mettendo al centro anche le abilità delle persone<sup>126</sup>. Va ricordato, infine, che in Italia con la già menzionata legge di ratifica della Convenzione è stato istituito un Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità con il compito di:

- promuovere l'attuazione della Convenzione ed elaborare un rapporto dettagliato sulle misure e sui progressi conseguiti per rendere efficaci gli obblighi derivanti da tale documento in raccordo con il Comitato interministeriale dei diritti umani;

---

120 Borgnolo, G. (Ed.). (2009). ICF e Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità. Nuove prospettive per l'inclusione. Edizioni Erickson. p. 8

121 Pariotti, E. (2008). Disabilità, diritti umani e azioni positive. T. Casadei (a cura di), Lessico delle discriminazioni: tra società, diritto e istituzioni. Diabasis: Reggio Emilia, pp. 159-175.

122 Striano, M. (Ed.). (2010). Pratiche educative per l'inclusione sociale. Franco Angeli.

123 Griffo, G., Leonardi, M., Martinuzzi, A., Francescutti, C., Raggi, A., Kotic, V., & Barbieri, P. V. (2009). Moving towards ICF use for monitoring the UN Convention on the rights of persons with disabilities: the Italian experience. p.13

124 Pontiggia, G. (2014). Nati due volte. Edizioni Mondadori.

125 Vadala', G. (2009). La persona con disabilità. Rappresentazioni/riproduzioni nella scuola dell'integrazione.

126 Latti, G. (2010). I diritti esigibili. Guida normativa all'integrazione sociale delle persone con disabilità: Guida normativa all'integrazione sociale delle persone con disabilità. Franco Angeli. p 16.

- predisporre un programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità;
- promuovere la raccolta di relativi dati statistici anche con riferimenti alle diverse realtà territoriali;
- promuovere la realizzazione di studi e ricerche che possano contribuire ad individuare aree d'intervento verso cui indirizzare la promozione dei diritti delle persone con disabilità.

## 5.12. La Convenzione ONU del 2006: la promozione delle capacità del disabile

Sulla base del riconoscimento dei diritti umani sanciti dalla Convenzione le persone disabili vanno accompagnate in un percorso di crescita e di inclusione nei diversi contesti della vita sociale. Risulta, pertanto, necessario predisporre per esse progetti di vita che prevedano efficaci misure che permettano ad esse una piena inclusione sociale sulla base della convinzione che le persone disabili sono cittadini come tutti gli altri e che è quindi compito della società fornire un adeguato sostegno che garantisca loro la partecipazione alla vita della comunità<sup>127</sup>, correlando i diritti umani con l'idea di capacità, perché quest'ultima consente di definire che cosa significa assicurare un diritto<sup>128</sup>. Tra i diversi diritti che la Convenzione riconosce vi è quello fondamentale al lavoro (art. 27) sulla base del principio di uguaglianza, così da garantire un mercato del lavoro aperto che favorisca la piena inclusione della persona disabile. La Convenzione non si limita a questo proposito enunciando semplici dichiarazioni di principio ma provvede ad indicare espressamente una serie di misure idonee a favorire l'esercizio effettivo di tal diritto e i relativi interventi rimuovendo tutti gli ostacoli che possano frapporsi. In pratica, vengono messi in atto gli adeguamenti necessari per garantire il godimento e l'esercizio dei diritti mediante quello che viene definito "*accomodamento ragionevole*". Nussbaum<sup>129</sup> afferma che è una discriminazione contro le persone con menomazioni, non fornire i supporti necessari per la loro produttività. Questo nuovo approccio alla questione può essere sintetizzato in tre passaggi:

Assistenza           -----           tutela           -----           promozione delle capacità

In altre parole bisogna preventivamente comprendere ciò che la persona disabile è in grado di fare o realizzare. I lavoratori disabili hanno accesso al mondo del lavoro grazie alla tutela che garantisce loro la normativa. Di conseguenza risulta necessario introdurre criteri che servono a distinguere le persone disabili che possono usufruire dei vantaggi della normativa, rispetto a quelle che invece non possiedono tali requisiti. Per rispondere a tale quesito nascono le prime classificazioni della disabilità.

---

<sup>127</sup> Battarella, P. (2009). I diritti della persona con disabilità. Dalla convenzione internazionale ONU alle buone pratiche. pp. 63-64

<sup>128</sup> Nussbaum, M. C. (2002). Giustizia sociale e dignità umana: da individui a persone.

<sup>129</sup> Nussbaum, M. C. (2007). Le nuove frontiere della giustizia: disabilità, nazionalità, appartenenza di specie. p.133

### 5.13. Il lavoro, strumento di classificazione delle persone disabili

I diversi modelli (o classificazioni) della disabilità perseguono l'obiettivo di definire i criteri per il riconoscimento delle diverse forme di assistenza e di rispondere agli interrogativi più comuni circa la disabilità: Quali sono le persone disabili? Come è possibile distinguere chi può essere destinatario degli interventi previsti dalle normative? Chi sono coloro che ne sono esclusi? Si tratta di contributi assai utili per comprendere le conseguenze delle patologie sulle possibilità lavorative e quindi per distinguere i disabili in grado di lavorare da quelli che invece necessitano di una delle diverse forme di assistenza. In ogni caso tutti i modelli utilizzano le possibilità lavorative come strumento di classificazione. Si tratta delle seguenti classificazioni:

- il modello di Nagi;
- lo studio di Harris;
- il modello I.C.I.D.H.;
- i modelli di Verbrugge e Jette;
- l'Enabling America di Brandt e Pope;
- il modello I.C.F.

### 5.14. Il modello di Nagi

Il primo a formulare un modello sulla disabilità che contribuisse alla razionale pianificazione delle attività riabilitative fu nel 1965 il sociologo americano Saad Nagi. Egli individua quattro componenti connesse tra loro:

- *la patologia attiva*: è un danno o uno sconvolgimento all'integrità della struttura corporea (come ad esempio un trauma, un'infezione, o un processo degenerativo) che interferendo con gli sforzi che l'organismo compie per raggiungere la condizione di normalità può provocare una menomazione;
- *la menomazione*: è una perdita o anormalità a livello anatomico, fisiologico, mentale o emozionale. Solitamente la patologia produce qualche tipo di menomazione, ma non è detto che la menomazione sia sempre associata a una patologia attiva.
- *la limitazione funzionale*: a sua volta la menomazione può provocare una limitazione funzionale consistente in una restrizione delle abilità relative alle attività quotidiane e ai ruoli sociali che la persona è chiamata a svolgere<sup>130</sup>; Tutte le limitazioni sono causate da una menomazione ma non tutte le menomazioni determinano una limitazione funzionale;
- *la disabilità*: essa attiene alla dimensione sociale ed è il frutto dell'interazione che si sviluppa tra una persona (con le sue condizioni di salute) e il suo ambiente<sup>131</sup>.

---

<sup>130</sup> Snyder, A. R., Parsons, J. T., Valovich McLeod, T. C., Curtis Bay, R., Michener, L. A., & Sauers, E. L. (2008). Using disablement models and clinical outcomes assessment to enable evidence-based athletic training practice, part I: disablement models. *Journal of athletic training*, 43(4), 428-436.

<sup>131</sup> Nagi, S. Z. (1965). Some conceptual issues in disability and rehabilitation. *Sociology and rehabilitation*, p 101

Nagi si sofferma in particolare sull'importanza dell'*ambiente* che può presentare barriere sia di tipo fisico che culturali. Le conseguenze per l'individuo, in questo modo, possono essere descritte sia a livello personale che sociale<sup>132</sup>. In questo quadro assume importanza anche il *ruolo sociale*. Infatti le capacità dell'individuo devono essere sempre valutate in rapporto ai ruoli sociali che è chiamato a svolgere, di conseguenza l'inabilità può essere stimata solo in base al loro mancato compimento<sup>133</sup>. Pertanto la disabilità è vista come un gap tra le capacità degli individui e le esigenze dell'ambiente (fisico e sociale) in rapporto al ruolo che questi ultimi sono chiamati a svolgere. Tale valutazione va comunque sempre contestualizzata. Le riflessioni di Nagi sull'importanza dell'ambiente sono ulteriormente sviluppate molti anni più tardi da Mike Oliver che elabora il *modello sociale della disabilità*. Esso rifiuta di affrontare la disabilità in termini individuali ma la colloca all'interno della società. E' infatti il fallimento di quest'ultima nel provvedere con servizi appropriati ai bisogni e alle necessità delle persone disabili a generare il "problema". La disabilità viene intesa quindi come uno stato sociale e non come una condizione medica.<sup>134</sup>

### 5.15. Harris: il legame tra menomazione e azione quotidiana

In Inghilterra negli anni Sessanta Amelia I. Harris realizza uno studio su un gruppo consistente e crescente di persone che vivono in condizione di povertà a causa del loro scarso grado di autonomia e di capacità lavorativa. Tale studio si pone la finalità di approfondire la correlazione esistente tra povertà e ridotta autonomia lavorativa, identificando strumenti utili per la prevenzione e per l'intervento. Esso si basa su due concetti fondamentali:

- l'impairment (menomazione): che può essere costituita dalla mancanza di un arto (parziale o totale) oppure una disfunzione;
- l'handicap: riduzione delle abilità della persona in attività quotidiane come, ad esempio, la cura di sé, l'alimentazione, il vestirsi e il lavarsi.<sup>135</sup>

Queste due categorie servono a individuare il rapporto esistente tra le patologie e le conseguenze che queste hanno sul funzionamento degli individui. In quest'ottica l'handicap sopraggiunge solo se la menomazione incide nella capacità di compiere le azioni quotidiane. Anche in questo caso, il concetto di abilità non è considerato in senso assoluto ma va contestualizzato, cioè sempre visto in rapporto alle attività specifiche. L'indagine della Harris pur ricevendo numerose critiche, in ogni caso, si sforza di giungere ad una quantificazione della presenza di tali persone all'interno di una determinata popolazione e di pervenire ad una classificazione condivisa per l'attribuzione dei benefici a coloro che non hanno accesso al mercato del lavoro, fermo restando che è l'occupazione a garantire una vita dignitosa.

---

132 Snyder, A. R., op.cit.

133 Nagi, S. Z. (1964). A study in the evaluation of disability and rehabilitation potential: concepts, methods, and procedures. *American Journal of Public Health and the Nations Health*, 54(9), pp. 1568-1579.

134 Barnes, C. (2008). Capire il "Modello Sociale della Disabilità". *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico*, 2(1).

135 Harris, A. I. (1971). *Handicapped and impaired in Great Britain* (Vol. 1). HMSO.

## 5.16. Il modello I.C.I.D.H.

Lo studio di Amelia Harris è la base per la successiva classificazione formulata da Philip Wood e Elizabeth Bradley. Questi ultimi da un lato, intendono far luce sulla terminologia utilizzata, evidenziando in particolare la tendenza di tale modello a considerare sinonimi i due termini “impairment” e “handicap”, dall’altro provano a descrivere la dinamica che si crea tra patologia e limitazioni funzionali concentrando l’attenzione, nello specifico, sul campo lavorativo<sup>136</sup>. L’Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) nel 1980 adotta la prima Classificazione Internazionale della Menomazione, Disabilità ed Handicap (I.C.I.D.H.) tradotta in tredici lingue, basata sulla lavoro teorico di Wood, che unisce le riflessioni sul lavoro di Harris a quelle derivate dai suoi studi sull’artrite reumatoide. Essa si basa su tre fondamentali concetti:

-*menomazione*: perdita o anomalia, anatomica, fisiologica o psicologica, (transitoria o permanente) a carico di organi, arti o altre strutture del corpo. Rappresenta l’espressione concreta e tangibile conseguente ad uno stato patologico che cause dei disturbi a livello dell’organismo<sup>137</sup>;

- *disabilità*: limitazione o perdita (conseguente ad una menomazione) della capacità di compiere un’attività nel modo ritenuto “normale” per un essere umano. Si riferisce, quindi, a capacità funzionali che si manifestano in comportamenti essenziali nella vita quotidiana (comunicazione, funzione locomotoria, cura della persona);

-*handicap*: condizione di svantaggio vissuta da un soggetto in conseguenza di una menomazione o di una disabilità che limita o impedisce lo svolgimento di un ruolo “normalmente” proprio per una determinata persona in relazione all’età, al sesso e ai fattori sociale e culturali di riferimento.

Pertanto l’handicap è dato dalla discrepanza tra lo stato e l’efficienza del soggetto e le aspettative, sia personali che del gruppo di cui fa parte. Quando la persona non riesce a conformarsi alle aspettative del mondo che la circonda, nasce lo svantaggio.

Questa classificazione si propone di essere uno strumento (culturale e operativo) per promuovere un efficace riscontro delle menomazioni e verificare il conseguente stato di svantaggio (handicap). La valutazione è effettuata attraverso l’utilizzo di tre criteri: la presenza o meno di menomazioni, il livello di difficoltà registrato dalla persona nello svolgere un’attività e la qualità di intervento che risulta necessaria per migliorare le prestazioni in precedenza considerate.<sup>138</sup> In seguito, si procede a quantificare la gravità della disabilità attraverso l’utilizzo di una scala che prevede otto livelli (dall’assenza di disabilità sino all’inabilità completa). In sintesi, il modello sottolinea che la malattia provoca una menomazione che, a sua volta, può provocare la disabilità, ovvero una limitazione dell’agire della persona rispetto allo standard. Questa, a sua volta, può generare l’handicap, ovvero uno svantaggio sociale<sup>139</sup>.

L’I.C.I.D.H., ha alcuni indubbi meriti che lo rendono un utile strumento:

---

<sup>136</sup> Bradley, E. M., Thompson, R.P., & Wood, P.H. (1978). The prevalence and severity of major disabling conditions- a reappraisal of the Government Social Survey on the handicapped and impaired in Great Britain. *International journal of epidemiology*, 7(2), pp. 145-151.

<sup>137</sup> Soresi, S. (1998). *Psicologia dell'handicap e della riabilitazione*. Il mulino.

<sup>138</sup> Soresi, S., & Nota, L. (2000). A social skill training for persons with Down's syndrome. *European psychologist*, 5 (1), p. 34.

<sup>139</sup> Luongo, M., & Malafarina, A. G. (2007). *Intervista col disabile. Vademecum fra cime e crepacci della disabilità*. p. 22.

- riconosce l'handicap come fenomeno sociale ed evidenzia la differenza tra deficit e handicap<sup>140</sup>;
- indica la necessità di utilizzare una terminologia condivisa e specifica nella valutazione delle diverse conseguenze dello svantaggio e fissa l'esistenza di ambiti diversi che devono essere singolarmente analizzati;
- fornisce un quadro concettuale chiaro, per descrivere l'esperienza delle persone in condizioni croniche, ovvero costituisce un approccio dinamico alla disabilità che include le relazioni tra le varie componenti e i cambiamenti che possono avvenire nel tempo;
- pone maggiore attenzione di quanto fatto fin a quel momento sugli elementi ambientali che caratterizzano l'esperienza degli individui che soffrono di una particolare patologia. In questo modo è necessario raccogliere maggiori informazioni riguardanti le persone che accedono ai servizi, spostando al contempo l'attenzione sulle conseguenze delle patologie e orientando lo sguardo dall'ambito medico a quello delle potenzialità<sup>141</sup>.

Al tempo stesso però il modello I.C.I.D.H. mostra altrettanti limiti. Una delle principali critiche mosse è quella di aver utilizzato termini fin allora poco utilizzati e quindi finendo per generare confusione tra gli addetti ai lavori. Altra critica rivolta è quella di aver sottolineato maggiormente le deficienze rispetto agli aspetti positivi della persona con disabilità concorrendo a favorire discriminazioni, pregiudizi, stereotipi sociali o atteggiamenti paternalistici che non aiutano a promuovere l'inclusione sociale. Esso sembra procedere in senso unidirezionale ed indicare un rapporto di causalità diretta tra menomazione, disabilità ed handicap. Tutto ciò sembra condurre a considerare l'handicap, cioè la condizione di svantaggio sociale, come una conseguenza esclusiva e, quasi ineluttabile, di una menomazione e di una patologia. Infine, la classificazione risulta priva di un riferimento esplicito alla dimensione ambientale e di conseguenza sembra non contemplare possibilità di intervento sul contesto fisico e sociale finalizzata a ridurre le conseguenze della menomazione. Le criticità di tale modello,<sup>142</sup> pochi anni dopo, nel 1986 sono evidenziate anche dalla Carta di Ottawa con la quale viene sancito un nuovo modello di salute multidimensionale legato cioè ad una moltitudine di determinanti e non più semplicemente inteso come assenza di malattia.

### 5.17. Il modello di Verbrugge e Jette

A metà degli anni novanta Verbrugge e Jette elaborano un nuovo modello il “*disablement process*” prendendo spunto dal modello di Nagi. Essi identificano il *disablement* con le conseguenze che una patologia acuta o cronica comporta sulle capacità di una persona di agire nei modi attesi dalla società<sup>143</sup>. Pertanto identificano dei fattori di rischio che possono, a loro avviso risultare determinanti:

---

<sup>140</sup> Masala, C., & Petretto, D. R. (2008). Psicologia dell'handicap e della riabilitazione–Dal “Hand in the cap” alla partecipazione. Edizioni Kappa, Roma.

<sup>141</sup> Ibidem.

<sup>142</sup> Scuccimarra, G. (2009). Modelli concettuali di disabilità e riabilitazione. *Giornale di Neuropsichiatria dell'età evolutiva*, 29, pp. 54-66.

<sup>143</sup> Jette, A. M. (2006). Toward a common language for function, disability, and health. *Physical therapy*, 86(5), pp. 726-734.

- fattori di rischio o predisponenti (comuni condizioni mediche di rischio, stili di vita, fattori demografici, comportamentali, sociali)
- fattori intra-individuali (modifiche dello stile di vita a seguito della patologia, soluzioni adattive messe in atto)
- fattori extra- individuali (qualità delle cure mediche, caratteristiche delle rete sociale di riferimento e caratteristiche dell'ambiente fisico e sociale).

Si tratta di fattori che possono incidere (singolarmente o in modo congiunto) sulla qualità della vita e per l'eventuale insorgenza di nuove patologie. Verbrugge e Jette sottolineano ulteriormente la differenza tra il concetto di “*limitazione funzionale*” e quello di “*disabilità*”. Il primo è legato a termini quali “*azione*” o “*compito*” il secondo ad “*attività* o ”*ruolo*”. Inoltre, per gli autori esistono due tipi di disabilità “*intrinseca*” e “*reale*”. La prima è la difficoltà nel compiere una attività senza assistenza, mentre la seconda è la disabilità che permane, nonostante l'assistenza e gli ausili. Ciò costituisce un passo in avanti rispetto ai modelli precedenti in quanto in esso è prevista la possibilità di utilizzare i supporti e si sottolinea anche l'importanza delle richieste poste dall'ambiente: la disabilità può verificarsi per una certa attività, quando sussiste un gap tra le capacità personali e le richieste poste dall'ambiente<sup>144</sup>. Partendo da queste prospettive i due autori sostengono che la *disabilità* possa essere alleviata:

- aumentando la capacità del soggetto: è l'obiettivo degli interventi riabilitativi e si sostanzia in un percorso a livello personale e sociale che in modo graduale conduca il soggetto ad accettare le sue limitazioni e a riformulare gli obiettivi e le richieste che pone a sè stesso;
- riducendo le richieste: lavorando sull'ambiente attraverso modifiche nello spazio fisico, rimodulando le attività affidate all'individuo e incidendo nelle aspettative dei colleghi<sup>145</sup>.

Secondo Verbrugge e Jette la menomazione non porta automaticamente con sé delle limitazioni<sup>146</sup>. Si tratta di un dato che trova evidente riscontro nella realtà, quando si osserva che due individui con uguale patologia producono un rendimento molto diverso tra loro. Dunque per i due autori, la disabilità è considerata come il risultato delle interazioni tra un individuo e il suo ambiente fisico, di conseguenza si rende necessario progettare interventi sia sull'uno che sull'altro e al tempo stesso va tenuto in conto il ruolo delle aspettative nei confronti delle persone disabili, specialmente di coloro che sono significativi nelle loro vite (es. familiari, amici, colleghi, collaboratori, organizzazioni e professionisti). Tutto ciò permette di superare l'idea che esista un destino già segnato e sposta l'attenzione su progetti di intervento da realizzare sull'individuo disabile e sull'ambiente in cui vive.

### 5.18. Il modello di Brandt e Pope

Brandt e Pope, partendo dal concetto elaborato dai modelli precedenti che considerano la disabilità come discrepanza tra le caratteristiche dell'individuo e quelle dell'ambiente, concentrano la loro attenzione sul “*processo riabilitativo*” (enabling) strutturato in modo da ridurre o annullare questa discrepanza, ovvero la limitazione nello svolgimento di ruoli e compiti attesi dalla società. I due autori, pertanto, individuano tre elementi fondamentali:

---

144 Masala, Petretto, op.cit.

145 Verbrugge, L. M., & Jette, A. M. (1994). The disablement process. *Social science & medicine*, 38(1), pp. 1-14.

146 Snyder, A. R., op.cit.

- *la persona*: patologia, menomazione e limitazione funzionale sono collegate da frecce bidirezionali, e questo indica la possibilità di influenze reciproche. Su di esse si inseriscono poi, sei fattori: ambientali, sociali, fisici e psicologici, uniti a stile di vita e comportamento. Ogni di essi può risultare sia disabilitante (se trattasi di un fattore di rischio) che abilitante (se trattasi di un fattore facilitante);

- *l'ambiente*: comprende lo spazio fisico e quello sociale-psicologico. Il primo riguarda le strutture, i trasporti, la posizione geografica e la tecnologia mentre il secondo comprende la famiglia, i fattori di personalità, gli atteggiamenti, gli stati emotivi, la sfera dei servizi, delle cure e dell'organizzazione della comunità. La carenza di ognuno di essi determina un indebolimento del supporto e comporta problemi nell'incontro tra ambiente e individuo<sup>147</sup>;

- *l'interazione tra la persona e l'ambiente*: è l'elemento determinante, in quanto mette in risalto come ci siano collegamenti multipli tra la persona e l'ambiente. Tale interazione a sua volta può agire sia in modo positivo che negativo. La disabilità, quindi, diventa una funzione dell'interazione, appunto, tra la persona e l'ambiente.

Quindi il processo di abilitazione può essere condotto sia attraverso il recupero della funzione propria dell'individuo sia migliorando l'accessibilità all'ambiente. Nei primi anni novanta, Brandt e Pope, pur riproponendo elementi già presenti nei precedenti modelli, compiono un passo in avanti esaminando come gli stessi possano essere utilizzati in positivo nel processo di abilitazione (enablement) dell'individuo. L'elemento di novità introdotto dai due autori, è quindi il superamento del processo di disabilità in senso unidirezionale a vantaggio di uno schema bidirezionale tra i vari stati del processo di abilitazione-disabilità. Ciò sta ad indicare come il processo di disabilità possa essere modificato attraverso l'introduzione di opportuni interventi<sup>148</sup>.

### 5.19. Il modello del NCMRR

Nel 1993 il Comitato Consultivo costituito per definire un piano di ricerca per il National Center for Medical Rehabilitation Research<sup>149</sup>, elabora un modello per indirizzare le attività in campo riabilitativo. Esso fornisce una concettualizzazione della *riabilitazione* piuttosto che del *disablement*. Il modello considera la *disabilità* in una dinamica evolutiva in relazione all'età e quindi alle diverse fasi del ciclo di vita. La *disabilità* non è più vista come una *discrepanza* ma piuttosto come una *sintesi* risultante da problemi funzionali e limitazioni imposte dalla società (*societal limitations*.) Queste ultime sono costituite dalla combinazione di una serie di fattori personali (organici, psicosociali, ambientali) e di caratteristiche dell'ambiente che definiscono l'espressione della disabilità e finiscono per condizionare il percorso riabilitativo. Ma la riabilitazione deve mirare al miglioramento costante della *qualità della vita* facendo in modo che, come affermato esplicitamente, "*la partecipazione deve dare significato e dignità alla vita così che le persone con disabilità abbiano una ragione per vivere e non semplicemente per esistere*". Pertanto la riabilitazione sarà davvero efficace quando, oltre a riportare l'individuo al suo massimo funzionamento possibile permetterà di condurre una vita soddisfacente e appagante.

---

<sup>147</sup> Pope, A. M., & Brandt Jr, E. N. (Eds.). (1997). *Enabling America: Assessing the role of rehabilitation science and engineering*. National Academies Press.

<sup>148</sup> Pope, A. M., & Brandt Jr, op.cit., p 6.

<sup>149</sup> National Advisory Board for Medical Rehabilitation Research. *Research Plan for the National Center for Medical Rehabilitation Research*. Washington DC: National Institutes of Child Health and Human Development, National Institutes of Health, Department of Health and Human Services 1993.

## 5.20. Il modello I.C.F dell'OMS

Esso rappresenta il modello più recente e fu presentato nel 2001, durante l'Assemblea dell'Organizzazione Mondiale della Sanità. Tale modello, che ha assunto il nome di Classification of Functioning and Disabilities (ICF), rappresenta lo strumento di classificazione internazionale ancora oggi in uso e riflette i cambiamenti di prospettiva nella disabilità che si sono succeduti nel tempo. Esso conduce ad una classificazione innovativa, multidisciplinare e dall'approccio universale prendendo in considerazione i fattori contestuali (personali e ambientali) della vita dell'individuo ed evidenziando la correlazione fra lo stato di salute e l'ambiente. In questa nuova prospettiva si definisce la *disabilità* come una "condizione di salute in un ambiente sfavorevole". L'ICF non si occupa dell'eziologia ma si propone di descrivere oltre alle menomazioni e ai deficit della persona disabile, anche funzioni, abilità e capacità. L'ICF parte da tre principi fondamentali:

-*universalismo*: la disabilità è una condizione che può riguardare ogni persona durante il proprio ciclo vitale e non più il problema di una minoranza all'interno della società. Non sono le persone a dover essere classificate, ma gli stati di salute ad esse correlati;

-*modello interattivo e multidimensionale del funzionamento e della disabilità*: la disabilità è il risultato delle interazioni reciproche tra menomazioni a livello di strutture e funzioni del corpo, le limitazioni dell'attività, le restrizioni nella partecipazione e i fattori contestuali. Questi ultimi risultano determinanti e vengono a loro volta suddivisi in personali (caratteristiche fisiche e materiali dell'ambiente in cui l'individuo vive) e ambientali (strutture sociali formali e informali, servizi e principali interazioni all'interno della comunità che producono un impatto sugli individui). Tali fattori possono quindi agire come facilitatori o come barriere.

È definitivamente superato il concetto di linearità tra i diversi elementi in favore della loro interdipendenza. La visione di un percorso già prestabilito per tutte le persone disabili<sup>150</sup> è definitivamente accantonata;

-*approccio integrato*: integra l'aspetto medico e quello sociale della disabilità in un nuovo approccio, di tipo *bio-psico-sociale* che permette una visione più dinamica e complessa dei possibili processi di disablement.

## 5.21. Il modello I.C.F: applicazioni e critiche

Le applicazioni dell'ICF, come sostengono i fautori, possono essere molteplici. A titolo esemplificativo:

- definire un linguaggio comune che può agevolare la comunicazione tra i diversi professionisti che operano nell'ambito della disabilità e uniformare i criteri di idoneità;
- offrire un quadro di riferimento per la ricerca sulla disabilità e per consentire di ottenere risultati comparabili tra loro;
- valutare il livello del funzionamento di una persona e di pianificarne conseguentemente un trattamento e verificarne i suoi risultati;

---

<sup>150</sup> Leonardi, M., Steiner, T. J., Scher, A. T., & Lipton, R. B. (2005). The global burden of migraine: measuring disability in headache disorders with WHO's Classification of Functioning, Disability and Health (ICF). *The journal of headache and pain*, 6(6), pp. 429-440.

- favorire la progettazione di interventi e individuare elementi facilitatori e/o barriere ambientali, sul presupposto che ogni individuo può subire un peggioramento nelle sue condizioni di salute che gli può causare una certa inabilità<sup>151</sup>.

Ma il modello non è però stato esente da critiche che riguardano principalmente il presupposto secondo il quale l'individuo con le sue condizioni biologiche rimane il punto di partenza e conseguentemente anche la partecipazione è vista in un'ottica individualistica<sup>152</sup>. La sua continuità con il modello medico, in quanto articolato su una base sostanzialmente biologica, evidenzia le incapacità dell'individuo e rischia in conclusione di promuovere percezioni fobiche verso le persone con disabilità<sup>153</sup>. Inoltre, si osserva una confusione lessicale in relazione ai significati attribuiti ai diversi termini. Infine, sembra ancora emergere l'idea che le attività umane siano frutto delle caratteristiche personali, mentre la qualità della manifestazione delle abitudini di vita è una misura del coinvolgimento delle persone e della società<sup>154</sup>. Pertanto il ruolo dell'ambiente, seppur riconosciuto non risulta sufficientemente chiaro. L'ICF, rimane in ogni caso ancora oggi, il punto di riferimento per classificare le persone disabili e le loro capacità. L'attenzione al fenomeno, concentrata precedentemente sui limiti delle persone disabili, con la nuova classificazione si sposta sull'interazione tra le capacità dei soggetti e il ruolo dell'ambiente.

## 5.22. Inclusione ed esclusione nel sistema sociale

I modelli descritti in precedenza hanno consentito di analizzare le riflessioni teoriche che stanno alla base del riconoscimento e della classificazione delle persone disabili. Da sempre però le società elaborano spontaneamente delle mappe della disabilità che marcano il confine tra chi è disabile e chi non lo è. Questa classificazione spontanea è una strategia a disposizione del sistema sociale per distinguere chi si discosta da ciò che è normalmente atteso e per agire di conseguenza, sulla base di tale distinzione<sup>155</sup>. Quest'ultima precede l'agire sociale poiché viene effettuata direttamente a partire dalla lettura degli attributi del corpo<sup>156</sup> e conduce ai processi di tipizzazione che legittimano le strutture sociali della vita quotidiana<sup>157</sup>. A fornire i criteri per collocare le persone al di qua o al di là del confine della presunta normalità sono i significati che la cultura assegna alla disabilità e le categorie utilizzate per leggerla e interpretarla come fenomeno. La collocazione delle persone disabili

---

151 Leonardi, Steiner, T. J., Scher, A. T., & Lipton, R. B. , op.cit. p. 89.

152 Medeghini, R., & Fornasa, W. (Eds.). (2011). *L'educazione inclusiva. Culture e pratiche nei contesti educativi e scolastici: una prospettiva psicopedagogica*: Culture e pratiche nei contesti educativi e scolastici: una prospettiva psicopedagogica. Franco Angeli.

153 Barile, M. (2003). Globalization and ICF eugenics: historical coincidence or connection? The more things change the more they stay the same. *Disability Studies Quarterly*, 23(2).

154 Fougeyrollas, P., & Beauregard, L. (2001). An interactive person-environment social creation. *Handbook of disability studies*, pp. 171-194.

155 Fried, L. P., Ferrucci, L., Darer, J., Williamson, J. D., & Anderson, G. (2004). Untangling the concepts of disability, frailty, and comorbidity: implications for improved targeting and care. *The Journals of Gerontology Series A: Biological Sciences and Medical Sciences*, 59(3), M255-M263.

156 Tressoldi, P. E., Stella, G., & Faggella, M. (2001). The development of reading speed in Italians with dyslexia: A longitudinal study. *Journal of learning disabilities*, 34(5), pp.414-417.

157 Berger, P. L., Luckmann, T., & Innocenti, M. S. (1969). *La realtà come costruzione sociale*. Bologna: Il mulino.

all'interno delle società (o la loro esclusione) si può interpretare solo sulla base di due concetti fondamentali quali:

- il riconoscimento: inteso come il processo attraverso il quale una società fissa la presenza di un gruppo in rapporto a valori, modelli e gruppi esistenti al suo interno<sup>158</sup>;
- l'immagine sociale: costituita dai significati culturali, morali ed economici che vengono attribuiti a queste persone e che ne rafforzano i processi di stereotipizzazione<sup>159</sup>.

In conclusione, la condizione di cittadino, oggi universalmente riconosciuta almeno a livello teorico, è frutto di un lungo percorso che trova le sue radici lontane nell'esclusione di alcune categorie di individui dalla vita della società. La figura della persona disabile ha assunto connotazioni differenti a seconda dei diversi momenti storici. All'interno di tale evoluzione, come evidenziato, già a partire dal periodo compreso tra il Quattrocento e il Cinquecento, l'abilità al lavoro diventa una delle fondamentali discriminanti per distinguere chi è considerato disabile e chi invece non lo è. I criteri utilizzati per procedere a tale classificazione risultano comunque differenti a seconda del periodo storico considerato. Nell'analisi di tale evoluzione sociale un contributo fondamentale è offerto in particolare dalla sociologia.

---

<sup>158</sup> Medeghini, R., & Valtellina, E. (2006). Quale disabilità?: culture, modelli e processi di inclusione (Vol. 10). Franco Angeli.

<sup>159</sup> Allport, G. W., Clark, K., & Pettigrew, T. (1954). The nature of prejudice.

## CAPITOLO VI: IL CONTRIBUTO DELLA SOCIOLOGIA

### 6.1. Il ruolo delle persone disabili nella società

Il concetto di ruolo trae la sua origine dal teatro, poichè anticamente gli attori leggevano le proprie battute da un foglio di carta arrotolato, denominato in latino, rotulus. L'analisi dei ruoli rende possibile, in questo senso, comprendere la "parte" che ciascuno recita sulla scena della società, in rapporto a regole dalla stessa stabilite, modelli di comportamento attesi, obblighi e aspettative che essa ripone nei confronti di un individuo<sup>160</sup>. Oltre che sociale, il ruolo è quindi un indicatore anche a livello personale, poichè l'individuo assume consapevolezza di se stesso anche attraverso le opinioni degli altri componenti del suo stesso gruppo sociale. La sociologia offre senza alcun dubbio un contributo interessante nell'analisi del ruolo assegnato dalla società alle persone disabili, anche se spesso le sue ricerche hanno dedicato più spazio allo studio del concetto di salute, ai sistemi socio sanitari, agli interventi medico-riabilitativi che a quello della disabilità in senso stretto. Il quadro di riferimento di questa riflessione è dettato da colui che è considerato uno dei padri della sociologia, Emile Durkheim, il quale introduce la distinzione tra normale e patologico. Secondo l'autore ci sono due ordini di fattori sociali: quelli che "sono come devono essere" (normali) e quelli "diversi" (patologici). Pertanto ogni fenomeno sociale può essere sano (normale) oppure malato (patologico) e il confine tra i due è legato sostanzialmente ad una analisi di tipo statistico, cioè al fatto che il fenomeno rientri nella norma (nella maggior parte dei casi) o se ne discosti (una minoranza)<sup>161</sup>. Da tale valutazione prendono spunto anche gli altri autori che descrivono i ruoli possibili all'interno della società per le persone disabili. L'evoluzione del pensiero sociologico in rapporto alla disabilità parte dalla definizione di un apposito ruolo, il "sick role" di Parsons e giunge, attraverso i fattori del modello sociale della disabilità, ad analizzare il ruolo dell'ambiente nella determinazione della condizione di disabile.

### 6.2. Parsons: il "sick role"

Nel 1951 il sociologo americano Talcott Parsons, approfondisce il concetto di malattia, definendola come un'alterazione del normale funzionamento dell'individuo nel suo complesso, in quanto comprendente sia lo stato dell'organismo inteso come sistema biologico sia i suoi adattamenti personali e sociali<sup>162</sup>. Parsons articola il concetto usando tre termini in lingua inglese:

- *disease*: la dimensione biologica, attinente al corpo, che può essere descritta in base a categorie mediche che rivelano lo scostamento dell'organismo biologico e delle relative funzionalità dai normali standards;

---

<sup>160</sup> De Polo, G., Pradal, M., & Bortolot, S. (Eds.). (2011). ICF-CY nei servizi per la disabilità. Indicazioni di metodo e prassi per l'inclusione: Indicazioni di metodo e prassi per l'inclusione. Franco Angeli.

<sup>161</sup> Durkheim, E. (1895). The rules of the sociological method, trans. Sarah A. Solovay and John H. Mueller, ed. George EG Catlin, p. 65

<sup>162</sup> Parsons, T. (1981). Il sistema sociale, trad. it. Italiana Ed. di Comunità, Milano.

- *illness*: rappresenta l'esperienza della malattia da parte del soggetto. Essa è strettamente legata con la percezione soggettiva del proprio sé, a seguito delle modifiche dell'organismo e in previsione delle conseguenze che potrebbero avere sulle funzioni sociali;
- *sickness*: si riferisce al mancato assolvimento delle attività connesse con il ruolo ricoperto all'interno della società.

Sussistono pertanto tre livelli di analisi della malattia tra loro correlati: la possibilità di individuare a livello biologico la deviazione dalla norma, l'esperienza della persona e la mancata possibilità di ricoprire i ruoli attesi all'interno della società. Quest'ultimo aspetto risulta essenziale, poiché è proprio attraverso i ruoli che la società cerca di conservare il proprio ordine sociale, fissando regole, norme e sanzioni<sup>163</sup>. Il modello di Parsons evidenzia come la salute costituisca uno stato di capacità ottimale, che permette ad un individuo di adempiere a compiti, attività e ruoli per i quali è stato socializzato. La società funziona solo se ciascuno svolge in maniera adeguata il proprio ruolo. Quando ciò non si verifica, si riscontra una devianza dal ruolo istituzionale e dalle aspettative sociali che vi sono collegate. Tutto ciò definisce uno specifico ruolo: *il sick role*. La malattia diventa così non solo un pericolo esterno dal quale cautelarsi, ma anche parte integrante dell'equilibrio sociale. La malattia, pertanto, causa problematiche nel funzionamento "normale" dell'individuo nel suo complesso, non solo a livello biologico ma anche sociale<sup>164</sup>. In tal modo il *sick role* assume delle specificità a cui l'individuo deve conformarsi assumendo i doveri imposti da tale ruolo: egli principalmente deve riconoscere la propria condizione come indesiderata e impegnarsi a cercare un aiuto (medico) in grado ristabilire il suo funzionamento collaborando con le Istituzioni terapeutiche al fine della guarigione. Al tempo stesso il *sick role* prevede l'esenzione dai ruoli sociali contemplati per tutti gli altri individui e in particolare da quelli collegati all'occupazione lavorativa e il riconoscimento della non responsabilità della persona che si trova in questa condizione. Ma è l'intenzionalità a distinguere il malato dal deviante (ossia da chi volontariamente si pone fuori dalla norma). Il paziente poiché non è in grado di capire cosa fare, si deve quindi affidare al medico che, grazie alla sua preparazione e alla sua esperienza, è il soggetto qualificato ad aiutarlo<sup>165</sup>. La salute e la malattia vengono perciò entrambe inquadrare come parte integrante del sistema sociale e dei ruoli e delle aspettative ad esso connessi. Non sono mancate neanche le critiche al modello di Parsons tacciato di una sorta di riduzionismo teorico che non considera la variabilità delle diverse forme patologiche e quella delle differenze culturali ed economiche. Altre critiche sono state formulate per via della centralità attribuita al medico e alle decisioni in ambito sanitario, così come per l'attenzione esclusiva riservata alle malattie acute a scapito di quelle croniche.<sup>166</sup> Ciò sembra rappresentare un limite sostanziale dal momento che i soggetti oggetto di analisi sono i disabili, ossia persone che vivono una condizione cronica verso la quale non è possibile porsi aspettative di guarigione. I modelli successivi nascono per superare tale evidente limite<sup>167</sup>.

---

<sup>163</sup> Bertolazzi, A. (2004). I paradigmi sociologici della salute. Cipolla C.(a cura di), Manuale di sociologia della salute, p. 55.

<sup>164</sup> Parsons, M., & Ebinger, P. (1968). Interaction: I. Social Interaction. In The international encyclopedia of the social sciences.p. 440.

<sup>165</sup> Parsons, T. (1981).op.cit., p. 456

<sup>166</sup> Maturo, A. (2009). La sociologia della malattia in Achille Ardigò e nei classici della sociologia della salute. SALUTE E SOCIETÀ.

<sup>167</sup> Barnes, C. (1999).op.cit.

### 6.3. Gordon: “l’impaired role”

Gordon sviluppa il suo modello in antitesi a quello di Parsons che, come evidenziato, consente di inquadrare la malattia acuta ma non le condizioni di cronicità. Al contrario nell’*impaired role* teorizzato da Gordon:

- l’individuo in condizione di disabilità ha un impedimento che è permanente;
- egli non deve adempiere alle normali responsabilità inerenti ai ruoli, ma deve solo mantenere atteggiamenti normali nei limiti delle sue condizioni di salute.

Compito dell’individuo in condizione di disabilità non è dunque “volere” guarire, ma cercare di sfruttare al massimo le proprie capacità residue. Il ruolo, in questo caso, è legato al concetto di riabilitazione nel tentativo di massimizzare il benessere, mantenendo il controllo sulla propria condizione e prevenendo complicazioni. Evidentemente si tratta di un ruolo che comporta minori restrizioni rispetto a quanto previsto dal “*sick role*” di Parsons<sup>168</sup>.

### 6.4. Radley: l’approccio alla cronicità

Lo psicosociologo Radley definisce la cronicità come una condizione patologica che può solo peggiorare. Di fronte ad essa gli individui possono soltanto riuscire ad adattarsi<sup>169</sup>. La malattia cronica non è limitata temporalmente, come nel caso di una patologia acuta, ma si prolunga nel tempo e diventa parte integrante della vita di una persona. Essa può presentarsi con sintomi diversi a seconda dello stato in cui ci si trova, ossia al momento della sua insorgenza o oppure in fase più avanzata. Il malato cronico assume nei confronti della società la duplice condizione di *paziente e sofferente*. La prima condizione deriva dall’interazione della persona con la realtà sanitaria indipendentemente dalla fase della malattia in cui tale interazione si realizza. La seconda condizione, quella di persona che soffre, riguarda invece il contesto in cui essa è inserita e le relazioni che in tale contesto riesce a costruire. Per Radley la disabilità cronica racchiude in sé una tale variabilità di situazioni che, da un lato influenzano le modalità di adattamento alla malattia, dall’altro costituiscono fattore importante per la sua comprensione. Pertanto il malato cronico può assumere un ruolo attivo sia nel rapporto con la malattia stessa che in relazione con la società.<sup>170</sup> L’autore individua quattro possibili strategie (o stili) di adattamento:

- *guadagno secondario*: quando le fasi di inattività giustificate dalla malattia permettono il perseguimento di altre occupazioni che sono gratificanti per l’individuo;
- *diniego attivo*: quando la persona prova a combattere la sua condizione minimizzando i sintomi e le implicazioni della propria condizione e mantenendo le sue attività sociali;
- *accomodamento*: quando l’individuo tenta di integrare la malattia nella sfera vitale, attraverso la rielaborazione dei propri obiettivi;
- *rassegnazione*: quando il decorso della malattia conduce alla perdita delle attività sociali e del senso di essere.

---

168 Gordon, G. A. (1966). *Role theory and illness: A sociological perspective*. College & University Press.

169 Saviola, D., & De Tanti, A. (Eds.). (2009). *Trauma cranico e disabilità. Esperienze di psicoterapia: Esperienze di psicoterapia*. Franco Angeli. p 137.

170 Radley, A. (1994). *Making sense of illness: The social psychology of health and disease*. Sage. pp. 8-15.

Dunque tali strategie di adattamento contemplan per il malato cronico sia la possibilità di accettazione passiva dell'identità attribuita dalla società, sia quella di provare a modificarla pianificando anticipatamente le opportune azioni e quindi assumendo un ruolo attivo nell'adattamento alla sua condizione. In ogni caso, il verificarsi dell'una o dell'altra possibilità dipende dall'importanza che hanno gli obiettivi per la persona che li persegue e dal grado con cui la malattia intacca la normalità della vita sulla base delle opportunità, delle risorse disponibili e dei ruoli ricoperti<sup>171</sup>. Per Radley la comprensione della disabilità è legata al significato soggettivo attribuito dal disabile alla propria condizione. Tale significato comporta una variabilità di stili di adattamento che vengono determinati non solo dal sistema culturale, ma anche dall'interazione con l'esperienza di vita soggettiva e da un punto di vista più concreto, dalla relazione che il malato cronico ha con il proprio corpo e con la propria dimensione organica, in base alla quale matura in sé il senso di disabilità. Ciò conduce a una pluralità di forme di adattamento più pertinenti al contesto del singolo rispetto agli altri approcci<sup>172</sup>. Pertanto il contributo di Radley, fondamentale per l'introduzione del concetto di malattia cronica, apre un interrogativo: in tutte le circostanze e con tutte le forme di disabilità,<sup>173</sup> è sempre possibile l'attribuzione di significato?

### **6.5. Barnatt: la disabilità come status dominante**

Nel pensiero della sociologa S. Barnatt la disabilità costituisce uno status attribuito dalla società alle persone che presentano deficit fisici o mentali. Si tratta di una condizione dominante che influenza le altre attribuzioni di ruolo, al punto tale che diventa difficile per le persone rivestire ruoli alternativi<sup>174</sup>. Questo approccio mira a comprendere quali siano le condizioni per cui la disabilità diventa uno status dominante, ossia il meccanismo attraverso cui vengono costruite le caratteristiche personali, gli atteggiamenti, i processi cognitivi che identificano lo status di disabile. Sulla base di tali elementi si sviluppano nei confronti di quest'ultimo le interazioni sociali da parte delle altre persone. Per la Barnatt, l'egemonia dello status di disabile si manifesta nella sua funzione di meccanismo allocativo che agisce mediante: l'esclusione da taluni ruoli sociali (negazione), l'attribuzione di altri (addizione) e la maggiore probabilità di coprirne altri ancora (distribuzione) proprio in virtù dello status di disabile. Su questa base si fondano di frequente pregiudizi e stereotipi nei confronti delle persone disabili. Secondo la Barnatt, in base ad una osservazione esterna la disabilità può risultare visibile oppure non visibile, mentre il soggetto osservato può decidere se rivelare o meno l'esistenza della disabilità. La disabilità viene ad essere così il risultato dell'interazione tra la visibilità del deficit e la sua manifestazione. Possono verificarsi quattro possibili situazioni:

- la disabilità è dichiarata ed è visibile: essa è pienamente manifesta e ha uno status dominante;
- la disabilità non è visibile, ma viene dichiarata: il ruolo di disabile prevale su quello dell'accettabilità sociale;
- la disabilità è visibile, ma non viene dichiarata: il ruolo dell'accettabilità sociale prevale su quello di disabile;

---

<sup>171</sup> Fried, .op. cit. p. 44

<sup>172</sup> Radley, J. (2004). Three sessions and back to work. *Occupational Therapy Now*, 6 (5).

<sup>173</sup> Fried, .op. cit. p. 45

<sup>174</sup> Barnatt, S. N., & Scotch, R. K. (2001). *Disability protests: Contentious politics 1970-1999*. Gallaudet University Press. p. 57.

- la disabilità non è visibile e non viene dichiarata: essa rimane celata<sup>175</sup>.

Pertanto per l'autore la disabilità è un fenomeno sociale che emerge dal relazionarsi di queste due prospettive (interna ed esterna) di osservazione e considerarla come status dominante aiuta a comprendere perché essa vada sempre più imponendosi all'attenzione pubblica<sup>176</sup>.

### 6.6. La teoría del etiquetado

In risposta alle interpretazioni funzionaliste e del consenso sociale attorno ai fenomeni di devianza si sviluppa tra gli anni '50/'60 la teoria dell'etichettamento (labeling theory). Essa rifiuta la prospettiva secondo cui la devianza è un'azione che contravviene alle norme sociali condivise da una determinata comunità. In altri termini, la devianza è determinata oggettivamente, è una caratteristica intrinseca di determinati comportamenti. La teoria dell'etichettamento, al contrario, sottolinea come la devianza non sia un elemento inerente di alcune azioni sociali che divengono pertanto devianti, bensì è un'etichetta, una definizione sociale applicata a determinati comportamenti, in base ai tempi e ai luoghi. La teoria dell'etichettamento sostiene infatti, riprendendo un approccio fenomenologico che ogni istituzione sociale è definita storicamente e culturalmente: quanto oggi è considerato deviante un tempo potrebbe non esserlo stato e viceversa. Secondo Lemert, un individuo, una volta etichettato come "*deviante*", verrà considerato e trattato come tale, aumentando in tal modo la distanza con il resto della società. A tal proposito Edwin Lemert parla di devianza primaria<sup>177</sup>. Ma a questo primo momento di trasgressione segue, infatti, una volta che il soggetto stesso ha accolto l'etichetta di deviante e si percepisce dunque come tale, la devianza secondaria. Si tratta di un atteggiamento, cioè, che radicalizza la propensione trasgressiva del soggetto in questione. Sulla base di tutto ciò trova terreno fertile la critica alle Istituzioni preposte a controllare il comportamento deviante: Istituzioni come prigioni e riformatori avrebbero come effetto il passaggio dell'individuo dalla devianza primaria a quella secondaria. Da qui l'affermazione di Edwin Lemert secondo cui non è la devianza a richiedere il controllo sociale, ma è il controllo sociale a generare la devianza. In ogni caso, la devianza non è inerente a specifici comportamenti, piuttosto è il risultato della costruzione sociale che definisce alcune azioni come devianti rispetto ai valori in quel momento condivisi. Il comportamento deviante, pertanto, risulta da come gli individui definiscono le azioni e non dalle azioni stesse, ossia dall'etichetta che la collettività applica alle azioni. Il concetto di etichetta, in tal modo, aiuta a comprendere la situazione personale e sociale delle persone con disabilità.

### 6.7. Goffman: la disabilità come stigma

Erving Goffman sottolinea il carattere relazionale della disabilità, che si evidenzia quando un individuo viene etichettato come deviante, a causa di un comportamento che diverge dalle norme sociali e condivise. In tal modo, la disabilità perde il suo carattere strettamente individuale e viene contestualizzata in riferimento a un determinato assetto culturale e normativo. Per Goffman lo stigma è un genere particolare di rapporto tra l'individuo e lo stereotipo, che produce discredito nei confronti di chi ne è portatore in base a tre tipologie principali:

- deformazioni fisiche;

---

<sup>175</sup> Barnatt, op.cit. p. 67.

<sup>176</sup> Barnatt, op.cit. p. 69

<sup>177</sup> Lemert, E. (1951). 'Primary and secondary deviation. Crime. Critical concepts in sociology, 3, pp. 603-607.

- aspetti criticabili del carattere che vengono di volta in volta percepiti come mancanza di volontà, disonestà, passioni innaturali o sfrenate, o sulla base di credenze malefiche e dogmatiche;
- forme di stigma diverse, attribuite alla razza, alla nazione e alla religione che possono essere trasmesse alle successive generazioni<sup>178</sup>.

Secondo Goffman la società è un gruppo di individui che condivide gli stessi valori e aderisce a norme sociali comuni che determinano le condotte. Coloro che non condividono questi valori sono considerati come soggetti devianti e di conseguenza, stigmatizzati<sup>179</sup>. Tale categorizzazione, però, si fonda su un giudizio aprioristico costruito in base alle caratteristiche mostrate dai soggetti e non sulle capacità dell'individuo. Si possono pertanto verificare due possibili situazioni a seconda della visibilità o meno dello stigma: se è visibile lo stigmatizzato agirà come screditato, se invece è invisibile lo stigmatizzato agirà in quanto screditabile. Goffman sostiene che generalmente a colui che non accetta i valori condivisi dalla società viene chiesto di accettarsi senza imbarazzo, come se fosse uguale alle persone normali, tuttavia è egli stesso a sottrarsi volontariamente a tutte quelle situazioni in cui le persone "normali" troverebbero difficile simulare verbalmente la loro accettazione<sup>180</sup> nei suoi confronti. Si tratta di una "interazione fantasma", in quanto basata su un'accettazione di facciata, poichè l'agire della persona disabile sembra attenersi ad un copione già scritto dalla società. In tal modo l'approccio di Goffman getta luce sull'ipocrisia che traspare nella retorica di chi sostiene che i disabili sono come tutti gli altri. Ciò è senz'altro vero sul piano dei diritti, ma la sua traduzione concreta nel contesto sociale è altamente problematica poichè deve fare i conti con il messaggio paradossale che la società manda alle persone disabili: da un lato vengono riconosciute come esseri umani uguali agli altri, dall'altro si riafferma continuamente la loro diversità<sup>181</sup>. La disabilità in questo modo viene quindi definita come uno stigma, una identità sociale stigmatizzata che influenza in svariati modi le relazioni intersoggettive. Lo stigmatizzato entra nelle relazioni portando con sé il fardello di una diversità che non è desiderata e il timore, da parte degli altri, che si tratti di una persona non del tutto "umana". Tutto ciò, evidentemente, ha forti ripercussioni anche sulle relazioni, che finiscono per essere caratterizzate dall'incertezza<sup>182</sup>.

## 6.8. Il modello sociale della disabilità (Disabled by society)

Una nuova prospettiva è quella offerta dal cosiddetto modello sociale della disabilità e dagli attivisti dei movimenti per i diritti delle persone disabili che a partire dagli anni '60, hanno cercato di evidenziare la discriminazione di cui sono vittime a causa dell'azione disabilitante operata dall'ambiente. Il modello sociale offrendo una risposta alle tante restrizioni e discriminazioni che hanno dovuto subire le persone con disabilità si propone di combattere per i loro diritti, concentra la sua attenzione su tutto ciò che nega i diritti umani e civili e sulle conseguenti azioni che è necessario intraprendere<sup>183</sup>. Esso costituisce in tal modo un punto di riferimento per tutti coloro che vogliono descrivere la disuguaglianza e distinguere le barriere che rendono disabili, dalle singole incapacità. Il

---

<sup>178</sup> Goffman, E. (1963). Stigma: Notes on a spoiled identity. Jenkins, JH & Carpenter. Pp. 4-5

<sup>179</sup> Goffman, E. (1970). Strategic interaction (Vol. 1). University of Pennsylvania Press. p. 213.

<sup>180</sup> Goffman, E. (1963).op.cit., p. 132

<sup>181</sup> Fried, op.cit., p. 39.

<sup>182</sup> Goffman, E. (1963) .op.cit., p. 14.

<sup>183</sup> Wimberley, R. C., & Morris, L. V. (2002). The regionalization of poverty: Assistance for the Black Belt South? Southern Rural Sociology, 18(1), pp. 294-306.

termine “modello sociale” racchiude un paradigma tutt’altro che omogeneo, tanto che Pfeiffer ne elenca nove diverse versioni<sup>184</sup>. I tratti distintivi più significativi di queste differenti interpretazioni sono:

- *la versione inglese del modello sociale*: si propone di analizzare la struttura sociale e l’impatto che questa produce sulle persone con disabilità (che proprio per questa ragione vengono denominate “disabled people”) sostenendo la necessità di intervenire a livello strutturale per favorirle;

- *il minority group*: la versione americana considera con maggiore interesse i ruoli sociali e gli atteggiamenti presenti nella società che portano al fallimento nell’accettazione delle persone disabili (il termine in questo caso utilizzato è “people with disability”). Ne deriva la necessità di modificare in primo luogo gli atteggiamenti<sup>185</sup>;

- *il modello della menomazione*: si focalizza sull’importanza della menomazione che differenzia le persone con disabilità da quelle senza disabilità. È una prospettiva non ancora pienamente sviluppata, ma già utilizzata come punto di partenza per molte ricerche che hanno indagato l’incidenza di alcune particolari forme di malattia<sup>186</sup>;

- *il modello di vita indipendente*: tale approccio si propone di evidenziare una serie di fattori tra cui la volontà di non uniformarsi alle aspettative di ruolo, l’attenzione ai condizionamenti dell’ambiente, l’abbattimento delle barriere, l’autotutela e la perseveranza sull’indipendenza. Questa prospettiva sottolinea in tal modo la questione della dipendenza, nel senso che mentre è riconosciuta l’interdipendenza tra gli altri soggetti e le situazioni, nel caso degli individui con disabilità si parla invece prevalentemente di dipendenza<sup>187</sup>;

- *il de-costruzionismo post-moderno*: secondo tale approccio è necessario ripensare il modello sociale, recuperando la dimensione biologica che il modello sociale tende invece a escludere<sup>188</sup>, ma conservando come punto fermo la convinzione che la soluzione dei problemi debba essere cercata attraverso interventi sui fattori ambientali. Gli autori ribadiscono inoltre la necessità di far emergere una identità politica che fornisca alle persone disabili un *empowerment* che legittimi il loro ruolo nella società<sup>189</sup>.

- *il continuum*: Zola adotta una strategia universalizzante, proponendo una concezione di disabilità fluida e contestuale che può riguardare l’intera popolazione. La sua elaborazione riguarda tutte le dimensioni (compresa quella biomedica) che sono parte del processo sociale in cui tutti i significati della disabilità vengono negoziati. Per questa ragione il rapporto tra abilità e disabilità è visto come un continuum in cui la completa assenza della disabilità, così come la completa assenza di abilità,

---

<sup>184</sup> Pfeiffer, D. (2002). The philosophical foundations of disability studies. *Disability Studies Quarterly*, 22(2).

<sup>185</sup> Marra, A. D. (2009). *Diritto e disability studies: materiali per una nuova ricerca multidisciplinare*. Falzea Editore, p. 81.

<sup>186</sup> Pfeiffer, D. (2001). The conceptualization of disability. In *Exploring theories and expanding methodologies: Where we are and where we need to go* (pp. 29-52). Emerald Group Publishing Limited.

<sup>187</sup> Medeghini, R., & Fornasa, W. (Eds.). (2011). *L’educazione inclusiva. Culture e pratiche nei contesti educativi e scolastici: una prospettiva psicopedagogica*. Franco Angeli, p.15.

<sup>188</sup> Shakespeare, T., & Watson, N. (2001). The social model of disability: an outdated ideology?. In *Exploring theories and expanding methodologies: Where we are and where we need to go* (pp. 9-28). Emerald Group Publishing Limited.

<sup>189</sup> Shakespeare, T. (1996). Disability, identity and difference. *Exploring the divide*, pp. 94-113.

rappresentano casi limite, di interesse solo teoretico. Il problema della disabilità, prosegue l'autore, non è "se" ma "quando", e non "quanto" ma "in che combinazione"<sup>190</sup>;

- *la discriminazione*: questo approccio si fonda sull'importanza di eludere le discriminazioni e di favorire l'uguaglianza. Le persone disabili non devono essere viste come una categoria protetta, ma devono ricevere un trattamento equo<sup>191</sup>.

### 6.9. Il modello sociale della disabilità: le critiche

Al di là delle sue svariate interpretazioni anche il modello sociale della disabilità è stato oggetto di critiche. La principale riguarda la concezione legata all'oppressione delle persone disabili che è difficilmente applicabile a tutti. Infatti, talvolta anche i disabili stessi possono essere protagonisti di atti di discriminazione verso gli altri. Inoltre la consapevolezza della loro condizione non è generalizzabile a tutti i soggetti disabili<sup>192</sup>. Infine, l'assunzione di tale modello comporterebbe il rischio di assorbire nella dimensione sociale tutti gli aspetti della vita umana, negando l'esperienza del corpo e della limitazione personale. Infatti, anche quando tutte le barriere sono rimosse la persona rimane esclusa comunque dalla possibilità di assumere alcuni ruoli<sup>193</sup>. E' evidente come la riflessione in ambito sociologico abbia permesso di cogliere come il ruolo delle persone disabili si sia nel tempo modificato partendo dalla dimensione biologica rappresentata dalla malattia per giungere all'attribuzione della disabilità in base a cause esterne e in particolare per le barriere imposte dalla società. Altro tema strettamente connesso alla riflessione sociologica è l'analisi delle rappresentazioni sociali della disabilità. Si tratta di un punto particolarmente importante perché le rappresentazioni sono il mezzo per trasferire dall'interno all'esterno ciò che ci disturba e minaccia il nostro universo. In altre parole, attraverso di esse integriamo ciò che non conosciamo nel nostro universo mentale<sup>194</sup>.

### 6.10. Le rappresentazioni della disabilità

Le rappresentazioni sociali sono le immagini che incidono sul comportamento delle persone. Questi a loro volta, vengono posti in essere in base alle interpretazioni che le persone hanno di un determinato fenomeno. Pertanto la finalità delle rappresentazioni sta nel poter favorire la comunicazione da parte della collettività circa l'oggetto costruito socialmente e conseguentemente l'assunzione di decisioni importanti su un tema che riguarda la collettività stessa. Conoscere le interpretazioni relative alla disabilità consente di comprendere meglio i motivi che orientano i comportamenti e come questi, a loro volta, possono incidere, (ossia favorire o viceversa ostacolare) sulla partecipazione degli individui alla vita della società<sup>195</sup>. Ricostruire il modo in cui la disabilità è stata rappresentata nel tempo è interessante perché le risposte che l'organizzazione sociale tende a dare ai problemi delle persone disabili sono frutto, anche delle rappresentazioni sedimentate nel processo storico. In tal

---

<sup>190</sup> Zola, I. K. (1989). Toward the necessary universalizing of a disability policy. *The Milbank Quarterly*, 401-428

<sup>191</sup> Burgdorf Jr, R. L. (1997). Substantially limited protection from disability discrimination: the special treatment model and misconstructions of the definition of disability. *Vill. L. Rev.*, 42, 409.

<sup>192</sup> Fried, op.cit., pp. 57-60

<sup>193</sup> Morris, J. (1991). *Pride against prejudice: A personal politics of disability*. *Womens Pr Ltd.*, p. 10.

<sup>194</sup> Moscovici, S., & Abric, J. C. (1984). *Psychologie sociale*. Presses universitaires de France.

<sup>195</sup> Brizzi, L., & Cannoni, C. (2009). *Servizio sociale professionale e medicina legale*. Maggioli Editore., p. 49.

sensu, Lepri propone un excursus storico sulle rappresentazioni della disabilità, che evidenzia come le rappresentazioni collettive che si sono succedute nel corso del tempo influenzino ancora oggi le proposte riabilitative messe in atto. Secondo Lepri la persona disabile è stata considerata nel corso del tempo come:

- *il monstrum naturae*: la disabilità è riconosciuta come un errore della natura in base a qualcosa che non ha funzionato a dovere nelle leggi che regolamentano la materia e l'universo. È la versione prevalente fino al 1700: la società non si pone la questione della presenza delle persone con disabilità, perché non avendo ancora risolto i problemi legati alla sopravvivenza delle persone sane sembra non avere alcuna remora nel sopprimere i suoi figli deformi<sup>196</sup>;

- *il figlio del peccato (o peccatore)*: la concezione dell'altro come diverso da me trova una spiegazione attraverso la rappresentazione religiosa della vita per la quale la malattia e la malformazione sono, allo stesso tempo, segni del peccato e della sua giusta espiazione. In tale prospettiva quindi, disabilità e malformazione, sono entrambe frutto della colpa. Pertanto, nella prospettiva dell'espiazione del peccato, la persona disabile è un soggetto da allontanare ma al tempo stesso da salvare e proteggere. La rappresentazione della persona come sofferente produce un atteggiamento basato sulla pietà e la compassione che non richiede alcuna competenza educativa ma la presenza della fede<sup>197</sup>;

- *il buon selvaggio*: grazie al razionalismo illuminista il disabile o persona in difficoltà (anormale, cieco, idiota e in particolare *il sauvage*) diviene oggetto di interesse e di curiosità. Da un lato c'è la ricerca della diversità per studiarla, dall'altro c'è lo sforzo di annullarla educando l'altro ad assumere comportamenti conformi. Si introduce un nuovo modo di considerare la persona con disabilità nell'immaginario collettivo: nascono in questo periodo i primi studi di pedagogia speciale;

- *il malato*: con la cultura positivista si afferma progressivamente una nuova rappresentazione collettiva che va a sovrapporsi alla rappresentazione religiosa. Si afferma il criterio di persona "normale" coincidente con i concetti di "cittadino" e "produttore". La diversità deve fare i conti con una forte cultura della normalizzazione. Alla medicina spetta la classificazione delle anomalie indagando le ragioni dell'anormalità in base a criteri eziologici. Nascono le istituzioni con compiti di cura e normalizzazione, come orfanotrofi, ospedali, manicomi in cui lo Stato ora affianca il compito in precedenza svolto dalla Chiesa. Si afferma così l'esigenza di separare nettamente chi produce da chi non vuole o non è in grado di farlo e pertanto viene considerato un'inutile bocca da mantenere<sup>198</sup>;

- *l'eterno bambino da proteggere*: il periodo successivo alla seconda guerra mondiale è caratterizzato da un diffuso programma di assistenza sociale, le famiglie assumono un ruolo sempre più attivo e allo stesso tempo si afferma un'immagine nuova della persona disabile considerata come un eterno bambino da proteggere. La rappresentazione della persona disabile come eterno bambino è coerente con un'organizzazione sociale che non prevedendo ruoli sociali attivi nel mondo degli adulti per le persone disabili, non può favorirne la crescita e lo sviluppo.

- *la persona, il cittadino*: si fa strada, infine, l'idea dell'integrazione della persona nei diversi ambiti dell'esistenza e del diritto al lavoro e alle pari opportunità. È una fase caratterizzata dall'attenzione all'uomo e ai suoi bisogni e per le persone disabili si parla di "bisogni di normalità". Avviene il passaggio dall'immagine stereotipata del bambino da proteggere e da educare a quella di una persona capace di assumere i ruoli che la vita impone. Pertanto l'organizzazione sociale deve prevedere per

---

<sup>196</sup> Di Blas, N., Paolini, P., & Rubegni, E. (2009, September). ICT for Cultural Heritage Communication: Investigating the Impact. In Proceedings of ESA conference, RN07 Sociology of Culture (pp. 4-9).

<sup>197</sup> Di Blas.op.cit.

<sup>198</sup> Di Blas. op.cit.

le persone disabili una normalità di ruoli nell'età adulta legata soprattutto all'esperienza lavorativa. Solo con tale previsione può legare il singolo individuo (disabile) alla complessità sociale evitando di confinarlo in posizioni marginali.

### **6.11. Morvan: le rappresentazioni dell'handicap nelle relazioni sociali**

In un interessante studio, Morvan individua cinque tipi di rappresentazioni sociali che determinano le varie concezioni di handicap, mettendo in evidenza l'influenza che esse hanno nei rapporti sociali:

- *rappresentazioni che riconducono l'handicap a delle protesi tecniche o istituzionali*: fanno propria la prospettiva tradizionale che considera la disabilità in termini di assistenza e dipendenza;

- *rappresentazioni che riducono l'handicap a degli effetti di sofferenza*: si evidenzia così il senso della perdita della normalità e l'incapacità come l'esito della sofferenza;

- *rappresentazioni che sono fonte di esclusione, rigetto e rifiuto delle differenze*: evidenziano l'aspetto deficitario e l'incapacità delle persone disabili. Da ciò deriva che solo alcune attività possono essere adatte a queste ultime;

- *rappresentazioni sociali basate su principi classificatori*, come ad esempio "Down": l'accento viene messo sulla categoria definitoria e generale e non sulla persona;

- *rappresentazioni sociali che assimilano la persona disabile al bambino*: anche questa interpretazione si basa, come già evidenziato, sulla rappresentazione della disabilità come incapacità e dipendenza. Essa nega al disabile la possibilità di sviluppo e di esperienza in quanto individuo adulto.

La combinazione di queste differenti rappresentazioni sociali genera, dunque, un'immagine articolata della persona disabile, che può essere in questo modo classificata, rifiutata, vista come sofferente, protesizzata o infantilizzata.

### **6.12. Mercier: la distinzione tra immagine e rappresentazione**

Mercier offre un'interessante riflessione sul tema che traccia una distinzione tra immagine (rappresentazione cognitiva individuale) e rappresentazione sociale (struttura che determina le attitudini e le inclinazioni a proposito degli individui e della società). Egli, al fine di descrivere la rappresentazione dell'handicap nella società occidentale, utilizza cinque categorie di immagini che sono alla base di altrettante rappresentazioni sociali:

*l'immagine semiotica*: con essa l'accento viene posto sul deficit, inteso come mancanza, patologia e negatività. In particolare attribuisce ai disabili fisici l'immagine di un corpo colpito, impotente e incapace di fare, mentre assegna alla deficienza mentale l'immagine del mongolismo e della follia;

- *l'immagine della figura da sostenere*: è quella per la quale la persona disabile (fisicamente o mentalmente) è percepita come un bambino incapace di inserirsi con le proprie forze nella vita sociale e di diventare autonomo. Anche in questo caso si usa l'immagine del bambino per sottolineare gli aspetti di mancanza e debolezza;

- *l'immagine secondaria*: in riferimento alle persone con disabilità motoria essa accentua la dimensione dell'assistenza tecnica e degli strumenti compensatori, mentre per quelle con disabilità mentale rimanda a un'idea di mondo chiuso, limitato;

-*l'immagine affettiva*: fa riferimento al vissuto affettivo della persona disabile. Mentre il deficit fisico rimanda generalmente alla voglia di vivere ed è quindi positiva e più accettabile, il deficit mentale riflette in genere una concezione negativa, di ripiego su sé stessi;

- *l'immagine relazionale*: è quella che fa riferimento alle relazioni effettive che altri hanno con le persone disabili. In questo caso, mentre nei confronti delle persone con deficit fisico è un sentimento di malessere e inadeguatezza sociale a prevalere, rispetto alla persona con deficit mentale domina il rifiuto<sup>199</sup>.

### 6.13. I modelli di Gardou

Il professor Charles Gardou, direttore dell'Istituto Francese per le Scienze e le Pratiche di Educazione e Formazione, formula alcune interessanti riflessioni rispetto alla rappresentazione della disabilità. In particolare l'handicap e la disabilità vengono analizzati in base ai seguenti modelli: *ontologico e relazionale, esogeno ed endogeno, additivo e sottrattivo, malefico e benefico*<sup>200</sup>. Per quanto concerne il *modello ontologico*, esso considera l'handicap come un male in sé. Esso è considerato un problema individuale che richiede un trattamento medico che conduca alla normalizzazione, all'adattamento della persona e al cambiamento dei suoi comportamenti. Anche a livello delle politiche, le cure mediche costituiscono secondo quest'ottica la forma privilegiata di intervento. Nel *modello relazionale* invece, la concezione di handicap diventa funzionale e dinamica. Il deficit non viene occultato, ma considerato come frutto dell'alterazione di un equilibrio, ossia la conseguenza di una relazione alterata tra la persona e l'ambiente. Di conseguenza, il processo di miglioramento passa in primo luogo attraverso il raggiungimento di un nuovo equilibrio relazionale. Il *modello esogeno* corrisponde alla rappresentazione dell'handicap come incidente, esito dell'azione di un fattore esterno che ha provocato la situazione disabilitante. Si tratta, dunque di comprendere se la disabilità proviene dall'ambiente, dal modo di vivere o dalla cultura. Nel modello esogeno le cause vanno dunque cercate all'esterno. Un tipico esempio è la concezione dell'handicap come maledizione. Al contrario, invece, nel *modello endogeno* la ricerca delle cause viene spostata sulla persona, la disabilità è vista come frutto di un processo intrinseco al soggetto<sup>201</sup>. Nel *modello additivo* l'handicap è visto come un elemento che invade il corpo e lo spirito, rappresenta un eccesso indesiderabile che necessita una escissione. La disabilità è quindi qualcosa che la persona riceve come carico o fardello<sup>202</sup> ("portatore di un handicap"). Nel *modello sottrattivo* l'handicap, (in contrasto con il modello additivo) è invece "qualcosa di meno" che è stato sottratto o che si è "involato" dalla persona (ad esempio la perdita della ragione). Tale modello rinvia a una visione della disabilità come privazione da compensare, deficit o insufficienza da riparare, carenza o mancanza da colmare. A predominare sono le nozioni di assenza, soppressione, vuoto, perdita, sottrazione<sup>203</sup>. Nella rappresentazione corrispondente al *modello malefico*, l'handicap è considerato un male assoluto, un'anormalità, una devianza biologica e, al tempo stesso sociale. Esso è oggetto di svalutazione, costituisce una condizione di umiliazione e vergogna, un sinonimo di stigmatizzazione. Nella cultura occidentale l'handicap è percepito come

---

199 Guerin, D., Crete, J., & Mercier, J. (2001). A multilevel analysis of the determinants of recycling behavior in the European countries. *Social science research*, 30(2), pp. 195-218.

200 Gardou, C. (2009). The situations of disability in the schooling process: What major issues in Europe? *Revista Lusófona de Educação*, pp. 29-43.

201 Gardou, C. op.cit. pp. 9-12

202 Maran, B. (2016). L'inclusione sociale e lavorativa delle persone con disabilità.

203 Gardou, C. op.cit. pp. 9-15

una calamità, un non senso, un'assurdità che nulla può giustificare. La persona disabile è vissuta quindi come un essere socialmente svalutato, sfasato rispetto all'ordine culturale esistente. All'opposto, nel *modello benefico*, si conferisce all'handicap un'accezione positiva perché svolge una funzione di stabilità sociale. La disabilità viene vista come un'esperienza particolarmente feconda e significativa di conoscenza, superamento, trasfigurazione di sé, occasione di scoperta di mondi invisibili<sup>204</sup>. In conclusione, si può dunque affermare che le rappresentazioni sociali della disabilità hanno forte influenza sul modo in cui essa viene percepita e di conseguenza hanno ripercussioni sulla definizione di *disabile*, sulle sue relazioni sociali e sul significato attribuito alle situazioni in cui è presente la *disabilità*.

#### **6.14. La teoria relazionale della disabilità**

Negli ultimi anni si è sviluppata in Italia la teoria relazionale della disabilità<sup>205</sup> promossa da Pierpaolo Donati e Fabio Ferrucci. Essa adotta un approccio multidimensionale che tiene conto delle relazioni complesse esistenti tra i diversi aspetti che concorrono a definire la condizione di disabilità: la menomazione in sé, la biografia dell'individuo, la sua identità, la costruzione sociale dell'individuo, le opportunità che il sistema offre, ecc. La disabilità quindi va analizzata e compresa come "relazione sociale" e gli apporti dei diversi approcci sociologici costituiscono i frammenti di un quadro istituzionale che solo in tale prospettiva può tenere conto dell'esperienza individuale e sociale della persona disabile, in tutti i suoi fattori e le sue dimensioni. E' infatti soltanto nelle relazioni sociali, considerate anche nel rapporto con specifici contesti istituzionali e di politiche sociali, che si generano nuove forme di adattamento, nuove pratiche, nuove routine in grado di ricreare una realtà di vita quotidiana "ordinata" perché dotata di senso. In questo modo, da "tragedia personale" la disabilità può trasformarsi in una seconda nascita.

---

<sup>204</sup> Ibidem.

<sup>205</sup> Ferrucci, F. (2004). La disabilità come relazione sociale. Gli approcci sociologici tra natura e cultura. Rubbettino Editore, op.cit.

## Capitolo VII: L'UE e la disabilità

### 7.1. Il riconoscimento dei diritti dei disabili nell'UE

L'allora Comunità europea (oggi, Unione europea) ha iniziato a occuparsi di disabilità a partire dalla seconda metà degli anni Settanta. In una prima fase l'azione comunitaria si limitava allo scambio di informazioni tra Stati membri attraverso l'uso di strumenti non vincolanti. I trattati vigenti, fino a quel momento non facevano alcun riferimento alla disabilità, cosicché i diritti delle persone disabili restavano estranei al contesto normativo europeo. Il 1974 è l'anno della prima risoluzione<sup>206</sup> (27 Giugno) del Consiglio che raccomandava un Programma di azione per l'integrazione occupazionale e sociale delle persone portatrici di handicap. In seguito a tale risoluzione si svilupparono quattro programmi di azione indirizzati principalmente a supportare gli Stati membri nel facilitare inserimento lavorativo e formazione professionale delle persone disabili. Ma è l'anno 1996 che segna una svolta importante: viene approvata la Strategia dell'Unione Europea nei confronti dei disabili. Si tratta di un documento non vincolante per gli Stati membri ma la sua importanza risiede nel fatto che per la prima volta la disabilità viene riconosciuta come ambito della politica comunitaria. Quindi si afferma, finalmente la necessità di tutelare i diritti delle persone disabili con azioni integrate e coordinate. Il documento in questione mirava a rimuovere i diversi ostacoli che si frappongono alla parità di opportunità e alla piena partecipazione delle persone disabili. Esso si rifaceva al già citato "modello sociale della disabilità" che concepisce la disabilità come conseguenza di fattori sociali e non come conseguenza della menomazione del singolo, facendo riferimento anche alle *Norme standard per le pari opportunità delle persone con disabilità* (approvate dalle Nazioni Unite nel 1993). Un altro passo importante è segnato dal Trattato di Amsterdam del 1996 con il quale l'Unione Europea fa suo il potere di adottare misure per combattere le discriminazioni, comprese quelle derivanti dalla disabilità. Inoltre viene approvata anche una dichiarazione a margine del Trattato, sia pure non vincolante, ma con la quale si afferma che nell'elaborare misure volte all'armonizzazione del mercato interno si dovrà tenere conto delle esigenze delle persone con disabilità. A partire dall'anno 2000 infatti, si sono succeduti numerosi atti legislativi che hanno incluso disposizioni per garantire l'accesso delle persone con disabilità a vari servizi nei settori più svariati. Ma tra di essi è la Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, che fissa un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di impiego. Essa costituisce il primo vero intervento legislativo volto a garantire il diritto al lavoro delle persone con disabilità vietando la discriminazione in ragione della disabilità, oltre che della religione, dell'età e dell'orientamento sessuale, imponendo ai datori di lavoro l'adozione di provvedimenti appropriati per consentire ai disabili di accedere ad un lavoro, di svolgerlo e di ricevere un'adeguata formazione. Nello stesso anno si approva la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che include due articoli specificamente attinenti alla disabilità. L'articolo 21 afferma il "principio di non discriminazione", l'articolo 26 stabilisce che l'UE "riconosce e rispetta il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità". Al termine dell'anno 2003, proclamato anno europeo delle persone con disabilità, veniva approvato il nuovo Piano di azione europeo sulla disabilità (2004-2010). Esso mira a completare l'attuazione della direttiva 2000/78 sulla parità di trattamento in tema di occupazione, di rafforzare l'integrazione delle persone disabili in diversi ambiti delle politiche comunitarie e di migliorare l'accessibilità. Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona del 2009 si determina un rafforzamento delle competenze

---

<sup>206</sup> Pubblicata su Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 80 del 9/7/1974.

dell'Unione europea in materia di disabilità, in quanto si modifica la procedura legislativa necessaria ad adottare misure finalizzate a tale tutela. Con tale trattato cambia il ruolo del Parlamento europeo, infatti, se in precedenza il Consiglio decideva previa mera consultazione, adesso è previsto l'uso della procedura legislativa ordinaria secondo la quale il Consiglio prima di deliberare necessita dell'approvazione del Parlamento. Inoltre, il Trattato di Lisbona ha introdotto la cosiddetta "clausola orizzontale di non discriminazione" volta ad integrare la lotta contro le discriminazioni in tutte le politiche e le azioni dell'Unione. Ma l'importanza di tale trattato risiede principalmente nel cambiamento sostanziale che si attua circa lo status della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Infatti, a quest'ultima viene attribuito lo stesso valore giuridico (vincolante) dei trattati, divenendo così in ambito Ue fonte di diritto primario. (Va sottolineato, infatti che nella gerarchia delle fonti in ambito UE i trattati costituiscono fonti di diritto primario, mentre gli atti quali regolamenti, direttive, decisioni, pareri e raccomandazioni rappresentano fonti di diritto derivato ed infine il diritto complementare è costituito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, dal diritto internazionale e dai principi generali del diritto). Il 2006 registra l'approvazione da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, cui l'Unione europea partecipa in fase di negoziazione. L'UE firma la Convenzione l'anno successivo ma occorrono quasi tre anni per la ratifica. In ogni caso, essa rappresenta un ulteriore passo avanti dell'Unione europea verso l'attuazione di reali politiche per la disabilità. In seguito a tale ratifica, la Convenzione assume il rango di fonte sub-costituzionale, infatti gli accordi internazionali, secondo alcune sentenze della Corte di Giustizia UE, vincolano le istituzioni dell'Unione europea prevalendo sui suoi stessi atti. Essi assumono cioè il rango di fonte intermedia, superiore al diritto comunitario derivato, ma inferiore rispetto ai Trattati. La Corte di giustizia europea, organo cui è affidato il compito di garantire che il diritto dell'UE venga interpretato e applicato allo stesso modo in ogni Paese europeo e che gli Stati e le istituzioni dell'Unione rispettino la normativa dell'UE, ha però affermato che la Convenzione pur essendo parte integrante del diritto dell'Unione europea, non ha efficacia diretta. Infatti, essa presenta un carattere programmatico, poiché le sue disposizioni sono subordinate all'intervento di atti ulteriori che competono alle parti contraenti. In effetti, esse non sono sufficientemente precise e incondizionate e dunque mancano dei requisiti richiesti per determinare effetti diretti nel diritto dell'Unione europea. Tuttavia la Convenzione dispiega effetti interpretativi, considerato che il diritto secondario, in particolare Regolamenti e Direttive, va interpretato in modo conforme alle norme contenute in essa, così come affermato dalla Corte di giustizia europea. Va ricordato, a tal proposito, che fino ad oggi le questioni interpretative di maggiore impatto sono scaturite circa la Direttiva 2000/78/CE e, in particolare per ciò che riguarda la nozione di disabilità che la stessa Direttiva abbraccia. La Corte di giustizia adita in numerosi casi, si è pronunciata più volte sulla questione, affermando che la definizione di disabilità da utilizzare nell'ambito di applicazione della Direttiva sulla parità di trattamento deve essere conforme al testo della Convenzione ONU. Da menzionare, infine, la sentenza C-312/11 emessa dalla Corte il 4 Luglio 2013 a seguito del ricorso per inadempimento presentato dalla Commissione nei confronti dell'Italia per incompleta trasposizione dell'articolo 5 della Direttiva 2000/78. Anche in questa occasione, la Corte di giustizia europea ritenendo sostanzialmente fondati i rilievi della Commissione e nell'esame della questione, ha ribadito che il concetto di "disabilità", pur non essendo definito nella Direttiva 2000/78/CE, deve essere interpretato alla luce della Convenzione ONU. Conseguentemente, anche le legislazioni nazionali devono approntare una definizione ad essa conforme.

## **7.2. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo**

Il testo approvato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2006 ha, quindi, assunto un'importante rilevanza nell'ambito della giurisprudenza internazionale diventando un parametro

normativo di riferimento in ordine al riconoscimento e all'applicazione dei diritti umani in generale e a quelli delle persone disabili nello specifico. Tali diritti fino a tale momento non godevano di adeguata tutela giuridica. L'approvazione della Convenzione ha determinato un innovativo mutamento nella giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, unico tribunale nello scenario internazionale che può essere adito dal singolo per il riconoscimento e la protezione dei diritti umani. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del Consiglio d'Europa firmata nel 1950 infatti non prevedeva alcun tipo di tutela nei confronti dei soggetti in situazione di handicap. Ciò rendeva difficoltoso il compito della Corte nel momento in cui veniva chiamata a pronunciarsi sui casi di specie ad essa sottoposti. Con l'entrata in vigore della Convenzione Onu del 2006 sui diritti dei disabili, la Corte europea è riuscita finalmente ad assicurare una tutela efficace in tema di disabilità, nella valutazione del caso di specie proprio grazie allo strumento normativo costituito da una fonte di natura pattizia. Ad oggi i casi presentati ai giudici di Strasburgo risultano ancora numericamente scarsi, ma la Corte ha riconosciuto come diretta violazione della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo anche tutte le situazioni in cui gli ordinamenti interni non assicurano un adeguato grado di protezione ai soggetti disabili, in virtù dell'applicazione dei principi contenuti nella Convenzione Onu del 2006 sulla disabilità. La Corte, in particolare, richiama il fatto che, per impugnare una disposizione, il ricorrente debba ritenersi effettivamente leso per la violazione allegata. Pertanto, non riconosce ai singoli una sorta di "actio popularis" finalizzata a ristabilire quella che appare come la corretta interpretazione della Convenzione, nè autorizza a lamentarsi in "abstracto" di una legge solo perché ritenuta contraria alla Convenzione. In definitiva, non è sufficiente che il ricorrente sostenga che una legge (o una decisione giudiziaria) violi, per la sua semplice esistenza, i diritti di cui egli gode ai sensi della Convenzione, essa deve essere stata applicata a suo danno.

### **7.3. L'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità**

In base all'articolo 3 della Legge di ratifica della Convenzione ONU, l'Italia ha istituito l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità. Lo scopo è quello di promuovere la piena integrazione di questi soggetti, in attuazione dei principi sanciti dalla Convenzione di cui all'articolo 1, nonché dei principi indicati nella legge 104 /92. L'Osservatorio, secondo l'atto normativo che lo istituisce, avrà il compito di predisporre un programma di azione biennale volto alla promozione dei diritti e dell'integrazione delle persone con disabilità, promuovendo la raccolta di dati statistici che illustrino la condizione di questi soggetti e realizzando studi e ricerche al fine di contribuire ad individuare aree prioritarie verso cui indirizzare azioni ed interventi. Il Regolamento dell'Osservatorio è stato disciplinato con il Decreto Interministeriale del 6 Luglio 2010 n. 167. L'organismo durerà in carica per tre anni e sarà costituito da un rappresentante del Ministero del Lavoro e da uno del Ministero della Salute, da un Rappresentante della Regione e da uno delle autonomie locali, infine da due rappresentanti delle associazioni maggiormente rappresentative delle persone con disabilità in Italia. Di recente con il decreto 8 Maggio del 2015 n.87 è stato approvato un nuovo regolamento che apporta alcune modifiche al decreto n.167 in materia di composizione dell'Osservatorio. Quest'ultimo già con il precedente Decreto Ministeriale del 30 Novembre 2010 è divenuto operativo. Con tale decreto si fissano come finalità principali dell'Osservatorio la promozione e l'attuazione della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, la predisposizione di un programma di azione biennale e l'attuazione di una legislazione internazionale e nazionale adeguata. Ma nonostante l'operatività, il nuovo organismo soltanto il 14 Febbraio 2013 ha proceduto all'approvazione del primo Programma di azione italiano per la promozione dei diritti e l'integrazione dei soggetti con disabilità all'interno dei diversi settori della società. L'approvazione di tale Programma segna il raggiungimento di un risultato importante dal punto di vista sociale in quanto prevede un piano di azione biennale con l'individuazione di aree

prioritarie d'intervento verso cui indirizzare progetti per la promozione e tutela dei diritti in questione al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi generali fissati dalla Strategia europea sulla disabilità 2010-20. Tutto ciò in seguito all'invio, nel Novembre 2013, del primo Rapporto italiano alle Nazioni Unite sulla implementazione della Convenzione Onu sulla disabilità nel territorio nazionale.

#### **7.4. La strategia europea sulla disabilità 2010-20**

Poco dopo la ratifica della Convenzione Onu, il 15 Novembre 2010 è stata presentata dalla Commissione e comunicata al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “la Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: un rinnovato impegno per un’Europa senza barriere.” Essa si pone in continuità con la precedente Strategia del 1996 e ha come suo fondamentale obiettivo quello di “mettere le persone con disabilità in condizione di esercitare tutti i loro diritti e di beneficiare di una piena partecipazione alla società e all’economia europea”. La nuova strategia, richiamandosi al modello sociale, ha come base programmatica l’eliminazione delle barriere che si frappongono alla partecipazione dei disabili alla vita sociale, culturale ed economica e a permettere a tali persone di esercitare i propri diritti in condizioni di parità rispetto agli altri cittadini. La nuova Strategia si basa esplicitamente sulla Convenzione Onu e integra i principi di quest’ultima con gli obiettivi del più ampio piano “Europa 2020”. Quest’ultimo documento si propone di promuovere una “crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”. Essa si fonda inoltre sulle disposizioni della Carta europea dei diritti fondamentali e del trattato di Lisbona.

#### **7.5. Le otto aree d’azione**

Al fine di favorire l’inclusione delle persone con disabilità, la Commissione ha individuato otto aree d’azione congiunta tra l’UE e gli Stati membri. Tali aree sono state individuate sulla base dell’analisi dei risultati del piano d’azione UE 2003-2010 a favore delle persone disabili e di consultazioni avvenute con gli Stati membri. Esse sono le seguenti:

##### **Accessibilità**

Le persone con disabilità devono avere accesso ai beni, ai servizi e ai dispositivi di assistenza. Inoltre, deve essere assicurato loro, su una base di uguaglianza con gli altri, l’accesso ai trasporti, alle strutture, alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione.

##### **Partecipazione**

Le persone disabili devono poter esercitare pienamente i loro diritti fondamentali legati alla cittadinanza dell’Unione. Questa strategia deve contribuire a:

eliminare gli ostacoli alla mobilità delle persone disabili, in qualità di individui, consumatori, studenti, attori politici ed economici;

garantire la qualità dell’assistenza ospedaliera e dell’accoglienza in residenze specializzate, grazie al finanziamento dei fondi strutturali;

garantire l’accessibilità di organizzazioni, strutture e servizi, inclusi quelli sportivi e culturali.

##### **Uguaglianza – Parità di trattamento**

Risulta necessario attuare una serie di politiche attive per promuovere l’uguaglianza a livello europeo e all’interno degli Stati membri. La Commissione garantirà inoltre la piena applicazione della

legislazione europea in materia di lotta contro le discriminazioni fondate sulla disabilità e, in particolar modo, della direttiva 2000/78/CE a favore della parità di trattamento in materia di occupazione e di lavoro.

### **Occupazione**

L'azione europea deve mirare ad un aumento del numero dei lavoratori disabili sul mercato del lavoro aperto, in particolare attraverso l'elaborazione di politiche attive dell'occupazione e perseguendo il miglioramento dell'accessibilità ai luoghi di lavoro. È necessario, inoltre, agire in collaborazione con le parti sociali per favorire la mobilità intraprofessionale (anche in laboratori protetti) e incoraggiare il lavoro autonomo e migliorare la qualità del lavoro.

### **Istruzione e formazione**

Gli allievi e gli studenti disabili devono disporre di un sistema d'istruzione accessibile e di programmi d'istruzione permanente. Pertanto, la strategia sostiene l'accessibilità dei sistemi educativi generali, la formazione delle figure professionali del sistema educativo e le misure di accompagnamento individuale. Inoltre, occorre informare meglio i disabili in merito alle possibilità di formazione e di mobilità, soprattutto nell'ambito della strategia "Istruzione e formazione 2020" e dell'iniziativa "Gioventù in movimento".

### **Protezione sociale**

I sistemi di protezione sociale possono compensare le disparità di reddito e attenuare i rischi di povertà ed esclusione sociale ai quali sono esposti i disabili. In questo quadro, è necessario valutare le prestazioni e la sostenibilità dei sistemi di protezione sociale, inclusi i sistemi pensionistici, i programmi di alloggio sociale e l'accesso ai servizi di base. La strategia incoraggia l'utilizzo dei fondi strutturali e l'adozione di misure nazionali adattate.

### **Salute**

Le persone con disabilità devono fruire di un accesso equo ai servizi e alle strutture sanitarie, compresi i centri di salute mentale. Per garantire questo principio di uguaglianza, i servizi devono avere un prezzo accessibile ed essere adeguati alle specifiche necessità delle persone disabili. Inoltre, particolare attenzione va prestata alla sicurezza e alla salute dei lavoratori disabili.

### **Dimensione internazionale dei diritti (Azione esterna)**

L'UE si impegna a promuovere i diritti delle persone disabili a livello internazionale. Essa agisce soprattutto nell'ambito della politica di allargamento, di vicinato e di aiuti allo sviluppo, oltre che in seno ad organismi internazionali come l'ONU e il Consiglio d'Europa.

La strategia si fonda sull'impegno comune delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri. Le azioni comuni puntano principalmente a:

- sensibilizzare la società sulle problematiche legate alla disabilità e a promuovere i diritti dei disabili;
- sviluppare le possibilità di finanziamento europeo.

A tale riguardo, per l'attuazione della strategia la Commissione specifica, che sarà necessario ottimizzare l'utilizzo degli strumenti di finanziamento dell'UE (programmi UE e Fondi strutturali) che interessano le persone con disabilità e gli operatori del settore;

- migliorare la raccolta e il trattamento dei dati statistici;

- assicurare il monitoraggio dell'attuazione della Convenzione ONU negli Stati membri e in seno alle istituzioni europee. Con particolare riferimento ad esso, va anche evidenziato come la Strategia attribuisca alla Commissione il compito di riorganizzare le informazioni raccolte, mediante le varie inchieste sociali dell'Ue, di elaborare un'inchiesta specifica sulle barriere all'integrazione sociale delle persone disabili e di completare e sostenere la raccolta di dati da parte degli Stati membri.

## 7.6. Le specifiche misure

La Strategia individua determinati interventi, sia a livello di policy che a livello legislativo. Per ognuna delle otto aree di azione si prevede quindi che, nei prossimi anni, vengano adottate specifiche misure da parte delle Istituzioni UE, destinate a completare gli interventi degli Stati membri. Tra di esse:

- l'applicazione più mirata delle norme in materia di appalti pubblici e aiuti di Stato e la promozione di nuovi standard europei al fine di ottimizzare l'accessibilità di tutti i beni e i servizi;
- l'estensione del principio della "design for all" (progettazione per tutti) nello sviluppo di prodotti e servizi;
- la promozione di una maggiore disponibilità di siti web e libri in formato accessibile;
- il riconoscimento reciproco delle tessere nazionali di invalidità, in modo da garantire che un cittadino con una disabilità riconosciuta, qualora si stabilisca in un altro Paese dell'UE possa godere dei benefici che aveva nel proprio Paese d'origine (per esempio, trasporti pubblici gratuiti o a costi ridotti).

Riguardo ai primi due punti, in particolare al fine di incrementare l'accessibilità di beni e servizi nel mercato interno e di porre rimedio alle attuali lacune del mercato europeo in materia, ad esempio rafforzando il mercato europeo dei dispositivi e dei servizi per disabili, la Commissione ha presentato nel Dicembre 2015 la proposta di un "Atto europeo sull'accessibilità" (dal punto di vista formale si tratterà di una direttiva). L'obiettivo è quello di sviluppare ulteriormente il mercato unico dei prodotti e dei servizi accessibili, procedendo ad una sua maggiore armonizzazione che permetta in definitiva un sensibile calo dei costi. Il documento contiene una serie di obblighi posti a produttori e distributori di determinati beni e servizi al fine di garantire l'accessibilità. L'ambito di applicazione dell'attuale proposta sarà però più limitato di quanto previsto inizialmente: essa coprirà solo alcuni servizi (tra i quali sportelli bancomat e i servizi bancari, personal computer, telefoni e apparecchi televisivi, i servizi telefonici e audiovisivi, trasporti, libri elettronici, servizi di commercio elettronico). L'approvazione di tale Atto potrebbe produrre reali benefici non solo per gli interessati, ma anche un effetto positivo per l'economia europea, in particolare rafforzando il mercato europeo dei dispositivi e dei servizi per disabili, il cui valore annuo è già attualmente superiore a 30 miliardi di euro. Finalizzata a precedere e completare il contenuto dell'Atto europeo sull'accessibilità, è la *Proposta di direttiva relativa all'accessibilità dei siti web degli enti pubblici*. Essa si propone di armonizzare disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia. Inoltre, in ambito UE, dopo la presentazione della Strategia era stata presentata una *nuova direttiva in materia di non-discriminazione*. In effetti, la proposta del Consiglio che risale al 2008, aveva l'obiettivo di completare il quadro normativo, ampliando l'ambito di applicazione della normativa anti-discriminatoria attraverso l'attuazione del principio di parità di trattamento indipendentemente dalla religione o dalle convinzioni personali, dalla disabilità, dall'età e dall'orientamento sessuale, anche al di fuori del mercato del lavoro, in settori quali l'istruzione, la protezione sociale, ovvero la sicurezza sociale, l'assistenza sanitaria, le prestazioni sociali e l'accesso a beni e servizi, alloggi inclusi. Ma ad oggi entrambe le Direttive restano ancora al vaglio degli organi legislativi. In ogni

caso, la Strategia 2010-20, come detto, prevede l'adozione di importanti misure orientate a favorire politiche per un maggiore accesso e una piena integrazione nel mercato del lavoro delle persone disabili, con una particolare attenzione ai giovani, nonché la promozione di un'istruzione e formazione adeguate e di qualità per tutti. A tal fine sarà essenziale anche sensibilizzare l'opinione pubblica sulle questioni della disabilità e fare in modo che le persone disabili conoscano meglio i loro diritti e li sappiano esercitare, nonché, come già anticipato, monitorare costantemente la situazione di queste persone in Europa attraverso la raccolta e l'analisi di informazioni e dati. Tuttavia, nonostante propositi ambiziosi, la Strategia è stata fino ad oggi, disattesa, almeno in parte, al punto che, di recente lo stesso Comitato Onu si è detto preoccupato che l'Unione europea non sia ad oggi riuscita a condurre una revisione completa della sua normativa e ad armonizzarla con la Convenzione del 2006, e raccomanda l'accelerazione della procedura di adozione della nuova direttiva antidiscriminatoria, nonché della legislazione in materia di accessibilità.

## Capitolo VIII: L'integrazione dei disabili nella società italiana: la Legge 104/92

### 8.1. Le stagioni legislative preparatorie

In Italia la “stagione” dell'integrazione scolastica degli allievi in situazione di handicap è cominciata alla fine degli anni sessanta sulla spinta di istanze sociali e culturali ispirate alla partecipazione democratica, alla coeducazione e alla solidarietà. Nell'ambito della normativa italiana sulla disabilità – con particolare riguardo al settore dell'educazione e istruzione- si possono identificare almeno quattro diverse “stagioni legislative”:

- dall'Unità d'Italia al 1923, periodo in cui si registra l'assenza dello Stato nel campo dell'educazione speciale, mentre sono presenti interventi dei Comuni e dei privati;
- dal 1923 al 1971, periodo durante il quale con la riforma “Gentile”, si riscontra un intervento dello Stato nel settore dell'educazione speciale; in questo arco di tempo si susseguono provvedimenti legislativi rivolti a singole tipologie di deficit: ciechi, sordi, invalidi di guerra, del lavoro, civili;
- dal 1971 al 1992 cioè dall'approvazione della Legge n.118/71 la prima a sancire che “l'istruzione dell'obbligo deve avvenire nelle classi normali della scuola pubblica” anche per i soggetti in situazione di handicap, fino all'approvazione della 104, Legge-Quadro sull'handicap;
- dal 1992 a oggi, con l'approvazione della legge-quadro sull'handicap e l'emanazione dei successivi provvedimenti per la sua attuazione e di altri, in campo scolastico ed extrascolastico, che si riflettono sulla sua applicazione modificandola e a volte arricchendola. In questa “stagione” si riprende a legiferare per i soli soggetti in situazione di handicap e, in certi casi, per singole categorie di deficit, ma la legge-quadro continua a rappresentare l'espressione più emblematica dell'integrazione scolastica.

Già alla fine degli anni ottanta si auspicava l'entrata in vigore di una Legge-Quadro che unificasse e coordinasse da un lato la ridda di norme in materia e dall'altro individuasse nuovi e specifici diritti per i soggetti interessati indicandone i modi di concreta attuazione. Il processo di integrazione sociale e scolastica costituisce una scelta sistemica che coinvolge più interlocutori e ambienti: famiglia, scuola, sanità, servizi sociali, quartiere, mondo del lavoro, ecc. La complessità dei bisogni educativi del soggetto disabile richiede un cammino comune da percorrere e un lavoro di rete da parte dei diversi operatori coinvolti, da effettuare senza gerarchie, ragion per cui si avvertiva l'esigenza di un testo che:

- sancisse il diritto al raggiungimento della massima autonomia possibile per tutte le persone in situazione di handicap, superando l'equazione disabile = persona da assistere;
- sancisse il diritto pieno all'educazione e all'istruzione in ogni ordine e grado di scuola, compresa l'istruzione professionale e l'università;
- vedesse riconosciuta la personale capacità lavorativa, introducendo parametri per l'identificazione di tale capacità;
- garantisse il diritto alle cure sanitarie;

- affermasse la necessità di stipulare convenzioni interistituzionali al fine di migliorare la qualità dell'integrazione.

## 8.2. I punti di forza

La legge è riuscita a fornire risposte, sia pure non sempre in modo completo, a tali esigenze. L'integrazione scolastica degli alunni in situazione di handicap rappresenta la parte più articolata e complessa della legge-quadro introducendo la logica della programmazione concertata da realizzarsi in ambiti professionali e territoriali diversi. Fra i punti di forza della legge si annovera indubbiamente la scelta della formazione universitaria per i docenti di sostegno. Oggi si può affermare che tale norma, ha trovato la sua piena applicazione nel tempo anche grazie a interventi normativi di attuazione che hanno definito in modo ancora più chiaro il profilo e le competenze del personale di sostegno. La Legge 104/92 quando fu approvata costituì l'asse portante dell'integrazione scolastica (come allora si chiamava il processo di presenza massiccia degli alunni con disabilità nelle classi comuni), anche perché ha recepito i principi fondamentali sui diritti degli alunni con disabilità enunciati per la prima volta con chiarezza nella Sentenza n. 215/87 della Corte Costituzionale. La legge garantì il diritto alla scolarizzazione nelle classi comuni di alunni precedentemente ancora valutati dai medici "non scolarizzabili" (art. 12 comma 4); prevede strategie didattiche, modalità organizzative e mezzi finanziari idonei a garantire l'attuazione di tali principi. Sancì il diritto (e non una semplice possibilità) per gli alunni con disabilità a frequentare gli asili-nido e la scuola materna, nonché le scuole di ogni ordine e grado sino all'Università (art. 12 commi 1 e 2). Indicò gli obiettivi cui l'integrazione doveva mirare ossia la crescita negli apprendimenti, nella comunicazione, nella socializzazione e nelle relazioni (art. 12 comma 3). Tali principi favorirono la realizzazione e l'esigibilità di tali diritti, chiarendo quali fossero i soggetti pubblici tenuti a rispettarli e farli rispettare ed a fornire i mezzi finanziari. Agevolarono inoltre il coordinamento di tali soggetti tramite gli accordi di programma e le intese (art 13 comma 1 lettera A). La legge sancì inoltre dei criteri di valutazione degli alunni che riguardavano non solo i risultati apprenditivi ma anche il processo e le modalità di apprendimento, distinguendo tra scuola primaria e secondaria di primo grado (in cui il progetto didattico personalizzato deve essere formulato esclusivamente sulla base delle capacità dell'alunno e va valutato positivamente se vi sono dei progressi rispetto ai livelli iniziali degli apprendimenti) e la scuola secondaria di secondo grado, dove pur potendosi avvalere di prove "equipollenti" ed altre agevolazioni, l'alunno deve comunque dimostrare di possedere gli elementi basilari delle discipline, se vuole conseguire il diploma.

## 8.3. I limiti della legge

Ma fin dai giorni immediatamente successivi all'approvazione della legge non sono mancati i giudizi critici, riferibili principalmente alla scarsa novità dei contenuti. Si è detto ad esempio, che la legge fosse solo una trascrizione sintetica di disposizioni già esistenti, altri hanno sostenuto che l'unificazione dei contenuti non semplificasse di fatto il complesso delle norme vigenti in materia, altri infine, hanno visto tale legge come una semplice enunciazione di principi, in quanto subordina gli obblighi dei soggetti pubblici ai "limiti di bilancio". Tra i limiti della legge vanno menzionati:

- un limite culturale che si rinviene nel titolo stesso della legge che si riferisce prima "all'assistenza" e solo successivamente "ai diritti delle persone handicappate";
- un altro limite culturale è dato dalla terminologia utilizzata, non esattamente in linea con le indicazioni dell'OMS in ordine ai concetti di salute e disabilità;

- la mancata definizione dei compiti assegnati a Stato, Regioni, Province, Comuni e ASL (Aziende Sanitarie Locali) le cui competenze restano meramente “vocazionali” e non “prescrittive” generando in tal modo incertezza;
- il mancato riconoscimento del ruolo di protagonista alla famiglia del soggetto in situazione di handicap e la conseguente mancata prescrittività di un sostegno ad essa;
- l’inadeguata copertura finanziaria.

#### **8.4. Le aspettative per il futuro**

La Legge 104/1992, emanata ormai 25 anni fa, rimane ancora oggi un caposaldo per l’integrazione delle persone in situazione di handicap ma ciò non toglie che, per il fatto stesso di essere datata, necessiti di modifiche migliorative. Essa, infatti, risente di una visione statalista, mancando ancora a tale data l’autonomia scolastica ed il trasferimento dei poteri dei provveditori agli studi di ogni provincia agli uffici scolastici regionali. Inoltre, la Legge 104 risente ancora di una visione sanitaria legata alla disabilità come una caratteristica essenziale della persona che quasi si identifica con essa (art 3 commi 1 e 3), basandosi così su una visione statica ed egocentrica della disabilità. Anche le normative successive hanno proseguito su questi orientamenti. Però a partire dal 2000, la cultura mondiale ha sviluppato i principi dell’ICF (classificazione internazionale del funzionamento) dell’OMS, secondo i quali la disabilità deve essere inquadrata dinamicamente nei diversi contesti di vita delle persone che possono offrire condizioni favorevoli o sfavorevoli all’inclusione (termine odierno più idoneo a significare questo nuovo orientamento di prospettiva culturale); infatti, ad esempio, per un alunno cieco è molto diverso trovarsi in una scuola in cui ci sono docenti preparati sulle didattiche specifiche per la cecità, classe poco numerosa e l’utilizzo di nuove tecnologie elettroniche, rispetto a chi tutto ciò non può avere. Sulla base di questi nuovi orientamenti culturali nel 2006 è stata approvata la già citata “Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle Persone con disabilità” che è stata ratificata dall’Italia nel 2009.

#### **8.5. La Legge 104 e la Convenzione Onu sui diritti delle Persone con disabilità**

La Convenzione rappresenta il risultato di un lungo iter normativo che ha portato a far sì che oggi essa costituisca una fonte di diritto internazionale di natura vincolante per la tutela dei diritti umani a favore dei soggetti con disabilità, riproducendo i principi dettati dalle Norme Standard sulle pari opportunità dei soggetti disabili, adottate con la Risoluzione ONU n. 48/96 del 1994. In particolare, nella prima parte della Convenzione vengono enunciati principi generali quali il principio di uguaglianza, il principio di accessibilità e di non discriminazione, di partecipazione ed inclusione nella società. Questi diritti, nell’ambito della variegata categoria dei diritti umani, definiti diritti di prima generazione, perseguono lo scopo di realizzare la piena autonomia dell’individuo nella società e la sua partecipazione alla vita politica. Nel testo figura poi un lungo elenco di diritti positivi, la cui titolarità viene riconosciuta ai portatori di handicap. Si prevede che lo Stato si impegni ad adottare tutte le misure legislative necessarie per realizzare la promozione e la protezione dei diritti umani delle persone con disabilità e quelle adeguate ad eliminare ogni forma di discriminazione, ma anche a fornire a tali soggetti tutti i dispositivi tecnologici a supporto, così come ogni altra forma di assistenza e tutte le informazioni accessibili in merito. I diritti economici, sociali e culturali, definiti come diritti di seconda generazione, trovano spazio nella seconda parte della Convenzione, tra tutti il diritto all’istruzione (art. 24) e il diritto al lavoro (art. 27), che richiedono anche in questo caso un intervento attivo dello Stato per realizzare forme di eguaglianza sostanziale. In particolare, il diritto all’istruzione impone agli Stati, con delle norme di carattere programmatico, di garantire che le

persone con disabilità ricevano il sostegno necessario all'interno del sistema educativo generale dei vari ordinamenti interni, consentendo a tali soggetti, non solo di poter accedere ad un'istruzione primaria, gratuita, libera ed obbligatoria, ma anche all'istruzione universitaria, alla formazione professionale e all'apprendimento continuo lungo tutto l'arco della vita. Tale norma accuratamente redatta tenendo presenti le peculiari necessità dei soggetti destinatari, si propone lo scopo di garantire la più ampia tutela dei diritti umani senza discriminazioni e su basi di reali opportunità e ha visto il coinvolgimento in sede di negoziazione delle ONG (organizzazioni non governative) le quali hanno assunto da qualche anno un ruolo sempre più attivo nella formazione di atti convenzionali. La ratifica da parte dello Stato italiano della Convenzione con legge n.18 del 3 Marzo 2009 ha definitivamente reso esecutiva nel territorio nazionale l'attuazione di tutte le norme contenute in essa.

## **8.6. Le sentenze interne sulla base dei principi fissati dalla Convenzione**

Alla luce di questi principi, la Legge 104 viene rivista nella sua applicazione. In altri termini, spetta ai giudici interni tenere presenti i principi fissati dalla Convenzione. Un primo esempio è dato dalla pronuncia della Corte di Cassazione che, in tema di permessi usufruibili da parte dei genitori di figli in situazione di handicap presenti nel nucleo familiare, ha stabilito che *“l'agevolazione è diretta non tanto a garantire la presenza del lavoratore nel proprio nucleo familiare, quanto ad evitare che il bambino handicappato resti privo di assistenza, di modo che possa risultare compromessa la sua tutela psicofisica e la sua integrazione nella famiglia e nella collettività, così confermandosi che, in generale, il destinatario della tutela realizzata mediante le agevolazioni previste dalla legge non è il nucleo familiare, ovvero il lavoratore esonerato dell'assistenza, bensì la persona portatrice di handicap. Una configurazione siffatta è, d'altronde, in linea con la definizione contenuta nella Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, laddove la finalità comune dei diversi ordinamenti viene identificata nella piena ed effettiva partecipazione nella società, su una base di eguaglianza con gli altri, nonché con la nuova classificazione adottata nel 1999 dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, che ha definito la disabilità come difficoltà all'espletamento delle attività personali e alla partecipazione sociale”*. La Corte, in questo modo richiama esplicitamente le norme internazionali pattizie della Convenzione ONU. Un secondo esempio è data dal pronunciamento della Corte Costituzionale (sentenza n.80/2010) in ordine al ripristino dell'assegnazione di un docente di sostegno ad una minore, per 25 ore settimanali. Il giudice costituzionale ha dapprima richiamato il disposto dell'art. 10, primo comma della Costituzione, attraverso il quale l'ordinamento italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. Quest'ultimo è orientato ad assicurare ai disabili una tutela effettiva e non soltanto meramente teorica, grazie all'esistenza di atti quali la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili. Nella fattispecie, le norme statali che diminuiscono le ore di sostegno settimanali nella scuola primaria, sono considerate illegittime da un punto di vista costituzionale per violazione dell'articolo 10, comma uno, della Costituzione, in quanto in contrasto con i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti a favore dei disabili, nonché con il diritto del disabile al pieno sviluppo della sua personalità, con il principio di non discriminazione e con il diritto all'educazione e all'inserimento nel mondo del lavoro. I giudici della Consulta ricordano infatti che: *“ il diritto all'istruzione è oggetto di specifica tutela da parte sia dell'ordinamento internazionale, che di quello interno. In particolare, per quanto attiene alla normativa internazionale, viene in rilievo la recente Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre del 2006 ed entrata in vigore sul piano internazionale il 3 maggio del 2008, ratificata in Italia con legge 3 marzo 2009 n. 18. Diritto, specifica la Convenzione in parola, che deve essere garantito anche attraverso la predisposizione di accomodamenti ragionevoli, al fine di andare incontro alle esigenze individuali del disabile”*. Nei passaggi della

sentenza emerge da parte della Corte il riconoscimento unanime nell'ambito dell'ordinamento internazionale di nuovi principi posti a tutela dei diritti umani in favore dei soggetti disabili con chiaro riferimento a quelli statuiti nelle Convenzioni sui diritti umani ed in particolar modo nella Convenzione del 2006. Si asserisce in tal modo l'esistenza di vere e proprie norme a tutela della disabilità riconosciute e accettate dalla Comunità internazionale e tale sentenza ne rappresenta un altro caso di applicazione. Si addivene, così, alla codificazione delle norme in materia, ad opera di un atto convenzionale che, accanto al ruolo della giurisprudenza delle Corti Supreme dà vita ad una norma di *ius non scriptum* applicabile e valevole erga omnes. Infatti, entrambe le pronunce citate procedono al riconoscimento dei principi internazionali in materia, ma soprattutto di un atto ora vincolante per gli Stati aderenti che diventa, in questo modo, un valido strumento di decisione nella giurisprudenza interna in attesa che la legislazione nazionale si uniformi quanto più possibile agli standards internazionali.

### **8.7. I decreti attuativi della Legge 107/2015: il Decreto 66/2017**

Il 16 maggio 2017 sono stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana otto Decreti Legislativi attuativi della Legge 107/2015 (cosiddetta Buona Scuola), che concretizzano quanto previsto dalla legge nelle deleghe al governo. Tra di essi, il D.Lgs. n. 66/2017, "Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità" ridefinisce molte delle procedure previste per gli alunni in situazione di handicap riformando non pochi aspetti della Legge 104/92. I decreti sono entrati in vigore il 31 maggio 2017, anche se i cambiamenti previsti dal decreto n. 66 sono stati, di fatto, introdotti solo a partire dal 1° gennaio 2019. L'unica eccezione riguarda i gruppi di lavoro regionali e di istituto che sono già partiti dal 1° settembre 2017.

### **8.8. Il D.Lgs. 66/2017: i 20 articoli**

Il Decreto 66/2017 introduce novità che riguardano l'inclusione scolastica. Esso si compone di 20 articoli. Gli aspetti più significativi sono in sintesi i seguenti:

Articolo 3 – Esso riguarda l'assegnazione alle scuole dei collaboratori scolastici. Si prevede, infatti, che svolgano i compiti di assistenza previsti dal profilo professionale. Pertanto, nell'assegnazione di tali risorse, si dovrà tener conto del genere degli alunni. Un altro aspetto riguarda l'individuazione di criteri per la progressiva uniformità su tutto il territorio nazionale della definizione dei profili professionali del personale destinato all'assistenza per l'autonomia e comunicazione, anche prevedendo specifici percorsi formativi. Gli enti locali continueranno a provvedere alla dotazione di assistenti all'autonomia e comunicazione, ai servizi per il trasporto e all'accessibilità delle scuole.

Articolo 4 – L'INVALSI (Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione) è chiamato a definire gli indicatori per la valutazione della qualità dell'inclusione scolastica sulla base di diversi criteri: livello di inclusività del PTOF (Piano triennale dell'offerta formativa delle scuole), coinvolgimento dei diversi soggetti nell'elaborazione del Piano per l'inclusione e nell'attuazione dei processi di inclusione, realizzazione di percorsi per la personalizzazione e individualizzazione e di iniziative finalizzate alla valorizzazione delle competenze professionali del personale, utilizzo di criteri e strumenti condivisi per la valutazione dei risultati di apprendimento, grado di accessibilità e di fruibilità delle risorse, delle strutture, delle attrezzature e degli spazi.

Articolo 5 – Diversamente dal passato, la domanda per l'accertamento della disabilità in età evolutiva dovrà essere presentata all'INPS (Istituto Nazionale Previdenza Sociale). Vengono introdotti dei cambiamenti nelle commissioni mediche e in particolare nella documentazione da stilare: un Profilo

di Funzionamento, redatto secondo i criteri della Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute (ICF), sostituirà integralmente la Diagnosi Funzionale e il Profilo Dinamico Funzionale. Il Profilo di Funzionamento costituisce il documento propedeutico e necessario alla predisposizione del Progetto Individuale e del Piano Educativo Individualizzato (PEI), definisce le competenze professionali e la tipologia delle misure di sostegno e delle risorse strutturali necessarie per l'inclusione scolastica, è redatto con la collaborazione dei genitori e con la partecipazione di un rappresentante dell'amministrazione scolastica. E' aggiornato al passaggio di ogni grado di istruzione e in presenza di nuove e sopravvenute condizioni. Esso sarà prodotto dall'Unità di Valutazione Multidisciplinare (D.P.R. del 24/02/94).

Articolo 6 – Il Progetto individuale (Legge n. 328/00) è redatto dall'Ente Locale competente sulla base del Profilo di Funzionamento, su richiesta dei genitori e con la collaborazione di questi ultimi e delle istituzioni scolastiche in ordine alla definizione di prestazioni, servizi e misure previste.

Articolo 7 – Il PEI è elaborato e approvato dal consiglio di classe, con la partecipazione dei genitori e delle figure professionali specifiche interne ed esterne all'istituzione scolastica che interagiscono con la classe e con l'alunno in situazione di handicap e con il supporto dell'unità di valutazione multidisciplinare. Esso tiene conto della certificazione di disabilità e del Profilo di Funzionamento, individua strumenti e strategie, modalità didattiche e di coordinamento degli interventi. E' redatto all'inizio di ogni anno scolastico e aggiornato in presenza di nuove e sopravvenute condizioni.

Articolo 8 – Ogni istituzione scolastica predispose il Piano per l'inclusione che dovrà definire le modalità per l'utilizzo coordinato delle risorse.

Articolo 9 - Presso ogni Ufficio scolastico regionale (USR) è istituito il Gruppo di lavoro interistituzionale regionale (GLIR). Esso ha compiti di consulenza e proposta all'USR per la definizione, l'attuazione e la verifica degli accordi di programma, di supporto ai Gruppi per l'inclusione territoriale (GIT) e alle reti di scuole per la progettazione e la realizzazione dei Piani di formazione in servizio. Per ogni ambito territoriale è istituito il Gruppo per l'inclusione territoriale (GIT), composto da un dirigente tecnico o scolastico che lo presiede, tre dirigenti scolastici dell'ambito territoriale, due docenti per la scuola dell'infanzia e il primo ciclo di istruzione e uno per il secondo ciclo di istruzione. Il GIT riceve dai dirigenti scolastici le proposte di quantificazione delle risorse di sostegno didattico, le verifica e formula la relativa proposta all'USR. Per lo svolgimento di ulteriori compiti di consultazione e coordinamento il GIT è integrato da rappresentanti di associazioni, ASL ed enti locali. Presso ciascuna istituzione scolastica è istituito il Gruppo di lavoro per l'inclusione (GLI), composto da docenti, eventualmente personale ATA e specialisti ASL. Ha il compito di supportare il collegio dei docenti nella definizione e realizzazione del Piano per l'inclusione e i docenti nell'attuazione dei PEI.

Articolo 10 - Il Dirigente Scolastico, sulla base dei singoli PEI e sentito il GLI, propone al GIT la quantificazione dell'organico relativo ai posti di sostegno. Quest'ultimo, come precedentemente detto, sulla base del Piano per l'inclusione, dei Profili di Funzionamento, dei PEI e dei Progetti individuali, sentiti i dirigenti, verifica la quantificazione delle risorse di sostegno didattico effettuata da ciascuna istituzione scolastica e formula una proposta all'USR, che assegna le risorse.

Articolo 12 – La specializzazione per le attività di sostegno nella scuola dell'infanzia e in quella primaria si consegue attraverso un corso di "specializzazione in pedagogia e didattica speciale per le attività di sostegno e l'inclusione scolastica". Accedono al corso esclusivamente gli aspiranti in possesso della laurea magistrale a ciclo unico in Scienze della Formazione Primaria che abbiano conseguito ulteriori 60 crediti formativi universitari relativi alle didattiche dell'inclusione. Con successivo decreto del Miur (Ministero istruzione, università e ricerca) verranno definiti i piani di studio e crediti formativi necessari per accedere al corso medesimo.

Articolo 13 – Nell’ambito del piano di formazione degli insegnanti previsto dalla Legge 107/2015 le istituzioni scolastiche individuano le attività da rivolgere ai docenti, in particolar modo a quelli che operano nelle classi in cui sono presenti alunni in situazione di handicap. Al contempo saranno individuate le attività formative a cui sarà tenuto a partecipare il personale ATA (Assistente Tecnico Amministrativo). Il Miur, inoltre, predisporrà le modalità di formazione dei dirigenti scolastici sui vari aspetti riguardanti l’inclusione scolastica.

Articolo 14 – Al fine di assicurare la continuità educativa e didattica per gli studenti con disabilità certificata il dirigente scolastico nell’ambito dell’autonomia scolastica, propone ai docenti presenti in organico di svolgere attività di sostegno didattico, purchè in possesso del prescritto titolo di specializzazione. Inoltre lo stesso dirigente può proporre ai docenti di sostegno in servizio presso l’istituto scolastico a tempo determinato un ulteriore contratto a tempo determinato per l’anno scolastico successivo, fatti salvi i diritti dei docenti a tempo indeterminato.

Articolo 15 – Viene istituito presso il Miur l’Osservatorio permanente per l’inclusione scolastica che si dovrà raccordare con l’Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità. Il nuovo organismo si occuperà dei seguenti compiti:

- a) analisi e studio delle tematiche relative all'inclusione degli studenti con disabilità certificata a livello nazionale e internazionale;
- b) monitoraggio delle azioni per l'inclusione scolastica;
- c) proposte di accordi inter-istituzionali per la realizzazione del progetto individuale di inclusione;
- d) proposte di sperimentazione in materia di innovazione metodologico-didattica e disciplinare;
- e) pareri e proposte sugli atti normativi inerenti l'inclusione scolastica.

L'Osservatorio è presieduto dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca o da un suo delegato, ed è composto dai rappresentanti delle Associazioni delle persone con disabilità maggiormente rappresentative sul territorio nazionale nel campo dell'inclusione scolastica, da studenti e da altri soggetti pubblici e privati, comprese le istituzioni scolastiche, nominati dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. Con Decreto di quest’ultimo sono determinate le modalità di funzionamento e la durata del nuovo organismo.

Articolo 16 - Le istituzioni scolastiche, in collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale, gli Enti Locali e le Aziende Sanitarie Locali, predispongono azioni al fine di garantire il diritto all'istruzione degli alunni in situazione di handicap per i quali sia accertata l'impossibilità della frequenza scolastica per un periodo non inferiore a trenta giorni di lezione, anche non continuativi, a causa di gravi patologie certificate, anche attraverso progetti che possono avvalersi dell'uso delle nuove tecnologie.

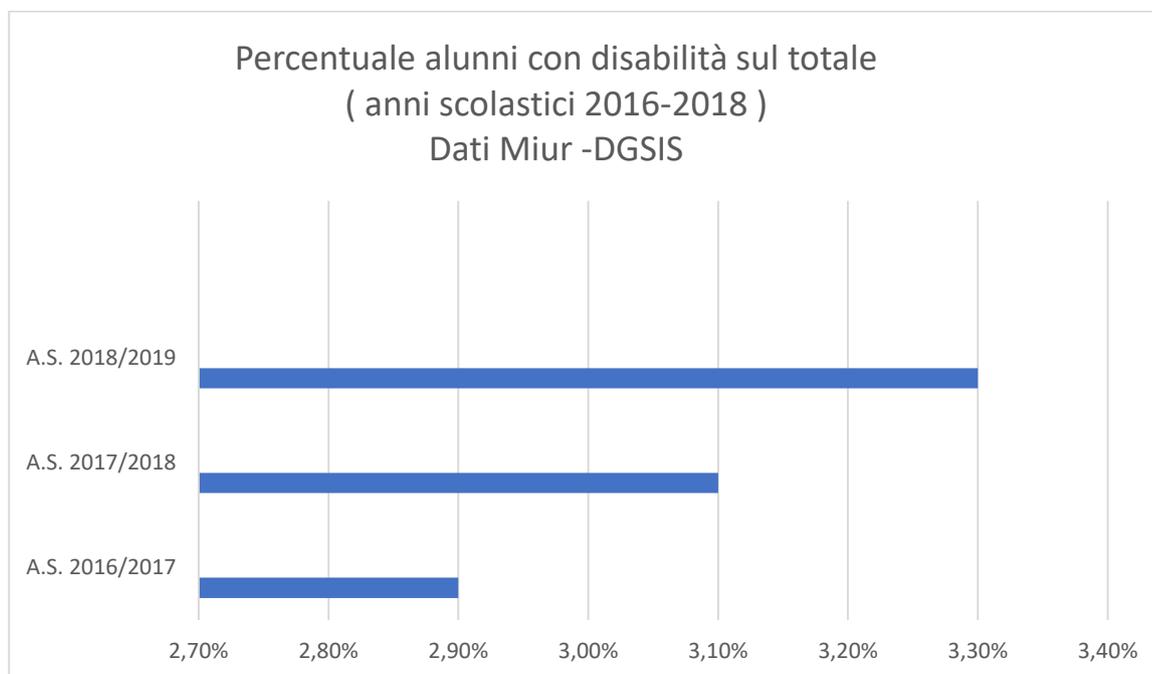
Articolo 19 - A decorrere dal 1° gennaio 2019 il Profilo di Funzionamento sostituisce la Diagnosi Funzionale e il Profilo Dinamico-Funzionale con la conseguente soppressione della norma che prevede tali documenti. (decreto del Presidente della Repubblica 24 febbraio 1994 recante «*Atto di indirizzo e coordinamento relativo ai compiti delle unità sanitarie locali in materia di alunni portatori di handicap*»). Per la stessa data sarà istituito il GIT (Gruppo per l’inclusione territoriale) mentre dalla data del 1° settembre 2017 sono già costituiti i GLIR (Gruppi di lavoro interistituzionali regionali) e i GLI (Gruppi di lavoro per l’inclusione).

Va detto che il decreto, così come tutta la Legge 107, è stato oggetto di aspre critiche da parte di forze sindacali, politiche e delle associazioni delle persone con disabilità in particolare perché legittimerebbe di fatto in ambito scolastico due carriere diverse o quantomeno due differenti percorsi di formazione separati tra loro: l’insegnante curricolare e l’insegnante di sostegno. In tal modo

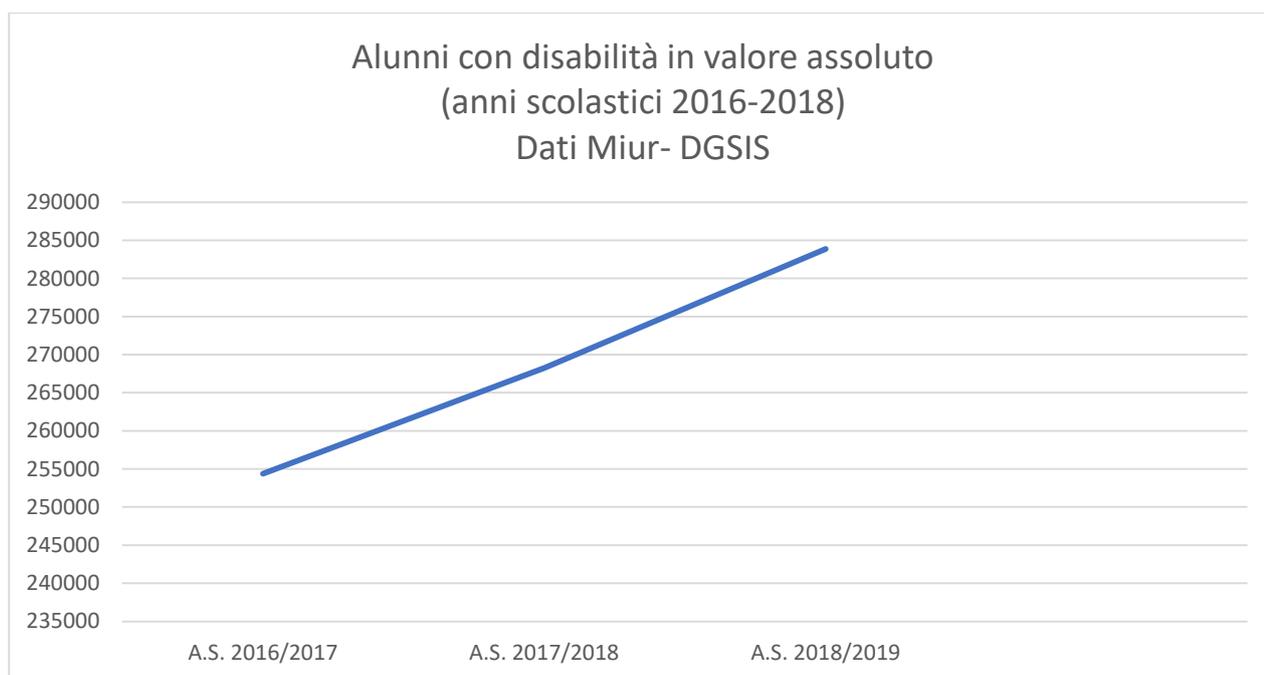
sussisterebbe il rischio, secondo molti fondato, che i processi di inclusione sarebbero affidati sostanzialmente solo a quest'ultimo.

### 8.9. I dati del Miur

I dati forniti dalla Direzione generale per i sistemi informativi e la statistica (DGSIS) del Ministero dell'Istruzione, dimostrano come all'interno delle scuole italiane la percentuale degli alunni con disabilità in rapporto al totale degli alunni sia cresciuta quasi costantemente nel corso dell'ultimo ventennio. Infatti nell'a.s. 2016/2017 gli alunni con disabilità che frequentano le scuole italiane risultano pari a 254.366, con la percentuale del 2,9% sul numero complessivo degli alunni (8,7 milioni). Nell'anno scolastico successivo la percentuale di alunni con disabilità certificata sul totale degli alunni è pari al 3,1%, mentre nell'a.s. 2018/2019 essi risultano poco meno di 284.000, pari al 3,3% del numero complessivo (circa 8,6 milioni). Un dato che certifica una crescita significativa se si considera che tale percentuale nell'anno scolastico 1997/1998 raggiungeva appena l'1,4%.



Fonte: Ministero Istruzione, Università e Ricerca, Direzione generale per i sistemi informativi e la statistica (DGSIS)- Report 2016-2018



Fonte: Ministero Istruzione, Università e Ricerca, Direzione generale per i sistemi informativi e la statistica (DGSIS)- Report 2016-2018

### **8.10. L'integrazione delle persone con disabilità negli altri Paesi Europei: La Costituzione spagnola del 1978**

Anche negli altri Paesi europei sono state varate norme per l'integrazione delle persone con disabilità, in alcuni casi sono le stesse Costituzioni a farne riferimento. Quella spagnola del 1978 riserva un articolo specifico, l'art. 49 facente parte del Capo Terzo del Titolo Primo, denominato "*De los Principios Rectores de la Política Social y Económica*". Si tratta della parte che riguarda i diritti sociali. L'art. 49 così recita "*Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos*". La terminologia usata<sup>207</sup> mette in risalto come il concetto di disabilità sia inteso esclusivamente secondo un modello medico-riabilitativo in base al quale il diritto delle persone con disabilità corrisponde al diritto del beneficio economico finalizzato alle cure specialistiche di cui necessitano. E' questo il compito che spetta ai poteri pubblici. Ma nello stesso testo costituzionale<sup>208</sup> possono ravvisarsi altri riferimenti, seppur indiretti alla persone con disabilità. E' il caso dell'art. 10, comma 1 "*La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social*" che introduce il principio della dignità umana e quello dell'art. 14 "*Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda*

<sup>207</sup> Cuenca Gómez, P. (2012). Los derechos fundamentales de las personas con discapacidad: un análisis a la luz de la convención de la ONU. Los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, 0-0.

<sup>208</sup> Asís, R. D. (2013). Discapacidad y Constitución. Discapacidad y Constitución, pp. 39-51.

*prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*” che sancisce il diritto all’uguaglianza. Il riferimento di quest’ultimo alla disabilità è evidente nella parte finale laddove si legge “*o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*”. Il testo costituzionale spagnolo, così come quello italiano, si conforma ai trattati e alle convenzioni internazionali in tema di disabilità come recita il comma 2 dell’art. 10 in precedenza citato “*Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España*”. Pertanto nel testo costituzionale del 1978 la tematica della disabilità è affrontata alla luce del modello medico-riabilitativo, ma quest’ultimo oggi, in virtù delle moderne teorie sociologiche, delle successive norme internazionali intervenute e in definitiva dell’evoluzione della società, esso risulta nettamente superato. Infatti, sebbene larga parte della cultura giuridica continui a sostenere tale modello, quest’ultimo dovrebbe progressivamente essere sostituito dal più attuale “modello sociale” della disabilità. Manuel Aragon 209 sottolinea come il mutamento della realtà sociale può condurre ad una modifica di alcune disposizioni costituzionali oramai obsolete, ma che per essa è necessaria una riforma costituzionale.

### 8.11 Le normative spagnole

In Spagna il 29 Novembre del 2013 è stata introdotta la “*Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*” (Real Decreto 1/2013) che costituisce il superamento delle tre leggi precedenti: la “*Ley de integración social de las personas con discapacidad*” (Legge n. 13 del 7 Aprile 1982), la “*Ley de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad*” (Legge n. 51 del 2 Dicembre 2003) e la “*Ley de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación*” (Legge n.49 del 26 Dicembre 2007). La nuova legge si propone di promuovere l’eliminazione di tutte le barriere materiali e morali che impediscono ad una persona di partecipare alla vita sociale come qualunque altra e già all’art. 1 afferma di voler garantire che le persone con disabilità ricevano lo stesso trattamento e le stesse opportunità del resto della popolazione e l’esercizio autonomo dei propri diritti e indica violazioni e sanzioni per chi discrimina le persone con disabilità o qualsiasi diversità. All’art. 3 stabilisce i principi base su cui si fonda la legge. Essi sono la dignità, l’autonomia e l’indipendenza della persona disabile, la non discriminazione come diritto fondamentale, il rispetto per le differenze, le pari opportunità, la parità tra uomo e donna, l’accessibilità a tutti i luoghi della società, la partecipazione e l’inclusione sociale<sup>210</sup>, il dialogo civile, il rispetto per la personalità delle persone con disabilità soprattutto di ragazze e ragazzi, l’integrazione delle politiche sulla disabilità da parte delle pubbliche istituzioni. L’art. 6 pone l’accento sul rispetto delle decisioni delle persone disabili nell’esercizio dei propri diritti <sup>211</sup>il cui fondamento è l’accessibilità garantita dalla comprensione. L’art. 7 sancisce il diritto all’uguaglianza tutelato dalle pubbliche istituzioni per quanto riguarda la parità tra i sessi, la salute, il lavoro,<sup>212</sup> le prestazioni sociali, l’educazione, la capacità di andare in

---

209 Aragón Reyes, M. (1987). El control como elemento inseparable del concepto de Constitución. Revista Española de Derecho Constitucional, (19), pp. 15-52.

210 Sánchez-Rodas Navarro C. (2020). La lucha contra la exclusión socio-laboral en España: 1990-2020. e- Revista Internacional de la Protección Social, 5(1), pp. 5-14.

211 Serrano Falcón, C. (2021). La Carta de Derechos Digitales en España y su contenido laboral. Una necesaria aplicación práctica.

212 Aguilar González, M. C. (2019). Políticas de fomento del autoempleo por colectivos: jóvenes, mujeres, y personas con discapacidad. In El trabajo autónomo en España tras la crisis. Perspectivas y propuestas (pp. 361-407). Bomarzo.

giudizio e difendersi nel processo<sup>213</sup>, il diritto ai trasporti, alla comunicazione e informazione, alla cultura, allo sport e al tempo libero, la partecipazione alla politica. Viene in esso introdotto il concetto di vulnerabilità per cui le istituzioni pubbliche debbono occuparsi con più attenzione dei più vulnerabili tra i disabili, i ragazzi, le donne, gli anziani, le persone con più disabilità e le minoranze razziali. L'art. 8 continua stabilendo le prestazioni sociali e i benefici economici per coloro non in grado di lavorare,<sup>214</sup> cioè cure mediche, farmaci gratuiti, assistenza nel trasporto, cure mediche di recupero e riabilitazione, gli aiuti finanziari per soddisfare le proprie necessità. Il testo della legge continua prescrivendo la tutela della salute, mentale, sessuale con possibilità di avere figli e cure da équipe mediche con varie specializzazioni, che abbiano conoscenza dei bisogni delle persone con disabilità. La loro assistenza dovrà essere completa e idonea a favorire l'autonomia delle persone, il massimo sviluppo delle capacità, l'inserimento sociale e lavorativo<sup>215</sup> e le eventuali opportunità anche per mezzo della riabilitazione medica e del supporto degli psicologi al fine di consentire lo sviluppo della personalità e la realizzazione del progetto di vita. Per tale realizzazione, fondamentali sono l'istruzione con accessibilità a tutti i suoi gradi e il sostegno all'occupazione lavorativa con l'accessibilità a tutti i posti di lavoro garantita dalle leggi del governo. E' prevista per le persone disabili la frequenza di scuole di educazione speciale nei casi più gravi e la frequenza per i bambini delle scuole negli ospedali e infine l'agevolazione per gli universitari che necessitano di tempo maggiore e con libri e tecnologie adatti alle esigenze. Tutti gli insegnanti devono seguire corsi per essere in grado di effettuare il sostegno. Nel campo dell'istruzione e del lavoro deve essere garantita l'accessibilità a tutti i mezzi tecnologici necessari. Tale accessibilità deve essere garantita da governo e comuni<sup>216</sup> per quanto riguarda gli edifici di lavoro e di istruzione, ma anche tramite aiuti economici per garantire la disponibilità di una propria abitazione. Lo scopo è quello di garantire le azioni positive che consentano loro di godere delle stesse opportunità degli altri cittadini, senza tralasciare sport, cultura e tempo libero. Ai fini della realizzazione della persona e dell'esercizio dei diritti fondamentali, la legge prescrive la partecipazione alla vita politica e alle elezioni, anche tramite la possibilità di riunirsi in associazioni. Per facilitare la collaborazione tra governo e associazioni, la legge istituisce il Consiglio Nazionale sulla Disabilità e l'Ufficio di attenzione alla Disabilità che di esso fa parte per ricevere reclami o istanze per la realizzazione delle pari opportunità e l'accessibilità universale. Le istituzioni pubbliche a tale scopo devono garantire il supporto economico e devono impegnarsi ad impedire violazioni del diritto alle pari opportunità e intraprendere misure contro qualunque discriminazione ai danni di persone disabili. Contro le discriminazioni il disabile può fare reclamo e accettare l'intervento di un mediatore o rivolgersi direttamente al giudice se impedito nell'esercizio dei diritti. Vengono pertanto, istituite sanzioni per tali violazioni. Le sanzioni sono proporzionate alle infrazioni che vanno dalle molestie all'umiliazione, al bullismo fino alla discriminazione nel posto di lavoro e all'impedimento dell'esercizio dei propri diritti. In questo caso il disabile ha diritto al risarcimento per il danno subito.

---

213 López Insua, B.; Ruiz Santamaría J. L.; Monereo Pérez J. L., Moreno Vida, M. N.; Márquez Prieto, A.; Vila Tierno F.; Maldonado Molina, J. A. (2020). Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo. *Laborum*.

214 GarcíaValverde, M. D., & Rodríguez Izquierdo, R. R. (2006). Análisis jurídico de la incapacidad permanente y sus grados y sus aspectos sociales, administrativos y procesales: concepto jurídico y grados de incapacidad permanente. In *Tratado médico-legal sobre incapacidades laborales: la incapacidad permanente desde el punto de vista médico y jurídico* (pp. 73-124). Aranzadi Thomson Reuters.

215 Hierro Hierro F. J. (2021). Políticas públicas de fomento de empleo: colectivos beneficiarios. *Dykinson*.

216 Hierro Hierro, F. J. (2020). Las políticas de empleo en el ámbito autonómico: una visión desde Extremadura. *Las políticas de empleo en el ámbito autonómico*, 1-243.

## 8.12. La Ley 6/2022

Recentemente la “Ley 6/2022, de 31 de marzo, de modificación del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, para establecer y regular la accesibilidad cognitiva y sus condiciones de exigencia y aplicación” ha introdotto delle significative modifiche nel panorama della legislazione spagnola in tema di disabilità. La legge 217, pubblicata il 1° Aprile 2022, si articola in un unico articolo che va a modificare vari articoli della precedente legge del 2013. In particolare viene modificato l’art. 2, lett. k, includendo all’interno della definizione di accessibilità universale quella di “*accessibilità cognitiva*”. Si tratta di tutto ciò che consente una facile comprensione, comunicazione e interazione a tutte le persone. Tale accessibilità è resa efficace attraverso sistemi di comunicazione di facile lettura, alternativi e aumentativi, pittogrammi e altri mezzi umani e tecnologici disponibili per tale scopo. Conseguentemente viene modificato anche l’art. 5, lett. g della legge che tratta dell’ambito di applicazione di concetti quali pari opportunità, non discriminazione e accessibilità universale, ampliando lo stesso ambito con una nuova sezione relativa alla partecipazione alla vita pubblica e ai processi elettorali. Ciò conduce all’obbligo di adottare specifiche misure per garantire le condizioni di accessibilità e non discriminazione negli ambiti previsti dalla legge. Tale onere è in capo al Governo, fatti salvi i poteri attribuiti alle comunità autonome e agli enti locali in base al modificato art. 23, comma 1. Si tratta di disciplinare le condizioni fondamentali di accessibilità e non discriminazione, compreso l’obbligo di determinare e regolare queste condizioni in termini di accessibilità cognitiva. Viene modificato anche l’art. 23, comma 2, lett. c, inserendo in conformità con le finalità della legge, all’interno dei supporti complementari previsti, la facile lettura e i pittogrammi. Viene introdotto anche un nuovo articolo, l’art. 29 bis “*Condizioni di base dell’accessibilità cognitiva*” che prevede l’emissione di un successivo regolamento di esecuzione che stabilisca termini e condizioni esecutive della presente normativa. La legge termina con quattro disposizioni aggiuntive e quattro disposizioni finali. La prima disposizione aggiuntiva prevede che il Governo, nei particolari ambiti fissati dall’art. 5, svolga studi specifici sull’accessibilità cognitiva negli aspetti ritenuti più rilevanti entro il termine di due anni. La seconda prevede che il Governo provveda ad approvare uno specifico Regolamento con il quale sviluppare le condizioni fondamentali di accessibilità conoscitiva. La terza onera il Governo di approvare un Piano Nazionale di Accessibilità. Tale Piano conterrà, in maniera trasversale, gli aspetti relativi all’accessibilità cognitiva, in modo trasversale, promuovendo conoscenza, diffusione e l’applicazione.

Infine, la quarta prevede la creazione del Centro per l’accessibilità cognitiva, come organismo dipendente dal “Real Patronato sobre la discapacidad” con il compito di svolgere studi, ricerche promuovendo il trasferimento di conoscenze, formazione e qualificazione, la registrazione e l’estensione delle buone pratiche, l’osservazione della realtà e delle tendenze, le azioni prospettiche, il monitoraggio, la valutazione e, in definitiva, la promozione di tutto ciò che riguarda l’accessibilità cognitiva in Spagna. Tra le disposizioni finali assume particolare rilevanza la seconda in base alla quale il Governo, entro il termine massimo di sei mesi dall’entrata in vigore della legge, procederà a modificare lo Statuto del “Real Patronato sobre la discapacidad” disciplinando i poteri, la struttura, i compiti e il funzionamento del Centro spagnolo per l’accessibilità cognitiva.

### 8.13. La “sterilizzazione forzata”

Tra le violazioni dei diritti dei disabili va menzionata la “sterilizzazione forzata”. Con la “Ley Organica n.2/2020” entrata in vigore il 18 Dicembre 2020 è stato modificato il secondo comma dell’art. 156 del codice penale spagnolo secondo cui era praticata la sterilizzazione forzata delle donne disabili. Sebbene la Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità emanata nel 2006, ratificata dalla Spagna ed entrata in vigore nel 2008 garantisca i diritti dei disabili a formarsi una famiglia, la sterilizzazione<sup>218</sup> non era reato per il codice penale spagnolo. Esisteva ancora, questa violazione dei diritti umani, nonostante la Convenzione di Istanbul in vigore nel 2014 vietasse espressamente la sterilizzazione forzata e già nel 2011 attraverso il comitato dei diritti delle persone disabili avesse chiesto ufficialmente alla Spagna di modificare il codice penale per quanto riguarda questo aspetto. Le disposizioni introdotte sono state promosse dal Comitato spagnolo dei rappresentanti delle persone con disabilità (Cermi) e dalla Fondazione Cermi Mujeres. Entrambe le organizzazioni hanno considerato l’approvazione della legge un traguardo storico. La nuova legge prevede che il Governo invii e al Parlamento un disegno di legge per modificare la norma che regola l’autonomia del paziente e i diritti e gli obblighi in materia di informazione e documentazione clinica e la legge organica in tema di salute sessuale e riproduttiva che disciplina l’interruzione volontaria di gravidanza. L’obiettivo è quello di fare in modo che le persone disabili possano disporre di supporti oltre che umani e materiali anche informativi e tecnologici adeguati a consentire decisioni libere e informate, garantendo l’obbligo dei pubblici poteri a tutelare il diritto alla salute sessuale e riproduttiva delle persone con disabilità. Non esistono dati precisi in materia anche per quanto riguarda l’Italia, nel 2016 il Comitato ONU sui diritti delle persone disabili ha espresso preoccupazione sulla mancanza di dati in materia, né risulta che ad oggi la raccomandazione ONU abbia trovato applicazione.

### 8.14. La strategia spagnola sulla disabilità 2012-2020

Nell’ambito dell’azione a tutela della disabilità di particolare rilevanza si può considerare la “strategia spagnola sulla disabilità 2012-2020”<sup>219</sup>, approvata dall’esecutivo di Josè Luis Rodriguez Zapatero poco prima della conclusione anticipata del suo mandato avvenuta il 21 Dicembre 2011. La norma segue una serie di risoluzioni in ambito ONU e la Legge n.51/2003 (*“Ley de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad”*). I principi fondamentali posti a base del documento sono:

- la non discriminazione;
- l’uguaglianza davanti alla legge;
- le pari opportunità;
- la partecipazione pubblica;
- la trasversalità delle politiche sulla disabilità.

Tale strategia prevede un piano di azione in due tappe, la prima dal 2012 al 2015 e la seconda dal 2016 al 2020. Entrambe le fasi si propongono di superare difficoltà in ambiti come educazione, lavoro, povertà ed esclusione sociale. Il documento prevede che sia il Consiglio Nazionale della

---

<sup>218</sup> Lancioni S. (2021). Spagna, una legge pone fine alla sterilizzazione forzata delle persone con disabilità in” *Informare un’H*”.

<sup>219</sup> ESPAÑOLA, E. PLAN DE ACCIÓN DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA SOBRE DISCAPACIDAD 2014-2020.

Disabilità l'organo responsabile del monitoraggio e del controllo dello stato di attuazione della Strategia attraverso l'analisi del Rapporto che l'Osservatorio Statale per le Disabilità dovrà redigere annualmente. Con questo nuovo strumento il Governo spagnolo dà seguito alla già citata "Strategia europea sulla disabilità 2010-2020" e agli obiettivi globali della "Strategia Europea 2020"<sup>220</sup>. Tra gli obiettivi che quest'ultima si propone di raggiungere almeno tre sono in relazione con le politiche riguardanti la disabilità:

- la riduzione del tasso di abbandono scolastico;
- l'aumento della popolazione occupata;
- la riduzione del numero dei cittadini UE a rischio povertà o esclusione sociale.

---

<sup>220</sup> Europa 2020 è una strategia decennale proposta dalla Commissione europea il 3 marzo 2010 al fine di promuovere una "crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" con un maggiore coordinamento della politica economica e sociale tra Unione europea e Stati membri.

## Capitolo IX: L'inserimento lavorativo dei disabili

### 9.1. Il collocamento mirato: la Legge 68/99. I destinatari

Nell'ambito delle società moderne il diritto al lavoro è diritto fondamentale, riconosciuto ad ogni persona. La Costituzione della Repubblica italiana così esordisce all'art. 1 "L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro...". Ma al di là di tale affermazione di principio, nel nostro Paese, se l'accesso ad una attività lavorativa risulta già difficile per una persona in buone condizioni di salute diventa assai complicato per una persona disabile. Per rendere meno difficoltoso l'attuazione di questo diritto lo Stato riconosce una posizione di particolare favore nell'avviamento lavorativo a coloro che presentano un grado di invalidità prevedendo e disciplinando il cosiddetto "collocamento obbligatorio". Ciò è stato realizzato con la Legge n. 68 del 12 Marzo 1999 "*Norme per il diritto al lavoro dei disabili*" approvata con l'obiettivo dichiarato di rendere accessibile il mercato del lavoro alle persone in situazione di handicap. Essa statuisce che negli elenchi del collocamento obbligatorio hanno diritto a iscriversi:

- a. le persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e soggetti portatori di handicap con riduzione della capacità lavorativa in misura pari o superiore a 45%;
- b. invalidi al lavoro con un grado di inabilità superiore al 33%;
- c. persone non vedenti o sordomute;
- d. invalidi di guerra, orfani di guerra e vedove di guerra.

Sono esclusi dal collocamento obbligatorio:

- a. le persone che abbiano raggiunto l'età pensionabile;
- b. le persone che abbiano perduto ogni capacità lavorativa;
- c. le persone che per la natura o il grado della loro invalidità possono costituire pregiudizio per la salute o l'incolumità dei compagni di lavoro.

I destinatari dell'obbligo posto da tale normativa sono quindi le amministrazioni dello Stato, regionali, provinciali e comunali e i datori di lavoro nel settore privato, esercenti qualsiasi attività, che abbiano complessivamente alle loro dipendenze più di 15 dipendenti. In base ad essa ai datori di lavoro spettano benefici fiscali considerevoli in misura proporzionale alla gravità e alla natura dell'handicap da cui è affetto il lavoratore assunto. Sono previsti una serie di strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare le capacità lavorative delle persone disabili e di inserirle nel posto adatto e vengono inoltre fissate delle quote di riserva nell'ambito delle assunzioni obbligatorie. Infatti, i datori di lavoro pubblici e privati sono tenuti ad avere alle loro dipendenze lavoratori appartenenti alle "categorie protette" nella misura generale di:

- a) sette per cento dei lavoratori occupati, se occupano più di 50 dipendenti;
- b) due lavoratori, se occupano da 36 a 50 dipendenti;
- c) un lavoratore, se occupano da 15 a 35 dipendenti.

## 9.2. Il collocamento mirato: la Legge 68/99. Eccezioni e punti salienti

Sono però previste una serie di eccezioni nel computo della quota di riserva per particolari categorie. Per i datori di lavoro privati che occupano da 15 a 35 dipendenti l'obbligo sussiste solo in caso di nuove assunzioni e tale principio si estende anche agli enti pubblici economici. Per i servizi di polizia e protezione civile il collocamento è previsto per i soli servizi amministrativi, così come per partiti politici, organizzazioni sindacali e associazioni senza fini di lucro, la quota di riserva si computa esclusivamente con riferimento al personale tecnico-esecutivo svolgente funzioni amministrative. Gli obblighi di assunzione sono sospesi nei confronti delle imprese poste in cassa integrazione. Ma in termini generali resta il principio che agli effetti della determinazione del numero di soggetti disabili da assumere, sono computati tra i dipendenti tutti i lavoratori assunti a tempo indeterminato con contratto di lavoro subordinato. Inoltre sono individuate le mansioni che, in relazione all'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche e dagli enti pubblici non economici, non consentono l'occupazione di lavoratori disabili o la consentono in misura ridotta ed è determinata in tali casi la misura della eventuale riduzione. Vengono anche previsti corsi di riqualificazione professionali a carico delle Regioni al fine di garantire un collocamento mirato. La norma tutela anche i lavoratori divenuti inabili a causa di un infortunio sul lavoro o di una malattia professionale. Infatti, tali evenienze non possono costituire causa di licenziamento, in quanto essi possono essere adibiti a mansioni equivalenti o anche inferiori ma conservando, in quest'ultimo caso il trattamento economico della mansione iniziale. Qualora ciò non sia possibile il lavoratore sarà avviato presso altra azienda e utilizzato in attività compatibili con le sue residue capacità lavorative. Per quanto riguarda il collocamento obbligatorio, gli Uffici preposti rientrano nei servizi per l'impiego istituiti presso ogni Regione. Essi provvedono all'avviamento lavorativo, alla tenuta delle liste, al rilascio delle autorizzazioni, degli esoneri, alla stipula delle convenzioni e all'attuazione di tutto ciò che costituisce il collocamento mirato. Quanto alle modalità delle assunzioni obbligatorie, i datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici assumono i lavoratori mediante richiesta nominativa di avviamento agli Uffici competenti. In caso diverso gli stessi Uffici avvieranno i lavoratori secondo l'ordine di graduatoria. Tali uffici possono anche stipulare con il datore di lavoro convenzioni aventi ad oggetto la determinazione di un programma mirante al conseguimento degli obiettivi occupazionali previsti dalla legge. In esse sono stabiliti i tempi e le modalità delle assunzioni che il datore di lavoro si impegna ad effettuare. Possono essere convenute modalità diverse riguardanti l'assunzione, l'assunzione con contratto di lavoro a termine, lo svolgimento di tirocini con finalità formative o di orientamento, lo svolgimento di periodi di prova più ampi di quelli previsti dal contratto collettivo. La Convenzione può essere stipulata anche con datori di lavoro che non sono obbligati alle assunzioni e con cooperative sociali e organizzazioni di volontariato che possano contribuire al raggiungimento degli obiettivi della normativa. Con lo strumento della Convenzione si possono fissare appositi accordi finalizzati all'inserimento temporaneo di lavoratori disabili presso imprese non soggette agli obblighi di assunzione previsti dalla legge. A tali imprese i datori di lavoro soggetti all'obbligo, si impegnano ad affidare commesse di lavoro. In tal modo, la legge permette modalità diverse di avviamento al lavoro. Gli Uffici competenti sono inoltre tenuti a comunicare alla Direzione territoriale del lavoro il mancato rispetto degli obblighi da parte dei datori di lavoro per le opportune sanzioni amministrative. Allo stesso modo ai responsabili di pubbliche amministrazioni che commettano inadempienze, si applicano le sanzioni penali, amministrative e disciplinari previste dalle norme sul pubblico impiego. I datori di lavoro sono tenuti ad inviare in via telematica agli uffici competenti un prospetto informativo dal quale risultino il numero complessivo dei lavoratori dipendenti, il numero e i nominativi dei lavoratori computabili nella quota di riserva, nonché i posti di lavoro e le mansioni disponibili per i lavoratori con disabilità. Qualora l'azienda rifiuti l'assunzione del lavoratore invalido, è compito della direzione provinciale redigere un verbale da trasmettere agli uffici competenti ed all'autorità giudiziaria. Dunque, in ogni ambito territoriale vengono costituiti elenchi pubblici, con graduatoria unica, dove vengono iscritte le persone con disabilità che risultano

essere disoccupate, residenti in quel dato territorio e che aspirano a un lavoro conforme alle loro capacità. Presso i servizi per il collocamento mirato opera un comitato tecnico composto da funzionari dei servizi stessi e da esperti nel settore sociale e medico-legale e che siano in possesso di conoscenze in materia di disabilità. Al comitato sono attribuiti compiti di valutazione delle capacità lavorative e controlli periodici per verificare la sussistenza delle condizioni di disabilità. I datori di lavoro devono presentare agli Uffici competenti la richiesta di assunzione entro sessanta giorni dal momento in cui sono obbligati all'assunzione dei lavoratori disabili. Nel caso in cui non risulti possibile l'avviamento di lavoratori con la qualifica richiesta, gli uffici competenti procedono ad avviare lavoratori con qualifiche simili previo lo svolgimento di idoneo addestramento o tirocinio. Ai lavoratori con disabilità assunti con il collocamento obbligatorio si applica il trattamento economico e normativo previsto dalle leggi e dai contratti collettivi fermo restando che il datore di lavoro non può chiedere al disabile lavoratore una prestazione non compatibile con le sue minorazioni. Il rapporto di lavoro instaurato può essere risolto nel caso in cui nonostante l'attuazione dei possibili adattamenti dell'organizzazione del lavoro, si accerti la definitiva impossibilità di inserire il disabile all'interno dell'azienda. In questo caso il datore di lavoro è tenuto a darne comunicazione, nel termine di dieci giorni, agli Uffici competenti, al fine della sostituzione del lavoratore con altro avente diritto all'avviamento obbligatorio. Inoltre, la Direzione provinciale del lavoro, sentiti gli Uffici competenti, dispone la decadenza dal diritto all'indennità di disoccupazione ordinaria e la cancellazione dalle liste di collocamento (per un periodo di sei mesi) del lavoratore che per due volte consecutive, senza giustificato motivo, non risponda alla convocazione ovvero rifiuti il posto di lavoro corrispondente ai suoi requisiti professionali. Per i datori di lavoro che procedono alle assunzioni dei soggetti disabili sono concessi, a domanda, incentivi ma per periodi di tempo limitati. In tal caso la domanda va inoltrata all'INPS, mentre presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale è istituito un Fondo per il diritto al lavoro dei disabili. Allo stesso modo, presso le Regioni viene costituito il Fondo regionale per l'occupazione dei disabili da destinare al finanziamento dei programmi regionali di inserimento lavorativo e dei relativi servizi. Per quanto riguarda la partecipazione delle persone disabili ai concorsi pubblici i bandi di concorso prevedono speciali modalità di svolgimento delle prove di esame per consentire ai soggetti suddetti di concorrere in effettive condizioni di parità con gli altri. I disabili che abbiano conseguito le idoneità nei concorsi pubblici possono essere assunti, anche oltre il limite dei posti ad essi riservato in base alla legge. Le imprese, qualora partecipino a bandi per appalti pubblici o per ottenere concessioni con pubbliche amministrazioni, sono tenute a presentare preventivamente alle stesse, dichiarazione del legale rappresentante che attesti di essere in regola con le norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili, pena l'esclusione. Infine, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale ogni due anni, entro il 30 giugno, presenta al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione della presente legge, sulla base dei dati che le Regioni annualmente, entro il mese di marzo, sono tenute ad inviare al Ministro stesso.

### **9.3. I correttivi introdotti dal Jobs Act**

Da segnalare che il D.Lgs. n.185/2016, (decreto correttivo della riforma del lavoro approvata dal Governo Renzi tra il 2014 e il 2015, comunemente denominata "Jobs Act") ha introdotto alcuni correttivi in materia di collocamento di lavoratori disabili. In particolare, il nuovo decreto prevede che l'obbligo di assunzione di un lavoratore disabile scatta dal quindicesimo dipendente e non più dal sedicesimo. Novità sono state introdotte anche per quanto riguarda il computo della quota di riserva su cui calcolare il numero di lavoratori disabili da assumere, in materia di sanzioni, calcolate in base ad ogni giorno di mancata assunzione e in materia di nuove agevolazioni, consistenti in sgravi contributivi. Il D.Lgs.151/2015 nello specifico prevedeva la pubblicazione entro sei mesi di linee guida in materia di collocamento mirato sulla base di principi che potessero favorire un più efficace inserimento lavorativo quali la promozione di una rete integrata con i servizi del territorio e l'INAIL,

la promozione di accordi territoriali con le organizzazioni sindacali e dei datori più rappresentative, con le cooperative sociali, con le associazioni delle persone con disabilità e del terzo settore, l'individuazione di criteri che tengano conto di barriere e facilitatori ambientali e di modalità di valutazione bio-psico-sociale della disabilità, l'analisi delle caratteristiche dei luoghi di lavoro con riferimento agli accomodamenti ragionevoli, l'istituzione di un responsabile dell'inserimento lavorativo nei luoghi di lavoro, in raccordo con l'INAIL e con il compito di risoluzione di problemi legati a condizioni di lavoro e di predisposizione di progetti personalizzati e l'individuazione di buone pratiche finalizzate all'inserimento lavorativo in questione.<sup>221</sup> In tema di "accomodamenti ragionevoli" la Corte di Giustizia europea con la già citata Sentenza 4 luglio 2013 (- Causa C-312/11 Commissione Europea contro Repubblica Italiana) ha condannato l'Italia per non aver imposto a tutti i datori di lavoro di prevedere, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, soluzioni ragionevoli applicabili a tutti i disabili, venendo meno al suo obbligo di recepire correttamente e completamente l'articolo 5 della Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 Novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

#### **9.4. La Legge 68/99 e i disabili stranieri**

Già prima dell'entrata in vigore della Legge 68, con la sentenza n. 454 del 30/12/1998, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale Serie speciale 13/1/1999, la Corte Costituzionale ha riconosciuto il diritto dei cittadini extracomunitari invalidi civili di iscriversi alle liste del collocamento obbligatorio, (quest'ultimo disciplinato, in quel momento, ancora dalla Legge n. 482/1968,) alla pari dei cittadini italiani. La Corte Costituzionale ha ritenuto illegittima la posizione del Ministero del Lavoro che si ostinava a negare l'accesso degli stranieri extracomunitari al collocamento obbligatorio, rilevandone il contrasto coi principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità dei lavoratori extracomunitari regolarmente soggiornanti rispetto ai cittadini italiani, stabiliti già con l'adesione e la ratifica dell'Italia alla Convenzione OIL n. 143 del 24/06/1975. Tali principi erano stati già precedentemente enunciati dalla Legge n. 943/86 " *Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine*" e in seguito dalla legge n.40/1998 " *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*" conosciuta come legge "Turco-Napolitano", che è andata ancora più in là, stabilendo per gli stranieri extracomunitari la garanzia del godimento dei diritti in materia civile in condizioni di piena uguaglianza con i cittadini italiani. La Legge 12 marzo 1999, n. 68, prevede che per avere diritto di accedere al sistema per l'inserimento lavorativo dei disabili sia effettuato uno specifico accertamento delle condizioni di disabilità a cura delle Commissioni di cui all'articolo 4 della Legge 5 febbraio 1992, n. 104. Tale accertamento consente di accedere alle prestazioni di assistenza previste dall'articolo 41 del D. Lgs. 286/1998 che richiede la titolarità di un permesso di soggiorno non inferiore ad un anno. In linea teorica rimangono quindi esclusi tutti gli stranieri con permessi di durata inferiore (esempio stagionali, ma non solo) o non ancora in possesso di permesso (ad esempio in attesa di riconoscimento di status di rifugiato). L'esclusione dal percorso accertativo pregiudica, in tal modo, l'accesso al sistema di collocamento mirato previsto dalla Legge 68/1999.

---

<sup>221</sup> (Scheda di analisi e commento CISL Razionalizzazione e semplificazione – D.lgs.151 del 24 settembre 2015 Titolo I Capo I – Razionalizzazione e semplificazione in materia di inserimento mirato delle persone con disabilità a cura di Silvia Stefanovichj <http://www.cisl.it>).

## **9.5. L'analisi dei dati e le Relazioni sullo stato di attuazione della legge**

Riconosciuto il diritto dei lavoratori disabili stranieri, in possesso di permesso di soggiorno di almeno un anno, all'iscrizione al collocamento obbligatorio, diventa importante l'analisi dei dati riguardanti questi ultimi, in base alle citate relazioni sullo stato di attuazione della legge, che il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali è obbligato a presentare con cadenza biennale al Parlamento. La quinta relazione relativa agli anni 2008-2009 presentata dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali nel 2010 raccoglie dati significativi in riferimento ai disabili stranieri. Infatti, in base ad essa gli iscritti stranieri disabili agli elenchi provinciali risultano complessivamente 7073 (di cui 2920 donne) nell'anno 2008 e 8638 (di cui 3475 donne) nell'anno successivo con un incremento di più di 1500 nuovi iscritti. Tale aumento risulta più marcato tra gli uomini e meno evidente per le donne. Per quanto riguarda la distribuzione territoriale per macroaree se nel 2008 era il Centro Italia l'area con maggiori iscritti (2594), nell'anno 2009 è il Nord Ovest a far registrare i numeri più consistenti (2957). L'area Sud e Isole risulta quella con il numero di iscrizioni più basso (490 nel 2008, 614 nell'anno successivo.) Quanto al genere, in entrambi gli anni presi in esame, gli iscritti maschi prevalgono nettamente sulle femmine. Per quanto concerne gli avviamenti al lavoro risultano in totale 707 (di cui circa il 30% femminili) nel 2008, ma solo 520 nell'anno successivo. Mentre tra le varie tipologie di avviamento è la richiesta nominativa la più frequente. Infine, risultano in calo anche gli avviamenti presso imprese non soggette all'obbligo della legge (da 55 nel 2008 a sole 46 nell'anno successivo). Tali dati vanno spiegati alla luce di alcuni elementi: nel biennio preso in considerazione da questa quinta relazione la crescita della componente straniera sulla popolazione italiana è stata rilevante con una distribuzione sostanzialmente paritaria tra i generi. Essa, infatti, nell'anno 2009 è aumentata rispetto all'anno precedente di quasi mezzo milione raggiungendo il 6,5% del totale dei residenti (erano il 5,8% nel 2008). Il 2008 è stato il primo anno in cui l'incidenza degli stranieri residenti sul totale della popolazione si è collocata al di sopra della media europea. Nella valutazione dell'incidenza della legge 68/99 va tenuto conto che la distribuzione degli stranieri sul territorio nazionale non è uniforme. Nello specifico, oltre il 60% degli immigrati risiede nelle regioni del Nord, il 25,1% in quelle del Centro e il restante 12,8% in quelle del Mezzogiorno. Del resto la stessa distribuzione dei flussi concessi annualmente tramite decreto tiene conto, delle diverse caratteristiche dei mercati del lavoro locali: nelle regioni del Centro Nord il tasso di occupazione risulta assai più elevato di quello del Sud dove si riscontra la quota maggiore di occupazione non qualificata a livello nazionale.

## **9.6. La sesta e la settima Relazione**

La sesta relazione presentata al Parlamento per gli anni 2010 e 2011 evidenzia la crescita costante delle iscrizioni dei disabili extracomunitari che nel 2011 superano le 11600 unità (esattamente 11631 contro le 10228 dell'anno prima). Nelle due annualità prese in esame resta sostanzialmente invariata anche la composizione di genere, infatti la componente femminile continua a risultare circa un terzo del totale. Quanto alla distribuzione per macroaree geografiche si nota che nell'anno 2010 è il Nord Est a far registrare il maggior numero di iscrizioni mentre nell'anno successivo ritorna ad essere il Nord Ovest l'area principale. Anche in questo caso la distribuzione territoriale delle iscrizioni riflette la dislocazione territoriale degli extracomunitari in genere, privilegiando i più ricettivi mercati del lavoro delle aree del Nord Ovest e del Nord Est. Lo stesso fenomeno riguarda gli avviamenti che passano dai 622 del 2010 ai 693 del 2011. In entrambe le annualità un terzo degli avviamenti riguarda le donne, mentre per quanto riguarda le tipologie di avviamento, in entrambi gli anni, risulta essere la chiamata diretta la modalità nettamente prevalente. La settima relazione evidenzia invece un calo generale delle iscrizioni rispetto al biennio precedente. Risultano infatti 7637 gli iscritti extracomunitari nel 2012 e 8336 nell'anno successivo. Per quanto riguarda le macroaree geografiche è ancora il Nord Ovest a prevalere nel 2012 (3268) mentre nell'anno successivo è il Nord Est a imporsi

con 3099 iscrizioni. A proposito delle iscrizioni in corso d'anno prevale ancora il Nord Ovest (1094 nel 2012, 719 nel 2013) Da tale relazione si evidenzia anche un leggero aumento della percentuale di donne sul totale delle iscrizioni che raggiunge circa il 38%. Gli avviamenti complessivi di lavoratori disabili extracomunitari sono pari a 642 nel 2012 e 643 nell'anno successivo. La disaggregazione di genere non vede sostanziali novità rispetto al passato, mentre i dati geografici mostrano un consistente aumento di peso del Nord Est nell'anno 2013, con ben 394 avviamenti. Infine, le tipologie di avviamento più praticate, allo stesso modo che per i cittadini italiani, risultano la richiesta nominativa e la convenzione e per quanto riguarda quest'ultimo strumento la convenzione di programma come ricordato che nella settima Relazione, presentata nel giugno 2014. Secondo il dettato normativo della legge stessa, ogni biennio il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali presenta al Parlamento una Relazione sullo stato di attuazione della legge stessa. Ma ciò non è avvenuto nell'anno 2016 e neanche nell'anno successivo violando in tal modo la previsione legislativa e facendo trasparire la mancanza di una ferma volontà politica nell'attuazione dei fini perseguiti dalla legge. In ogni caso, i dati della Relazione presentata nel Giugno 2014 evidenziano come la legge stia esaurendo, dopo ormai quasi vent'anni dalla sua entrata in vigore, la sua spinta propulsiva. Il punto più basso è stato toccato nell'anno 2013 quando a fronte dei quasi 700 mila disabili iscritti ai Centri per l'impiego solo 18 mila sono stati concretamente avviati al lavoro con una media di un avviamento ogni 36 candidati in cerca di occupazione, dato che è appunto riportato dalla settima Relazione biennale al Parlamento sullo stato di attuazione della legge in questione. La Relazione mette in evidenza come la legge 68 cominci a mostrare dei segni di cedimento anche a causa della crisi economica che ha fatto registrare un consistente aumento da parte delle imprese delle richieste di esonero e di sospensione dei vincoli della legge.

### **9.7. L'ottava Relazione: un grave ritardo**

In effetti, i rilevanti cambiamenti intervenuti nel mondo del lavoro negli ultimi anni imponevano l'adozione di nuovi strumenti normativi. A ciò ha provato a dare risposte il Governo con l'emanazione del D.Lgs. n.150 e del già citato n.151 del 2015. L'ottava Relazione biennale al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 68/99 relativa ai dati del 2014 e del 2015 è stata trasmessa solo il 28 Febbraio 2018, come già evidenziato, in fortissimo ritardo rispetto ai tempi previsti, se si considera che la precedente, relativa agli anni 2012 e 2013 era stata trasmessa alle Camere il 4 Agosto 2014, cioè dopo circa sette mesi dalla chiusura del periodo di riferimento. In questo caso la Relazione relativa agli anni 2014 e 2015 arriva soltanto a 2018 inoltrato, quando si è già concluso il biennio successivo (2016 e 2017) che sarà oggetto della nona Relazione. Il documento di circa 230 pagine si sofferma sui primi risultati della riforma del lavoro inserita nel Jobs Act e in particolare delle modifiche inserite dal D.Lgs. 151/2015. Un bilancio che secondo il Ministero del Lavoro è positivo. I dati del biennio 2014-2015 appaiono meno critici rispetto a quelli del biennio precedente quando il numero degli avviamenti al lavoro aveva toccato il minimo storico, scendendo sotto quota 19.000. Nel 2014 il dato sale a circa 28.000 unità e nell'anno successivo a oltre 29.000. Aumentano anche le persone con disabilità che si iscrivono al collocamento obbligatorio e che quindi cercano un lavoro. Si registra, infatti, un aumento fino al 35% se si confrontano i dati del 2015 con quelli del 2013. I nuovi iscritti sono per il 57% uomini e per il 43% donne. Il numero complessivo di iscritti è di circa 789.000 nel 2014 e 775.000 nel 2015. Le assunzioni presso datori di lavoro pubblici e privati sono 54.000 nel 2014 e 36.000 nel 2015, la maggior parte restano contratti a tempo determinato ma nel 2015 si registra un incremento dei contratti a tempo indeterminato rispetto all'anno precedente. La modalità di assunzione principale resta nella stragrande maggioranza dei casi la chiamata nominativa (87%). Dunque, in conclusione, i dati dell'ottava relazione, rispetto agli anni della crisi economica (2012 e 2013) indicano una minore difficoltà di trovare una collocazione lavorativa per le persone in condizione di disabilità ma va rilevato, come la Relazione, a differenza delle precedenti non fa alcuna

menzione di “lavoratori stranieri”. Ciò lascia intravedere in tutta la sua evidenza come il tema sia scarsamente attenzionato in quella stessa sede istituzionale deputata alla tutela anche dei soggetti più “vulnerabili”. Risulta ancora più chiaro come l’inserimento di specifiche disposizioni che tutelino questa categoria di lavoratori appaia oggi un lontano miraggio.

## 9.8. La nona Relazione

La nona Relazione relativa al triennio 2016-2018, trasmessa al Parlamento nel Gennaio 2021 testimonia una crescita occupazionale complessiva su tutto il territorio nazionale. Infatti, essa evidenzia un aumento delle iscrizioni al collocamento obbligatorio che superano nell’anno 2018 le oltre 900.000 unità con un flusso annuale che oscilla tra 75.000 e 100.000 nuovi iscritti. Essi aumentano rispetto ai dati contenuti nella precedente Relazione al Sud-Isole con valori che si avvicinano al 60% del totale. Aumentano considerevolmente anche gli avviamenti presso datori di lavoro pubblici e privati toccando alla fine del triennio considerato quota 39.229. Questi ultimi continuano a registrare percentuali maggiori nelle aree del Nord Est, seguite nell’ordine da Nord-Ovest, Centro e Sud-Isole. La nona Relazione, riporta i dati relativi agli “stranieri” evidenziando come le assunzioni rappresentino una percentuale dei contratti totali che dal 13% dell’anno 2016 scende al 9% dell’anno 2018, con una prevalenza di cittadini UE nel 2016 del 63% che gradualmente scende al 37% dell’anno 2018. Quanto al dato concernente gli stranieri iscritti e le nuove iscrizioni la Relazione evidenzia come la componente comunitaria prevalga ampiamente su quella extracomunitaria che rappresenta appena il 2% degli iscritti nel 2018. Tuttavia tra i nuovi iscritti i cittadini stranieri risultano in crescita tale da raggiungere il 15,8% del totale degli stranieri iscritti nel 2018. Gli stranieri avviati al lavoro ai sensi della normativa risultano 4.339 nel 2016, pari al 16% del totale degli avviamenti nell’anno. In quello successivo raggiungono la cifra di 4.727 unità pari al 14%, registrando un leggero calo nel 2018 (12%). Per tutto il triennio si conferma l’ampia prevalenza di cittadini comunitari tra coloro che ha usufruito dei servizi per il collocamento obbligatorio per l’accesso al lavoro (72% nell’anno 2017).

## 9.9. La dottrina

La legge costituisce senza alcun dubbio una base importante nell’ambito delle normative che statuiscono il diritto al lavoro delle persone disabili. “Non considera più il soggetto disabile come un individuo improduttivo né considera il lavoro esclusivamente nella sua funzione di sostentamento economico. Il disabile è un soggetto che può utilmente lavorare- se correttamente inserito nell’attività produttiva con una mansione confacente la sua condizione peculiare- e che ha diritto al lavoro non solo per il proprio sostentamento economico, ma quale mezzo di espressione della propria personalità.”<sup>222</sup>Con essa “si abbandona quindi l’insostenibile modello del welfare state incentrato su una logica fortemente paternalistica, pietistica, caritativa, compassionevole per passare al modello della welfare society, fondato sulle “politiche attive” dove l’approccio proattivo e l’impegno interistituzionale diffuso sono gli ingredienti essenziali per risolvere i problemi di esclusione sociale”<sup>223</sup>. Perciò, la filosofia della legge 68 non è assolutamente di tipo coercitivo. Come si è potuto vedere la legge offre una serie di incentivi, un ventaglio di misure di flessibilità (chiamata nominativa, convenzione con le cooperative sociali o i disabili liberi professionisti) mettendo a

---

<sup>222</sup> Avio, A. (2008). Disabled people and employment. *Lavoro e diritto*, 22(3), 497-510.

<sup>223</sup> Angeloni, S. (2010). L’aziendabilità. Il valore delle risorse disabili per l’azienda e il valore dell’azienda per le risorse disabili, *Collana di Studi Aziendali Applicati* diretta da Giuseppe Paolone (Vol. 14, pp. 1-356). Franco Angeli.

disposizione servizi e operatori specializzati nell'inserimento mirato"<sup>224</sup>. Pur mantenendo un impianto impositivo basato sulle quote d'obbligo, la riforma varata con la Legge 68/99 ha di fatto creato una cornice coerente per l'utilizzo di una serie di istituti che consentono di flessibilizzare e graduare il processo di integrazione lavorativa, in ciò venendo anche incontro alle esigenze e difficoltà manifestate dai datori di lavoro.<sup>225</sup> Dunque, essa permette di valutare singole situazioni laddove " *valutare non significa porre delle etichette, ma conoscere le capacità del potenziale lavoratore in modo da studiare il percorso e le possibilità per lui più accessibili e reali*".<sup>226</sup> Ma al tempo stesso contiene in sé dei pericoli, infatti " *la Legge 68/99, liberalizzando in parte l'assunzione dei lavoratori disabili permette di individuare un miglior incontro tra domanda e offerta di lavoro, ma d'altra parte, proprio per questo, rischia di non riuscire a coinvolgere in questo processo le persone meno adatte all'inserimento lavorativo, le stesse che già oggi vivono in una condizione di maggior esclusione sociale.*"<sup>227</sup> E in ogni caso non va dimenticato che c'è tuttavia una questione che vale la pena di esplicitare: se da una parte la legge determina indiscutibilmente un obbligo per le aziende (ad esempio quello di assumere persone con disabilità in una percentuale proporzionale al numero dei propri dipendenti), non è ipso facto vero che essa determina immediatamente anche un'opportunità. Lo scarto tra le due vie è dato dall'atteggiamento di chi all'interno delle aziende si rapporta – direttamente o indirettamente – con questa legge. In altri termini, la parte di obbligo è sufficiente subirla passivamente, la parte di opportunità va colta attivamente.<sup>228</sup> In ogni caso, la Legge 68 promulgata già prima che si concludesse il millennio, ha permesso al nostro Paese di risultare all'avanguardia rispetto ad altri Paesi europei. Nel Regno Unito, seppure il Disability Discrimination Act sia stato promulgato per la prima volta nel 1995, più volte emendato, confluisce nell'Equality Act solo nel 2010. In Francia la Loi Handicap è entrata in vigore nel 2005, mentre in Germania importanti leggi sui diritti delle persone disabili sono state approvate tra il 2002 e il 2006, e la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità è stata ratificata solo nel 2009. In Spagna, infine, solo tra il 2003 e l'inizio del 2004 c'è stata un'ondata di azioni normative da parte del legislatore al fine di garantire il principio delle pari opportunità e i diritti costituzionali delle persone con disabilità<sup>229</sup> concluse con il combinato disposto della LIONDAU (2003) e della Ley de Dependencia (2006).

---

224 Battafarano, G., & Fontana, G. P. (2001). I nuovi lavori dell'handicap: un percorso attraverso la Legge n. 68 per l'inserimento e l'integrazione lavorativa delle persone disabili (Vol. 30, p. 41). Franco Angeli.

225 Checcucci, P. (2006). Un match fortemente sbilanciato: politiche per la disabilità, riforma del mercato del lavoro e nuove modalità di relazione tra gli attori. Osservatorio Isfol 27, pp. 215-252.

226 Buzzelli, A., Berarducci, M., & Leonori–AIPD, C. (2009). Persone con disabilità intellettiva al lavoro. Metodi e strumenti. Edizioni Erickson, p. 44.

227 Messori, C., Silvagna, A., & McCartney, P. (2011). Namasté: un augurio per un collocamento mirato, mediato e condiviso dei disabili deboli (pp. 1-232). Franco Angeli.

228 Scerri, S. (2016). Collocamento disabili: dall'obbligo di legge all'opportunità: Educatt, p. 45.

229 García Valverde, M. D., & González de Pato, R. M. (2004). Discapacidad y trabajo: Un balance tras el año europeo de las personas con discapacidad. Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social, (75), pp. 59-94.

## Capitolo X: Disabili stranieri e welfare

### 10.1. Il diritto all'assistenza sociale

Occorre prima di ogni altra cosa definire cosa si intende per assistenza sociale e in cosa le prestazioni assistenziali si distinguono da quelle previdenziali. Queste ultime, infatti, sono determinate sulla base di rapporti assicurativi e di fatto finanziate con i contributi di lavoratori in attività e di aziende pubbliche e private. Le prestazioni assistenziali sono invece provvidenze sociali e/o economiche fornite in particolari situazioni di difficoltà o, in ogni caso, per garantire sostegno ai lavoratori (e famiglie) che si trovino in peculiari condizioni, al contrario di prestazioni previdenziali come pensioni di anzianità o vecchiaia che sono comunque erogate in presenza di specifici requisiti. L'articolo 41 del Testo Unico sull'immigrazione (Decreto Legislativo 286/1998) recita testualmente: *“Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti”*. Con tale disposizione il Legislatore ha fissato come requisito ineludibile per fruire dell'assistenza sociale, la titolarità di un permesso non inferiore ad un anno. Infatti, solo in casi eccezionali gli stranieri sprovvisti di tale documento possono accedere a tale assistenza (ad esempio nel caso di minori e minori non accompagnati) mentre rimangono esclusi coloro che sono titolari di un permesso di lavoro stagionale e quelli in attesa di primo riconoscimento di permesso, a prescindere dal motivo per il quale è stato richiesto. Da tale norma si evince chiaramente come il Legislatore abbia inteso porre un limite all'accesso ai servizi da parte degli stranieri,<sup>230</sup> con riferimento, in particolare, alle prestazioni di natura monetaria (ad es. assegno sociale, pensioni, assegni, indennità agli invalidi civili, ciechi e sordi). Successivamente è intervenuta in materia la legge 23 dicembre 2000, n. 388 precisando all'art. 80 comma 19 che *“Ai sensi dell'articolo 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concessi, alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno; per le altre prestazioni e servizi sociali l'equiparazione con i cittadini italiani è consentita a favore degli stranieri che siano almeno titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno.....”*. Va precisato che la carta di soggiorno citata nel menzionato articolo ha assunto la denominazione a partire dall'anno 2007 di “permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo”. Tale documento può essere richiesto solo da coloro i quali possiedono un permesso di soggiorno in corso di validità da almeno 5 anni e che inoltre dimostrino la disponibilità di un reddito minimo non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e la non pericolosità per l'ordine pubblico o per la sicurezza dello Stato. Pertanto dopo l'approvazione della Legge 23 dicembre 2000, n. 388 e a partire dal 2007 in sintesi:

- le prestazioni e i servizi sociali che spettano ai cittadini italiani sono concesse allo straniero solo se è in possesso di permesso di soggiorno con validità di almeno un anno;

---

<sup>230</sup> Ferrara, M. D. (2017). Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale. Rivista del diritto della sicurezza sociale, 17(2), pp. 265-292.

- l'assegno sociale e le provvidenze economiche (invalidi civili, ciechi e sordi) sono concesse solo se lo straniero ha un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (cioè di almeno 5 anni).

## 10.2. Le sentenze in materia

Con la legge 388/2000 appare ancora chiaro l'intento del Legislatore di contenere l'accesso ai servizi da parte dello straniero ma essa è stata oggetto di numerose pronunce giurisprudenziali, in particolare con Ordinanze e Sentenze della Corte Costituzionale<sup>231</sup> favorevoli alle persone straniere con disabilità:

- la *Sentenza 29-30 luglio 2008, n. 306*. Essa riguarda l'indennità di accompagnamento erogata agli invalidi civili totali (minorenni o maggiorenni). Essa dichiara l'illegittimità del comma 19, articolo 80, della Legge 388/2000 e dell'art. 9, comma 1, del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, nella parte in cui escludono che l'indennità di accompagnamento possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti prima per la carta di soggiorno e adesso previsti, a partire dall'anno 2007 per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo;
- la *Sentenza 14-23 gennaio 2009, n. 11* che riguarda la pensione di invalidità civile erogata agli invalidi civili totali maggiorenni di età inferiore ai 65 anni.

Essa dichiara, tra l'altro, l'illegittimità del comma 19, articolo 80, della Legge 388/2000 e dell'art. 9, comma 1, D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, nella parte in cui escludono che la pensione di inabilità possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno e ora previsti, dall'anno 2007 per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo;

- la *Sentenza 26-28 maggio 2010, n. 187* che riguarda l'assegno mensile di invalidità civile erogato agli invalidi civili parziali maggiorenni di età inferiore ai 65 anni. Essa dichiara l'illegittimità del comma 19, articolo 80, della Legge 388/2000, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno, la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità;
- la *Sentenza 12-16 dicembre 2011, n. 329* riguardante l'indennità di frequenza erogata agli invalidi civili minorenni. Essa dichiara l'illegittimità del comma 19, articolo 80, della Legge 388/2000, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione ai minori extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, dell'indennità di frequenza;
- la *Sentenza 11-15 marzo 2013, n. 40* concernente la pensione di invalidità civile erogata agli invalidi civili totali maggiorenni di età inferiore ai 65 anni e l'indennità di accompagnamento erogata agli invalidi civili totali minorenni o maggiorenni. Essa dichiara l'illegittimità del comma 19, articolo 80, della Legge 388/2000, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'indennità di accompagnamento e della pensione di inabilità;

---

<sup>231</sup> Chiaromonte, W. (2008). Le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini non comunitari ed il principio di non discriminazione: una rassegna critica della giurisprudenza nazionale ed europea. Le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini non comunitari ed il principio di non discriminazione, pp. 1000-1045.

- la *Sentenza 27 gennaio-27 febbraio 2015, n. 22* che riguarda la pensione di cecità erogata ai ciechi civili totali e la relativa indennità di accompagnamento. Essa dichiara, tra l'altro, l'illegittimità del comma 19, articolo 80, della Legge 388/2000, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno, la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione per coloro che sono colpiti da cecità assoluta o abbiano un residuo visivo non superiore ad un ventesimo in entrambi gli occhi con eventuale correzione e l'attribuzione della speciale indennità in favore dei ciechi parziali.

### 10.3. L'interpretazione della Corte Costituzionale

Da queste sentenze si evidenzia come la Corte Costituzionale abbia in parte svuotato il contenuto della Legge n. 388/2000, censurandone alcune irragionevolezza tra cui quella più evidente, costituita dalla previsione di un reddito minimo quale requisito per l'accesso alle prestazioni. Ma dall'altra parte la Corte ha confermato la legittimità del requisito temporale costituito dalla durata del soggiorno<sup>232</sup> in linea con la propria tendenza ad accettare una certa "progressività" dei diritti, calibrata sulla durata della permanenza regolare o della residenza affermata in casi precedenti. In particolare nella *Sentenza 324/2006* si dichiarava che "è possibile subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni, non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e non di breve durata". I giudici della Corte fanno quindi salve le "gravi situazioni di urgenza", ma in tal modo lasciano anche ampi margini di discrezionalità, disconoscendo il fatto che tali prestazioni dovrebbero essere ricondotte a quel nucleo di diritti essenziali nei quali non sarebbero ammissibili differenziazioni,<sup>233</sup> cioè quei diritti inviolabili<sup>234</sup> dell'uomo, che spettano all'individuo in quanto tale, indipendentemente da qualsiasi altra considerazione in merito alla cittadinanza o alla regolarità del soggiorno.<sup>235</sup> Ma in controtendenza va segnalata la *Sentenza n. 133 del 7 giugno 2013* relativamente alla Legge Regionale del Trentino Alto Adige del 14 dicembre 2011, n. 8 (art. 3, c. 3). La legge in questione richiedeva agli immigrati di essere residenti in Regione da almeno cinque anni per l'erogazione dell'assegno regionale per il nucleo familiare. In tal modo essa introduceva una distinzione tra italiani ed extracomunitari<sup>236</sup> su una prestazione assistenziale di origine locale. I giudici della Corte Costituzionale hanno ritenuto che tale disparità di trattamento tra cittadino e straniero debba sempre essere effettuata secondo il canone della ragionevolezza<sup>237</sup> e quindi nel caso specifico hanno ritenuto il discrimine in base all'anzianità di residenza non rispettoso dei principi di ragionevolezza e uguaglianza, e dunque arbitrario, poichè non c'è una correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno e di disagio riferibili alle persone che costituiscono il presupposto delle provvidenze sociali in questione. Nella sentenza i giudici hanno, infine, ricordato come avessero

232 Ales, E., Il diritto alle prestazioni sociali dei migranti economicamente non attivi: una parola definitiva dalla Corte di giustizia, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2017, n. 154

233 Zonca, E. V. (2016). *Cittadinanza sociale e diritti degli stranieri. Profili comparatistici* (Vol. 8). Wolters Kluwer Cedam.

234 Ruggeri, A. (2018). I diritti sociali al tempo delle migrazioni. *Associazione Italiana Costituzionalisti: Osservatorio Costituzionale*, 2, pp. 549-574.

235 Caracciolo, A. (2020). L'accesso degli stranieri extra-UE alle prestazioni di assistenza sociale.

236 Bonetti, P. (1993). *La condizione giuridica del cittadino extracomunitario*. Maggioli.

237 CAMPO CATTIN, S. A. R. A. I diritti sociali dello straniero tra principio costituzionale di eguaglianza e imperativi di pari trattamento.

affermato gli stessi principi già in precedenti pronunce (Sentenza n. 40/2011, Sentenza n. 2/2013, Sentenza n. 4/2013). Tali sentenze sono state riconosciute dall'INPS con uno specifico messaggio nel settembre 2013 dal titolo *“Prestazioni di invalidità civile a favore dei cittadini stranieri extracomunitari - art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388. Sentenze Corte Costituzionale”*. In ottemperanza a quanto statuito dalla Corte Costituzionale l'INPS stabilisce che la pensione di inabilità, l'assegno mensile di invalidità, l'indennità di accompagnamento e l'indennità mensile di frequenza, ferme restando le verifiche degli ulteriori requisiti di legge (condizioni sanitarie, residenza in Italia ecc.), saranno concesse a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio dello Stato, anche se privi di permesso di soggiorno UE di lungo periodo, ma a condizione che siano titolari del requisito del permesso di soggiorno di almeno un anno previsto dal Testo Unico immigrazione. Ma con lo stesso messaggio l'INPS fa salvo il pregresso e quindi le provvidenze rigettate in precedenza, affermando che *“le pronunce della Corte non potranno trovare applicazione nelle ipotesi di situazioni ormai consolidate per effetto di sentenze passate in giudicato....”*e continuando ad escludere le provvidenze da riservare ai ciechi parziali e ai sordi, non ancora oggetto di sentenze. In questo quadro appare in controtendenza con le pronunce della Corte Costituzionale anche la Legge 133/2008 (articolo 20, comma 10). Essa, infatti, fissa come ulteriore requisito, il soggiorno legale e in via continuativa in Italia per almeno 10 anni. Il risultato che ne deriva è che i cittadini stranieri restano di fatto esclusi da una prestazione a sostegno del reddito riservata agli ultrasessantacinquenni con redditi molto bassi o nulli.

#### **10.4. L'iter per il riconoscimento di invalidità civile, handicap e disabilità**

Il riconoscimento della disabilità costituisce la premessa perché il soggetto acquisisca tramite esso uno status che risulta indispensabile per richiedere prestazioni, accedere ai servizi ed esigere diritti. Nel nostro paese possiamo distinguere sostanzialmente tre forme di valutazione: invalidità civile, handicap e disabilità ai fini del *“collocamento mirato”*. I criteri e le modalità per valutare ciascuna di esse derivano dal fatto che le norme che le disciplinano sono state approvate in momenti diversi. Nel caso dell'invalidità civile l'accertamento comporta la valutazione degli effetti di una malattia, di una menomazione o di una condizione genetica. La valutazione di tipo medico-legale si basa su tabelle di riferimento. Queste ultime indicano le percentuali o gli intervalli di percentuale corrispondenti a ciascuna menomazione, patologia, lesione o condizione genetica. Oltre alle tabelle, vi è una condizione specifica che viene accertata e definita al di là delle percentuali. Essa riguarda la capacità o meno di svolgere gli atti della vita quotidiana o di riuscire a deambulare autonomamente o con l'aiuto di un accompagnatore. L'invalidità viene definita *“civile”* perché essa non dipende da cause di guerra, di servizio o di lavoro e in effetti sono tipicamente *“civili”* ad esempio, le condizioni genetiche, le lesioni traumatiche (non da lavoro), le demenze senili ecc. Nel caso di accertamento dello stato di handicap si procede, invece, ad una valutazione di tipo medico-sociale, si considerano gli effetti sull'inclusione sociale e sul sistema assistenziale determinati sia dalla patologia (menomazione, condizione genetica ecc.) che dal contesto sociale di riferimento. Lo stato di handicap viene considerato grave quando è riconosciuta la necessità di un'assistenza permanente, continuativa e globale. Per quanto riguarda, infine, l'accertamento della disabilità ai fini del *“collocamento mirato”* e del conseguente inserimento lavorativo previsto dalla Legge 68/99 si valuta nello specifico la riduzione della capacità lavorativa. La Legge 102/2009 ha introdotto modifiche riguardanti il procedimento che conduce al riconoscimento sia dell'invalidità civile che dell'handicap (e se del caso anche della disabilità ai fini del collocamento mirato). Tale norma ha attribuito all'INPS la competenza a provvedere alle richieste di accertamento mentre alle Commissioni che operano nelle ASL spetta il compito di effettuare le visite, ma secondo la prescrizione della legge esse sono integrate con un medico dello stesso Istituto di previdenza.

### **10.5. L'iter per il riconoscimento di invalidità civile, handicap e disabilità: le fasi del procedimento**

All'interno del procedimento, che risulta interamente informatizzato, anche per permettere all'utente di verificare in tempo reale lo stato della pratica, si distinguono i seguenti momenti:

- la presentazione della domanda di accertamento
- la convocazione a visita
- la produzione del verbale
- la verifica del verbale
- l'invio del verbale all'interessato
- la verifica dei requisiti amministrativi (ad es. il non superamento di determinati limiti di reddito personali)
- l'erogazione della provvidenza economica assistenziale (mai esportabile all'estero).

L'iter ha inizio con l'invio da parte del medico che ha in carico il paziente, o di altri medici autorizzati, di un certificato medico "introduttivo" che deve contenere obbligatoriamente i seguenti elementi:

- dati anagrafici;
- natura delle infermità invalidanti;
- patologie invalidanti da cui il soggetto è affetto con indicazione dei codici nosologici internazionali;
- eventuali patologie stabilizzate o ingravescenti che danno titolo alla non rivedibilità;
- eventuale sussistenza di una patologia oncologica in atto (che dà diritto ad un procedimento accelerato).

Il certificato introduttivo va inviato per via telematica. Nei 30 giorni successivi si dovrà presentare la domanda di accertamento altrimenti il certificato scade e bisogna richiederlo nuovamente al medico curante. Non appena il certificato è inviato, il sistema dell'INPS genera automaticamente un codice che il medico consegna all'interessato e che quest'ultimo dovrà allegare alla domanda. Quest'ultima sarà presentata generalmente tramite gli enti abilitati quali associazioni di categoria, patronati sindacali e altre organizzazioni. Nella domanda si dovranno indicare:

- dati personali e anagrafici
- la tipologia della domanda: invalidità, cecità, sordità, handicap, disabilità (un'unica domanda può contenere più richieste);
- se si tratta di primo riconoscimento oppure di aggravamento;
- i dati anagrafici dell'eventuale tutore;
- la cittadinanza;
- il domicilio provvisorio (incluso il ricovero).

Per ogni domanda inoltrata, il sistema genera una ricevuta con il protocollo della domanda e l'indicazione della data, del luogo e dell'ora della visita. Il cittadino può seguire le " fasi di avanzamento" sul sito istituzionale dell'INPS munendosi di un codice di accesso e può indicare anche una casella di posta elettronica per ricevere le informazioni circa il procedimento che lo riguarda. La visita si svolge presso la Commissione della ASL competente. La Commissione consulta il fascicolo elettronico contenente la domanda e il certificato medico introduttivo. Al termine della visita, viene redatto il verbale elettronico. Tutta la documentazione sanitaria presentata nel corso della visita viene conservata e acquisita agli atti dalla ASL. Durante la visita è data la possibilità al cittadino di farsi assistere da un medico di fiducia. In caso di assenza a visita senza giustificato motivo, la domanda viene rigettata e in questo caso il cittadino dovrà presentare una nuova domanda, previo rilascio del certificato da parte del medico curante. I verbali elettronici di invalidità civile (inclusi quelli di cecità civile e sordità), quelli di handicap (Legge 104/1992) e di disabilità (Legge 68/1999) sono soggetti a convalida da parte dell'INPS. Infatti, quest'ultimo ha 60 giorni di tempo dal momento della ricezione del verbale, per convalidarlo, oppure per sospenderlo, per chiedere chiarimenti all'ASL o per riconvocare a visita l'interessato. Trascorsi 60 giorni vige il principio del silenzio assenso. Se al termine della visita il verbale è approvato all'unanimità esso è convalidato dal Responsabile del Centro Medico-Legale dell'INPS e spedito all'interessato senza ulteriori verifiche. Se invece non si verifica unanimità l'INPS acquisisce gli atti che vengono esaminati dal Responsabile del Centro Medico Legale dell'INPS che può convalidare comunque il verbale oppure procedere ad una nuova visita. Ma in questo caso essa sarà effettuata oltre che da un medico INPS, diverso da quello presente in Commissione ASL, da un medico rappresentante delle associazioni di categoria e, nel caso di valutazione dell'handicap, da un operatore sociale. Il verbale viene quindi inviato dall'INPS al cittadino in due versioni: la prima contiene i dati sensibili, la seconda solo il giudizio finale per gli usi amministrativi. Se il giudizio finale prevede l'erogazione di provvidenze economiche, il cittadino potrà inserire online i dati necessari a tal fine (ad esempio il reddito personale, la frequenza a scuole o centri di riabilitazione, le coordinate bancarie). Il cittadino può avvalersi anche in questo caso dell'assistenza di patronati o di associazioni autorizzate. Le informazioni amministrative che completano il profilo della persona ai fini dell'invalidità civile, dell'handicap e della disabilità confluiscono in una "banca dati". Verificati tutti i requisiti, il procedimento si conclude con l'erogazione delle provvidenze economiche. I fascicoli elettronici dei verbali completati vengono archiviati in un Casellario Centrale di Invalidità gestito dall'INPS.

#### **10.6. L'accertamento e le questioni relative agli stranieri**

Non tutti i soggetti stranieri presenti sul territorio hanno titolo a richiedere l'accertamento per invalidità civile, handicap e disabilità ma solo:

- i cittadini UE iscritti all'anagrafe di un Comune italiano;
- i cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno;
- i cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;
- gli apolidi;
- rifugiati politici titolari di permesso di soggiorno;
- beneficiari di protezione sussidiaria titolari di permesso di soggiorno.

L'art. 41 del citato Testo Unico prevede che per accedere a prestazioni e assistenza sociale è necessario essere in possesso di un permesso di soggiorno non inferiore ad un anno, rimangono quindi

esclusi tutti gli stranieri con permessi di durata inferiore (ad esempio i lavoratori stagionali, ma non solo) o non ancora in possesso di permesso (ad esempio coloro che sono in attesa di riconoscimento dello status di rifugiato). Se per gli adulti continua a vigere la previsione dell'articolo 41 del Decreto Legislativo 286/1998, è prevista eccezione per i minori che possono ottenere prestazioni sanitarie (ad esempio la certificazione utile ai fini scolastici) a prescindere dall'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale. Per i minori si potrebbe quindi procedere all'accertamento a prescindere dal permesso di soggiorno. In linea con lo spirito delle Convenzioni internazionali e delle disposizioni UE, la normativa nazionale prevede la tutela a prescindere dalla titolarità di un qualsivoglia permesso di soggiorno ma ciò nella prassi relativa all'accertamento dello stato invalidante non avviene. Infatti, l'esclusione o il ritardo dal percorso accertativo pregiudica l'accesso e la fruizione di agevolazioni anche non direttamente assistenziali. Quanto agli adulti, all'atto della presentazione della domanda lo straniero dovrà indicare la cittadinanza e la titolarità del permesso di soggiorno. Per quanto riguarda la visita è prassi che gli stranieri che presentino particolari difficoltà linguistiche possano richiedere l'assistenza di un accompagnatore in grado di svolgere la funzione di interprete. La documentazione presentata in lingua straniera può non essere formalmente accettata per cui lo straniero sarà obbligato a tradurla e farla validare ma ciò richiede una complessa operazione trattandosi di una documentazione tecnica.

### **10.7. L'assistenza sociale: specifiche agevolazioni e benefici**

Sono diverse le prestazioni che la normativa italiana riserva alle persone con disabilità ma tali benefici si caratterizzano ancora oggi per farraginosità in attesa di procedimenti di semplificazione che ancora tardano a realizzarsi. Ciò vale per i cittadini italiani ma le difficoltà si moltiplicano quando l'accesso riguarda gli stranieri<sup>238</sup> con l'unica eccezione costituita dai minori. Infatti, nel caso di questi ultimi si aggiungono sia le difficoltà legate alla lingua ma anche le procedure di acquisizione di status e permessi di soggiorno. Dunque, inevitabilmente i tempi si dilatano e le modalità diventano più gravose rispetto alle persone disabili italiane. Ma in altri casi, quando vi è una permanenza irregolare o permessi rinnovabili ma di breve durata, il bisogno di protezione sociale non trova alcuna risposta. Il rischio di una ulteriore penalizzazione che vada a gravare sui disabili è evidenziato dalla Convenzione ONU del 2006 sui diritti delle persone disabili nel passo in cui accenna a discriminazioni nei confronti di queste ultime "sulla base della razza, colore della pelle, sesso, lingua, religione, opinioni politiche o di altra natura, origine nazionale, etnica, indigena o sociale, patrimonio, nascita, età o altra condizione". Nello specifico si procede ad un'analisi delle difficoltà che gli stranieri incontrano per l'erogazione delle singole prestazioni.

**Il riconoscimento dello status di persona sorda.** La normativa vigente in materia di accertamento degli stati invalidanti prevede che ai fini del riconoscimento dello status di persona sorda prelinguale sia necessario dimostrare, con specifica documentazione medica, che la sordità è insorta prima dei dodici anni. Molti stranieri non dispongono di tale documentazione in quanto succede spesso nei Paesi di origine che tale condizione non venga nemmeno accertata con specifica strumentazione o con test audiometrici. Il risultato è che anche in presenza di una sordità profonda, lo straniero non ottiene il riconoscimento del relativo status.

**Erogazione delle provvidenze economiche per minorazioni civili.** Ai fini dell'erogazione delle relative provvidenze economiche la normativa vigente in materia di minorazioni civili prevede diverse condizioni soggettive che devono aggiungersi ai requisiti sanitari accertati dalle Commissioni preposte. La condizione fondamentale per l'erogazione delle provvidenze economiche è la stabile

---

238 Bonetti, P. (2004). L'assistenza e l'integrazione sociale. Diritto degli stranieri (a cura di B. Nascimbene), Padova, CEDAM, 1032.

residenza in Italia. La residenza all'estero per periodi superiori al mese comporta la perdita del relativo rateo. Inoltre è condizione di decadenza il ricovero in istituto o in RSA (Residenza Sanitaria Assistenziale) a titolo gratuito in quanto a carico dello Stato o di altri enti pubblici. Si tratta nello specifico della pensione di invalidità, cecità e sordità (18/65 anni), dell'indennità di accompagnamento per invalidi totali e ciechi totali, dell'indennità di frequenza (fino a 18 anni), dell'indennità di comunicazione (sordi prelinguali), degli assegni (invalidi parziali 18/65 anni). Per alcune provvidenze è previsto un limite reddituale personale più elevato. (escluse le indennità di accompagnamento e di comunicazione). Come detto, l'INPS solo nel 2013 si è adeguato alle pronunce della Corte Costituzionale stabilendo che la pensione di inabilità, l'assegno mensile di invalidità, l'indennità di accompagnamento e l'indennità mensile di frequenza, fatte salve le verifiche di requisiti di legge quali le condizioni sanitarie e la residenza in Italia, devono essere concesse a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti, anche se privi di permesso di soggiorno UE di lungo periodo, a condizione che siano titolari del requisito del permesso di soggiorno di almeno un anno di cui all'art. 41 T.U. Immigrazione". Rimangono, quindi, esclusi gli stranieri "irregolari", quelli in attesa di riconoscimento di permesso di soggiorno o dello status di rifugiato, e tutti gli stranieri titolari di permesso inferiore all'anno. Nel caso delle provvidenze citate si verifica frequentemente che lo straniero rientri in patria per periodi brevi, ma pur sempre superiori al mese, perdendo così il relativo rateo di provvidenza economica.

**L'assegno sociale.** Istituito dalla Legge 335/1995 ha sostituito la pensione sociale di cui comunque continuano a beneficiare le persone che l'abbiano ottenuta prima del 31 dicembre 1995. Si tratta di prestazioni assistenziali che, quindi, prescindono da qualsiasi versamento contributivo e che sono erogate alle persone anziane, precisamente dopo il compimento dei 65 anni di età, a basso reddito. L'importo viene rideterminato annualmente e se ricorrono particolari condizioni sono aggiunte alcune maggiorazioni sociali, ma sono previsti dei limiti reddituali per chi ne fa richiesta e per il coniuge. Se il richiedente non è coniugato, il limite di reddito è pari allo stesso importo annuale dell'assegno sociale. Se il richiedente è invece coniugato, il limite di reddito è raddoppiato. Si fa riferimento, in tal caso, al reddito di entrambi i coniugi. Se il reddito dell'interessato, quello dell'eventuale coniuge oppure la somma di entrambi superano i limiti di legge, l'assegno sociale non viene erogato. Nel caso in cui il richiedente e l'eventuale coniuge percepiscano redditi ma essi singolarmente o sommati siano inferiori ai limiti di legge, l'assegno sarà erogato in misura ridotta. In quest'ultimo specifico caso, sarà pagato un importo annuo pari alla differenza tra l'importo intero annuale dell'assegno sociale corrente e l'ammontare del reddito annuale. Per gli invalidi civili titolari di pensione o di assegno mensile di assistenza (invalidi parziali) e per i sordi titolari di pensione, già titolari delle rispettive provvidenze prima del compimento dei 65 anni, si farà riferimento al solo reddito personale nei limiti previsti dalle relative provvidenze economiche di invalidità o sordità, che sono più vantaggiosi in quanto più elevati. Possono richiedere l'assegno sociale i cittadini italiani residenti in Italia da almeno 10 anni in via continuativa, i cittadini dell'Unione Europea purchè iscritti al Comune di residenza e i cittadini extracomunitari in possesso del permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo. Nel caso di questa specifica prestazione assistenziale, il vincolo del soggiorno legale in via continuativa, per almeno dieci anni in Italia e il possesso del permesso Ue per soggiornanti di lungo periodo, riducono enormemente il numero dei possibili beneficiari che siano persone straniere o persone straniere con disabilità, sebbene ultrasessantacinquenni e in condizione di indigenza. L'assegno sociale non è esportabile all'estero. Va aggiunto che l'INPS di recente ha introdotto nuovi limiti di reddito, ma soprattutto un nuovo limite di età, infatti, a partire dal 1° Gennaio 2018 esso diventa 66 anni e 7 mesi di età per la corresponsione complessiva di 13 mensilità annue.

## 10.8. Le agevolazioni fiscali per le persone disabili

La normativa fiscale italiana prevede delle agevolazioni per le persone con disabilità e per i loro familiari. Esse derivano dalla particolarità dell'oggetto dell'imposta (ad es. un servizio di assistenza, un ausilio ecc.), oppure dalla peculiarità del soggetto che dovrebbe versare tale imposta (ad es. un disabile o un'associazione ONLUS, ecc.). Le agevolazioni investono la fonte o l'aliquota dell'imposta. Per i soggetti con disabilità esse sono previste nello specifico sull'IVA (Imposta indiretta sul valore aggiunto), sull'IRPEF (imposta diretta sul reddito delle persone fisiche), sulle tasse di concessione governativa (ad es. tassa sugli abbonamenti di telefonia mobile), e sulle tasse automobilistiche. In relazioni alla denuncia dei redditi annuale si possono far valere alcune spese sostenute, qualora riconosciute dallo Stato come peculiari. Tutto ciò applicando strumenti diversi: la deducibilità e la detraibilità. La prima è ammessa solo per pochi oneri, in particolar modo per spese di assistenza specifica ad un portatore di handicap e consente di sottrarre le relative spese sostenute e documentate dal reddito complessivo. Il calcolo sarà effettuato nel modo seguente: supponendo ad esempio che il reddito complessivo sia di 10.000 euro, e la spesa deducibile pari a 1.000 euro, il calcolo dell'imposta dovuta allo Stato sarà effettuato su 9.000 euro. Nel caso della detraibilità invece le spese sostenute si detraggono dall'imposta lorda che si deve allo Stato. La sottrazione è effettuata in percentuale, in particolare, le spese sanitarie sostenute e documentate possono essere detratte in ragione del 19%. L'elenco delle spese ammesse alla detrazione è indicato nel Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIIR) e nelle istruzioni dei modelli per la dichiarazione dei redditi (modello 730 e Unico). Il meccanismo di calcolo è il seguente: se, ad esempio, è stata sostenuta una spesa sanitaria di 1.000 euro si potranno detrarre 190 euro. (19%).

## 10.9. Le singole agevolazioni

**Le agevolazioni sui veicoli.** Sono previste agevolazioni fiscali per i veicoli destinati alle persone con disabilità. Esse si attuano con l'applicazione dell'aliquota agevolata IVA all'atto dell'acquisto, mentre con la denuncia annuale dei redditi si può detrarre il 19% della spesa sostenuta. Prevista anche l'esenzione dal pagamento del bollo auto e quella dalle tasse provinciali di trascrizione. L'agevolazione spetta alle persone con disabilità motoria, sensoriale (ciechi e sordi) e intellettiva, ma in quest'ultimo caso, solo se in possesso di certificato di handicap grave e con la titolarità di indennità di accompagnamento. La relativa condizione dovrà risultare dai certificati di invalidità o handicap. Nel caso dei titolari di patente con guida speciale e disabili motori senza gravi problemi di deambulazione è obbligatorio adattare il veicolo.

**Le spese per l'assistenza specifica.** In sede di dichiarazione annuale del reddito è possibile dedurre le spese sostenute per l'assistenza specifica resa da personale medico e sanitario, a persone in situazione di handicap. Possono godere della deduzione i diretti interessati, i familiari che li abbiano a loro carico fiscale o coloro che sono obbligati civilmente verso di essi.

**Le spese per l'assistenza personale e domestica.** La normativa vigente prevede forme diverse di agevolazione fiscale per le spese sostenute per badanti e colf. Le modalità di accesso variano a seconda della disabilità di chi beneficia dell'assistenza. Anche in questo caso, alle agevolazioni si accede al momento della denuncia annuale dei redditi.

**Le spese per ausili.** Gli ausili destinati a persone invalide godono dell'applicazione dell'aliquota IVA agevolata al momento dell'acquisto. Inoltre in alcuni casi, la spesa sostenuta può essere detratta, nella misura del 19%, in sede annuale di dichiarazione dei redditi.

**I sussidi tecnici e informatici.** Si tratta di tutti quei prodotti che possono favorire l'autonomia delle persone disabili (ad es. personal computer, modem, fax, ecc.). Questi prodotti godono

dell'applicazione dell'IVA agevolata al momento dell'acquisto e della detrazione in sede annuale di dichiarazione dei redditi. In questo caso però oltre che del certificato di handicap o invalidità è necessario disporre di una specifica prescrizione autorizzativa.

**Le detrazioni per familiari a carico.** La normativa fiscale prevede detrazioni per ogni familiare a carico il cui importo aumenta per ciascun figlio di età inferiore a tre anni. Le detrazioni aumentano per ogni figlio in situazione di handicap ai sensi della Legge 104/92. Non sono previste invece detrazioni forfettarie per altri familiari con handicap.

**La telefonia fissa.** La normativa vigente prevede che agli anziani, le persone disabili e gli utenti "con esigenze sociali speciali" venga riconosciuta una riduzione del 50% sul canone mensile di abbonamento ma solo se tali soggetti rientrano nei limiti di reddito previsti.

**La telefonia mobile.** La normativa vigente prevede che la tassa di concessione governativa per chi risulta titolare di abbonamento di telefonia mobile non sia dovuta dalle persone invalide, in seguito a perdita anatomica o funzionale di entrambi gli arti inferiori, nonché dai non vedenti e sordi.

L'accesso alle agevolazioni fiscali per disabilità da parte dei cittadini stranieri non risulta di analoga efficacia rispetto ai contribuenti italiani. Infatti, l'accesso al sistema delle deduzioni e detrazioni esclude gli incapienti, cioè coloro che sono privi di reddito oppure che hanno redditi bassi da non prevedere imposizione fiscale ai fini IRPEF. Inoltre, le varie agevolazioni fiscali per disabilità comportano la titolarità della relativa certificazione di invalidità o di handicap che, come visto in precedenza, può risultare difficoltosa, rallentata o perfino impossibile a seconda dello status e/o della tipologia di permesso di soggiorno.

#### **10.10. Erogazione di ausili, ortesi e protesi**

E' prevista l'erogazione a carico del Servizio Sanitario Nazionale di protesi, ortesi e ausili in favore di invalidi civili, ciechi e sordi. E' necessario disporre di certificazione di invalidità o, in casi particolari, di istanza per l'accertamento. Sono ammesse all'erogazione le strumentazioni elencate in un'apposita norma e quelle ad esse riconducibili. Inoltre, protesi, ortesi e ausili dovranno essere correlate al tipo di minorazione accertata ed erogate solo previa specifica prescrizione medica all'interno di un programma riabilitativo. Non ci sono dubbi che ai cittadini stranieri in possesso di permesso di soggiorno e iscritti al Servizio Sanitario Nazionale spetti la fornitura di protesi, ortesi e ausili. Al contrario vi è diffomità di interpretazione circa la connessione di tali dispositivi agli stranieri in possesso della tessera STP (Straniero Temporaneamente Presente) rilasciata dalla ASL. Il Testo Unico sull'Immigrazione prevede che siano estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno. Secondo tale testo vanno comunque assicurate allo straniero le prestazioni "essenziali" cioè quelle sanitarie, diagnostiche e terapeutiche, relative a patologie non pericolose nell'immediato e nel breve termine, ma che nel tempo potrebbero determinare maggiore danno alla salute o rischi per la vita (complicanze, cronicizzazioni o aggravamenti). Dunque, in linea di principio sarebbe ammissibile la concessione di ausili, protesi e ortesi soprattutto se finalizzate alla prevenzione del rischio di danno o cronicizzazione. Sulla questione sembra determinante l'Accordo Stato-Regioni del 20 dicembre 2012 che sancisce la "*garanzia agli Stranieri Temporaneamente Presenti delle cure essenziali atte ad assicurare il ciclo terapeutico e riabilitativo completo alla possibile risoluzione dell'evento morboso, compresi anche eventuali trapianti*". Tuttavia nella prassi amministrativa si segnalano ancora notevoli diffomità di applicazione determinati anche dall'assenza di uno specifico riferimento normativo rispetto all'erogazione di ausili, ortesi, protesi ai cittadini stranieri. Al contrario non sussistono dubbi interpretativi per la fornitura ai minori anche se privi di permesso e a quelli non accompagnati.

### **10.11. Patente speciale di guida**

Le persone che presentano un'invalidità possono ottenere in alcuni casi il riconoscimento dell'idoneità alla guida e condurre un veicolo, talvolta con l'obbligo di taluni adattamenti. La decisione spetta alla Commissione Medica Locale, costituita di norma presso l'ASL capoluogo di provincia. Quest'ultima procede ad una valutazione sanitaria ma anche legata all'uso dei particolari dispositivi di guida. La verifica dell'idoneità può essere richiesta dallo stesso diretto interessato, dal medico curante o da qualsiasi altra autorità preposta al controllo del traffico o, infine, dalla stessa Commissione preposta all'accertamento degli stati invalidanti qualora ritenga che le condizioni rilevate durante la relativa visita possano incidere sulla capacità di guida. La visita di idoneità può essere richiesta per chi precedentemente era titolare di una patente di guida senza obbligo di limitazioni o di uso di protesi o di dispositivi particolari. Relativamente agli stranieri le patenti estere (senza obbligo di adattamenti) vanno distinte in convertibili (per tutti i Paesi UE e un elenco limitato di altri Paesi) e quelle non convertibili (per tutti gli altri Paesi). Nel caso di patente estera convertibile ma di straniero proveniente da un Paese extra-UE è richiesta la presentazione del permesso di soggiorno in corso di validità. Il documento dovrà essere esibito in originale anche in occasione del ritiro della patente di guida italiana. In questo caso sarà necessaria anche la traduzione in bollo dei dati contenuti nella patente estera e la conformità di quest'ultima al testo straniero deve essere certificata dalla rappresentanza in Italia del Paese estero che ha rilasciato la patente. Infine, tale certificazione dovrà essere convalidata dalla Prefettura. Resta obbligatoria la valutazione dell'idoneità psicofisica che può essere effettuata dai medici di ASL, Polizia di Stato, Vigili del Fuoco, o da medici militari o infine da ispettori medici delle Ferrovie dello Stato o del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Questa onerosa procedura diventa ancora più pesante per lo straniero con disabilità che necessita di adattamenti alla guida. Nel caso di patente non convertibile lo straniero dovrà seguire l'iter previsto per gli italiani inclusi i tests e la verifica dei requisiti psicofisici.

### **10.12. Contributi per l'adattamento ai dispositivi di guida e "contrassegno disabili" per la circolazione e la sosta**

Alle persone titolari di patente speciale spetta un contributo pari al 20% della spesa sostenuta per l'adattamento dei dispositivi di guida nei veicoli posseduti. La richiesta per l'ottenimento di tale contributo va presentata alla propria ASL. Per gli stranieri, in questo caso, le complicazioni sono direttamente proporzionali alle difficoltà di ottenimento dell'idoneità alla guida e della relativa patente. Il "contrassegno per disabili" o "contrassegno arancione" è rilasciato alle persone invalide con capacità di deambulazione sensibilmente ridotta e ai non vedenti previa visita medica che ne attesti la condizione. L'interessato dovrà, quindi, rivolgersi all'ufficio medico legale della propria ASL per ottenere la certificazione necessaria. Va sottolineato che la recente semplificazione delle procedure ha previsto l'obbligo per le Commissioni di accertamento degli stati invalidanti di indicare la condizione sanitaria che dà diritto alla concessione del contrassegno. Sul rilascio di quest'ultimo agli stranieri, permane la generale questione dell'ottenimento del verbale di handicap o di invalidità e di coloro che ne rimangono esclusi.

### **10.13. Congedo parentale e prolungamento**

Il congedo parentale è una forma di agevolazione riservata ai genitori, anche adottivi, di figli fino ai dodici anni di età. Tale forma di agevolazione è regolata dall'art. 32 D.Lgs. 151/2001, così come modificato dal D.Lgs. n. 80 del 15 giugno 2015, che prevede che i genitori, nei primi dodici anni di età del bambino, possano astenersi dal lavoro per complessivi dieci mesi (aumentabili in taluni casi a

undici). Nello specifico la madre può astenersi per un periodo, continuativo o frazionato, non superiore a 6 mesi, il padre può astenersi per un periodo, continuativo o frazionato, non superiore a 7 mesi, madre e padre possono astenersi anche contemporaneamente, senza superare il limite complessivo di 11 mesi. Il periodo spettante, inoltre, può essere frazionato in mesi, settimane, giorni e ore. Dal 2015 è in vigore il nuovo congedo parentale INPS che ha previsto:

- estensione fino a 12 anni del congedo parentale non retribuito;
- estensione fino a 6 anni del figlio per il congedo parentale parzialmente retribuito al 30%;
- estensione fino a 8 anni del figlio per il congedo parentale retribuito al 30% per le famiglie disagiate.

Tali disposizioni riguardano la generalità dei lavoratori a prescindere dalla condizione che il figlio sia o meno disabile grave. In quest'ultimo caso è ammesso il prolungamento del congedo parentale. Esso era previsto dall'art. 33 della Legge 104/92 e dall'art. 33 del Decreto Legislativo 151/2001, ma l'art. 8 del Decreto Legislativo n. 80/2015, emanato in attuazione della Legge n. 183/2014 (Jobs Act) ed entrato in vigore il 25 giugno 2015, lo ha modificato ampliando la possibilità di usufruire del prolungamento del congedo fino al dodicesimo anno di età del bambino, mentre precedentemente, era possibile solo fino agli otto anni. Per i casi di adozione, nazionale e internazionale e di affidamento, i dodici anni decorrono dall'ingresso del minore in famiglia e comunque non oltre il raggiungimento della maggiore età. Ne possono usufruire i lavoratori dipendenti genitori, anche adottivi e affidatari, di figli in situazione di grave disabilità anche se non conviventi. I genitori usufruiranno di un periodo di tre anni per ogni figlio con disabilità, ma tale periodo sarà il massimo fruibile complessivamente, cioè sommando congedo parentale e prolungamento dello stesso. Quest'ultimo decorre a partire dalla conclusione del periodo di "normale" congedo parentale teoricamente fruibile dal genitore richiedente e può essere utilizzato in maniera continuativa o frazionata, a giorni, a settimane o a mesi. Il presupposto fondamentale per la concessione del prolungamento è che il figlio con disabilità sia in possesso del certificato di handicap con connotazione di gravità (articolo 3, comma 3 della Legge 104/1992). Si tratta, come visto in precedenza, di un verbale diverso da quello di invalidità civile. Per quanto riguarda la possibilità degli stranieri di usufruire di tale agevolazione va sottolineato che permane la questione generale dell'ottenimento del verbale di handicap con connotazione di gravità (articolo 3, comma 3, Legge 104/1992) e di coloro che ne restano esclusi. Va inoltre ricordato che i lavoratori domestici (colf e badanti) non hanno diritto a questo tipo di agevolazione ma alla sola concessione dei congedi di maternità/paternità obbligatoria pre-parto e puerperio.

#### **10.14. Congedi biennali e Permessi di lavoro retribuiti**

Essi spettavano in precedenza a coniuge, genitori, figli, fratelli e sorelle della persona in situazione di handicap ma il Decreto Legislativo 119/2011 prima e la successiva sentenza della Corte Costituzionale 18 Luglio 2013, n.203 hanno modificato la materia allargando la platea degli aventi diritto e introducendo un ordine di priorità tra i beneficiari. L'ordine di priorità è il seguente: coniuge, genitori, figli, fratelli e sorelle. In caso di decesso, mancanza o in presenza di patologie invalidanti di tali soggetti il diritto al congedo passa a parenti e affini, comunque conviventi, fino al terzo grado. I due anni di congedo retribuito possono anche essere frazionati. Anche nel caso di tale congedo la condizione essenziale è che la persona disabile da assistere sia in possesso del certificato di handicap con connotazione di gravità (articolo 3, comma 3 della Legge 104/1992). I genitori di una persona con handicap grave hanno diritto a tre giorni di permesso mensile retribuito dopo il compimento del terzo anno di vita del bambino. Analogo beneficio spetta anche ai lavoratori che assistano un familiare (coniuge, parte dell'unione civile, convivente di fatto, parente e affine entro il 2° grado) con handicap grave. Infine, i lavoratori con handicap grave hanno diritto a tre giorni di permesso mensile, retribuiti

o in alternativa a due ore di permesso giornaliero. In tutti i casi menzionati il presupposto è che la persona disabile sia in possesso del certificato di handicap con connotazione di gravità (articolo 3, comma 3 della Legge 104/1992). Per quanto concerne gli stranieri entrambe le tipologie menzionate (congedi biennali e permessi di lavoro retribuiti) risultano usufruibili dopo l'ottenimento del verbale di handicap con connotazione di gravità (articolo 3, comma 3, Legge 104/1992) e anche in questo caso i lavoratori domestici ne restano esclusi.

### **10.15. Prepensionamento**

Ai fini pensionistici, i lavoratori sordi o con invalidità superiore al 74% hanno diritto a richiedere per ciascun anno di lavoro effettivo due mesi di contributi figurativi (fino a un massimo di cinque anni). Per gli stranieri che intendono fruire di tale diritto permangono, anche in questo caso, le difficoltà che riguardano il possesso del verbale di invalidità civile e la questione di coloro che ne rimangono esclusi. Tra l'altro, il riconoscimento dei contributi figurativi si può ottenere solo al termine della carriera lavorativa.

### **10.16. Scelta della sede di lavoro e rifiuto al trasferimento**

La Legge 104 prevede che il lavoratore disabile e quello che assiste un familiare con handicap abbiano diritto a scegliere, "ove possibile", la sede di lavoro più vicina al proprio domicilio. Di fatto, quindi, il datore di lavoro può produrre rifiuto, motivandolo con ragioni "organizzative". Infatti, in questo caso, a favore del lavoratore disabile si configura giuridicamente solo un interesse legittimo e non un diritto soggettivo insindacabile. In ogni caso è necessario essere in possesso del verbale che certifica lo stato di handicap con connotazione di gravità (articolo 3, comma 3, della Legge 104/1992). Un'ulteriore disposizione prevede che le persone in situazione di handicap "con un grado di invalidità superiore ai due terzi", assunte presso gli enti pubblici come vincitori di concorso o ad altro titolo, abbiano il diritto di scelta prioritaria tra le sedi disponibili. In quest'ultimo caso è il verbale di invalidità civile a rendere possibile tale diritto di scelta. Quanto alle questioni legate agli stranieri va sottolineato, anche qui, che il presupposto per l'ottenimento del diritto in oggetto è costituito dal verbale di handicap con connotazione di gravità (articolo 3, comma 3, Legge 104/1992) e che il momento in cui la scelta viene formulata (all'atto dell'assunzione) rende difficile l'esercizio del diritto in oggetto, in quanto lo straniero appena giunto in Italia non è ancora materialmente in possesso del certificato di handicap. Il rifiuto al trasferimento, diversamente da quanto previsto per la scelta della sede si configura come un vero e proprio diritto soggettivo: la normativa vigente prevede che il lavoratore disabile e quello che assista un familiare con handicap non possano essere trasferiti senza il loro consenso ad altra sede. Anche in questo caso è necessario essere in possesso del certificato di handicap con connotazione di gravità (articolo 3, comma 3, della Legge 104/1992), la cui procedura, come abbiamo visto, risulta maggiormente impegnativa per gli stranieri che vivono in Italia.

### **10.17. Tasse universitarie**

Il Decreto Legislativo n. 68 del 29 Marzo 2012 (art.9, comma 2) statuisce che gli studenti disabili, immatricolati o iscritti agli anni successivi al primo, con un handicap riconosciuto ai sensi dell'art. 3, comma 1 e 3, della Legge 5 febbraio 1992, n. 104, o quelli con invalidità riconosciuta pari o superiore al 66% sono esentati dal pagamento delle tasse universitarie e della tassa regionale per il diritto allo studio. Inoltre, va aggiunto che, ai fini del pagamento delle tasse universitarie può essere fatta valere la condizione economica in base all'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente). Quanto alle questioni correlate agli stranieri, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5

Dicembre 2013, n. 159, (art. 8 c.5) prevede che la condizione economica degli studenti stranieri o degli studenti italiani residenti all'estero venga definita attraverso l'Indicatore della situazione economica equivalente all'estero, che risulta, in questo caso, dalla somma dei redditi percepiti e del 20 per cento dei patrimoni posseduti all'estero. Nella pratica, il combinato disposto delle norme sull'accertamento degli stati invalidanti e di quelle relative al rilascio del permesso per motivi di studio rendono tecnicamente impossibile che lo studente straniero disabile entrato in Italia possa ottenere l'esenzione dal pagamento delle tasse universitarie. Risulta difficoltoso anche l'ottenimento dei supporti allo studio e alla frequenza previsti per gli studenti italiani con disabilità in base alla Legge 17/1999.

## **PARTE SECONDA**

### **MIGRAZIONI E SOGGETTI VULNERABILI**

## CAPITOLO I: LE CATEGORIE “VULNERABILI”

### 1.1 Introduzione

Il termine “vulnerabilità” è spesso utilizzato in modo astratto e generico, ma nel corso degli ultimi anni tale concetto ha assunto una rilevanza sempre crescente<sup>239</sup>. In particolare è vasta la letteratura etico-giuridica sul concetto della vulnerabilità applicato agli individui. A causa della sua natura indefinita e sfuggente, esso è stato definito in alcuni casi, ambiguo<sup>240</sup> o confuso<sup>241</sup>, in altri vacuo<sup>242</sup> o perfino insidioso<sup>243</sup>. Nel linguaggio comune i soggetti vulnerabili sono coloro i quali sono capaci di proteggere i loro interessi solo in misura ridotta o limitata.<sup>244</sup> Chenal<sup>245</sup> sostiene come il concetto di “vulnerabilità” debba essere sempre applicato nello specifico contesto di riferimento. In ogni caso, il concetto è stato oggetto di studio anche da parte della bioetica<sup>246</sup>, come da più parti sottolineato<sup>247</sup>, ma sono numerosi gli autori che negli anni hanno declinato in modo diverso la nozione di “vulnerabilità”. Judith Butler<sup>248</sup>, ad esempio, pone l’accento sulla necessità di limitare le diseguaglianze che aggravano la condizione di vulnerabilità. Tra gli altri risultano

---

239 Longo, M., & Lorubbio, V. Vulnerabilità, rischio e diritti umani tra riflessione sociologica e diritto internazionale.

240 Albertson Fineman, M. (2008). The vulnerable subject: Anchoring equality in the human condition. *Yale JL & Feminism*, 20, 1.

241 Solbakk, J. H. (2011). Vulnerability: A futile or useful principle in healthcare ethics. *The SAGE handbook of health care ethics*. London: SAGE, pp. 228-238.

242 Mackenzie, C., Rogers, W., & Dodds, S. (Eds.). (2014). *Vulnerability: New essays in ethics and feminist philosophy*. Oxford University Press.

243 Furia, A., & Zullo, S. (2020). La vulnerabilità come metodo. *Percorsi di ricerca tra pensiero politico, diritto ed etica*.

244 Atak, I., Nakache, D., Guild, E., & Crépeau, F. (2018). 'Migrants in Vulnerable Situations' and the Global Compact for Safe Orderly and Regular Migration. *Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper*, (273).

245 Chenal, R. (2018). La definizione della nozione di vulnerabilità e la tutela dei diritti fondamentali. *Ars interpretandi*, 23(2), pp. 35-56.

246 Rogers, W. (2014). Vulnerability and bioethics. *Vulnerability: New essays in ethics and feminist philosophy*, pp. 60-87.

247 Scissa, C. (2021). Il Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo dalla prospettiva della vulnerabilità: un’occasione mancata.

248 Butler, J. (2006). *Precarious life: The powers of mourning and violence*. verso.

significativi i contributi di MacIntyre<sup>249</sup>, Neal<sup>250</sup>, Nussbaum<sup>251</sup>, Ricoeur<sup>252</sup>, Schildrick<sup>253</sup> e Turner<sup>254</sup>. Secondo quest'ultimo, il riconoscimento dei diritti umani non sarebbe altro che una risposta alla vulnerabilità biologica dell'individuo. Mentre Standing<sup>255</sup> lega il concetto di vulnerabilità-precarità ad eventi economici quali la globalizzazione e alle conseguenze delle crisi finanziarie. Sulla stessa linea si muove anche Santoro<sup>256</sup> per il quale il concetto sarebbe da mettere in relazione con il liberalismo diffuso. Per Ranci<sup>257</sup> invece esso sarebbe da collegare al concetto di rischio. E secondo Peroni e Timmer neanche i trattati sui diritti umani risultano efficaci al fine della tutela della vulnerabilità.<sup>258</sup> Per alcuni la vulnerabilità sarebbe "ontologica"<sup>259</sup>, insita nell'identità umana o caratteristica degli organismi viventi<sup>260</sup> o ancora nella natura nel suo insieme<sup>261</sup>, per altri sarebbe legata al contesto<sup>262</sup>. Secondo Goodin<sup>263</sup> essa scaturirebbe dalla relazione asimmetrica tra forti e deboli e da ciò ne deriverebbe l'onere delle Istituzioni di proteggere questi ultimi. Ma secondo Hill<sup>264</sup> sarebbe il fallimento delle politiche sociali in ambito statale ad aggravare le vulnerabilità. Per Luhmann<sup>265</sup> sono i sistemi sociali differenziati tra i "Nord" e i "Sud" del mondo ad aggravare le

---

249 MacIntyre, A. C. (1999). *Dependent rational animals: Why human beings need the virtues* (Vol. 20). Open Court Publishing.

250 Neal, M. (2012). "Not gods but animals": human dignity and vulnerable subjecthood. *Liverpool Law Review*, 33(3), pp. 177-200.

251 Nussbaum, M. C. (1992). Human functioning and social justice: In defense of Aristotelian essentialism. *Political theory*, 20(2), pp. 202-246.

252 Hettema, T. L. (2014). Autonomy and its vulnerability: Ricoeur's view on justice as a contribution to care ethics. *Medicine, Health Care and Philosophy*, 17(4), pp. 493-498.

253 Shildrick, M. (2002). *Embodying the monster: Encounters with the vulnerable self*. Sage.

254 Turner, B. S. (2021). *Vulnerability and human rights*. Penn State University Press.

255 Standing, G. (2014). The precariat. *Contexts*, 13(4), pp. 10-12.

256 Santoro, E., & Costa, P. (1999). *Autonomia individuale, libertà e diritti: una critica dell'antropologia liberale*. Ets.

257 Ranci, C. (2002). Fenomenologia della vulnerabilità sociale. *Rassegna italiana di sociologia*, 43(4), pp. 521-552.

258 Peroni, L., & Timmer, A. (2013). Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law. *International Journal of Constitutional Law*, 11(4), pp. 1056-1085.

259 Fulco, R. (2020). Soggettività e potere: ontologia della vulnerabilità in Simone Weil. *Soggettività e potere*, pp. 1-165.

260 Taramundi, D. M. (2016). ¿ Un nuevo paradigma para la igualdad? La vulnerabilidad entre condición humana y situación de indefensión| A new paradigm for equality? Vulnerability as human condition and as a state of defencelessness. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, (34), pp. 205-221.

261 Grompi, A. (2017). *V come vulnerabilità*. Cittadella.

262 Macklin, R. (2003). Bioethics, vulnerability, and protection. *Bioethics*, 17(5-6), pp. 472-486.

263 Goodin, R. E. (1986). *Protecting the vulnerable: A re-analysis of our social responsibilities*. University of Chicago Press.

264 Hill, M., & Bosco, N. (1999). *Le politiche sociali: un'analisi comparata*. Bologna: Il mulino.

265 Braeckman, A. (2006). Niklas Luhmann's systems theoretical redescription of the inclusion/exclusion debate. *Philosophy & social criticism*, 32(1), pp. 65-88.

vulnerabilità di chi vive nelle periferie della modernità. Per Hoffmaster<sup>266</sup> la vulnerabilità sarebbe il risultato della perdita di tre elementi : la perdita di opportunità a vivere meglio, la perdita di abilità a vivere bene e nel caso estremo la perdita della vita stessa. In ambito internazionale, in ogni caso la tutela dei diritti umani si è principalmente concentrata sui disabili (Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006), mentre per ciò che concerne i migranti la considerazione di persone vulnerabili non è affatto pacifica. <sup>267</sup> In ambito nazionale la tematica riguardante i cosiddetti “soggetti vulnerabili” ha trovato sostanza nel Decreto Legislativo n.142/2015 che, nel fissare norme relative all’accoglienza della domanda di protezione internazionale, ha introdotto per la prima volta la condizione di “vulnerabilità” del soggetto richiedente. E se tale decreto, ha suscitato dubbi di legittimità costituzionale in alcuni punti di seguito trattati, ha il merito di classificare nell’ambito dei flussi migratori le categorie dei soggetti “ vulnerabili” e di prevedere per essi l’attivazione di servizi speciali nei centri di accoglienza. Successivamente il Decreto-Legge 13/2017 introduce significative modifiche al decreto precedente con l’istituzione presso le Corti d’Appello dei Tribunali ordinari, di sezioni specializzate in materia di immigrazione e protezione internazionale. Anche in questo decreto la dottrina ha evidenziato diverse problematiche successivamente esposte, che adombrano la sua incostituzionalità, in quanto essa ritiene che violando i diritti fondamentali dell’individuo il decreto si ponga in contrasto con i relativi articoli della Costituzione. Sui diritti dei soggetti richiedenti protezione incide ancora più pesantemente il Decreto-Legge 113/2018 che eliminando la protezione umanitaria e modificando le disposizioni riguardanti la domanda di asilo, ha generato un grave problema di legittimità costituzionale e di rispetto delle Convenzioni internazionali.

## 1.2. Il Decreto Legislativo 142/2015

Il Decreto n. 142/2015 “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” fissa, dunque, norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nel territorio italiano. Si tratta di apolidi e cittadini di Stati non appartenenti all’Unione Europea ed eventualmente dei familiari inclusi nella domanda di protezione, esattamente dei soggetti inseriti nel nucleo familiare del richiedente prima del suo arrivo in Italia e che si trovino già in Italia, principalmente coniuge, figli minori, o minori affidati al richiedente. Le misure di accoglienza si applicano a partire dal momento in cui questi ultimi manifestano la volontà di richiedere tale protezione. Il decreto non si applica nell’ipotesi in cui sono già operative misure di protezione temporanea. La richiesta di protezione internazionale è presentata presso gli uffici di polizia, i quali provvederanno a informare il richiedente sulle condizioni di accoglienza generalmente tramite un opuscolo nella lingua indicata dal richiedente o ove fosse necessario avvalendosi dell’ausilio di un interprete o mediatore culturale.<sup>268</sup> Allo straniero richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per la durata di sei mesi ma rinnovabile fino all’esito della decisione sulla domanda. La ricevuta che attesta la richiesta di protezione internazionale, rilasciata contestualmente

---

<sup>266</sup> Hoffmaster, B. (2006). What does vulnerability mean? *Hastings Center Report*, 36(2), 38-45.

<sup>267</sup>La Spina, E. (2013). *Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios: Alcance y limitaciones*.

<sup>268</sup> Genesin, S. (2017). *Il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo in Italia* (Bachelor's thesis, Università Ca'Foscari Venezia).

alla verbalizzazione della domanda, costituisce permesso di soggiorno provvisorio. All'atto della domanda il richiedente comunicherà il proprio domicilio, così come è tenuto a comunicare successivamente ogni eventuale mutamento di quest'ultimo alla questura competente ai fini del rinnovo del permesso. Per il richiedente inserito in centri o strutture di accoglienza l'indirizzo del centro costituisce il domicilio valevole agli effetti della notifica e di ogni altra comunicazione di atti relativi al procedimento di esame della domanda. Il Prefetto competente in base al luogo di presentazione della domanda può stabilire con atto motivato un'area geografica dove il richiedente può circolare, mentre è competenza del questore disporre in taluni casi il trattenimento del richiedente con atto scritto, motivato e comunicato all'interessato nella lingua indicata da quest'ultimo. Il Tribunale competente, in composizione monocratica provvederà all'eventuale convalida dell'atto di trattenimento. Il richiedente, personalmente o a mezzo difensore, ha facoltà di presentare memorie o deduzioni. Il trattenimento e la sua proroga non possono protrarsi oltre il tempo strettamente necessario all'esame della domanda di protezione. Lo straniero detenuto nei centri di identificazione e di espulsione, ai sensi dell'art. 14 del Testo Unico 286/98, riceve, a cura del gestore di tali strutture, informazioni sulla possibilità di richiedere protezione internazionale. Nel caso in cui il richiedente è destinatario di un provvedimento di espulsione il termine per la partenza volontaria è sospeso per il tempo che occorre all'esame della domanda. Al richiedente trattenuto è garantito un trattamento che assicura piena dignità e assistenza. E' inoltre consentito l'accesso ai centri menzionati e la possibilità di colloquio con i richiedenti ai rappresentanti dell'UNHCR o di organizzazioni che operano per conto di quest'ultimo, ai ministri di culto, ai familiari e agli avvocati del richiedente. Non possono essere trattenuti in tali centri i richiedenti le cui condizioni di salute sono incompatibili con il trattenimento. E' assicurata anche la verifica periodica della sussistenza di condizioni di vulnerabilità che richiedono misure di assistenza particolari. Il sistema di accoglienza per i richiedenti asilo si articola nelle fasi della prima e della seconda accoglienza in un quadro di coordinamento a livello nazionale e regionale<sup>269</sup>, mentre le funzioni di soccorso, prima assistenza e identificazioni continuano a essere svolte da strutture temporanee allestite, ai sensi del Decreto-Legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, nella Legge 29 dicembre 1995, n. 563. Lo straniero è accolto nei centri di prima accoglienza istituiti dal Governo italiano per far fronte alle esigenze connesse con la prima accoglienza e per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della sua posizione giuridica. La gestione di tali strutture può essere affidata, seguendo le procedure dei contratti pubblici, anche ad Enti Locali o a Enti pubblici o privati che operano nel campo dell'assistenza sociale. Spetta al Prefetto competente, dopo aver sentito il Dipartimento per le libertà civili e per l'immigrazione costituito presso il Ministero dell'Interno, inviare il richiedente nelle strutture di prima accoglienza. Quest'ultimo è accolto per il tempo necessario all'espletamento delle operazioni di identificazione, ove non fossero state completate in precedenza, ed all'avvio della procedura di esame della domanda, nonché per l'accertamento delle condizioni di salute diretto a verificare la sussistenza di situazioni di vulnerabilità. Espletati tali adempimenti lo straniero viene trasferito nelle strutture di seconda accoglienza. Se non vi sono posti disponibili in tali strutture il richiedente protezione rimane nei centri di prima accoglienza solo per il tempo strettamente necessario al trasferimento. Il richiedente in situazione di "vulnerabilità"<sup>270</sup> è trasferito in via prioritaria nelle strutture di seconda accoglienza. Quanto alle modalità di accoglienza nei centri costituiti a tal fine sono assicurati il rispetto della sfera privata, comprese le differenze di genere e le esigenze connesse all'età, la tutela della salute fisica e mentale dei richiedenti, l'unità dei nuclei familiari composti da coniugi e da parenti entro il primo grado, l'apprestamento delle misure

---

269 Gelosa, M. C. (2017). *I Tempi dello Sprar*. Studio sui tempi dei percorsi di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati (Bachelor's thesis, Università Ca'Foscari Venezia).

270 Caroppo, E., Del Basso, G., & Brogna, P. (2014). Trauma e vulnerabilità nei migranti richiedenti protezione internazionale. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 22(43), 99-116.

necessarie per i soggetti in situazione di “vulnerabilità”. Sono altresì adottate misure idonee a prevenire ogni forma di violenza e a garantire la sicurezza e la protezione dei richiedenti. E’ consentita l’uscita dai centri nelle ore diurne ma vi è l’obbligo di rientro nelle ore notturne. Può essere autorizzato dal Prefetto un permesso temporaneo di allontanamento dal centro per rilevanti motivi personali o per motivi attinenti all’esame della domanda. Il provvedimento di diniego alla richiesta di autorizzazione all’allontanamento è motivato e comunicato all’interessato. L’allontanamento ingiustificato comporta la revoca delle condizioni di accoglienza. Il personale che opera nei centri è adeguatamente formato ed ha l’obbligo di riservatezza su informazioni e dati riguardanti i richiedenti presenti nel centro. Il Prefetto può disporre, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione del Ministero dell’interno, nei casi in cui è esaurita la disponibilità nelle strutture di prima<sup>271</sup> e di seconda accoglienza, con misure straordinarie l’accoglimento del richiedente in strutture temporanee appositamente allestite. Tali strutture sono individuate dal Prefetto, sentito l’Ente Locale nel cui territorio sono situate, sempre secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici. La permanenza nelle strutture temporanee è limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nei centri di prima e di seconda accoglienza. In relazione alle peculiarità delle varie tipologie di centro, saranno assicurati livelli di accoglienza uniformi all’interno del territorio nazionale tramite la predisposizione di schemi di capitolati di gara d’appalto per la fornitura dei beni e dei servizi indispensabili al funzionamento dei centri menzionati. Sono individuate anche forme di partecipazione e di coinvolgimento dei richiedenti nello svolgimento della vita di tali strutture. Nell’ambito del sistema SPRAR gli Enti Locali predispongono misure di accoglienza finanziate con il Fondo istituito dal Ministero dell’Interno ai sensi del Decreto-Legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla Legge 28 febbraio 1990, n. 39. Si tratta di un contributo di prima assistenza per un periodo non superiore a quarantacinque giorni in favore dei richiedenti privi di mezzi di sussistenza che presentino domanda. La valutazione dell’insufficienza dei mezzi di sussistenza è effettuata dalla Prefettura. Gli Enti Locali presentano domande di contributo per la realizzazione dei progetti di accoglienza in favore dei richiedenti, anche di quelli portatori di esigenze particolari, cioè in situazione di “vulnerabilità”. Le misure di accoglienza sono garantite per la durata del procedimento di esame della domanda da parte della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale e in caso di rigetto, fino alla scadenza del termine per l’impugnazione della decisione. Presso il già citato Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione del Ministero dell’Interno è insediato il Tavolo di coordinamento nazionale con il compito di individuare le linee di indirizzo e predisporre la programmazione degli interventi diretti a ottimizzare il sistema di accoglienza nonché di fissare i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità di accoglienza. Salva la previsione di un termine più breve, il Tavolo predispone annualmente, un Piano nazionale per l’accoglienza sulla base delle previsioni di arrivo per il periodo considerato individuando il fabbisogno dei posti da destinare a finalità di accoglienza. Le linee di indirizzo e di programmazione predisposte dal Tavolo nazionale sono attuate a livello territoriale attraverso Tavoli di coordinamento regionale insediati presso le Prefetture che individuano i criteri di ripartizione, all’interno della Regione, dei posti da destinare alle finalità di accoglienza.

### **1.3 “Il trattenimento” e i dubbi di legittimità costituzionale**

Nonostante il decreto segni un indiscusso passo in avanti nel riconoscimento e nella tutela dei soggetti “vulnerabili” nell’ambito dei flussi migratori, esso ha sollevato dei dubbi di legittimità

---

<sup>271</sup> Bolzoni, M., & Donatiello, D. (2018). Prima accoglienza: obiettivo inclusione.

costituzionale<sup>272</sup> in alcune sue parti, in particolar modo in ordine all'art. 6 riguardante "il trattenimento". Al comma 1 si stabilisce il principio generale che il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda, ma avvalendosi di alcune facoltà consentite dalla Direttiva UE, si stabiliscono anche alcune ipotesi di trattenimento del richiedente asilo. Si tratta di ipotesi di trattenimento facoltativo in quanto possono essere disposte caso per caso dal Questore, con atto scritto, motivato e tradotto in una lingua comprensibile. Il trattenimento è disposto nei confronti del richiedente che si trovi nelle seguenti situazioni:

- richiedente che ha commesso i reati gravi (crimini contro l'umanità, azioni contrarie ai principi delle Nazioni Unite o comunque reati gravi di diritto comune commessi prima di entrare nel territorio nazionale);
- richiedente che costituisca un pericolo per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o in condizioni di pericolosità sociale in cui sarebbero applicabili le misure di prevenzione o sospettato di operare con organizzazioni terroristiche;
- richiedente che è ritenuto pericoloso per la sicurezza nazionale, per l'ordine pubblico o comunque per la pubblica sicurezza perché destinatario di una misura di prevenzione;
- straniero che al momento della presentazione della domanda era già trattenuto in un centro di identificazione ed espulsione ai fini dell'esecuzione di un provvedimento di respingimento o di espulsione;
- richiedente considerato "a rischio di fuga" nelle more della decisione sulla domanda.

Va sottolineato che in ognuna di tali ipotesi è sempre possibile ricorrere a misure meno coercitive del trattenimento nel Centro di identificazione ed espulsione quali l'obbligo di dimora o l'obbligo di presentarsi periodicamente ad un ufficio di polizia. La durata massima del trattenimento ai fini dell'esame della domanda di protezione internazionale è fissata in un periodo massimo complessivo di 12 mesi. Tale termine, dunque, fissa una durata massima ma la Direttiva UE 2013/33 prevede che il richiedente asilo "sia trattenuto solo per un periodo il più breve possibile". In ogni caso, sussiste una sproporzione tra la durata massima del trattenimento ordinario dello straniero espellendo (3 mesi) e la durata massima dell'ulteriore periodo di trattenimento del richiedente asilo (12 mesi). Tale sproporzione appare di dubbia legittimità costituzionale, quale violazione irragionevole del principio di eguaglianza previsto dall'art. 3 Cost., costituendo un trattamento discriminatorio che sembra comunque ingiustificato. Ma oltre alla sproporzione costituita dalla durata complessiva abnorme del trattenimento emergono altri due ulteriori profili di dubbia costituzionalità. Il primo emerge dalla lettura dello stesso art. 6, c. 6 del decreto che fissa delle ulteriori scansioni temporali in ordine alla procedura di trattenimento, ma tali termini non sono nella piena disponibilità del giudice, nei limiti tassativi stabiliti dalla norma legislativa, come esigono la riserva di legge assoluta e la riserva di giurisdizione previste dall'art. 13 Cost., costituendo tali riserve il presupposto per ogni provvedimento restrittivo della libertà personale. Essi, al contrario, sono in realtà strettamente collegati ai tempi e alle proroghe della procedura amministrativa di esame della domanda e decisi caso per caso, con modalità sostanzialmente insindacabili, dalla Commissione territoriale anche nel caso di procedura accelerata per i richiedenti per i quali sia stato già disposto il trattenimento. Pertanto, si ritiene che trattasi di una norma incostituzionale per la sostanziale violazione dei requisiti minimi previsti dall'art. 13 Cost. per ogni restrizione della libertà personale. Il secondo si evince dalla lettura dello stesso comma dove si legge che il trattenimento è disposto per tutto il tempo in cui il

---

<sup>272</sup> Morandi, N., & Schiavone, G. (2015). Analisi delle norme in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e di procedura per il riconoscimento della protezione internazionale alla luce dell'entrata in vigore del D. Lgs. n. 142/2015. *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3(3/4), 84-116.

richiedente è autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato in conseguenza del ricorso giurisdizionale, il che costituisce di fatto un indiretto disincentivo all'esercizio del diritto alla difesa previsto dall'art. 24 Cost. e contrasta con l'effettivo ricorso alla difesa del richiedente asilo che è prescritto dalla Direttiva UE menzionata.

#### 1.4 I soggetti “vulnerabili”

Il Decreto Legislativo n.142/2015 “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” individua, quindi, nell'ambito dei flussi migratori, alcune categorie di soggetti e li cataloga come “vulnerabili”<sup>273</sup>. Si tratta di soggetti portatori di esigenze e bisogni particolari per cui hanno diritto ad un'assistenza specifica fin dalla prima fase dell'accoglienza che non si limita solo a questo primo momento. Il decreto nello specifico classifica come categorie “vulnerabili”, i disabili, i minori, i minori non accompagnati, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone vittime di tortura, di stupri o di altra forma di violenza fisica, psicologica o sessuale, anche legata agli orientamenti sessuali o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali. Nei centri di prima accoglienza sono previsti e attivati servizi speciali di accoglienza per le persone vulnerabili portatrici di esigenze particolari, anche in collaborazione con la Azienda Sanitaria Locale competente per territorio. Tali servizi garantiscono misure assistenziali particolari ed un adeguato supporto psicologico. Ove possibile, i richiedenti portatori di esigenze particolari sono alloggiati insieme ai parenti adulti già presenti nelle strutture di accoglienza. Personale qualificato provvede ad una valutazione iniziale e ad una verifica periodica della sussistenza di esigenze particolari.<sup>274</sup> La sussistenza di queste ultime è comunicata dal gestore del centro alla prefettura per apprestare, eventualmente, particolari garanzie procedurali che si rendessero necessarie. Ai richiedenti protezione internazionale che vengano identificati come vittime della tratta di esseri umani si applica il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale già previsto dal T.U. 286/98, mentre le persone che hanno subito danni in conseguenza di torture, stupri o altri gravi atti di violenza accedono ad assistenza o cure mediche e psicologiche appropriate. A tal fine, il personale sanitario riceve una specifica formazione ed è tenuto all'obbligo di riservatezza. Per ciò che concerne i minori, il decreto dispone che nell'ambito dell'applicazione delle misure di accoglienza previste, si ritiene assicurare condizioni di vita adeguate alla minore età, con particolare riguardo alla protezione, al benessere ed allo sviluppo anche sociale del minore, mettendo al centro il suo superiore interesse in conformità a quanto previsto dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 20 Novembre 1989 (ratificata dalla Legge 27 maggio 1991, n. 176). Per garantire la loro tutela i figli minori dei richiedenti e i richiedenti minori sono alloggiati con i genitori, con i fratelli minori non coniugati o con altro adulto legalmente responsabile ed inoltre si assicurano servizi destinati alle esigenze dei minori stessi, comprese le attività ricreative. Per quanto riguarda i minori richiedenti protezione internazionale o i minori figli di richiedenti protezione internazionale, essi sono soggetti all'obbligo scolastico e accedono ai corsi e alle iniziative per l'apprendimento della lingua italiana, secondo quanto prescritto dal T.U. 286/98. Gli operatori che si occupano dei minori sono in possesso di

---

273 DALL'ACCOGLIENZA, A. I. D. M. LE NUOVE POLITICHE MIGRATORIE: DALL'ACCOGLIENZA ALL'INTEGRAZIONE DEI MIGRANTI ED IN PARTICOLARE DELLE CATEGORIE CC. DD. VULNERABILI. V corso di formazione per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia (2017).

274 Marchese, E. (2022). Prova e accertamento della vulnerabilità nel sistema europeo di protezione internazionale. *Rivista di filosofia del diritto*, 11(1), 159-180.

qualifica idonea o ricevono una specifica formazione e sono soggetti all'obbligo di riservatezza sui dati e le informazioni riguardanti i minori. Il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione costituito presso il Ministero dell'interno svolge, anche tramite le prefetture, attività di controllo e monitoraggio della gestione delle strutture di accoglienza citate. A tal fine le prefetture potranno avvalersi anche dei servizi sociali del comune.<sup>275</sup> Le attività di controllo e monitoraggio hanno come oggetto la verifica della qualità dei servizi erogati e il rispetto dei livelli di assistenza e accoglienza fissati da precedenti fonti normative, con particolare riferimento ai servizi destinati alle categorie vulnerabili, nonché le modalità di affidamento dei servizi di accoglienza a soggetti terzi da parte degli Enti locali che partecipano alla ripartizione delle risorse del già citato Fondo istituito dal Ministero dell'interno ai sensi del Decreto-Legge 30 dicembre 1989, n. 416 e convertito, con modificazioni, dalla Legge 28 febbraio 1990, n. 39. Nello svolgimento delle attività di controllo e monitoraggio il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno si avvale di qualificate figure professionali, selezionate anche tra funzionari della pubblica amministrazione in posizione di collocamento a riposo, fermo restando il ruolo delle organizzazioni internazionali o intergovernative. Per far fronte ai relativi oneri si utilizzeranno le risorse dello stesso Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione disponibili secondo la legislazione vigente comprese quelle a tal fine destinate nell'ambito dei fondi europei. Il Decreto 142 prevede, inoltre, l'assistenza sanitaria per i richiedenti con le modalità previste dal Decreto 286/98, mentre per quanto riguarda il permesso di soggiorno dei richiedenti asilo consente di svolgere attività lavorativa, qualora siano trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, se il procedimento di esame della domanda non è concluso ed il ritardo non può essere attribuito al richiedente. I richiedenti asilo nell'ambito delle misure di accoglienza predisposte, possono frequentare corsi di formazione professionale, qualora fossero previsti dal programma dell'ente locale<sup>276</sup> redatto per l'accoglienza del richiedente. Il permesso di soggiorno per richiesta asilo non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

### **1.5 Il provvedimento di revoca delle misure di accoglienza**

In ordine alle condizioni di accoglienza il Prefetto della provincia ne dispone, con proprio motivato decreto, la revoca in caso di:

- mancata presentazione presso la struttura individuata ovvero abbandono del centro di accoglienza da parte del richiedente, senza preventiva motivata comunicazione alla prefettura. In tale ipotesi, il gestore del centro è tenuto a comunicare, immediatamente, alla prefettura la mancata presentazione o l'abbandono della struttura da parte del richiedente. Se il richiedente asilo è rintracciato o si presenta volontariamente alle Forze dell'ordine o al centro di accoglienza di assegnazione, il prefetto competente per territorio può disporre, con provvedimento motivato, sulla base degli elementi addotti dal richiedente, l'eventuale ripristino delle misure di accoglienza. Il ripristino è disposto soltanto se la mancata presentazione o l'abbandono sono stati causati da forza maggiore o caso fortuito o comunque da gravi motivi personali;
- presentazione di una domanda reiterata;

---

<sup>275</sup> CAMPOMORI F., *Le politiche per i rifugiati in Italia: dall'accoglienza all'integrazione. Missione impossibile*, cit., pp. 20 e ss

<sup>276</sup> L'articolo 118, comma 1 recita che "*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.*". Tra queste certamente vi rientra l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

- mancata presentazione del richiedente all'audizione davanti all'organo di esame della domanda;
- accertamento della disponibilità da parte del richiedente di mezzi economici sufficienti. Nel caso si verifichi questa eventualità il richiedente è tenuto a rimborsare i costi sostenuti per le misure di cui ha indebitamente usufruito;
- violazione grave o ripetuta delle regole delle strutture in cui è accolto da parte del richiedente asilo, compreso il danneggiamento doloso di beni mobili o immobili ovvero comportamenti gravemente violenti. In questo caso, il gestore del centro trasmette alla prefettura una relazione sui fatti che possono dare luogo all'eventuale revoca entro tre giorni dal loro verificarsi.

Il provvedimento di revoca delle misure di accoglienza ha effetto dal momento della sua comunicazione. Tale atto è portato alla conoscenza anche del gestore del centro. Avverso il provvedimento di revoca è ammesso ricorso al Tribunale amministrativo regionale competente. Quando la sussistenza dei presupposti per la valutazione di pericolosità del richiedente emerge successivamente all'invio nelle strutture di accoglienza indicate nel presente decreto, il prefetto dispone la revoca delle misure di accoglienza e ne dà comunicazione al questore per l'adozione dei relativi provvedimenti di trattenimento. Per quanto riguarda i soggetti ritenuti "vulnerabili", già il T. U. 286/98 afferma che l'eventuale respingimento di persone ritenute appartenenti a tale categoria va effettuato tenendo conto delle specifiche condizioni personali. La già citata sentenza della Corte di Cassazione n. 38041 del 31/07/2017, nel bloccare l'espulsione di un immigrato irregolare in condizione di disabilità, ha statuito che le norme del suddetto Testo Unico vanno interpretate alla luce dei principi fissati dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo e dalla Corte Costituzionale. La Suprema Corte ha, inoltre, chiarito che nell'esame dei ricorsi proposti da parte di migranti irregolari e disabili avverso i provvedimenti di espulsione, vanno valutati i singoli casi e tenuti presenti i principi di carattere umanitario posti a tutela delle categorie vulnerabili. L'esistenza di quest'ultima categoria dimostra ancora una volta come la realtà migratoria sia argomento delicato e peculiare e che essa non sia costituita da meri numeri da gestire ma da persone a cui sono connessi diritti fondamentali.

## **1.6. Il Decreto Legislativo 142/2015: la dottrina**

All'interno del fenomeno migratorio, dunque, meritano una particolare attenzione e delle particolari cautele tutte quelle persone che possono essere considerate come appartenenti alle cosiddette "categorie vulnerabili". L'intervento normativo completa il recepimento delle principali norme di revisione del Sistema europeo di asilo ed interviene a breve distanza dall'approvazione della Commissione europea di un secondo gruppo di misure normative in materia di asilo in attuazione dell'Agenda europea sull'immigrazione e l'asilo<sup>277</sup> presentata dalla Commissione Europea nel Maggio 2015. La riconduzione del sistema a dinamiche tipiche di una gestione ordinaria rappresenta l'obiettivo principale dell'organizzazione delle diverse misure di accoglienza delineate dal Decreto Legislativo n. 142/2015, che afferma esplicitamente l'obiettivo della realizzazione di un Sistema unico che veda nel Sistema di accoglienza territoriale (art. 14) la forma ordinaria di gestione, rispetto alla quale le misure straordinarie CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria) o CPA (Centri di prima

---

<sup>277</sup> Morandi, N., & Schiavone, G. (2015). Analisi delle norme in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e di procedura per il riconoscimento della protezione internazionale alla luce dell'entrata in vigore del d. lgs. n. 142/2015. Diritto, immigrazione e cittadinanza.

accoglienza) devono porsi quali eccezioni temporalmente limitate<sup>278</sup>. Il decreto fornisce anche un coordinamento di compiti tra i vari livelli di governo<sup>279</sup>. Va però fatto notare che la messa a regime della struttura prevista dal Decreto Legislativo n. 142/2015 è stata ritardata dall'incremento veloce e consistente dei flussi di quegli anni che hanno evidenziato determinate fragilità del sistema<sup>280</sup>. Il decreto in questione ha il merito, in ogni caso, di superare l'ottica emergenziale che non consente una adeguata programmazione degli interventi né la attuazione di una accoglienza integrata e universale che abbia come finalità il rafforzamento della autonomia individuale e della integrazione sociale della persona per giungere ad una effettiva realizzazione di un "Sistema unico"<sup>281</sup> dell'accoglienza. Ma a tale decreto non sono mancate aspre critiche da parte di alcuni settori in quanto reo di aver istituzionalizzato la discriminazione tra migranti economici e richiedenti asilo<sup>282</sup> e rifugiati<sup>283</sup>. Ma l'attenzione a categorie vulnerabili come disabili, persone affette da gravi malattie o disturbi mentali, donne, anziani, minori, minori non accompagnati<sup>284</sup>, vittime di tratta<sup>285</sup>, vittime di tortura, stupri o altra forma di violenza fisica, psicologica o sessuale, vittime di mutilazioni genitali, fa sì che esso rappresenti una tappa importante nel rispetto dei soggetti più deboli nell'ambito dei flussi migratori.

### **1.7. Le modifiche introdotte con il Decreto-Legge 13/2017**

Alla luce dell'approvazione delle "Disposizioni di attuazione della Direttiva 2013/33 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale", il Decreto-Legge n.13 del 17 Febbraio 2017 (conosciuto anche come decreto Minniti, dal nome del Ministro dell'Interno di cui porta la firma) introduce alcune significative modifiche al Decreto 142/2015. In particolare vengono istituiti presso i Tribunali ordinari ove hanno sede le Corti di Appello, sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. Vengono inoltre disciplinate le materie di competenza di tali Sezioni Speciali. Esse sono chiamate a dirimere controversie:

- in materia di mancato riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio nazionale in favore di cittadini degli Stati dell'UE e dei loro familiari;
- aventi ad oggetto l'impugnazione del provvedimento di allontanamento dei cittadini degli Stati dell'UE e dei loro familiari per motivi di sicurezza nonché i relativi procedimenti di convalida;

---

278 Virzi, F. (2015). La logica dell'accoglienza: commento al d. lgs. n. 142/2015. Diritto, immigrazione e cittadinanza, 3(3/4), 117-141.

279 F. Biondi Dal Monte, La disciplina del diritto d'asilo. Il quadro italiano, in Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'"emergenza immigrazione"

280 Tavolo di coordinamento nazionale, Piano accoglienza 2016, p. 11.

281 C. Marchetti, Rifugiati e migranti forzati in Italia. Il pendolo tra "emergenza" e "sistema", in *Revista Interdiscipl. Mobil. Hum.*, n. 43, 2014, pp. 53-70,

282 Marchesi, A. (2008). Diritto di asilo e procedure di riconoscimento del diritto all'asilo: brevi considerazioni. Diritto di asilo e procedure di riconoscimento del diritto all'asilo, 1000-1010.

283 VERZOTTI, C. IL SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI–SPRAR–.

284 Laurano, P. (2016). Minori migranti: nuovi protagonisti della mobilità contemporanea. Welfare e ergonomia.

285 Giannini, S. (2018). Vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale richiedenti protezione internazionale in Italia. Criticità e pratiche nel sistema di asilo italiano (Bachelor's thesis, Università Ca'Foscari Venezia).

- in tema di riconoscimento della protezione internazionale, per i procedimenti di convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale;
- relative al riconoscimento della protezione umanitaria;
- in materia di diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari, nonché relative agli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare;
- aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale;
- aventi ad oggetto liti in materia di accertamento dello stato di apolidia e dello stato di cittadinanza italiana.

Il Tribunale giudica in composizione monocratica in tutte le controversie citate, tranne che per le liti in materia di riconoscimento della protezione internazionale e di quelle aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale, nelle quali giudica in composizione collegiale. Per ciò che attiene alla competenza territoriale si considera competente la Sezione specializzata nella cui circoscrizione ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato. Se il ricorrente si trova in una struttura di accoglienza governativa o in una struttura del sistema di protezione ovvero trattenuto in un centro di accoglienza, si ha riguardo al luogo in cui ha sede il centro o la struttura. Relativamente alle cause riguardanti l'accertamento dello stato di apolidia e dello stato di cittadinanza italiana, esse sono assegnate facendo riferimento al luogo in cui l'attore ha dimora. Nel Decreto 13/2017 viene previsto anche che le Sezioni specializzate siano composte da giudici scelti tra magistrati in possesso di specifiche competenze. Viene data preferenza ai giudici che siano già stati addetti alla trattazione di procedimenti nelle materie di competenza delle Sezioni medesime per almeno due anni e a quelli che hanno partecipato ad appositi corsi di formazione organizzati dalla Scuola superiore della magistratura, in collaborazione con l'ufficio europeo di sostegno per l'asilo e con l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati. E' valutata positivamente anche la conoscenza della lingua inglese o francese. I magistrati assegnati alla Sezione specializzata sono tenuti nei 3 anni successivi a partecipare almeno una volta l'anno a corsi di formazione professionale.

Nel biennio successivo al primo triennio, sarà obbligatoria la partecipazione ad almeno un corso di aggiornamento professionale. Sarà il Consiglio Superiore della Magistratura ad occuparsi dell'organizzazione delle Sezioni Specializzate. In ordine ai trattenimenti il decreto dispone la partecipazione del richiedente protezione internazionale all'udienza di convalida, tramite un collegamento audiovisivo tra l'aula d'udienza e il centro in cui quest'ultimo è trattenuto, con modalità tali da assicurare la reciproca visibilità delle persone presenti in entrambi i luoghi e la contestuale possibilità di udire quanto vi viene detto. E' sempre consentito al difensore di essere presente nel luogo ove si trova il richiedente. In quest'ultimo luogo sarà presente anche un operatore della polizia di Stato che attesta l'identità del richiedente dando atto che non sono posti impedimenti o limitazioni all'esercizio dei diritti e delle facoltà a lui spettanti. Egli, in caso di audizione del richiedente, adotterà le cautele del caso per assicurarne la regolarità e al termine delle operazioni redigerà apposito verbale. Il decreto introduce anche la possibilità di utilizzare i richiedenti protezione internazionale in attività di utilità sociale. I prefetti promuovono d'intesa con i Comuni l'impiego dei richiedenti protezione internazionale in attività di utilità sociale in favore delle comunità locali nel rispetto delle disposizioni normative vigenti. A tal fine i prefetti elaborano strategie congiunte con i Comuni e con le organizzazioni del terzo settore stipulando anche protocolli d'intesa. Anche i Comuni possono

predisporre in collaborazione con tali organizzazioni appositi progetti da finanziare con le risorse europee destinate al settore dell'immigrazione e dell'asilo.

### **1.8. Il Decreto Legge 13/2017: dottrina e giurisprudenza**

Il D.L. 13/2017 convertito con modifiche nella Legge 46 dello stesso anno ha sollevato diverse problematiche ed è stato quindi oggetto di rilievi critici provenienti da una parte della dottrina. Occorre prima di tutto ricordare che il Governo italiano nel Febbraio del 2017 oltre ad approvare il decreto menzionato ha proceduto quasi contestualmente anche all'emanazione di un altro decreto legge, il Decreto n.14 in materia di sicurezza delle città. Tutto ciò, secondo alcuni, lascerebbe già intravedere una volontà di uniformare la propria modalità di approccio nella trattazione di due distinte problematiche, quali sono il contrasto all'immigrazione irregolare e i procedimenti in materia di protezione internazionale e le norme sulla sicurezza delle città.<sup>286</sup>In effetti, già in passato, il legislatore domestico ha palesato tale modalità di approccio con provvedimenti quali il Pacchetto di sicurezza 2008-2009 e gli atti che lo componevano, tra questi ultimi, la Legge n. 94 del 2009 "*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*" che individuava tra le cinque macro aree di intervento l'immigrazione clandestina, identificando di fatto fenomeni diversi tra loro. Tale Pacchetto sembra introdurre "politiche di polizia di stranieri"<sup>287</sup>mediante interventi finalizzati all'espulsione penale ed amministrativa e all'introduzione di figure di reato connesse all'ingresso ed al soggiorno irregolare.

### **1.9. L'aggravante di clandestinità**

Ma elemento simbolo di tale tendenza normativa resta l'introduzione nell'ordinamento, dell'aggravante di clandestinità, (con il Decreto-Legge 92/2008) in seguito dichiarata incostituzionale. In base ad essa, il reato commesso da uno straniero illegalmente presente nel territorio italiano doveva essere punito con una pena aumentata fino ad un terzo rispetto allo stesso reato commesso da un cittadino italiano o da uno straniero legalmente presente.

Nello specifico, trattandosi di aggravante comune, essa si applicava sia ai reati delittuosi che a quelli contravvenzionali, a quelli dolosi come a quelli colposi. Ma tale norma per la sua natura soggettiva e discriminatoria si poneva in diretto contrasto con i principi cardine dell'ordinamento penale,<sup>288</sup> comportando una irragionevole disparità di trattamento fra colpevoli dello stesso reato e prescindendo da una oggettiva valutazione di pericolosità, dava rilievo unicamente alla condizione personale del reo. In tal modo, si dava vita ad un regime penale differenziato, incompatibile con il sistema vigente che, in virtù di quanto sancito in Costituzione, dovrebbe essere incentrato esclusivamente sulla sostanza del fatto e della condotta. Inoltre, altra parte della dottrina sottolinea come l'iter che disciplina il nuovo reato va ad intrecciarsi con il procedimento di allontanamento amministrativo già previsto da precedenti normative, finendo per costituire una sorta di doppione e rendere l'intera materia ancora più complicata e tortuosa. In ogni caso, sull'aggravante di clandestinità si è pronunciata la Corte Costituzionale con la sentenza n. 249 del 2010. Con quest'ultima il giudice delle

---

<sup>286</sup> Amorosi, M. C. (2017) Le nuove disposizioni in materia di immigrazione: il decreto n. 13 del 2017 e il consolidarsi di un paradigma discriminatorio nella gestione del fenomeno migratorio, op.cit.

<sup>287</sup> Sirianni, G. (1999). La polizia degli stranieri. Giappichelli.

<sup>288</sup> Bascherini, G. (2012). A proposito delle più recenti riforme in materia di trattenimento dello straniero nei centri di identificazione ed espulsione. Associazione italiana dei costituzionalisti, (1).

leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma per violazione degli artt. 3, co. 1 e 25, co. 2 Cost. Nella sentenza si afferma che *«non potrebbe essere ritenuta ragionevole e sufficiente, d'altra parte, la finalità di contrastare l'immigrazione illegale, giacché questo scopo non potrebbe essere perseguito in modo indiretto, ritenendo più gravi i comportamenti degli stranieri irregolari rispetto ad identiche condotte poste in essere da cittadini italiani o comunitari. Si finirebbe infatti per distaccare totalmente la previsione punitiva dall'azione criminosa contemplata nella norma penale e dalla natura dei beni cui la stessa si riferisce»*. Per la Consulta, infatti, la circostanza che la particolare disciplina dell'aggravante non sia applicabile ai cittadini comunitari rende quest'ultima, conseguenza dello status soggettivo del reo, costituendo un'irragionevole disparità di trattamento, contrastante con l'articolo 3, comma 1 della Costituzione. Il legislatore non può, quindi, a parere della Corte *«introdurre automaticamente e preventivamente un giudizio di pericolosità del soggetto responsabile»*. In tal modo sembra che la Corte abbia voluto lanciare un monito affinché il legislatore ponga rimedio al carattere discriminatorio della sua politica in materia, anche se con una successiva sentenza (n. 250/2010) relativa al reato di ingresso e soggiorno illegale, la Consulta ha respinto le censure riguardanti la legittimità costituzionale della scelta di penalizzare l'ingresso e il soggiorno illegale. In questo caso, infatti, secondo la Corte, spettano al legislatore le scelte in materia di politica penale e l'esercizio di tale discrezionalità è sindacabile in sede di controllo di legittimità costituzionale solo quando si sia pervenuti a soluzioni manifestamente irragionevoli o arbitrarie.

#### **1.10. La possibile lesione del principio del contraddittorio**

In ogni caso, il Decreto-Legge 13/2017 ha sollevato molte altre problematiche da parte della dottrina. In primis, lo strumento della decretazione d'urgenza, con la conseguente compressione del dibattito parlamentare lascia perplessi nel momento in cui lo stesso decreto dispone che una cospicua parte delle sue disposizioni venga applicata solo dopo centottanta giorni dalla sua entrata in vigore. In questo caso, quindi, sembra mancare il requisito della straordinaria urgenza che costituisce il presupposto legittimante del decreto legge. Ma continuando l'analisi del decreto è l'art. 6 a sollevare altre importanti problematiche. Tale articolo, infatti, rubricato come "Modifiche al decreto legislativo n. 25 del 2008" (atto normativo di attuazione della Direttiva 2005/85/CE, contenente le procedure per il riconoscimento o la revoca dello status di rifugiato all'interno degli Stati membri) propone significative novità rispetto al citato decreto. L'art. 6, infatti, prevede la videoregistrazione del colloquio effettuato a distanza dal richiedente protezione, stabilendo anche la possibilità per quest'ultimo di avvalersi dell'ausilio di un interprete che rilegga all'interessato il verbale della trascrizione e la possibilità per il richiedente stesso di rifiutare motivatamente la videoregistrazione. Ma va sottolineato che, in quest'ultima ipotesi, si dovrà produrre istanza alla Commissione che si pronuncerà con provvedimento non impugnabile. Giova, a tal proposito, evidenziare che si tratta di organi politico-amministrativi che operano in assenza di autonomia e di indipendenza rispetto al Ministero dell'Interno, presieduti dal Prefetto (o da un funzionario della carriera prefettizia) e costituiti da un funzionario di polizia, da un rappresentante di enti territoriali e da un soggetto designato dall'U.N.H.C.R. Nell'ottica della velocizzazione delle procedure, l'art. 6 prevede che il video dell'audizione del richiedente può essere utilizzato in funzione sostitutiva della presenza dell'immigrato in udienza, essendo quest'ultima solo eventuale. Ciò contrasta con le disposizioni in materia dell'Unione Europea volte a tutelare i diritti dei richiedenti protezione internazionale. In particolare, la Direttiva UE 2013/32 prevede che gli Stati membri garantiscano ai richiedenti, nei casi di decisione sulla domanda di protezione internazionale, il diritto a un ricorso "effettivo" davanti al giudice che procederà sulla base di un esame completo degli elementi di fatto e di diritto. Tutto ciò imporrebbe la partecipazione della parte all'udienza tenendo conto del fatto che, in materia di

protezione internazionale, molto spesso, le dichiarazioni rese dal richiedente rappresentano gli unici mezzi di prova su cui si basa la domanda, costituendo, quindi, il presupposto in base al quale il giudice valuta la credibilità del richiedente e decide sul riconoscimento o meno del diritto in questione. Tale disposizione, inoltre, sembra contrastare, ancor prima che con la Direttiva UE citata, con la Costituzione la quale impedisce che in un procedimento avente ad oggetto diritti fondamentali, il contraddittorio possa realizzarsi attraverso la semplice videoregistrazione. Come se non bastasse, l'art. 6 riscrive la disciplina delle controversie in materia di protezione internazionale, prevedendo per la loro risoluzione l'applicazione del rito camerale a contraddittorio scritto e ad udienza solo eventuale (passando, cioè, dal rito sommario di cognizione al rito camerale, previsto dall' art. 737 del codice di procedura civile). A questo proposito va ricordato che la giurisprudenza costituzionale, negli anni, ha messo a valore il principio del contraddittorio fra le parti, sostenendo a più riprese, nei procedimenti che abbiano ad oggetto la libertà personale, la necessità di assicurare un contraddittorio quanto più effettivo possibile, anche se il diritto di difesa ex art. 24, comma 2 della Costituzione, riconosce il ruolo centrale del legislatore nel graduarlo e specificarlo concretamente.

Nell'ordinamento giuridico italiano ad oggi nessun conflitto attinente i diritti soggettivi e fondamentali della persona è stato risolto facendo il ricorso al modello processuale del rito camerale. Esso si caratterizza, infatti, per l'assenza di regole predeterminate dal legislatore, in effetti, la formazione della prova è affidata alla discrezionalità del giudice. L'estensione di tale modello ad una delicata materia come quella della protezione internazionale che coinvolge diritti fondamentali quali il diritto alla vita e quello alla salute, sembra determinare una lampante lesione del principio del contraddittorio e del giusto processo ex art. 111 della Costituzione. Da notare che la giurisprudenza costituzionale in materia ha più volte ribadito il principio per cui l'adozione del rito camerale non comporta di per sé una lesione del diritto alla difesa, specificando però allo stesso tempo che non ci sarà violazione né del diritto alla difesa, né della regola del giusto processo, solo se il modello previsto dal legislatore sia in ogni caso tale da assicurare il rispetto del principio del contraddittorio, lo svolgimento di un'adeguata attività probatoria, la possibilità di avvalersi della difesa tecnica, la facoltà dell'impugnazione della decisione assunta, sia per motivi di merito che per ragioni di legittimità. Ma il modello processuale che prende forma dalle disposizioni dell'art.6 del decreto, non sembra affatto rispondere a tali garanzie, dal momento che i commi 10 e 11 stabiliscono che la comparizione in udienza potrà essere disposta dal giudice "esclusivamente" nei casi in cui, visionata la registrazione dell'audizione, egli ritenga comunque necessario sentire il ricorrente, valuti necessario disporre consulenza tecnica o assumere mezzi di prova, ritenga di accogliere una motivata richiesta del ricorrente, l'impugnazione si fondi su elementi non dedotti davanti alla commissione o non sia disponibile il video.

### **1.11. L'eliminazione dell'appello**

Dalla lettura dell'art. 6 del Decreto 13/2017 viene fuori in tal modo un modello processuale in cui il contraddittorio è solo eventuale ed in cui, in mancanza di regole predeterminate, quasi tutto è affidato alla discrezionalità del magistrato. In più il comma 13 stabilisce la non reclamabilità del decreto con cui il tribunale si pronuncia sul riconoscimento o meno dello status di rifugiato eliminando il doppio grado di merito. Una scelta, quella di eliminare l'appello in una materia inerente i diritti fondamentali che appare illogica se si considera che l'intero ordinamento giuridico italiano si caratterizza per la garanzia dell'appello nella quasi totalità delle controversie civili, anche di bassissimo valore e che la Corte Costituzionale ha specificato, nell'Ordinanza n. 170 del 2009, che l'uso del rito camerale nella tutela di diritti soggettivi possa ritenersi legittimo solo a condizione che venga garantita l'impugnazione sia per ragioni di legittimità che per motivi di merito. A tal punto resterebbe al ricorrente solo la possibilità di un ricorso in Cassazione per motivi di legittimità e non per quelli di merito, tutto ciò in contrasto, anche in questo caso, con la Direttiva 32/2013 UE che pone a carico del giudice uno specifico onere di collaborazione nella ricerca di riscontri "in merito" alle dichiarazioni

del ricorrente. Dunque, in definitiva, il decreto in esame sembra costituire una disciplina unica e anomala nell'ordinamento italiano in materia di diritti soggettivi alla luce del fatto che la protezione internazionale riguarda diritti costituzionali rientranti tra i principi fondamentali della repubblica (art. 10, co. 3 Cost.) e che, eliminando l'appello, si determina un'articolazione differente del diritto per i soli richiedenti asilo, violando il principio d'eguaglianza di cui all'articolo 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e ledendo gli art. 24 e 111 Cost. Va però precisato che in sede di conversione parlamentare (Legge n. 46 del 13 Aprile 2017) è stata reintrodotta la possibilità di impugnazione dei provvedimenti delle Commissioni Territoriali preposte all'esame delle domande di protezione internazionale correggendo così tale grave anomalia. Inoltre, il modello processuale che emerge dal decreto sembra contrastare anche con il "principio di pubblicità" dell'udienza che sebbene non esplicitamente previsto dalla Costituzione, va comunque considerato un principio di rilevanza costituzionale in quanto connaturato ad un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare sulla quale si basa l'amministrazione della giustizia, in particolar modo quella penale che secondo l'art. 101, primo comma della Costituzione, è amministrata in nome del popolo, così come, peraltro, ribadito nel corso degli anni dalla stessa Consulta in diverse sentenze.

La Corte ha specificato che tale principio pur non essendo assoluto è derogabile solo in presenza di particolari «ragioni giustificative», qualora siano «obiettive e razionali» e che le sue limitazioni nei procedimenti civili e amministrativi devono comunque rispondere al principio della proporzionalità. Ma quest'ultimo non sembra proprio sussistere all'interno di un procedimento quale quello della richiesta di protezione internazionale, destinato ad incidere profondamente sulla vita di chi la richiede (al pari di una sentenza penale), che non prevede in nessuna fase il diritto (e non la mera possibilità, rimessa alla discrezionalità del giudice) di comparire davanti al proprio giudice.

### **1.12 La questione "Hotspot"**

Continuando nell'analisi del decreto, l'art.17 contenente disposizioni in materia di identificazione degli stranieri irregolari, stabilisce che il rifiuto reiterato dello straniero di sottoporsi a rilievi fotodattiloscopici e segnaletici nei "punti di crisi" viene considerato rischio di fuga comportando di conseguenza il trattenimento, disposto dal questore, nei centri di permanenza temporanea per una durata massima di trenta giorni. I "punti di crisi"<sup>289</sup> menzionati nel decreto sono costituiti dagli Hotspot,<sup>290</sup> centri nati su proposta della Commissione Europea per velocizzare le procedure di identificazione e di registrazione dei migranti e per distinguere fra quanti richiedono la protezione internazionale e quanti non vogliono avvalersi di tale diritto. I primi potranno essere trasferiti nelle strutture riservate allo SPRAR, i secondi considerati migranti economici saranno trasferiti presso un centro per il rimpatrio. Ma l'ordinamento italiano non ha recepito le indicazioni della Commissione UE contenute nella nuova "Agenda Europea per l'immigrazione" del 2015 ma lo ha fatto con un allegato alla Circolare Ministeriale dell'Ottobre dello stesso anno. Ne deriva che tali centri, definiti dalla stessa Circolare come "aree di sbarco attrezzate" manchino di una base legale che possa legittimarli, come sottolineato, tra gli altri, da Fulvio Vassallo Paleologo<sup>291</sup>.

---

<sup>289</sup> AMOROSI, M.C.(2017) Le nuove disposizioni in materia di immigrazione: il decreto n. 13 del 2017 e il consolidarsi di un paradigma discriminatorio nella gestione del fenomeno migratorio in *Costituzionalismo.it*, p.139

<sup>290</sup> LEONE C., La disciplina degli hotspot nel nuovo art. 10 ter del d. lgs. 286/98: un'occasione mancata, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fascicolo n. 2/2017, pp. 4 e ss.

<sup>291</sup> Paleologo, F. V. (2012). *Diritti sotto sequestro. Dall'emergenza umanitaria allo Stato di Eccezione*, Roma: Aracne.

Nell'incertezza circa la loro qualificazione giuridica il sistema degli Hotspot<sup>292</sup> appare come un metodo amministrativo di identificazione e gestione dei flussi migratori, sprovvisto di una base legale di diritto interno o europea che contrasta con le garanzie costituzionali previste dall'art. 13 della Costituzione, laddove è affermato esplicitamente che le restrizioni della libertà personale possano essere giustificate nei soli casi e modi previsti dalla legge. Tale violazione va ad aggiungersi a quella dell'art.10 c. 2 e c. 3 Cost. che fissano la riserva assoluta di legge in merito rispettivamente alla condizione giuridica dello straniero e alla garanzia del diritto d'asilo. Né si può affermare, secondo la dottrina,<sup>293</sup> che l'articolo 17 del Decreto- Legge in questione vada a colmare l'assenza di una base normativa su cui costruire il sistema Hotspot,<sup>294</sup> considerato che il legislatore in esso si limita a ribadire l'obbligatorietà dell'identificazione dei migranti e ad enunciare e a irrigidire le procedure per i rilievi fotodattiloscopici e segnaletici, mentre allo stesso tempo omette di circoscrivere tempi e modalità entro cui può essere limitata la libertà dei soggetti ospitati in tali strutture. Quest'ultimo particolare resta comunque irrilevante, in quanto la Corte da tempo ha sostenuto la riconducibilità alla fattispecie di cui all'art. 13 Cost. anche delle misure che si sostanziano in una "degradazione giuridica" e che in definitiva appaiono come una violazione del principio dell'habeas corpus.<sup>295</sup> E non c'è dubbio che gli Hotspot siano dei luoghi in cui la persona vive in una situazione di degradazione dal momento che in tal senso si è già pronunciata la Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza del Dicembre 2016 (caso *Khlaifia e altri contro Italia*)<sup>296</sup> in relazione all'Hotspot di Lampedusa per violazione del diritto alla libertà e alla sicurezza sancito dall'articolo 5 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

Nella sentenza la Corte ha equiparato la struttura in questione ad un luogo di detenzione in cui i cittadini stranieri vengono trattenuti senza una base legale determinando una restrizione della libertà personale senza alcun provvedimento di un giudice che la giustifichi,<sup>297</sup> violando, da un lato, il già richiamato art. 13 della Costituzione e dall'altro, anche l'articolo 13 CEDU nella parte in cui sancisce la garanzia di un ricorso effettivo del soggetto sottoposto a restrizioni della libertà personale. Infine, l'art. 19 del decreto che dispone un significativo mutamento della denominazione delle strutture di trattenimento (si passa dai CIE "centri di identificazione ed espulsione" ai CPR "centri di permanenza per i rimpatri") modifica le disposizioni del Testo Unico 286/98 stabilendo un prolungamento di 15 giorni dei termini massimi (90 giorni) di trattenimento presso tali strutture dello straniero che abbia già scontato il periodo di detenzione in carcere e l'incremento del numero dei nuovi centri per il rimpatrio distribuendoli sull'intero territorio nazionale ma privilegiando le aree esterne ai centri urbani. Circostanza, quest'ultima, che ha fatto intravedere ad alcune associazioni di tutela dei migranti il rischio che si configuri, in tal modo, una sorta di "ghettizzazione legale" di soggetti già marginalizzati socialmente. In ogni caso, le problematiche sollevate dall'emanazione dei due decreti

---

292 Gornati, B. (2016). Le nuove forme di trattenimento dello straniero irregolare in Italia: dall'evoluzione dei CIE all'introduzione dei cd "hotspot". *Diritti umani e diritto internazionale*, (2), 471-480.

293 Ciervo, A. (2016). Ai confini di Schengen. La crisi dell'Unione Europea tra sistema hotspot e Brexit. *Costituzionalismo*. it, 3.

294 PENASA S., 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 AIC, pp. 15 e ss.

295 L'habeas corpus è, quindi, il diritto di richiedere a un giudice l'emissione di un ordine diretto a un'autorità pubblica che ha eseguito un arresto, per rendere ragione della detenzione di quella persona, ed è considerato uno dei più efficienti sistemi di salvaguardia della libertà individuale contro detenzioni senza concreti elementi di accusa.

296 Vedi CAUSA KHLAIFIA E ALTRI c. ITALIA (Ricorso n.16483/12).

297 FONDAZIONE MIGRANTES, *Il diritto d'asilo – Report 2017*, cit., pp. 94 e ss.

Minniti, così come dalle scelte legislative che si sono succedute negli ultimi anni in tema di immigrazione restano svariate: dall'amministrativizzazione del diritto penale, all'approccio emergenziale, dall'introduzione di un diritto penale simbolico, all'affermarsi di una linea basata sul controllo e sulla prevenzione del fenomeno, sulla base di una presunzione di pericolosità di determinati soggetti. Ma il pericolo maggiore resta costituito dal fatto che ammettere la limitazione della libertà personale e del diritto di difesa dello straniero, potrebbe in prospettiva condurre ad ammettere le stesse restrizioni anche nei confronti dei cittadini. Tutto ciò rivela l'importanza delle questioni inerenti la polizia degli stranieri, come indice della tenuta complessiva del sistema delle garanzie e delle libertà, come evidenziato da Stefano Rodotà.<sup>298</sup>

### 1.13. Il Decreto-Legge 113/2018

Un'ulteriore modifica al sistema della protezione internazionale è costituita dal D.L. 113/2018 *“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”* (anche denominato “decreto “Salvini” dal nome del Ministro dell'Interno proponente). Il decreto all'art. 1 modifica il Testo Unico 286/98 eliminando una delle forme di protezione statisticamente più concesse, quella umanitaria<sup>299</sup> e limitando così la possibilità di ottenerne il relativo permesso di soggiorno. Prima dell'entrata in vigore del decreto erano le Commissioni territoriali a valutare la sussistenza "dei gravi motivi di carattere umanitario" mentre spettava alle questure valutare “seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello stato italiano”. Il permesso per motivi umanitari viene adesso sostituito con uno per “casi speciali” che il provvedimento identifica con alcune fattispecie specifiche. In primis, si rilascia permesso di soggiorno per “cure mediche” agli stranieri che versano in condizioni di salute di eccezionale gravità. In tali ipotesi, il Questore rilascia un permesso di soggiorno per cure mediche, per il tempo attestato dalla certificazione sanitaria, comunque non superiore ad un anno, rinnovabile finché persistono le condizioni di salute di eccezionale gravità debitamente certificate. Altra tipologia prevista è il permesso di soggiorno “per calamità” concesso quando il Paese nel quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza. Esso ha la durata di sei mesi e consente di svolgere attività lavorativa, ma non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Si introduce anche un permesso a beneficio degli stranieri che abbiano compiuto “atti di particolare valore civile”. In questo caso il permesso ha la durata di due anni, è rinnovabile, consente l'accesso allo studio nonché di svolgere attività lavorativa e può essere convertito in uno per motivi di lavoro autonomo o subordinato. Conservano la possibilità di ottenere permesso, con la nuova dicitura “casi speciali” anche le vittime di tratta, di violenza domestica o di grave sfruttamento sul lavoro. In ogni caso il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento (art.13). Per quanto riguarda il diniego e la revoca della protezione internazionale<sup>300</sup> il nuovo decreto modifica la legislazione precedente che prevedeva che lo status di

---

298 Rodotà, S. (2004). Libertà personale. Vecchi e nuovi nemici. BOVERO M. (a cura di), Quale libertà.

299 Nell'ultimo quinquennio la media dei titoli riconosciuti ha fatto registrare un aumento considerevole dei permessi di soggiorno per motivi umanitari pari al 25% (a fronte del 7% dei permessi per rifugiato politico e del 15% per protezione sussidiaria). Atti Senato 840 – Relazione tecnica al DDL Sicurezza, pag. 3; Dati Ministero dell'Interno.

300 Cornice, A. (2019). Scenari normativi in materia di immigrazione dopo il decreto sicurezza.

rifugiato venisse negato o revocato quando lo straniero costituiva un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, perché condannato in via definitiva per una serie di reati, come ad esempio omicidio e violenza sessuale. Infatti, con esso, da un lato si introducono nuove fattispecie: dalla violenza o minaccia e resistenza a un pubblico ufficiale, alle lesioni personali aggravate, dalla rapina all'estorsione fino a varie specie di furto, fino allo spaccio e alla produzione e detenzione (ad uso non personale) di sostanze stupefacenti, dall'altro si stabilisce che esse riguardano i condannati anche con sentenza non definitiva. Cambiano anche le disposizioni riguardanti la domanda di asilo, infatti, con le nuove norme si attiva una sorta di procedimento immediato davanti alla Commissione territoriale nei casi in cui il richiedente asilo sia sottoposto a procedimento penale o condannato, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati per i quali è previsto il diniego dello status di rifugiato.

Il Questore ha l'obbligo di comunicare tempestivamente i fatti alla Commissione territoriale competente che provvederà all'audizione del richiedente asilo e contestualmente prenderà una decisione sul caso. Nel caso in cui la richiesta di asilo venga rigettata, lo straniero sarà obbligato a lasciare il territorio nazionale, anche in pendenza di ricorso contro la decisione della Commissione (art.10). Vengono introdotte anche disposizioni per contrastare il ricorso strumentale alla domanda di protezione al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del provvedimento di allontanamento: la domanda reiterata è considerata inammissibile. Inoltre, "si introduce una procedura di frontiera" nei confronti dello straniero fermato per aver cercato di aggirare o sia riuscito a eludere i controlli e si istituiscono presso le prefetture le sezioni "unità Dublino" per individuare lo Stato competente a esaminare la richiesta di protezione (art.11).

Con il decreto vengono introdotte modifiche anche nel sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), che si trasforma ( art.12) in un sistema di protezione riservato ai soli titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI) e non più ad altri soggetti rientranti nelle categorie "vulnerabili". Per quanto riguarda i tempi di permanenza nei CPR (Centri di permanenza per il rimpatrio) si raddoppia l'attuale termine di 90 giorni portandolo fino a un massimo di 180 giorni, prevedendo anche che gli stranieri possano essere trattenuti in luoghi diversi dai CPR, in strutture idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza. Queste ultime potranno essere utilizzate solo se non comporteranno ulteriori costi per l'amministrazione. In ogni caso si prevede anche il «completamento, adeguamento e ristrutturazione» dei CPR già presenti sul territorio e la costruzione di nuove strutture. In ordine ai trattenimenti dei richiedenti asilo, il provvedimento introduce la possibilità di trattenerli negli Hotspot per 30 giorni allo scopo di accertarne l'identità e la cittadinanza. Nel caso in cui questo accertamento non risultasse possibile, i richiedenti potranno inoltre essere trattenuti nei CPR fino a un massimo di 180 giorni. Il decreto in questione interviene in modo significativo anche sulla disciplina della cittadinanza (art. 14).

Il precedente termine di conclusione delle pratiche di cittadinanza previsto dalla Legge 91/1992 era fissato in due anni. Con le nuove regole tale termine viene raddoppiato passando a quattro anni (quarantotto mesi) decorrenti dalla data di presentazione della domanda. Ciò vale tanto per l'attribuzione della cittadinanza per residenza quanto per la concessione della cittadinanza per matrimonio. Per quanto riguarda quest'ultima tipologia di acquisizione di cittadinanza, il decreto elimina il silenzio assenso che determinava per lo straniero interessato la possibilità di ottenerla, decorso il termine biennale con provvedimento del Giudice Ordinario. Con le nuove norme inserite nel decreto le domande di cittadinanza per matrimonio potranno essere rigettate anche decorso il nuovo termine massimo di quattro anni. L'art 14 c. 2 del decreto prevede inoltre che le nuove regole sul termine di definizione di procedimenti di concessione della cittadinanza, si applicano non soltanto ai nuovi procedimenti ma anche a quelli in corso alla data dell'entrata in vigore del presente decreto. Infine, si introduce l'istituto della revoca della cittadinanza per gli stranieri che rappresentano una minaccia per la sicurezza nazionale avendo riportato condanne per reati commessi con finalità di terrorismo ed eversione dell'ordinamento costituzionale e democratico. La revoca della cittadinanza

è adottata nella forma del decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'Interno entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati citati.

#### **1.14 .Le modifiche parlamentari al decreto**

Da notare che in sede di conversione del Decreto in Legge n.132 del 1° Dicembre 2018, sono state apportate nuove disposizioni in materia di “*convalida del respingimento disposto dal questore e di registrazione nel sistema di informazione Schengen*” (art.5 bis), di “*regolazione e controllo del lavoro dei familiari del personale di rappresentanze diplomatiche-consolari straniere e di organizzazioni internazionali*” (art.6 bis) e di “*Paesi di origine sicuri e di manifesta infondatezza della domanda di protezione internazionale*” (art. 7 bis).

In materia di convalida del respingimento disposto dal Questore si stabilisce che lo straniero destinatario di tale provvedimento non può rientrare nel territorio dello Stato senza una speciale autorizzazione del Ministero dell'Interno. In caso di trasgressione è punito con la reclusione da uno a quattro anni ed espulso con accompagnamento immediato alla frontiera. Allo straniero già espulso che fa reingresso nel territorio dello Stato si applica la pena da uno a cinque anni. Per tali reati è obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto anche fuori dei casi di flagranza e si procede con rito direttissimo. Il divieto di rientro nel territorio italiano opera per un periodo non inferiore a tre anni e non superiore a cinque, la cui durata è determinata tenendo conto di tutte le circostanze attinenti al singolo caso. Il divieto di ingresso e di soggiorno, registrato a cura dell'autorità di pubblica sicurezza nel sistema di informazione Schengen, è esteso anche agli altri Stati membri dell'Unione europea e ai Paesi non membri cui si applica tale “acquis”.

In materia di regolazione e controllo del lavoro dei familiari del personale di rappresentanze diplomatiche-consolari straniere e di organizzazioni internazionali si prevede che gli stranieri familiari di conviventi di agenti diplomatici, di membri del personale amministrativo e tecnico, di funzionari e impiegati consolari o di funzionari internazionali, possono svolgere attività lavorativa nel territorio italiano a condizioni di reciprocità e limitatamente al periodo in cui possiedono la condizione di familiare convivente. Tra i soggetti conviventi sono compresi il coniuge non legalmente separato di età non inferiore ai diciotto anni, la parte di un'unione civile tra persone dello stesso sesso, i figli minori anche del coniuge o nati fuori dal matrimonio, non coniugati, i figli di età inferiore ai venticinque anni qualora a carico, i figli con disabilità a prescindere dalla loro età, nonché i minori adottati, affidati o sottoposti a tutela. In materia di Paesi di origine sicuri, il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale di concerto con i Ministri dell'interno e di quello di giustizia adotta e aggiorna periodicamente l'elenco dei Paesi sicuri che comunica alla Commissione europea. Uno Stato non appartenente all'Unione europea è considerato Paese di origine sicuro se, sulla base del suo ordinamento giuridico e dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non sussistono atti di persecuzione né tortura o altre forme di trattamento inumano o degradante né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. La definizione di Paese di origine sicuro può essere effettuata con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone. Ai fini di tale definizione si tiene conto anche della misura in cui è offerta protezione contro persecuzioni e maltrattamenti mediante:

- le relative disposizioni legislative e regolamentari del Paese e del modo in cui sono applicate;
- il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 Novembre 1950, nel Patto internazionale

relativo ai diritti civili e politici aperto alla firma il 19 Dicembre 1966 e nella Convenzione Onu contro la tortura del 10 Dicembre 1984;

- il rispetto del principio dell'art.33 (divieto di espulsione) previsto dalla Convenzione di Ginevra del 1951;
- un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà.

La valutazione volta ad accertare che uno Stato non appartenente all'Unione europea è un Paese di origine sicuro si basa su informazioni fornite dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, nonché su altre fonti di informazioni comprese quelle fornite da altri Stati membri dell'Unione europea, dall'UNHCR, dall'EASO (Ufficio di sostegno europeo), dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti. Un Paese di origine classificato sicuro può essere considerato tale per il richiedente solo se quest'ultimo ha la cittadinanza di quel Paese o è un apolide che in precedenza soggiornava abitualmente in quel Paese e non ha invocato gravi motivi per ritenere che quel Paese non è sicuro per la particolare situazione in cui si trova il richiedente. Se il richiedente non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi che facciano ritenere il Paese non sicuro in rapporto alla sua situazione particolare, la domanda di protezione è rigettata con tale esclusiva motivazione. In questo caso l'ufficio di polizia informa il richiedente che la domanda è rigettata. Per ciò che concerne la domanda di protezione internazionale manifestamente infondata, essa è considerata tale nei casi in cui:

- il richiedente proviene da un Paese ritenuto sicuro;
- il richiedente ha sollevato questioni che non hanno alcuna attinenza con i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale;
- il richiedente ha rilasciato dichiarazioni palesemente incoerenti e contraddittorie o palesemente false che contraddicono informazioni verificate sul Paese di origine;
- il richiedente ha indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi o omettendo informazioni o documenti riguardanti la sua identità o cittadinanza che avrebbero potuto influenzare la decisione negativamente, ovvero ha dolosamente distrutto o fatto sparire un documento di identità o di viaggio che avrebbe permesso di accertare l'identità o la cittadinanza stessa;
- il richiedente è entrato illegalmente sul territorio nazionale o vi ha prolungato illegalmente il soggiorno e senza giustificato motivo non ha presentato la domanda tempestivamente rispetto alle circostanze del suo ingresso;
- il richiedente ha rifiutato di adempiere all'obbligo del rilievo dattiloscopico ai sensi del Regolamento UE n.603 del 26 Giugno 2013;
- il richiedente costituisce un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica o sussista per lo stesso pericolo di fuga ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo 142/2015.

### **1.15. Il Decreto 113/2018: le posizioni della dottrina**

Il decreto in questione contiene diversi punti che lasciano perplessi giuristi e associazioni che si occupano di migranti. Il primo punto discutibile, secondo queste ultime, sarebbe costituito dall'abuso della decretazione d'urgenza considerato che il decreto presenta anche contenuti e disposizioni che non hanno nulla a che fare con i principi di necessità e urgenza. Infatti, il principio della separazione

dei poteri tra esecutivo e legislativo imporrebbe che in una materia delicata come quella dell'immigrazione, che presenta istituti giuridici già consolidati nell'ordinamento giuridico italiano, si procedesse con un disegno di legge piuttosto che con un decreto legge.

Ma l'abitudine del Parlamento di porsi sempre più come un ratificatore di proposte dell'esecutivo sembra oramai da anni diventata la regola piuttosto che l'eccezione. Proseguendo con l'analisi del decreto non v'è dubbio che un punto caratterizzante del provvedimento è costituito dall'abolizione della protezione umanitaria, 301 sia pure con la contestuale previsione di speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario.<sup>302</sup> Essa comporta, in ogni caso, rilevanti effetti sia da un punto di vista sostanziale che formale.<sup>303</sup> Secondo il giurista Gianfranco Schiavone la protezione per motivi umanitari è attuativa dell'articolo 10, terzo comma, della Costituzione (*“Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge”*). Secondo Schiavone, dal momento che una legge attuativa di un diritto costituzionalmente garantito non può essere semplicemente cancellata, ci troviamo di fronte a un serissimo problema di legittimità costituzionale e non è difficile prevedere un cospicuo aumento di contenziosi nei Tribunali nei quali, in assenza di una legge ordinaria, si chiederà l'applicazione diretta dell'articolo 10 terzo comma della Costituzione. In definitiva, per Schiavone *“senza la protezione umanitaria il diritto d'asilo non è interamente attuato in Italia”*.

Altra misura che costituisce fonte di perplessità è il raddoppio dei tempi di permanenza nei Centri di permanenza per il rimpatrio da 90 a 180 giorni. Quest'ultima sembra una misura costosa e poco utile all'efficienza del sistema rimpatri, apparendo come un mero strumento punitivo del migrante irregolare. Altro punto controverso è il raddoppio da due a quattro anni dei termini per la conclusione dei procedimenti di concessione della cittadinanza. Secondo l'ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione) esso e la successiva previsione della revoca si palesano in una violazione del divieto di privazione della cittadinanza per motivi politici previsto dall'art. 22 della Costituzione (*“Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome”*). Inoltre, secondo la stessa associazione la revoca della cittadinanza potrebbe generare apolidia nei confronti di chi, con l'acquisto della cittadinanza italiana, abbia perso la propria cittadinanza. Quest'ultima previsione, contrasterebbe anche con norme di carattere internazionale. Infatti, essa violerebbe il divieto di nuova apolidia previsto dall'art. 8 c. 1, della Convenzione ONU sulla riduzione dell'apolidia adottata a New York il 30 Agosto 1961, a cui l'Italia ha aderito e dato esecuzione con Legge n. 62 del 29 Settembre 2015. Ma è un'ultima considerazione generale ad alimentare dubbi da parte di molti<sup>304</sup>: la stessa titolazione del decreto (*“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”*) fa intravedere, ancora una volta, una volontà del legislatore di uniformare la propria

---

301 Belluccio, D. (2019). L'abrogazione della protezione umanitaria, i permessi di soggiorno per protezione speciale ed i nuovi titoli di soggiorno. Il decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza. Commento al dl 4 ottobre 2018, (113), 31.

302 Benvenuti, M. (2019). Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini. Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, (1).

303 Balboni, M. (2018). Abolizione della protezione umanitaria e tipizzazione dei casi di protezione: limiti e conseguenze. Curi F., a cura di, Il decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza. Commento al dl, (113).

304 Ferrero, M. (2019). La vulnerabilità degli immigrati nel sistema di accoglienza extra-ordinem dei richiedenti asilo.

modalità di approccio nella trattazione di problematiche ben distinte<sup>305</sup> e di ridurre il fenomeno dell'immigrazione a un mero tema di sicurezza pubblica.<sup>306</sup>

### 1.16. Il Decreto- Legge 130/2020

L'ultima modifica in tema d'immigrazione e asilo è costituita dal Decreto n. 130/2020 modificato e convertito con Legge n. 173/2020 " *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 trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.* " La normativa si compone di n. 16 articoli, ma solo i primi 6 recano disposizioni in materia di immigrazione e di protezione internazionale (i successivi dispongono in materia di sicurezza e di ordine pubblico). Già nell'art.1 si sottolinea come l'intendimento del legislatore sia quello di operare "fatto salvo il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali vigenti in materia". Il testo dei primi sei articoli reca delle significative modifiche. Si introduce la convertibilità in permesso di soggiorno per lavoro di numerosi altri permessi: protezione speciale (la cui durata è fissata in due anni), calamità, assistenza minori, residenza elettiva, lavoro artistico, acquisto della cittadinanza e dell'apolidia, motivi religiosi, cure mediche. Il decreto fa espressa menzione, del permesso di soggiorno per " protezione speciale". Infatti, tale protezione spetta non solo allo straniero che rischia di subire torture nel proprio Paese di origine come in precedenza, ma si estende anche al rischio di trattamenti inumani o degradanti e a quello di violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare nel territorio nazionale, tenuta presente l'effettiva integrazione sociale dello straniero sul territorio italiano, riprendendo peraltro quanto già previsto dall'art. 8 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo. Inoltre, viene esteso il divieto di respingimento e di espulsione anche al rischio di subire trattamenti inumani e degradanti, oltre che di tortura, principio già sancito dall'art. 3 della stessa Convenzione.

Per quanto riguarda il sistema di accoglienza (in precedenza SPRAR e SIPROIMI) ora denominato SAI (Sistema di accoglienza e integrazione) il decreto prevede un sistema diffuso, gestito dagli Enti Locali, ma coordinato da Stato e Regioni. In particolare esso è coordinato dal Servizio Centrale incardinato nel Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno e affidato con convenzione ad A.N.C.I. (Associazione Nazionale Comuni Italiani). A sua volta l'ANCI, per l'attuazione delle attività, si avvale del supporto operativo della Fondazione Cittalia. Il SAI, costituisce sostanzialmente un sistema di seconda accoglienza, mentre la prima resta affidata ai CPA, nei quali lo straniero rimane per il tempo necessario all'avvio della procedura relativa alla richiesta di asilo. Tutto ciò, fermo restando che il soccorso, la prima assistenza e l'identificazione restano affidate a ai centri governativi localizzati nei pressi delle aree di sbarco secondo l'approccio Hotspot. Ad esso possono accedere tutti i richiedenti protezione e non solo, come in precedenza i più vulnerabili come i minori. In tal modo nell'ambito del SAI si distingue un primo livello di tipo prevalentemente assistenziale per i richiedenti asilo e un secondo volto all'inclusione per coloro che hanno già ottenuto la protezione. In questo secondo livello vengono previsti interventi per realizzare forme di effettiva inclusione finalizzati alla formazione linguistica, alla conoscenza della Costituzione

---

<sup>305</sup> Amorosi, M. C. (2018). Riflessioni intorno al decreto legge n. 113/2018: quando l'immigrazione diventa una questione di sicurezza pubblica. DEMOCRAZIA E DIRITTO.

<sup>306</sup> Algostino, A. (2018). Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza.

e all'orientamento al lavoro e ai servizi pubblici essenziali. Il decreto prevede, inoltre, ulteriori percorsi per lo straniero al termine del periodo di permanenza nel SAI. Infatti, le amministrazioni locali possono avviare ulteriori iniziative allo scopo di favorire una maggiore autonomia individuale dei soggetti già beneficiari del SAI. Va però precisato che accanto al Sistema di Accoglienza e Integrazione permane il sistema di accoglienza straordinario costituito dai Centri di Accoglienza Straordinari (CAS) previsti dal D.Lgs.142/2015. Infatti, le Prefetture possono prevederne l'istituzione e affidarne a privati la gestione qualora si esaurissero i posti nei sistemi di prima e seconda accoglienza. Nonostante si tratti di un sistema straordinario esso è ancora oggi nettamente maggioritario,<sup>307</sup> considerato anche che il decreto Salvini ne prevedeva il passaggio obbligato per i richiedenti asilo.

Con il decreto 130/2020 il lasso di tempo massimo per il procedimento amministrativo di attribuzione della cittadinanza è ora ridotto a 3 anni (precedentemente al Decreto 113/2020 era di 2). Si elimina il divieto di iscrizione all'anagrafe dei Comuni di domicilio per i richiedenti asilo. Il nuovo decreto prevede, infatti, la possibilità per i Comuni di rilasciare ai richiedenti asilo una carta d'identità della durata di 3 anni e non valida per l'espatrio. Il tempo di permanenza massimo nei Centri per il Rimpatrio o in altre idonee strutture si riduce a 90 giorni (con il Decreto Salvini erano 180). Inoltre è prevista la "flagranza differita" e l'arresto entro le 48 ore successive, per i richiedenti asilo che compiono atti di danneggiamento o vandalismo dei centri di accoglienza, laddove non è possibile procedere immediatamente all'arresto. Infine, in tema di sanzioni nei confronti di imbarcazioni che soccorrono migranti in mare si prevede che il coordinamento dei soccorsi si debba attuare nel rispetto del diritto internazionale del mare e dello statuto dei rifugiati. A riguardo vengono abolite le sanzioni amministrative, ma si stabilisce che le ONG o altri soggetti privati, in caso di violazione del divieto di ingresso delle navi nei porti nazionali, fissato dal Ministro degli Interni, con l'approvazione dei Ministri della Difesa e dei Trasporti, possano essere sottoposte ad un processo penale, in seguito ad avvio di istruttoria da parte di un magistrato, che può comunque portare a una multa fino a 50.000 euro.

### **1.17 Il Decreto-Legge 130/2020: punti di forza e debolezze**

Il Decreto-Legge n.130/2020, noto anche come decreto Lamorgese, dal nome del Ministro dell'Interno proponente, nasce con l'obiettivo dichiarato di adeguare le disposizioni del precedente Decreto 113/2018 ai principi costituzionali e agli obblighi internazionali vigenti in materia, recependo da un lato le osservazioni del Presidente della Repubblica, dall'altro quelle formulate dalla Corte Costituzionale. Il nuovo decreto sembra introdurre correttivi in senso garantista rispetto al precedente sistema. Si rende flessibile il regime dei permessi di soggiorno, prevedendo la convertibilità in permessi di lavoro di numerosi altri permessi, introducendo il permesso "per protezione speciale" che sembra in qualche modo reintrodurre una sorta di "protezione umanitaria" volta a garantire il diritto al rispetto della vita personale e familiare della persona, tenuto conto dell'effettiva integrazione dello straniero nel territorio italiano. Nel senso di un adeguamento agli standards europei sembrano dirigersi anche le misure volte a potenziare il sistema di accoglienza e integrazione, realizzando una struttura diffusa basata sulla gestione, (sia pure volontaria e quindi legata alla contingente volontà politica locale) degli Enti Locali, nel quadro di un coordinamento affidato a Stato e Regioni. Senza alcun dubbio apprezzabili anche gli interventi previsti a supporto dei percorsi d'integrazione. Obbligata appare l'eliminazione del divieto di iscrizione all'anagrafe per i richiedenti asilo a seguito della sentenza n. 186 del 9 Luglio 2020 della Corte Costituzionale che ne ha sancito l'illegittimità.

---

<sup>307</sup> <https://www.openpolis.it/parole/come-funziona-laccoglienza-dei-migranti-in-italia/>

Per ciò che concerne i tempi massimi di attesa per l'attribuzione della cittadinanza si sceglie un via intermedia, passando dai precedenti 4 anni ai 3 attuali, ma evitando di ritornare ai 2 precedenti il D.L. n. 113/2018. Frutto di compromesso appaiono le misure riguardanti le sanzioni per le imbarcazioni che soccorrono i migranti in mare. Infatti, se da un lato si abolisce la sanzione amministrativa, dall'altra resta in piedi la possibilità, sia pure teorica, alla luce dei pronunciamenti di svariati tribunali, dell'avvio di un procedimento penale in caso di violazione del divieto di ingresso nei porti nazionali deciso dal Ministro dell'Interno con l'approvazione dei Ministri della Difesa e dei Trasporti. Al tempo stesso istituti introdotti con il precedente decreto restano inalterati e continuano a sollevare pesanti dubbi di legittimità costituzionale. Tra questi, l'istituto della revoca della cittadinanza italiana per gravi reati commessi dallo straniero introduce una discriminazione tra "stranieri" e "italiani" che appare in netto contrasto con l'art. 22 della Costituzione. Garanzie costituzionali difettano anche nella disciplina delle procedure accelerate per l'esame delle domande di protezione internazionale nelle zone di transito e frontiera. Profili di illegittimità sembrano ravvisarsi anche nel trattenimento nei CPR degli stranieri arrivati in frontiera e la cui domanda di asilo viene esaminata con procedura sommaria e senza garanzie adeguate. Inoltre, anche la nozione di "Paese di origine sicuro", demandata a decisioni assunte di volta in volta dai Governi e introdotta dal decreto precedente non viene modificata. Essa sembra porsi in contrasto con le norme costituzionali, laddove esse prevedono la riserva di legge per la disciplina della condizione dello straniero e con quanto previsto dalla Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato. Pertanto, il nuovo decreto non abolisce il precedente D.L.n.113/2018, limitandosi a correggerne gli aspetti più criticabili e comportando solo un parziale ritorno alla disciplina previgente. Ma è ancora una volta l'approccio metodologico che appare poco convincente. Infatti, si sceglie di intervenire ancora con lo strumento del decreto, evitando di affrontare il tema dell'immigrazione nelle opportune sedi parlamentari, precludendo così la possibilità di aprire un dibattito a 360 gradi che coinvolga larga parte dell'opinione pubblica. Non va dimenticato che in , è ancora la Legge n.189/2002<sup>308</sup> (la cosiddetta Bossi-Fini<sup>309</sup>) a costituire il testo di riferimento in tema di immigrazione. Inoltre, la rinnovata scelta di accorpare nel decreto le tematiche della sicurezza e dell'ordine pubblico con quelle dell'immigrazione sembra tradire ancora una volta la volontà del legislatore di affrontare quest'ultima in un'ottica emergenziale<sup>310</sup>, riducendola ad un tema riguardante essenzialmente la gestione di sbarchi ed espulsioni. Il nostro Paese sconta ancora la grave mancanza di una legge organica complessiva sul tema migratorio in grado di fornire risposte adeguate a realizzare una reale inclusione socioeconomica e politica degli immigrati. Appare necessaria e non ulteriormente rinviabile anche la riforma della cittadinanza, dal momento che l'attuale Legge n.91/1992 , in vigore da ormai quasi un trentennio, appare obsoleta e inadeguata.

### **1.18. La difficile tutela dei soggetti vulnerabili**

Dunque, la categoria dei soggetti "vulnerabili" all'interno dei flussi migratori viene schematizzata per la prima volta dal Decreto Legislativo 142/2015. Il fatto non deve stupire in quanto va considerato che in Italia l'immigrazione è un fenomeno relativamente recente se rapportato a quella di altri Paesi

---

<sup>308</sup> La legge n.189/2002 istituisce, tra l'altro, per la prima volta lo SPRAR.

<sup>309</sup> Castelli, N. (2003). Politiche dell'immigrazione e accesso al lavoro nella legge Bossi-Fini. *Lavoro e diritto*, 17(2), 289-332.

<sup>310</sup> Colucci, M. (2019). Le stagioni del governo dell'immigrazione nell'Italia Repubblicana. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2.

europei. La tematica infatti, in altri Paesi è già stata affrontata nei suoi differenti aspetti.<sup>311</sup> Va detto però che già il Testo Unico sull'Immigrazione 286/98 ne recava un accenno laddove affermava che l'eventuale respingimento andava effettuato tenendo conto delle specifiche condizioni personali. Il Decreto Legislativo 142/2015 oltre a fissare norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale individua, come già evidenziato, quali soggetti "vulnerabili" e quindi meritevoli di una particolare tutela: disabili, minori, minori non accompagnati, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, vittime della tratta di esseri umani, persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, persone vittime di tortura, di stupri o di altra forma di violenza fisica, psicologica o sessuale, anche legata agli orientamenti sessuali o all'identità di genere, vittime di mutilazioni genitali. Peraltro la tutela dei soggetti inclusi in tale categoria è garantita anche da ulteriori fonti internazionali (vedasi a titolo esemplificativo la Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 Novembre 1989, ratificata dalla Legge 27 maggio 1991, n. 176 ) e dai principi fondamentali della Costituzione italiana. Ma tale tutela volta al riconoscimento di diritti fondamentali e in particolar modo dei diritti fondamentali dei soggetti vulnerabili, sembra, come già trattato e da più parti sostenuto<sup>312</sup>, essere messa in discussione dai due Decreti -Legge approvati in materia, il Decreto 13/2017 e quello 113/2018. Il primo non fornisce al sistema Hotspot, già in vigore dal 2015, un'adeguata base giuridica accentuando gli strumenti di rimpatrio forzoso senza garantire il giusto processo e le adeguate garanzie costituzionali. Il secondo oltre a limitare l'accesso alla cittadinanza, pone fine all'Istituto della protezione umanitaria e ciò sembra essere in netto contrasto con la Carta Costituzionale (vedasi art.10 e art. 22). Le limitazioni introdotte in materia di immigrazione, in particolar modo dal Decreto 113/2018 vengono successivamente attenuate con il Decreto 130/2020 ma non sembra ancora essere maturata nella classe politica italiana la consapevolezza di affrontare l'immigrazione come un fenomeno a cui dare risposte strutturali e ciò rischia inevitabilmente di incidere in particolar modo, sulla tutela dei diritti fondamentali dei soggetti più deboli nell'ambito degli odierni flussi migratori.

---

311 García Valverde, M.D. Las políticas de integración laboral de los colectivos con riesgo de exclusión. Revista del Instituto de Estudios Económicos, Nº 2-3, 2008 (Ejemplar dedicado a: Retos y oportunidades del mercado laboral: la integración sociolaboral), pp. 419-449

312 Peris Cancio, L. F. (2019). Peggio se vulnerabili: gli effetti del decreto sicurezza sui minori non accompagnati. Peggio se vulnerabili: gli effetti del decreto sicurezza sui minori non accompagnati, 81-92.

## Capitolo II: I disabili migranti, soggetti vulnerabili

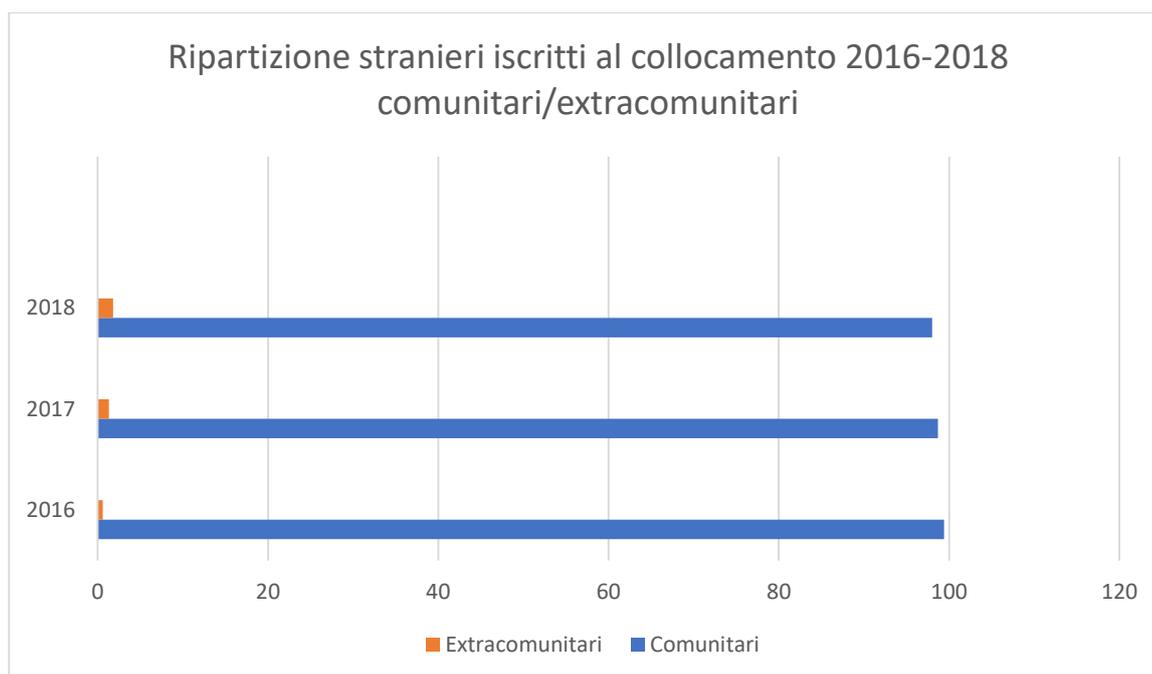
### CAPÍTULO II: LOS MIGRANTES CON DISCAPACIDAD, PERSONAS VULNERABLES

#### 2.1. Il fenomeno

Il già citato D.Lgs 142/2015 individua tra i soggetti “vulnerabili” le persone in condizione di disabilità (art.17). Dunque si dovrebbero predisporre per tali categorie delle particolari tutele, ma il fenomeno delle persone con disabilità di origine straniera presenti in Italia è ancora poco conosciuto non essendoci ad oggi dati precisi in ordine al numero di migranti in condizione di handicap che vivono attualmente in Italia. E’ indubbio che per una persona in condizione di disabilità sia comunque estremamente difficoltoso intraprendere un viaggio lungo diversi giorni per arrivare finalmente al Paese meta della migrazione. Un dato di cui si dispone è quello relativo agli alunni stranieri con disabilità iscritti nelle scuole statali e non statali di ogni ordine e grado.

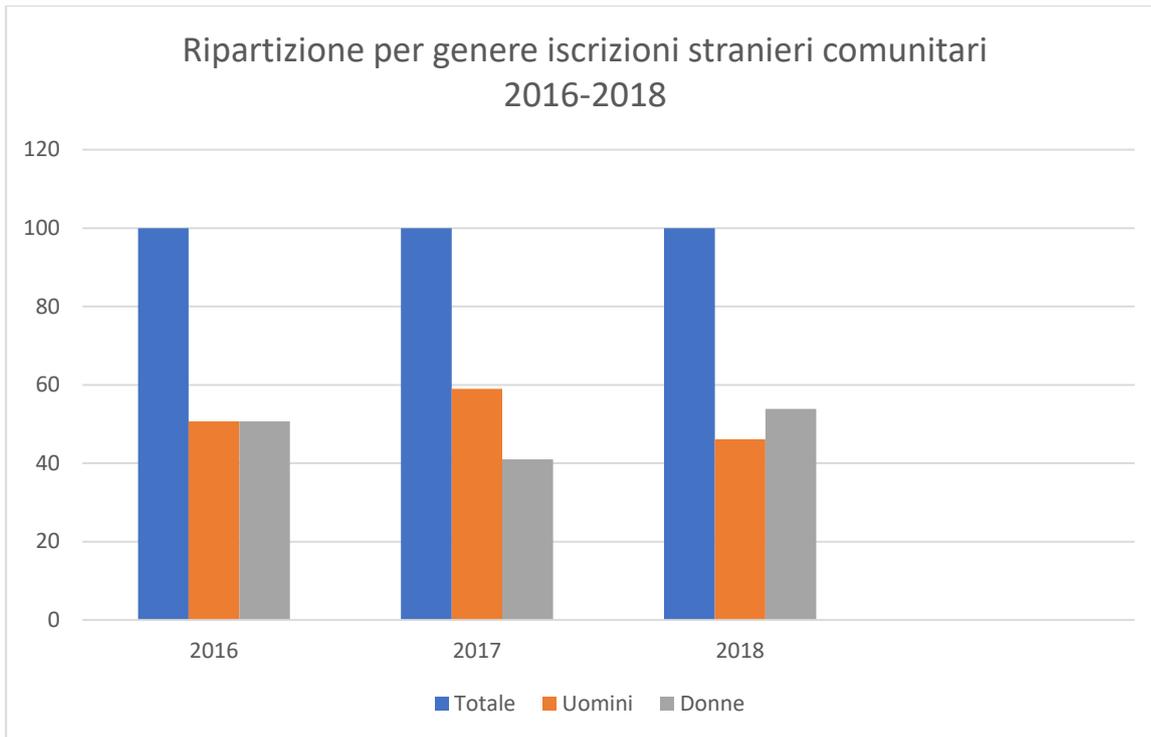
Secondo dati del Miur, già richiamati in precedenza, nell’anno scolastico 2007/2008 questi ultimi risultavano essere 11.760, nell’anno scolastico 2013/2014 erano più che raddoppiati raggiungendo la cifra di 26.626. L’incremento ha interessato tutti gli ordini scolastici con una percentuale superiore alla media registrata nelle scuole secondarie di secondo grado. Gli alunni stranieri con disabilità frequentano nella stragrande maggioranza dei casi la scuola statale (94,1%) In ogni caso il dato di 26.626 corrisponde al 3,3% del totale degli alunni stranieri e all’11,5% sul totale di quelli con disabilità certificata. Mentre dal punto di vista territoriale le regioni con il maggior numero di alunni stranieri con disabilità sono la Lombardia (7.847, pari al 29,5% del totale), il Veneto (3.478), l’Emilia Romagna (3.148), il Lazio (2.754) e il Piemonte (2.223), al contrario, le Regioni che registrano il minor numero di alunni stranieri con disabilità sono il Molise, la Basilicata, la Valle d’Aosta, la Sardegna e la Calabria: tutte con valori inferiori all’1%. Un altro dato ormai lontano è quello che ha fornito l’INAIL e che si riferisce al 31 Dicembre 2008 secondo cui i lavoratori stranieri con disabilità fisica titolari di una rendita per invalidità permanente sono 16.537, inclusi i lavoratori che hanno contratto malattie professionali (1.522 casi). Nell’anno 2013 gli extracomunitari con disabilità iscritti agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio erano 13.108 su 676.775 iscritti complessivi, pari all’1,9% del totale, di questi il 37,4% sono donne (4.906). Il dato complessivo risulta in aumento rispetto al 31 Dicembre dell’anno precedente di una percentuale pari al 7,3%. Nella maggioranza dei casi (61,3%) gli avviamenti al lavoro di cittadini extracomunitari con disabilità sono avvenuti nel Nord-Est del Paese, ma come già evidenziato in precedenza, l’ottava Relazione al Parlamento dello stato di attuazione della Legge 68/99 trasmessa alle Camere nel Febbraio 2018 non fa menzione, a differenza delle precedenti, di “lavoratori stranieri”, per cui non si dispongono di dati sul collocamento obbligatorio relativi alle annualità 2014 e 2015.

Dal dato del 2013 si passa al dato relativo al 2016, poiché la nona Relazione, trasmessa al Parlamento nel Gennaio 2021, torna a menzionare tale categoria analizzando il triennio 2016-2018. Essa raccoglie i dati relativi agli stranieri sottolineando come le assunzioni rappresentino una percentuale dei contratti totali che partendo dal 13% dell’anno 2016 scende al 9% del 2018 con una prevalenza di cittadini comunitari nel 2016 del 63% che gradualmente scende al 37% dell’anno 2018. Per ciò che concerne stranieri iscritti e nuove iscrizioni, la Relazione evidenzia come la componente comunitaria prevalga abbondantemente su quella extracomunitaria che rappresenta soltanto il 2% degli iscritti nel 2018 (erano lo 0,6 nel 2016 e 1,3% nell’anno successivo).

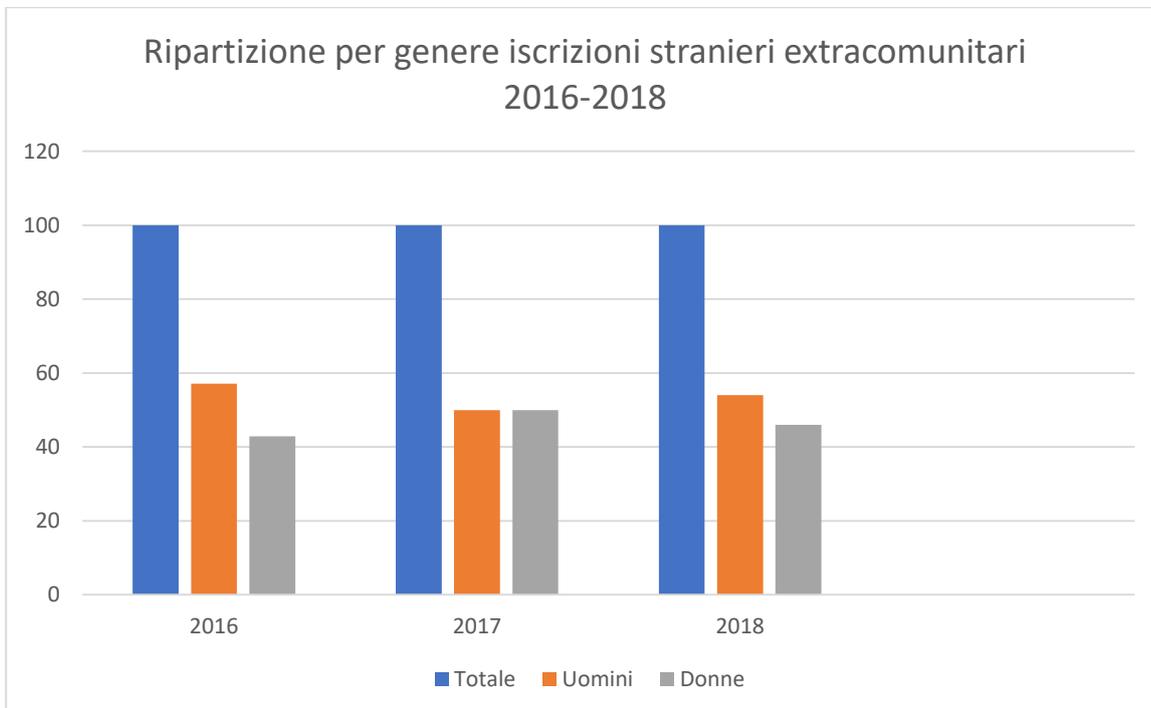


Fonte: IX Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 68/99.

Per quanto riguarda la ripartizione di genere relativamente alle iscrizioni straniere nel 2016 prevalgono le donne tra i comunitari (50,7 contro 49,3%) e gli uomini tra gli extracomunitari (57,1 contro 42,9%). Nell'anno successivo il dato si ribalta tra i comunitari (59,0 uomini contro 41,0% donne) mentre si nota una perfetta parità tra gli extracomunitari (50% uomini e 50% donne). Nell'anno 2018, infine, tornano a prevalere le donne tra i comunitari (53,9 contro 46,1%) e gli uomini tra gli extracomunitari (54,0 contro 46,0%).



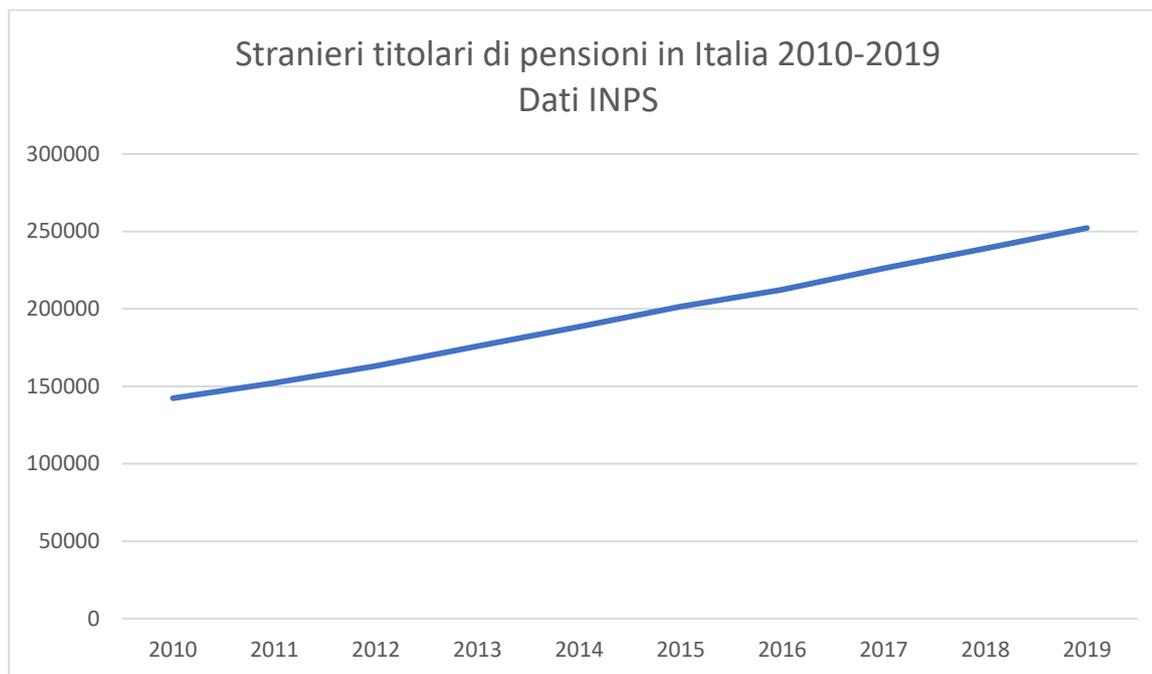
Fonte: IX Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 68/99.



Fonte: IX Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 68/99.

Tuttavia tra i nuovi iscritti i cittadini stranieri risultano in crescita tale da raggiungere il 15,8% sul totale degli stranieri iscritti nel 2018. Gli stranieri avviati al lavoro ai sensi della Legge 68/99 risultano 4.339 nel 2016, pari al 16% del totale degli avviamenti annuali. Nell'anno successivo sono 4.727 pari al 14% per poi registrare un lieve calo nel 2018 (12%). Durante tutto il triennio si rileva un'ampia prevalenza di cittadini comunitari (72% nel 2017) tra coloro che hanno usufruito dei servizi per il collocamento mirato per l'accesso al lavoro.

Analizzando invece il trend complessivo riguardante il numero di pensionati stranieri risulta che esso è in costante crescita dal 2010 fino all'anno 2019.

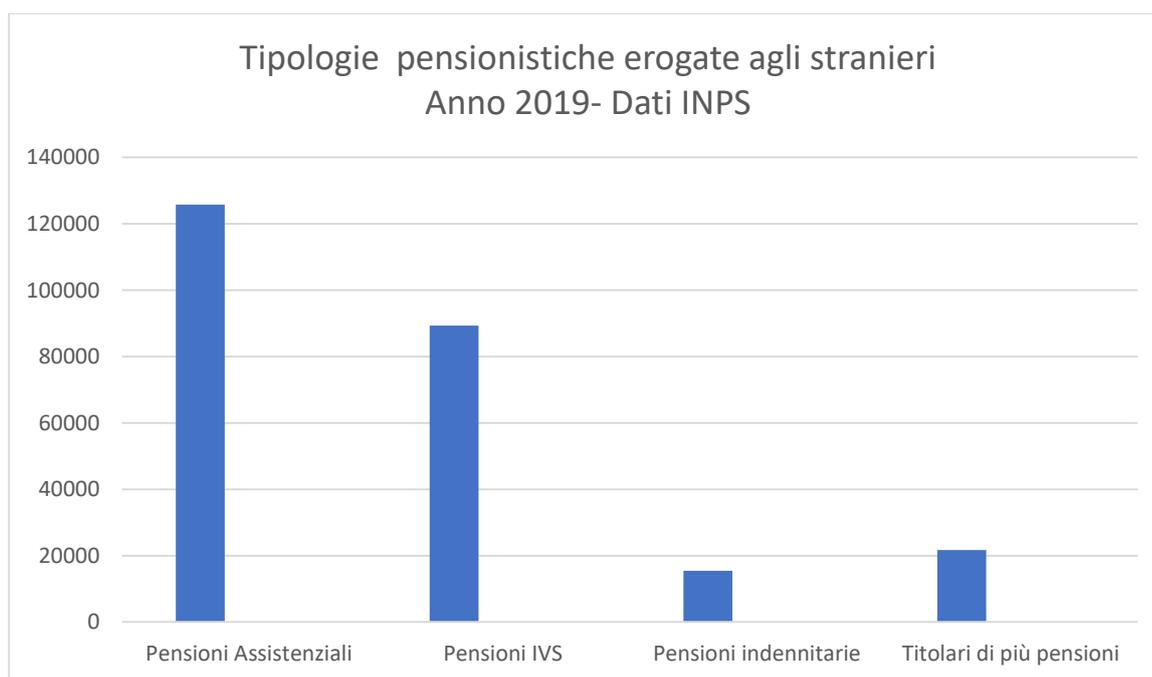


Fonte: Inps, Osservatorio sugli stranieri, anno 2019

Dati più specifici resi pubblici dall'INPS risalgono a periodi meno recenti: nel 2012 (l'ultimo anno di cui si dispone dei valori assoluti) il numero delle pensioni di invalidità civile erogate a cittadini extracomunitari è pari a 12.483, l'1,46% del totale. Il dato, seppur quasi raddoppiato rispetto al 2009 (quando erano 6.871 le pensioni di invalidità civile erogate a cittadini extracomunitari, pari allo 0,82% del totale) risulta senza alcun dubbio inferiore al reale numero di persone straniere con disabilità presenti nel nostro Paese. Sempre nell'annualità 2012, l'INPS registrava 6.764 indennità di accompagnamento erogate a cittadini extracomunitari, pari allo 0,35% del totale (nel 2009 erano 4.274, lo 0,23% del totale). Infine, continuando a prendere a riferimento l'anno 2012, dati Istat (Istituto nazionale di statistica) riportano che fra gli ospiti dei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari nel 2012 c'erano 338 minori stranieri (13%), tra gli adulti con disabilità e patologia psichiatrica (49.159) vi erano 846 stranieri (l'1,7%) mentre tra gli anziani non autosufficienti (205.258) 278 di cittadinanza non italiana (0,1%).

## 2.2. I dati più recenti

Secondo i dati più recenti relativi all'anno 2019 pubblicati dall'Osservatorio sugli stranieri INPS, il numero di stranieri presenti in Italia è pari a 3.816.354, di cui 3.304.583 lavoratori (86,6%), 252.276 pensionati (6,6%) e 259.495 percettori di prestazioni a sostegno del reddito (6,8%). L'importo medio annuo percepito dai 252.276 pensionati ammonta a € 10.278,02. La quota più alta di pensionati è data dai percettori delle sole pensioni assistenziali (invalidità civili, indennità di accompagnamento, pensioni e assegni sociali) che risultano 125.820, pari al 49,9% del totale. Di questi, 89.271 (pari al 71%) sono stranieri extracomunitari e 36.549 (pari al 29%) stranieri provenienti dall'Unione Europea. L'importo medio annuo percepito dai titolari delle pensioni assistenziali ammonta in questo caso a € 6.054,13. Sono invece 89.306 gli stranieri che percepiscono una pensione di tipo previdenziale (IVS o Invalidità, Vecchiaia, Superstiti) con una percentuale del 35,4% sul totale dei pensionati stranieri. Le pensioni IVS costituiscono prestazioni legate alla contribuzione, pertanto l'importo di cui godono i vari beneficiari è assai diverso. Infatti, l'importo medio annuo risulta di € 8.685,40 per i 25.256 (28,3 %) stranieri extracomunitari e di € 17.786,99 per i 64.050 (71,7%) stranieri UE. Secondo gli stessi dati sono 21.679 gli stranieri che percepiscono più di una prestazione pensionistica, pari all'8,6% del totale dei pensionati stranieri, con un reddito medio annuo di € 17.098,17. Infine, sono solo 15.471 (pari al 6,1% del totale) i soggetti percettori di sola pensione indennitaria (corrisposta a seguito di un infortunio sul lavoro, per causa di servizio e malattia professionale).



Fonte: Inps, Osservatorio sugli stranieri, anno 2019

I dati forniti dall'Osservatorio INPS per l'anno 2019 restano comunque di carattere generale e poco dicono sulla categoria dei disabili migranti e sul numero di essi che percepisce un trattamento pensionistico, sia quest'ultimo di natura previdenziale che assistenziale. Pertanto, restano pochi e non aggiornati i dati di cui si dispone. Gli stessi dati sui migranti regolari riportati dal sistema di

accoglienza difficilmente menzionano le patologie di cui sono affetti questi ultimi e non esistono statistiche sui disabili richiedenti asilo anche se questi ultimi sembrano essere in costante aumento a causa delle vessazioni subite da chi cerca un approdo in Europa. Nella realtà molti migranti con disabilità psichica non riescono a presentarsi di fronte le Commissioni Territoriali per formalizzare la richiesta di asilo, dunque, diventa difficile censirli.<sup>313</sup> Tuttavia il Report annuale del Ministero dell'Interno per l'anno 2020 evidenzia come siano circa 2.000 i migranti a cui è stata ufficialmente diagnosticata la patologia mentale<sup>314</sup> a fronte dei soli 734 posti specializzati disponibili all'interno del sistema di accoglienza e integrazione. Tra l'altro la distribuzione territoriale di questi centri specializzati non risulta affatto uniforme. Mentre Sicilia e Puglia rappresentano le regioni con più posti disponibili, molte altre dispongono in media solo di una trentina di posti disponibili e vi sono altre regioni che mancano di qualsiasi struttura specializzata. In ogni caso, prima di accedere a tali centri è necessario richiedere un supporto psicologico comparando davanti al Questore per sostenere un colloquio. Ma ciò nella pratica difficilmente avviene. In ogni caso, nel 2020, tra i progetti finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA) sono stati soltanto 52 quelli per le persone con "disagio mentale" contro i 681 per le "categorie ordinarie".

In ogni caso, sussiste il concreto rischio che la loro condizione possa aggravarsi e che quindi diventino ancora più invisibili. Il già citato Decreto-Legge Salvini n. 113/2018 stabiliva che il precedente Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), che gestiva a livello locale il fenomeno migratorio dal 2002, cambiava la denominazione in SIPROIMI. Con tale decreto il nuovo sistema si faceva carico solo di chi aveva già ottenuto una forma di protezione internazionale e quindi non dei richiedenti asilo.<sup>315</sup> Successivamente, come già accennato in precedenza, il D.L. 130/2020 convertito in Legge 173/2020 ha introdotto alcune modifiche ai decreti sicurezza dell'allora Ministro dell'Interno Salvini, ripristinando di fatto il permesso di soggiorno per "motivi umanitari" previsto già dal Testo unico sull'immigrazione del 1998 e ora denominato «protezione speciale». Questa tipologia di permesso verrà concessa agli stranieri in presenza di seri motivi, in particolare di «carattere umanitario» o «risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello stato italiano». Si tratta, in ogni caso, di permesso di soggiorno convertibile «ove ne ricorrano i requisiti» in permesso per motivi di lavoro.

### **2.3. Lo SPRAR/SIPROIMI/SAI e i migranti con disabilità mentale**

Il Decreto 130/2020 ridefinisce anche il Sistema di accoglienza SPRAR/SIPROIMI, che ora diventa SAI (Sistema di accoglienza e integrazione) e ripristina la gestione dei Comuni stabilendo che vi potranno accedere i richiedenti asilo, i minori e i beneficiari di protezione internazionale. I richiedenti protezione internazionale potranno accedere anche alla fruizione di servizi di primo livello inclusa l'accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, psicologica, l'assistenza sociale e la mediazione linguistico-culturale, i corsi di lingua italiana, e i servizi di orientamento legale e al territorio. Pertanto, se il decreto sembra costituire, da un lato, un passo in avanti per molti aspetti, dall'altro, non sembra tenere in conto una serie di problematiche. Infatti, molto spesso i migranti in condizione di disabilità mentale non risultano in grado di comprendere la forma di protezione internazionale a cui accedere e come già accennato molti di essi difficilmente riescono a presentarsi davanti alle

---

313 <https://www.linkiesta.it/2020/12/migranti-disturbi-psichici-mentali-sprar-ong/>

314 Orefice, C. (2021). Vulnerabilità psichica e processi migratori. Alcune considerazioni a margine di un progetto di ricerca-intervento. *Encyclopaideia*, 25(59), 97-108.

315 <https://espresso.repubblica.it/plus/articoli/2019/09/05/news/migranti-disabili-mentali-1.338335>

Commissioni Territoriali per ufficializzare la richiesta d'asilo. Ed è raro anche che durante le visite mediche di primo livello venga diagnosticata una patologia mentale. Di conseguenza anche il numero effettivo di migranti con disabilità mentale, così come quello relativo ai migranti affetti in generale da disabilità, resta difficoltoso da calcolare. Dunque, va sottolineato che, oltre ad essere numericamente insufficienti le strutture attrezzate per la cura del disagio psichico all'interno del sistema di accoglienza attuale, in ogni caso, i migranti con disabilità mentale possono rimanervi solo per un tempo limitato a causa della natura stessa del Sistema di accoglienza e integrazione. Una volta concluso tale soggiorno i soggetti si ritrovano spesso abbandonati e impossibilitati, per una serie di ragioni, ad accedere alle strutture pubbliche dove sono inseriti i disabili mentali italiani. Il dato che emerge più frequentemente nella realtà attuale è che CPA (centri di prima accoglienza) e SAI (che costituisce un sistema di seconda accoglienza) riescono difficilmente a gestire tali patologie per cui spesso sono le strutture religiose come la Caritas a farsi carico dei soggetti più fragili. In ogni caso restano pochi i dati sul fenomeno dei migranti disabili. Pertanto risulta evidente come la stragrande maggioranza delle statistiche e degli studi esistenti sono calibrati sull'una o sull'altra dimensione: la disabilità o la migrazione. In generale, le informazioni disponibili non sembrano in grado di cogliere la doppia condizione di persona straniera con disabilità che comporta di conseguenza quotidianamente il rischio di una duplice discriminazione. Letteratura, ricerca teorica ed empirica risultano essere assai ampie quando affrontano i due ambiti della migrazione e della disabilità in separata sede ma esse si riducono di colpo quando i due temi necessitano di essere trattati contemporaneamente e si impone un approccio multidisciplinare.<sup>316</sup> A questo proposito va segnalata la ricerca svolta dalla Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap (FISH) che ha realizzato, con il contributo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il progetto *“Migranti con disabilità - conoscere il fenomeno per tutelare i diritti”*. Si tratta di una delle pochissime indagini condotte su entrambe le dimensioni del fenomeno e che fornisce interessanti spunti per la pianificazione di idonee azioni volte alla tutela dei diritti di tale categoria. Infine sono state effettuate alcune ricerche simili a quest'ultima ma condotte in ambiti più limitati per territorio e per fascia d'età. (alunni migranti con disabilità, ecc.)

#### **2.4. La sentenza della Corte Costituzionale n.258/2017**

E' facilmente intuibile come questa “doppia diversità” rende assai difficile e denso di ostacoli il percorso di inclusione di tali soggetti. La normativa italiana stabilisce che gli stranieri per acquisire la cittadinanza italiana sono tenuti a prestare giuramento di fedeltà alla Repubblica. Infatti, il soggetto che intende chiedere la cittadinanza, una volta ottenuto il decreto di concessione dovrà presentarsi al Comune di residenza per prestare giuramento davanti al Sindaco o a un suo delegato. Si tratta di una breve formula rituale che “suggella” la concessione della cittadinanza. Dal giorno successivo al giuramento si acquisisce la cittadinanza italiana. Ma la condizione di disabilità costituiva un grosso problema rispetto a tale giuramento. La Corte Costituzionale con sentenza n.258 del 2017 ha sostenuto, riguardo al caso di una aspirante cittadina italiana di Modena affetta da grave patologia psichica, che imporre allo straniero disabile il giuramento di fedeltà è una forma di discriminazione che non consente la piena integrazione dell'immigrato stesso. Nel caso in questione, il giudice aveva rilevato che per la donna, date le sue condizioni psichiche, non era possibile prestare giuramento, rinviando la questione alla Corte costituzionale. Secondo quest'ultima, la legge che considera tale giuramento come condizione per l'accesso alla cittadinanza, nel caso in cui la persona richiedente sia affetta da una malattia psichica di particolare gravità, costituisce una forma di discriminazione

---

<sup>316</sup> <http://www.fishonlus.it/migranti/dati/>

irragionevole. Dunque, in questi casi, la persona è esonerata dal giuramento perché impossibilitata a compiere tale atto a causa della propria malattia. La Corte conclude, che la persona malata psichicamente, e quindi “*non in grado di compiere fisicamente il giuramento di fedeltà*” necessario per completare l’iter di accesso alla cittadinanza italiana ha diritto di essere esonerata da tale obbligo, accedendo a quest’ultima senza questo ulteriore atto. La decisione, di portata storica e che è destinata ad applicarsi a tutti i casi simili futuri, ha tenuto conto che il quadro di leggi riguardanti la disabilità non mira semplicemente a fornire al disabile un’assistenza in termini sanitari ma persegue anche la sua integrazione sociale. Quest’ultima è necessaria affinché le persone disabili possano esercitare i loro diritti fondamentali e tutto ciò non può essere precluso soltanto perché la persona non è in grado di soddisfare il requisito del giuramento di fedeltà.<sup>317</sup>

## 2.5. Migrazione e disabilità

Il fenomeno migratorio, si sviluppa in un’epoca di crisi, prepotentemente influenzata dal processo di globalizzazione, che coinvolge profondamente i Paesi di accoglienza rendendoli più “fragili” dal punto di vista sociale, culturale ed economico. In conseguenza di ciò nel nostro tessuto culturale si può verificare ciò che intuiva il sociologo Zygmunt Bauman: “La più grande vittima della globalizzazione è la solidarietà”<sup>318</sup>. La disabilità delle persone straniere costituisce un tema assai poco approfondito dalla ricerca sociologica: sono pochi e parziali i dati disponibili, così come sono esigue le informazioni di carattere qualitativo. La consistenza del fenomeno migratorio e l’impatto con i sistemi educativi e sanitari dei Paesi di accoglienza, suscita indubbiamente, nuove problematiche organizzative, sociali e culturali. Esse, però, non dovrebbero essere percepite ed interpretate con modalità “emotive”, ma essere sostenute da una conoscenza realistica della situazione concreta. In questa complessità i servizi educativi e scolastici hanno un ruolo fondamentale per facilitare il processo di integrazione. Essi possono, infatti, promuovere un approccio educativo che sia all’altezza dei problemi di una società complessa e mobile come quella attuale, essendo chiamati in causa non solo per fornire risposte alle trasformazioni sociali, ma anche e soprattutto, per dare corpo ad un nuovo modo di concepire l’educazione che sia adeguato a preparare i giovani all’interscambio interculturale, al dialogo internazionale, alla convivenza mondiale. È sicuramente la scuola l’ambito di vita di cui disponiamo maggiori informazioni, sia in termini numerici di consistenza del fenomeno, sia a livello di analisi mirate, di carattere esplorativo volte a indagare i fattori di ostacolo e gli elementi di facilitazione del processo di inclusione scolastica degli alunni con disabilità figli di migranti.

La rilevazione dei dati sugli alunni stranieri con disabilità in Italia è stata attivata per la prima volta dal Sistema statistico del Ministero dell’Istruzione nell’anno scolastico 2007/2008, nell’ambito del Progetto europeo “Diversità multiculturale e specifiche esigenze educative” a cura dell’European Agency for Development in Special Needs and Inclusive Education. In quell’anno scolastico gli alunni con disabilità erano 11.670. Complessivamente nell’anno scolastico 2013/2014 gli alunni stranieri con disabilità delle scuole statali e non statali, di tutti gli ordini e gradi, sono 26.626, di cui 8.617 con disabilità gravi. Pertanto negli anni scolastici dal 2007 al 2013 gli alunni stranieri con disabilità sono più che raddoppiati, passando da 11.760 a 26.626. La quota maggioritaria è presente nella scuola primaria (42,2%) e nella scuola secondaria di primo grado (30,8%). L’incremento ha riguardato tutti gli ordini scolastici, con una percentuale di crescita superiore alla media registrata

---

<sup>317</sup> Vedi [www.cittadinanza.biz.it/cittadinanza-italiana-invalidi-disabili/](http://www.cittadinanza.biz.it/cittadinanza-italiana-invalidi-disabili/)

<sup>318</sup> Bauman, Z. (2017). Dentro la globalizzazione: le conseguenze sulle persone. Gius. Laterza & Figli Spa.

nelle scuole secondarie di secondo grado. Gli alunni stranieri con disabilità frequentano nella grande maggioranza dei casi (94,1%) le scuole statali, e solo per il 5,9% le scuole non statali; fa eccezione rispetto alla media la scuola dell'infanzia, dove la presenza complessivamente più diffusa degli alunni con disabilità fa sì che anche la componente straniera risulti percentualmente più significativa (31,4%). Rispetto al numero complessivo degli alunni con disabilità (230.581, pari al 2,6% del totale) l'incidenza degli alunni stranieri con disabilità è dell'11,5% (era del 6,2% nell'a.s. 2007/2008), con valori sopra la media registrati nella scuola dell'infanzia (15,0%), nella scuola primaria (13,0%) e nella scuola secondaria di primo grado (12,2%). Se si considera invece l'incidenza percentuale sul totale degli alunni con cittadinanza non italiana (802.785, pari al 9,0% del totale), la presenza degli alunni stranieri con disabilità risulta del 3,3% (era del 2,0% nell'a.s. 2007/2008), con valori superiori alla media nella scuola primaria (4,0%) e nella secondaria di primo grado (4,8%). I dati esaminati evidenziano un incremento significativo degli alunni stranieri con disabilità nelle scuole statali e non statali nell'arco dei sette anni scolastici considerati (2007/2008 – 2013/2014).

Nell'anno scolastico 2018-2019, (come già evidenziato nel precedente 4.5) la percentuale degli alunni stranieri con certificazione sul totale degli alunni con disabilità era pari al 13,4%, percentuale assai elevata rispetto a quella degli alunni stranieri presenti in rapporto al totale degli alunni, pari al 10%. Gli alunni stranieri con disabilità nello stesso anno scolastico rappresentano il 4,4% del totale degli alunni stranieri frequentanti le scuole italiane, un dato superiore alla percentuale degli alunni italiani con disabilità sul totale degli alunni italiani che è pari al 3,2%. Tali numeri vanno spiegati avanzando una serie di considerazioni, tra cui anche il prolungamento dell'obbligo scolastico, che determina una frequenza prolungata per un maggior numero di anni. Si constata, oltre che un forte aumento delle certificazioni per disabilità anche l'incremento delle segnalazioni di alunni stranieri con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA): bambine e bambini con difficoltà di lettura, scrittura e apprendimento dell'italiano che necessitano di azioni didattiche individualizzate. In effetti, la scuola italiana si è attrezzata già da diversi anni sul versante dell'integrazione degli studenti disabili mentre solo più recentemente su quello della facilitazione dell'accesso all'istruzione dei bambini stranieri. Tuttavia, anche qui sono carenti le strategie che tengono conto insieme delle due dimensioni: l'essere disabili e stranieri. Si tratta invece di una questione di grande rilievo in quanto queste persone e le loro reti familiari presentano almeno due ambiti di problemi: quelli legati alla diagnosi, cura e gestione della disabilità e quelli legati all'essere stranieri, talvolta privi di un sostegno parentale, in condizione di disagio economico e sociale e nelle condizioni di muoversi con difficoltà nel complesso mondo dei servizi sanitari, sociali, educativi offerti dal nostro sistema di welfare. La scuola risulta luogo primario di integrazione e punto di riferimento per le famiglie migranti, 319 "fattore di protezione" per contenere e contrastare i molteplici "fattori di rischio" a cui il bambino e i genitori sono maggiormente esposti, quali lo svantaggio socio-economico, la scarsa o assente conoscenza della lingua italiana, i frequenti spostamenti di residenza e l'isolamento dovuto ad una mancanza di reti familiari. Non vi è dubbio che la duplice condizione di migrante e disabile rappresenti per il minore un ulteriore aspetto di complessità. Entrambi i concetti - disabile e migrante - possono infatti evocare un ampio spettro di significati e si prestano a diverse ottiche interpretative: essi richiedono una riflessione condivisa per cogliere i modelli teorici e operativi sottesi alle prassi educativo-scolastiche e al piano della comunicazione con le famiglie. Accogliere e integrare minori disabili stranieri significa "entrare in contatto con sistemi di significato diversi" e questo pensiero dovrebbe portare educatori, insegnanti, professori, pediatri, neuropsichiatri a interrogarsi e a riflettere sulla doppia condizione di diversità dei minori di cui si prendono cura. Tutto ciò nell'ottica di un approccio integrato tra più sistemi per la presa in carico globale di ogni singolo alunno con problematiche differenti. Solo al termine di un processo di tal genere si potrà determinare una crescita globale della

---

319 Nanni, W., & Vecchiato, T. (Eds.). (2000). *La rete spezzata: rapporto su emarginazione e disagio nei contesti familiari*. Feltrinelli Editore.

persona, fermo restando che compito primario della scuola, prima ancora di istruire, è quello di preparare alla vita e all'essere cittadino e nello specifico caso degli alunni stranieri con disabilità, di permettere il godimento pieno dei diritti di cittadinanza dichiarati dalla nostra costituzione, come qualunque altro cittadino italiano. Si tratta, in altre parole, di rendere effettivo l'obiettivo dichiarato da anni dalla gran parte dei pedagogisti: il passaggio dalla "scuola di pochi" "alla scuola di tutti"<sup>320</sup>.

## **2.6. I risultati delle ricerche condotte in ambito locale**

L'universo dei minori, figli di migranti, in Italia, è vario e multiforme poiché numerosi sono i fattori che contribuiscono a renderlo complesso. Già l'accezione molto diffusa di "minore straniero" non esplicita l'articolazione e la poliedricità della situazione (minori non accompagnati, ricongiunti, nati in Italia da genitori migranti, ecc.) e per questo si preferisce utilizzare l'espressione "figli di migranti".

Altro elemento che contribuisce a rendere il fenomeno complesso è costituito dalla eterogeneità dei Paesi di provenienza, a testimonianza del fatto che i flussi migratori, nella loro duplice componente di movimento in entrata e uscita, non sono più una esperienza limitata ad alcune aree, ma costituiscono un fenomeno mondiale, comune ad ogni continente. Per introdurre ulteriori elementi di riflessione e comprensione del fenomeno, possiamo allora far riferimento ad alcune indagini specifiche, realizzate in contesti locali, (tra queste "Due volte diversi" ricerca a cura dell'amministrazione comunale di Brescia del 2007, "Bambini stranieri con bisogni speciali" ricerca speciale condotta a Cesena dall'Università di Bologna nel 2010, il Report "Disabili stranieri" a cura della rete dei centri di documentazione per l'integrazione delle persone con disabilità della Regione Emilia-Romagna del 2011 e "Migranti con disabilità" Report condotto in collaborazione dalla federazione italiana superamento handicap e dall'ufficio nazionale discriminazioni antirazziali nel 2013) che in modo pionieristico hanno affrontato il complesso intreccio tra disabilità e migrazione nel mondo della scuola. Tali indagini mettono in luce come gli strumenti oggi utilizzati, sia sul piano diagnostico che didattico-pedagogico, non tengano conto della dimensione multiculturale.

Secondo gli insegnanti interpellati, la diagnosi funzionale, il profilo dinamico funzionale e il piano educativo individualizzato, che sono gli strumenti valutativi e programmatori impiegati per conoscere le capacità e i bisogni degli alunni con disabilità e per definire gli obiettivi educativi ad essi più adeguati, andrebbero rivisti, tenendo conto delle variabili linguistico-culturali. Utilizzare tali strumenti con un bambino straniero è, infatti, molto più complesso che farlo con un bambino italiano, perché occorre tener conto di fattori che sono determinati dalla cultura di partenza e dalla singola storia migratoria. Si tratta, infatti, di strumenti che sono pensati per un bambino occidentale. Dunque, l'operatore corre sempre un doppio pericolo: medicalizzare comportamenti culturali che non comprende e culturalizzare disturbi che non riesce a vedere. Il rischio è quello di interpretare stili comunicativi diversi come disturbi della relazione, oppure di non saper decodificare nella pratica comunicativa quello che effettivamente appartiene alla sfera della disabilità o anche della patologia. Gli operatori, nelle interviste, evidenziano come non sia ben chiaro se l'alunno con cui si interagisce abbia un deficit cognitivo, oppure difficoltà dovute alla scarsa o nulla conoscenza della lingua, alla mancanza di scolarizzazione nel paese d'origine, al faticoso inserimento in una nuova scuola o a un percorso culturale e scolastico precedente dove si richiedevano abilità diverse. C'è il pericolo di scambiare l'assenza di strumenti per l'apprendimento e per la comprensione dei meccanismi di trasmissione dei saperi, così come concepiti nel sistema d'istruzione occidentale, e dunque italiano, con un ritardo cognitivo. Per ovviare a questi rischi, è quindi importante "darsi tempo", dedicarsi

---

<sup>320</sup> Frascà, V. (2011). Disabilità e migrazione: problematiche e sviluppi. Quaderni di Intercultura.

all'osservazione, all'ascolto, alla comprensione; è inoltre importante conoscere le storie familiari e di migrazione, e non adottare semplicemente gli stessi criteri di valutazione pensati per i bambini italiani, senza tener conto dei differenti aspetti culturali e linguistici che caratterizzano le famiglie migranti. 321

Il discorso sull'accoglienza e integrazione di fronte a un individuo migrante disabile sottende una ricca e complessa riflessione sociale. È necessario porsi numerose domande su chi è e da dove viene, quale la sua appartenenza di classe, che lettura la sua famiglia dà del problema, che strumenti di comprensione la cultura di appartenenza offre, ecc. Ma gli strumenti diagnostici utilizzati e costruiti sulla nostra idea di funzionalità e di corpo, possono cogliere le rappresentazioni di altri agenti culturali nei propri contesti? Può uno strumento diagnostico valutare se le capacità linguistiche di un bambino cinese sono "adeguate" se non utilizziamo dei mediatori o degli interpreti e se non ci interroghiamo su come la famiglia nella migrazione può essere condizionata nelle sue relazioni linguistiche con i figli? Questi aspetti devono innescare dubbi, interrogare lo sguardo dei medici, degli insegnanti e di chi nei servizi, a diverso titolo, si occupa della disabilità. E inoltre, i migranti che si presentano nei nostri servizi cosa sanno di queste nostre concezioni? Come usano ciò che sanno? Lo condividono concettualmente? E quando intendono che il welfare residuo di questo Paese può dare loro maggiori possibilità rispetto al loro Paese e che quindi è da usare e "sfruttare", che atteggiamento assumiamo? Offriamo davvero loro "gli stessi diritti"? Metodologicamente, per uno sguardo antropologicamente attrezzato, tutto ciò che sta intorno a una persona disabile e che le famiglie migranti portano con sé è un materiale "etnografico" da ascoltare, da interrogare, perché ci aiuta a dare risposte, ad entrare in contatto con sistemi di significato diversi che, se non ascoltati, continueranno a sfuggirci. Questo ascolto e lo sguardo attrezzato dovranno esserci utili a ridefinire i nostri assetti istituzionali. Lo sforzo che noi dobbiamo fare è quello della conoscenza: comprendere che la cultura (e anche la cultura del corpo) non è un vestito di cui ci si deve né ci si può svestire. La cultura è una storia incarnata, un codice; è una nozione di persona, di equilibri del mondo, di idee di corporeità e di tanto altro, tanti significati che si nascondono nelle vesti di interpretazioni, spiegazioni, azioni, emozioni delle persone, migranti o "autoctone". Molti migranti condividono discorsi biomedici sulla disabilità, ma vengono da Paesi in cui i sistemi sociali danno altre risposte scegliendo come strada quella degli istituti speciali e delle scuole speciali, o dell'allontanamento dalla "vita sociale", tenendo protetti i figli disabili nei contesti familiari. Risulta, in questo caso, inutile collocare nell'area del primitivo o arretrato tutto ciò che non si allinea con la "modernità" del nostro pensiero sul mondo. Occorre tenere conto del fatto che relazionarsi con individui migranti disabili vuol dire interrogarsi su tutto quanto detto e sulla doppia condizione di diversità, che pone inevitabilmente maggiori elementi di vulnerabilità. Vuol dire occuparsi di come il fattore migrazione incide nel cambiamento anche dell'immaginario sulla disabilità che i migranti elaborano, su come alcune pratiche e idee si riproducano, persistano e siano le uniche griglie di lettura che le persone hanno disponibili culturalmente per dare senso alle situazioni che vivono. Vuol dire sapere che le scelte che i migranti fanno, sono in genere legate a come la loro cultura di appartenenza parla loro sottovoce e orienta le pratiche. Dobbiamo, dunque, ascoltare i linguaggi culturali così come declinati nelle biografie reali. E dobbiamo comprendere anche, però, quali fattori della migrazione, legati alle condizioni di vita nel paese ospite (motivi strutturali, una sofferenza sociale scaturita dal contesto di marginalità), costruiscono disagio/difficoltà/disturbi, soprattutto nelle seconde generazioni, nei nati in Italia, come testimonia un'ampia letteratura in merito. Parlare, quindi, di bambini figli di migranti significa parlare di tante storie diverse, significa affrontare una realtà complessa.

---

321 Balsamo, F. (2003). Famiglie di migranti: trasformazioni dei ruoli e mediazione culturale (Vol. 666). Carocci.

## **2.7 I bambini con disabilità figli di migranti: un universo multiforme**

E la complessità di queste storie aumenta quando si parla di bambini con disabilità figli di migranti. La “doppia differenza”, che parte dall’essere una persona con disabilità e con una cultura altra rispetto a quella del contesto di vita, si complica in funzione dei vissuti e del modo in cui essi vengono interpretati. Aver partecipato all’esperienza migratoria non è la stessa cosa dell’essere nati in Italia da genitori immigrati: aver vissuto la disabilità nel Paese di origine e poi viverla nel nostro Paese chiama in causa le diverse rappresentazioni della disabilità e i diversi modelli di presa in carico, precedenti e successivi all’esperienza migratoria. Non è neanche la stessa cosa l’essere stato scolarizzato nel proprio Paese di origine o non esserlo stato per niente. Ma, anche qualora il bambino sia nato in Italia da genitori migranti o sia arrivato qui molto piccolo senza aver vissuto lo sradicamento e il processo di inserimento in un nuovo contesto, si trova comunque a vivere una tensione tra diversi sistemi linguistico-culturali, quello della famiglia e quello della società, della scuola, del gruppo dei coetanei. È cioè necessario tener conto della visione che la famiglia ha della disabilità, delle aspettative dei genitori nei confronti del nostro sistema dei servizi, dei vari modelli di cura esistenti. Diverse quindi sono le situazioni e le storie personali. E la costruzione di possibili percorsi di inclusione<sup>322</sup> dei bambini con disabilità figli di migranti non può che passare per la comprensione di queste storie. Conoscere le caratteristiche personali familiari, culturali e sociali, confrontarsi con le diverse concezioni di salute e malattia, di abilità e disabilità, e con le diverse pratiche di cura delle famiglie migranti, può rappresentare la strada per fornire risposte il più possibile appropriate e innescare processi adeguati di presa in carico dei bambini e delle loro famiglie. Ma il nostro sistema dei servizi è pronto ad accogliere tali sfide? La presenza crescente di minori con disabilità figli di migranti nei servizi socio-educativi, scolastici, sanitari impatta direttamente sulle tematiche dell’accoglienza, apre domande su come rendere i servizi maggiormente accessibili e rispondenti ai bisogni dei nuovi utenti e su come sostenere interventi diagnostici ed educativi capaci di garantire reali processi di inclusione. Da quanto emerge dalle indagini realizzate nel mondo della scuola, non sembra esistere una progettazione di azioni specifiche per gli alunni con disabilità figli di migranti.

La politica scolastica e la prassi didattica sembrano seguire lo stesso approccio a binario unico che si riscontra nella letteratura scientifica. Le ricerche sul campo evidenziano come i progetti educativi degli alunni con disabilità provenienti da contesti migratori spesso interessino sola una delle due caratteristiche: la disabilità o l’appartenenza linguistico-culturale. Ad esempio, i programmi proposti agli alunni immigrati per l’apprendimento della lingua del paese ospitante non sono di solito gli stessi che si usano con gli alunni disabili. D’altro canto, gli strumenti e i metodi di valutazione che servono a identificare le capacità degli alunni non tengono conto in genere dell’identità culturale dell’alunno. Il problema centrale si identifica, dunque, nel fatto che le azioni o i provvedimenti messi in campo riguardano separatamente o l’aspetto della provenienza estera o la disabilità. Non si riscontrano iniziative e misure di sostegno che mettano insieme le competenze e le esperienze necessarie per affrontare entrambi gli aspetti, rispondendo in maniera unitaria alle esigenze composite dell’alunno con disabilità figlio di migranti. In particolare, nelle ricerche seguite dalla professoressa Caldin, si evidenzia come gli insegnanti attribuiscono le difficoltà dell’alunno prevalentemente alla disabilità, lasciando in secondo piano gli aspetti culturali, che rischiano quindi di essere marginalizzati, se non addirittura negati, mutilando un elemento di identità di questi alunni. In un Paese come il nostro, caratterizzato da una consolidata tradizione di integrazione scolastica degli alunni con disabilità, si corre il rischio di vedere solo ciò che si conosce.

---

<sup>322</sup> Coluccia, A., & Ferretti, F. (1998). Immigrazione, nuove realtà e nuovi cittadini (Vol. 52). Franco Angeli.

Le competenze che sono bagaglio dell'insegnante di sostegno e quelle invece che sono proprie dei mediatori culturali difficilmente riescono a incrociarsi e ad arricchirsi reciprocamente nelle pratiche quotidiane. È quindi necessario sperimentare metodologie nuove sia sul piano dell'accoglienza che dei percorsi d'inclusione scolastica e sociale, progettare percorsi formativi congiunti per gli operatori della scuola e dei servizi territoriali, individuare modalità di lavoro inedite, per rispondere in modo integrato alle nuove sfide inclusive. Tuttavia, non mancano i casi in cui la presenza di bambini figli di migranti nelle scuole italiane viene osservata quasi esclusivamente con un'ottica di inquietudine ed interpretata come elemento destabilizzante che solleva nuove ed ulteriori problematiche: questa prospettiva rischia di rinforzare spinte socialmente regressive come il rafforzamento di false e/o deviate rappresentazioni sociali, di enfatiche stereotipizzazioni, di atteggiamenti pregiudiziali e di esclusione sociale del "diverso" o di ciò che sembra apparire tale. La prospettiva che individua e definisce l'alunno figlio di migranti come aprioristicamente problematico, inoltre, rischia di oscurare le potenzialità insite nei processi di integrazione delle differenze (ampiamente rilevate dalla letteratura scientifica), che possono contribuire all'avvio e al consolidamento di spinte evolutive nei singoli e nei gruppi, a livello affettivo/relazionale e cognitivo/razionale. Quando il minore, figlio di migranti, ha anche una disabilità, il percorso di integrazione diviene ancor più complesso: per questo si ritiene che il lavoro, in ambito educativo, degli operatori dei servizi e degli insegnanti debba essere sostenuto e facilitato dal mondo della ricerca e della riflessione scientifica.

## **2.8. Oltre l'integrazione scolastica**

Volendo andare oltre l'aspetto specifico dell'integrazione scolastica, la disabilità delle persone immigrate risulta ancora oggi un tema poco approfondito, restano sempre pochi i dati ufficiali che ci forniscano le coordinate macro del fenomeno, sono scarse anche le ricerche qualitative che ci raccontino le difficoltà di vita quotidiana, le specificità dei problemi, le strategie di risposta messe in atto dai "caregiver"<sup>323</sup> degli stessi disabili, gli interventi e le metodologie di azione realizzate dai servizi per questo target specifico. Vanno innanzitutto definiti gli aspetti di problematicità di tale condizione, elementi che intrecciati tra loro, evidenziano molto spesso situazioni di estrema vulnerabilità. Necessita un percorso che mobilita e valorizza le risorse delle persone, delle loro reti, del contesto sociale in cui si trovano a vivere. In questa prospettiva, si tratta di considerare il disabile straniero e i suoi "caregiver" come persone competenti rispetto alla loro condizione di vita, alle strategie di comprensione e gestione della disabilità, facendo riferimento anche a costrutti simbolici diversi da quelli prevalenti nel nostro paese. Riconoscere che esistono delle competenze esperienziali e professionali differenti consente di lavorare in una logica di rete, ossia di messa in comune di differenti visioni che consentono una lettura più articolata della condizione e delle risorse che favoriscono una presa in carico complessa e articolata della persona la quale si sente quindi supportata nei suoi diversi ambiti di vita: salute, lavoro, scuola, tempo libero. A sua volta, tale reticolarità<sup>324</sup> va intesa a più livelli: è possibile infatti pensare a una rete di fronteggiamento come un insieme di soggetti che "curano" la persona nell'interazione quotidiana, ma anche a una rete di organizzazioni pubbliche e private che connettono e integrano le loro attività. Ad esempio il servizio sanitario si occupa della riabilitazione, mentre l'associazione di volontariato si occupa del trasporto e l'associazione sportiva o l'associazione etnica del tempo libero e del sostegno al caregiver principale.

---

<sup>323</sup> Pavese, N. (2017). *Disabilità e welfare nella società multietnica*.

<sup>324</sup> Decimo, F., & Sciortino, G. (2006). *Reti migranti, Stranieri in Italia*, Bologna. Il Mulino.

La costruzione di una rete consente di creare “lo spazio sociale di prossimità” concepito, quale ambiente “amico” dentro il quale le persone vulnerabili trovano risposte integrate ai loro problemi. In questo specifico spazio, che si caratterizza per essere sempre più multietnico, possono acquisire una maggiore rilevanza i mediatori comunitari, ossia i leader delle comunità di stranieri in grado di porsi come interlocutori dei diversi soggetti sociali nel contribuire alla costruzione della rete di prossimità e come facilitatori nell’accesso ai servizi da parte delle persone disabili straniere.

### Capitolo III: I minori stranieri non accompagnati

### CAPÍTULO III: LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

#### 3.1. Il fenomeno

Il fenomeno della migrazione di Minori Stranieri Non Accompagnati sul territorio italiano, così come in altri Paesi europei<sup>325</sup>, ha assunto crescente rilevanza nel corso del tempo. Un numero sempre maggiore all'interno dei flussi migratori è oggi rappresentato da soggetti minori che per le più svariate ragioni, si trovano ad abbandonare il Paese di origine. I primi flussi numericamente significativi risalgono agli anni Novanta con l'arrivo di minori soprattutto da Albania, Romania, Ucraina e Kurdistan.<sup>326</sup> Ma solo nell'anno 2000 viene avviato nel nostro Paese un monitoraggio sistematico delle presenze di minori soli arrivati sul nostro territorio nazionale con la creazione di un'apposita banca dati presso il Comitato per i Minori Stranieri (CMS), organo interministeriale istituito dall'art. 33 del T.U. n. 286/98 con lo scopo di tutelare i diritti dei minori accolti. Le competenze di tale organo sono state trasferite nel 2012 alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche Sociali. Tra l'anno 2000 e il 2008 sono circa 7.700 i msna censiti dal CMS, ma va precisato che il Comitato non era competente a raccogliere segnalazioni riguardanti i minori richiedenti protezione internazionale, vittime di tratta e cittadini comunitari e che spesso i minori giunti in Italia non vengono rintracciati e quindi conosciuti dalle istituzioni pubbliche. Per ciò che concerne i Paesi d'origine dei minori il trend risulta analogo a quello relativo al totale della popolazione immigrata: Albania, Marocco e Romania sono le nazionalità più presenti fino all'anno 2007.<sup>327</sup> Nello specifico tra il 2000 e il 2006 si registra un calo della percentuale del numero di minori albanesi, (dal 69% al 17%) ma un incremento di marocchini (dal 7,7% al 21,8%) e di rumeni (dal 6% al 33,5%). La Romania, in particolare, nel triennio 2004-2006 diventa il primo Paese di provenienza. Mentre tra il 2008 e il 2009 raffrontando le prime cinque nazionalità si registra un aumento di afgiani ed egiziani e una diminuzione di albanesi, marocchini e palestinesi. I dati del CMS indicano che, al 30/09/2009 su un totale di 6.587 minori, il numero di minori provenienti da Marocco (999), Albania (743) e Palestina (448) flette, mentre aumenta il numero di minori provenienti da Afghanistan (743) ed Egitto (952). Nel biennio 2009-2010 il numero totale di MSNA giunti in Italia risulta in calo. Si passa, infatti dai 6.587 nel 2009 ai 4.588 nel 2010. Nel 2011 la presenza dei msna nel nostro territorio, a seguito delle rivoluzioni arabe che dalla Tunisia, si estesero velocemente anche ad Egitto, Libia e Siria, fa registrare un aumento assai rilevante passando dalle 4.588 alle 7.750 unità con un incremento di quasi il 70%. Secondo i dati della Direzione Generale dell'Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al 29 febbraio 2012 le presenze di msna sul suolo italiano erano 7.382. In tale anno, per quanto riguarda le nazionalità si registra un aumento di minori provenienti da Paesi dell'Africa subsahariana, in particolare Mali, Costa d'Avorio e Bangladesh, oltre che Egitto e Tunisia. L'analisi dei dati disponibili evidenzia, in ogni caso, caratteristiche costanti, mentre la variabile è data dalla

---

325 García Valverde, M.D., José Luis Monereo Pérez, Francisco Javier García Castaño, José Antonio Fernández Avilés, Luis Ángel Triguero Martínez. (2012). Menores no acompañados. La inmigración en Andalucía: instituciones, aspectos jurídicos-sociales y culturales, pp. 425-441.

326 Carbone, I. Approfondimento n. 8/dicembre 2020.

327 Giovannetti, M., & Orlandi, C. (2009). Minori stranieri non accompagnati. Terzo rapporto Anci.

consistenza numerica dei Paesi di origine. Per ciò che concerne la composizione di genere risulta evidente che il fenomeno dei msna riguarda quasi esclusivamente minori di sesso maschile in maggioranza con un'età compresa tra i 15 e 17 anni. Costante ed elevata è anche la percentuale dei minori che si allontanano dalle strutture di accoglienza facendo perdere le tracce e rendendosi pertanto “irreperibili”. La ripartizione dei msna per regione di accoglienza risulta invece variabile sebbene sin dall'anno 2007 la Sicilia faccia registrare il numero più alto di presenze. Nell'anno 2014 si registra un significativo aumento dei numeri connesso al rilevante incremento dei flussi di ingresso via mare.<sup>328</sup> In base a dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al 31 dicembre dello stesso anno a fronte delle 10.536 presenze gli arrivi via mare risultano 7.831. (Nell'anno precedente a fronte delle 6.319 presenze, gli arrivi via mare erano 3.563. Secondo dati del Ministero dell'Interno tra il 2014 e il 2018 sono sbarcati sulle coste italiane 70.547 msna, provenienti principalmente da Egitto, Albania, Gambia ed Eritrea. Un numero sempre maggiore all'interno dei flussi migratori è oggi rappresentato da soggetti minori che per le più svariate ragioni, si trovano ad abbandonare il Paese di origine. Già il rapporto Global Trends dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati relativo all'anno 2016, evidenzia come il 51% dei rifugiati nel mondo sia rappresentato da soggetti con età al di sotto dei diciotto anni ed in particolare, che le richieste di asilo da parte dei minori non accompagnati o separati sono circa 75.000 all'anno. Nel periodo compreso tra il 1° Gennaio e il 25 Ottobre 2017 i minori stranieri non accompagnati (Msna) sbarcati sulle coste italiane sono stati oltre 14.000. Tale cifra rappresenta il 13% di tutti i migranti arrivati via mare. Secondo i dati della Fondazione ISMU i minori stranieri con più di 5 anni che frequentano le scuole italiane sono oltre 815.000 e ogni anno nascono in Italia mediamente 70.000 bambini e bambine con genitori stranieri (il 14% di tutte le nascite). Aumentano significativamente anche i minorenni di origine straniera che ottengono la cittadinanza italiana. Questi ultimi rappresentano ad oggi circa il 40% di tutte le acquisizioni. Dunque, se la presenza di minori stranieri appare consolidata, continua a crescere il numero dei minori soli che giungono nel nostro Paese senza genitori o familiari e che per tale motivo si trovano in una condizione di vulnerabilità. Il loro peso specifico è andato crescendo negli anni se si considera che nel 2014 essi costituivano il 49% del numero complessivo di tutti i minori che sbarcano in Italia, nel 2015 il 75%, nel 2016 il 92% e infine, nel periodo Gennaio -Ottobre 2017 il 93% dei minori arrivati in Italia. I dati del Ministero dell'Interno confermano che il fenomeno, in tale periodo è in forte aumento.<sup>329</sup> Nel 2015 i minori soli sbarcati sulle coste italiane sono stati 12.360, nell'anno seguente il flusso si è attestato sulle 25.846 presenze, arrivando a coprire il 16% dei 181.436 migranti soccorsi in mare, anche se secondo i dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali le presenze registrate al 31 dicembre 2016 erano pari a 17.373. Quanto alle nazionalità di provenienza le dieci principali erano l'Eritrea (15%), Gambia (12,5%), Nigeria (12%), Egitto (9,5%), Guinea (9,3%), Costa d'Avorio (6,7%), Somalia (6%), Mali (5,4%), Senegal (4,5%) e Bangladesh (4%). Il trend in crescita è confermato anche dal volume dei flussi registrato nei primi mesi del 2017, a Maggio i migranti arrivati sono stati complessivamente 60.228 di cui 8.312 minori non accompagnati tra cui spicca il numero in crescita delle minori nigeriane e quello dei minori bengalesi. I dati al 31 Maggio 2017 evidenziano come, sebbene le principali nazionalità di provenienza restino sostanzialmente le stesse, cambiano alcune proporzioni al loro interno: al primo posto figura la Guinea (14,7%), seguita dal Bangladesh (14%), Costa d'Avorio (11,8%), Gambia

---

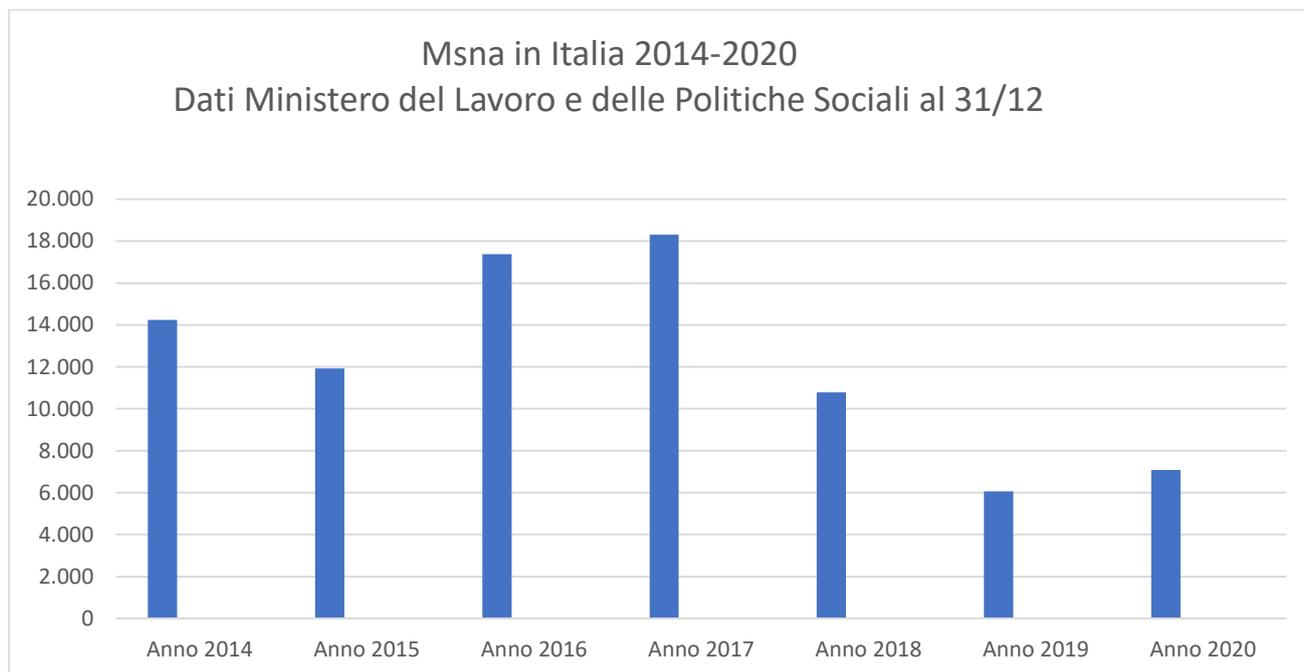
328 Tumminelli, G., & Greco, S. (2018). *Migrazioni in Sicilia 2017*.

329 Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere. *Riepilogo per Nazionalità delle Persone Sbarcate al 31 Dicembre 2017*.

(11,8%), Nigeria (7%), Senegal (6%), Mali (5%), Somalia (5%), Eritrea (4%) e Siria (3%). Scompaiono i minori egiziani dalle prime dieci nazionalità (soli 11 arrivi da Gennaio a Maggio 2017), diminuiscono somali ed eritrei, aumentano fortemente quelli dei Paesi dell’Africa subsahariana (Senegal, Gambia, Guinea e Costa d’Avorio). Tali flussi di ingresso hanno determinato un incremento delle presenze di minori non accompagnati nelle strutture di accoglienza. Infatti, i dati relativi ai minori soli, che risultano censiti nelle strutture di accoglienza italiane e rilevati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, evidenziano un aumento nel triennio 2014-2017: a fine 2015 erano presenti 12.000 minori non accompagnati, al 31 Dicembre 2016 oltre 17.000 e al 30 settembre del 2017 si contavano su tutto il territorio nazionale più di 18.000 giovani ospitati presso famiglie e strutture di accoglienza, di cui circa il 43% nella principale regione di sbarco, la Sicilia. Tale incremento è determinato principalmente dal flusso d’ingresso via mare, sebbene siano consistenti le presenze di coloro che giungono attraverso le rotte terrestri o aeree, in particolare dai paesi Balcanici e dall’Albania. Quanto alla composizione di genere e a quella per età, il 93% del totale è costituito da maschi e il 60% degli accolti ha 17 anni. In questo periodo, numericamente rilevante è anche il fenomeno dei minori irreperibili, (più di 5.000) cioè di quei minori che si allontanano volontariamente dalle strutture che li ospitano. Si tratta per lo più di giovani che intendono raggiungere parenti o reti amicali nei paesi del Nord Europa nella convinzione di trovare migliori possibilità di integrazione<sup>330</sup> o soggiornare in Italia svincolati dall’accoglienza istituzionale. Risulta evidente che tale situazione li esponga a pericoli vari. Il rischio a cui sono maggiormente esposti soprattutto in grandi città come Roma e Milano, è quello dello sfruttamento nei lavori in nero, utilizzati in attività non sicure o illegali o ancora nel giro della prostituzione, spinti dalla necessità di restituire rapidamente ai trafficanti il debito di viaggio che grava sulle famiglie di origine e di poterle aiutare economicamente. Tutto ciò è favorito anche dalle lacune del sistema di accoglienza. In crescita anche le richieste di asilo da parte dei minori non accompagnati. Infatti, tali richieste pur restando ancora esigue rispetto al numero complessivo degli sbarcati, sono aumentate a partire dall’anno 2014: si è passati da 2.500 minori non accompagnati richiedenti asilo nel 2014 ai quasi 4.000 del 2015 (con un incremento del 58%) e ai 5.700 dell’anno successivo. Nei primi dieci mesi del 2017 i numeri sono ancora cresciuti: le domande di asilo presentate sono state 7.758, rappresentando il 6,7% del totale. Va sottolineato che l’associazione “Save the Children” nello stesso anno in occasione della giornata mondiale del Rifugiato ha pubblicato il primo “Atlante Minori Stranieri non Accompagnati in Italia” che presenta in una visione d’insieme i dati, le storie e le mappe dei loro percorsi e della nuova vita in Italia attraverso un periodo di 6 anni, tra il 2011 e il 2016. Esso costituisce un utile strumento di orientamento per comprendere il fenomeno in questo arco temporale e immaginare un futuro migliore per tutti i minori migranti, assicurando loro accoglienza e protezione come stabilito dalla Convenzione ONU sui Diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza del 1989. Ma a partire dall’anno 2018 il numero dei msna presenti in Italia è in forte calo. Secondo i dati della Direzione Generale dell’Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, Divisione II del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, infatti, essi sono 10.787 al 31/12/2018 e un dato ancora inferiore si registra al 31/12/2019: i msna presenti e censiti sono 6.054. Erano circa 18.000 nel 2017 e 17.000 nel 2016.

---

330 Bonifazi, C. (2017). Migrazioni e integrazioni nell’Italia di oggi: Realtà e prospettive. Migrazioni e integrazioni nell’Italia di oggi. Rome: National Research Council E-Publishing, 7-41.



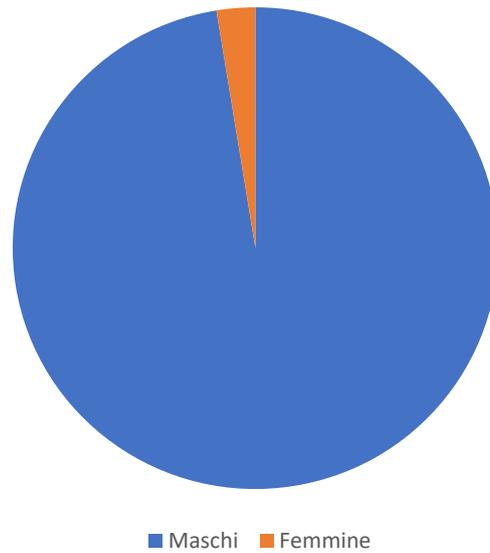
Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali- Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, Divisione II- (Rapporti 2014-2020)

Ma va sottolineato che nell'ultimo biennio, si assiste ad una risalita: risultano presenti e censiti 7.080 msna al 31/12/2020 e 12.284 al 31/12/2021.

### 3.2. I msna: genere, età e provenienza

Quanto alla composizione di genere alla data del 31/12/2019 i msna sono in ampia maggioranza di sesso maschile 5.737 (94,8%) e solo 317 (5,2%) di sesso femminile.

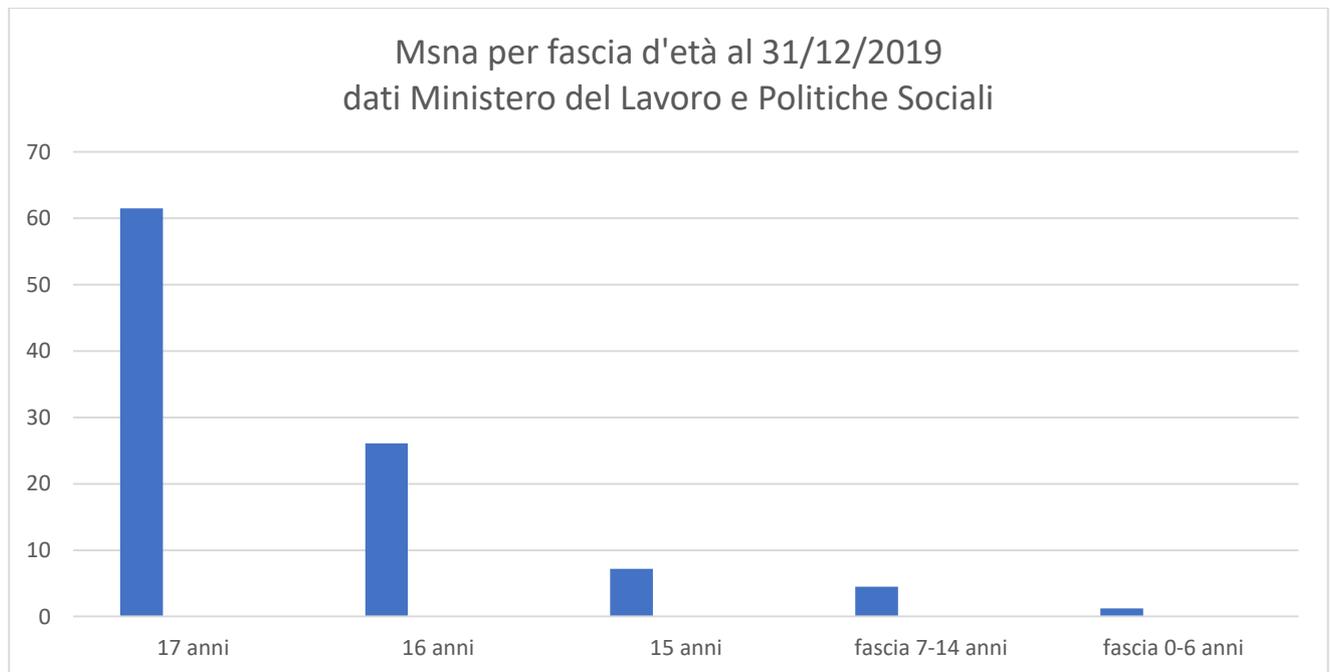
Composizione di genere msna 2019



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali- Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, Divisione II- (Rapporti 2014-2020)

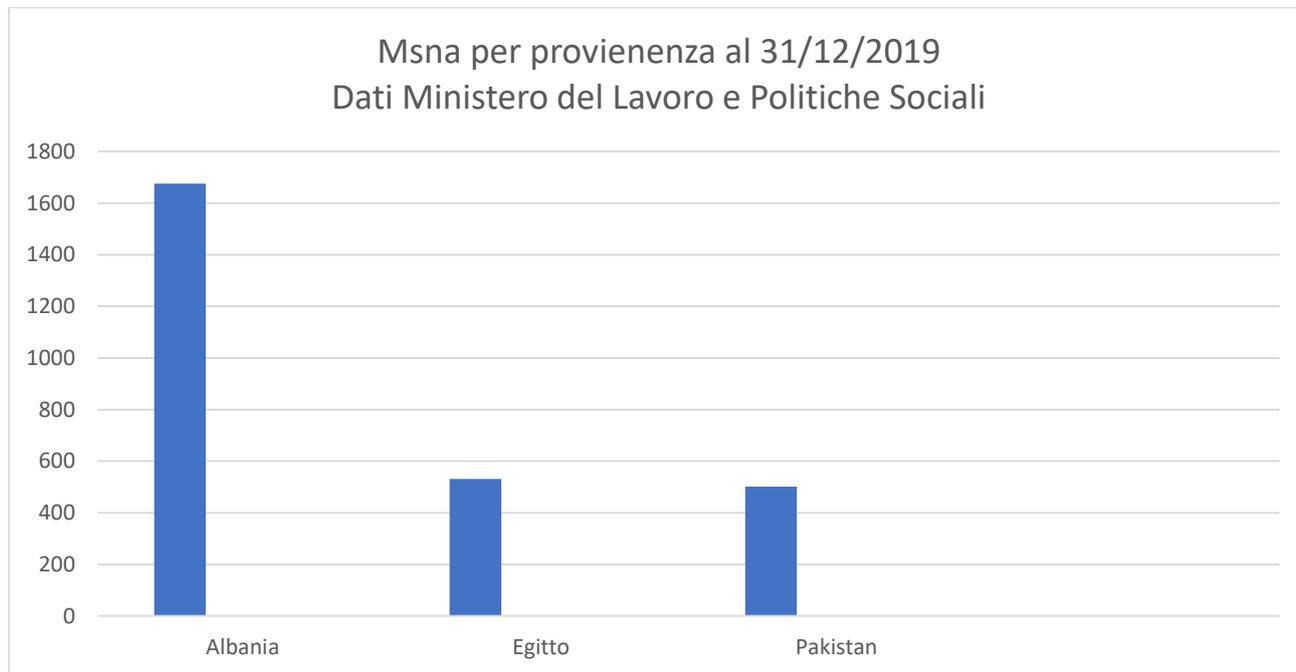
Per ciò che concerne l'età dei msna il 61,5% ha 17 anni, il 26,1% 16 anni, il 7,2 15 anni, il 4,5% rientra nella fascia 7-14 anni e infine lo 0,7% nella fascia 0-6 anni.

Msna per fascia d'età al 31/12/2019  
dati Ministero del Lavoro e Politiche Sociali



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali- Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, Divisione II- (Rapporti 2014-2020)

Infine, per quanto riguarda la provenienza il primo paese d'origine era l'Albania con 1.676 minori, (27,7%), seguita da Egitto 531 minori (8,8%), e Pakistan 501 minori (8,3%).



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali- Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, Divisione II- (Rapporti 2014-2020)

### 3.3. I msna nelle fonti internazionali e nelle normative dell'Unione Europea

In ambito internazionale non esiste una definizione univoca di minore non accompagnato. All'interno delle Linee guida dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) del 1994 si definisce minore non accompagnato “ *il bambino al di sotto dei 18 anni di età, a meno che, ai sensi della legge applicabile al minore, la maggiore età sia raggiunta prima, che è separato da entrambi i genitori e che non è sottoposto alla tutela di un adulto che, in base alla legge o alla consuetudine, sia responsabile a farlo*”. Successivamente il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia nel Commento Generale n. 6, pubblicato il 3 giugno 2005, relativo al trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati fuori dal loro Paese di origine denomina msna “ *i bambini che sono separati da entrambi i genitori o da altri parenti, e che sono privi delle cure di un adulto, che per legge o per consuetudine, ha tale responsabilità.*” Tale commento distingue i minori stranieri non accompagnati dalla categoria dei bambini separati ovvero da “ *quei bambini di età inferiore a diciotto anni che sono stati separati da entrambi i genitori o da adulti che, per legge o consuetudine, si sono presi cura di loro, ma non necessariamente da altri parenti. Perciò potrebbero essere bambini accompagnati da altri membri adulti della famiglia*”. In ambito europeo è invece la Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 1997 sui minori non accompagnati a fare riferimento “ *a cittadini di Paesi terzi minori di diciotto anni che giungono nel territorio degli Stati Membri non accompagnati da un adulto per essi responsabile in base alla legge o alla consuetudine e fino a quando non ne assuma effettivamente la custodia un adulto per essi responsabile, nonchè ai minori, cittadini di Paesi*

*terzi, rimasti senza accompagnamento successivamente al loro ingresso nel territorio degli Stati membri*". Nelle Direttive CE viene riproposta tale definizione rimuovendo l'espressione "cittadini di Paesi terzi o apolidi". In tal modo resterebbero fuori i msna cittadini di Stati membri dell'Unione Europea.

### **3.4 La Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989**

La tutela dei diritti del fanciullo trova la sua principale fonte normativa di diritto internazionale nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, adottata dall'Assemblea Generale il 20 novembre 1989. Con essa per la prima volta si riconoscono al fanciullo taluni specifici diritti obbligando le autorità nazionali ad osservarne il rispetto. In particolare vengono sanciti quattro diritti fondamentali:

- il principio di non discriminazione;
- il principio del superiore interesse del minore;
- il diritto alla vita, allo sviluppo e alla sopravvivenza del minore;
- il diritto del minore a esprimere liberamente la propria opinione.

Il principio di non discriminazione impone che i diritti sanciti dalla Convenzione siano garantiti a tutti i minori<sup>331</sup>, senza distinzione di razza, sesso, lingua, religione, opinioni del bambino o dei suoi genitori ed inoltre impone agli Stati contraenti l'obbligo di attuare tutte le misure necessarie<sup>332</sup> affinché il minore sia tutelato contro qualsiasi forma di discriminazione. Il principio del superiore interesse<sup>333</sup> impone agli Stati contraenti che in ogni decisione riguardante i bambini/adolescenti l'interesse di questi ultimi abbia la priorità su ogni altro genere di interesse<sup>334</sup>. Si tratta, pertanto di un principio da valutare caso per caso in relazione al contesto. Il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo del minore<sup>335</sup> obbliga gli Stati ad attuare tutte le misure necessarie al fine di tutelare la vita e il sano sviluppo dei bambini.<sup>336</sup> Infine, il diritto del minore ad esprimere liberamente la propria opinione impone agli Stati contraenti l'obbligo di garantire che bambini ed adolescenti siano messi in condizione di esprimere liberamente la propria opinione in particolar modo favorendone la partecipazione in tutti i procedimenti amministrativi o giudiziari che li riguardano.<sup>337</sup>Dunque, nella

---

331 Bueno Abad, J. R., & Mestre Luján, F. J. (2006). La protección de menores migrantes no acompañados: un modelo de intervención social. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, N. 14 (diciembre 2006); pp. 155-170.

332 Gimeno Monterde, C. (2010). Menores extranjeros no acompañados: una cuestión compleja para las políticas públicas y sociales. *Revista de derecho migratorio y extranjería*, (25), 55-72.

333 DURAN RUIZ, F. J. (2008). La protección de los menores en situación de riesgo y desamparo en espana y en italia, p.75 e ss.

334 Lázaro González, I. (2007). Menores extranjeros no acompañados. La situación en España. *Prolegómenos*, 10(19), 149-162.

335 Benitez Avilés, R., & Gema Jurado, B. (2010). Estrategias de intervención social con jóvenes inmigrantes ex tutelados por el Servicio de Protección de Menores. *Documentos de Trabajo Social: Revista de trabajo y acción social*, (47), pp.. 134-143.

336 Cónsola Párraga, M. (2016). La atención socioeducativa de los menores extranjeros no acompañados: Una mirada hacia las expectativas y las necesidades. *Educación social: Revista de intervención socioeducativa*.

337 Ferraro, P. D. P. F. LA POLITICA DELL'UNIONE IN TEMA DI IMMIGRAZIONE.

Convenzione del 1989 non è presente la definizione di “minori stranieri non accompagnati” ma in alcuni articoli si sancisce il diritto del minore all’unità familiare e l’obbligo per gli Stati membri di favorire la richiesta di ricongiungimento familiare<sup>338</sup>, nonché la tutela dei minori richiedenti protezione internazionale<sup>339</sup>. In seguito al crescente aumento del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, la Commissione Europea ha emanato il 6 Maggio 2010 un Piano d’azione specificamente rivolto a tali soggetti per gli anni 2010-2014 con lo scopo di favorire politiche atte a garantire un’effettiva tutela dei msna coerentemente con i principi della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea proclamata per la prima volta a Nizza nel 2000 e successivamente, in versione adattata nel 2007 a Strasburgo e della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989. In tale Piano vengono tracciate dalla Commissione tre principali linee d’azione: la prevenzione del fenomeno all’origine, la predisposizione di programmi di accoglienza<sup>340</sup> e protezione e la ricerca di soluzioni di lunga durata. Esso fa seguito ad una serie di raccomandazioni e risoluzioni adottate dal Consiglio d’Europa allo scopo di richiamare i soggetti coinvolti ad una maggiore cooperazione nell’ambito del contrasto a tale fenomeno. Con esse il Consiglio d’Europa ha sancito una serie di principi comuni che hanno la finalità di assicurare che la condizione di minore<sup>341</sup> venga sempre fatta prevalere su quella di straniero.<sup>342</sup> Sarà quindi necessario assicurare il principio del “best interest of the child” (il principio del superiore interesse del fanciullo),<sup>343</sup> il principio di non refoulement<sup>344</sup>(principio di non respingimento), il diritto alla rappresentanza legale e ad un tutore<sup>345</sup>, il diritto a richiedere asilo e protezione internazionale, il divieto di detenzione, il diritto all’istruzione<sup>346</sup>, alla salute e ad una idonea abitazione ed infine il diritto al ricongiungimento familiare. Tali strumenti costituiscono fonti normative non vincolanti per gli Stati membri.

---

338 Bravo, A., & Santos-González, I. (2017). Menores extranjeros no acompañados en España: necesidades y modelos de intervención. *Psychosocial Intervention*, 26(1), 55-62.

339 Durán Ruiz, F. J. (2011). Los derechos de los menores no acompañados inmigrantes y solicitantes de asilo en la Unión Europea de las fronteras fortificadas y sus Estados miembros. *Trace. Travaux et recherches dans les Amériques du Centre*, (60), 9-24.

340 Angelidou, G., & Aguaded Ramírez, E. M. (2016). Los derechos de los menores extranjeros no acompañados en los centros de menores.

341 Arce Jiménez, E. (2016). Menor y extranjero: dos lógicas enfrentadas.

342 Lòpez Lajusticia, M. G. (2018). La construcción de la identidad. Menores extranjeros no acompañados en contextos de protección. *RES: Revista de Educación Social*, 27, pp. 71-92.

343 Il best interests of the child rappresenta il principio informatore di tutta la normativa a tutela del fanciullo, garantendo che in tutte le decisioni che lo riguardano il giudice deve tenere in considerazione il superiore interesse del minore.

344 Il principio di non respingimento costituisce un principio fondamentale del diritto internazionale: infatti, ai sensi dell’art.33 della Convenzione di Ginevra a un rifugiato non può essere impedito l’ingresso sul territorio né può esso essere deportato, espulso o trasferito verso territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate. Per effetto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, il divieto di refoulement si applica indipendentemente dal fatto che la persona sia stata riconosciuta rifugiata e/o dall’aver quest’ultima formalizzato o meno una domanda diretta ad ottenere tale riconoscimento.

345 Adroher Biosca, M. S. (2019). Estancias temporales de menores extranjeros en España: régimen jurídico vigente y desafíos de futuro.

346 Lòpez Belmonte, J, Lòpez Meneses, E., Vázquez Cano, E., & Cabrera, A. F. (2019). Avanzando hacia la inclusión intercultural: percepciones de los menores extranjeros no acompañados de centros educativos españoles. *Revista de Educación Inclusiva*, 12 (1), pp. 331-350.

### 3.5 I msna: Direttive e Regolamenti in ambito UE

Il riconoscimento dei diritti dei msna è stato realizzato in seguito con una serie di disposizioni specifiche a carattere obbligatorio, in particolare su asilo e vittime di tratta, che vincolano gli Stati membri nel raggiungimento di tale fine, ma riconoscendo a questi ultimi piena autonomia nella adozione delle misure più idonee a garantire lo standard dei diritti riconosciuti ai msna.<sup>347</sup> La Direttiva 2011/95/UE (cd. Direttiva qualifiche) consente ai msna di presentare domanda di asilo e di godere di garanzie rafforzate sul piano dell'accoglienza, in virtù del loro peculiare status, inserendoli tra i beneficiari della protezione internazionale. Il Regolamento 604 del 26 Giugno 2013 (detto Regolamento Dublino III) con riferimento ai minori introduce una disciplina di maggior favore finalizzata a garantire che l'intera procedura di asilo si svolga considerando in via preliminare il loro interesse superiore.<sup>348</sup> Nel caso in cui il minore straniero sia un minore non accompagnato, il Regolamento prevede che l'esame della domanda di protezione internazionale competa allo Stato membro nel quale si trova legalmente un suo familiare, manifestando così un "favor" per il ricongiungimento familiare. Per quanto riguarda la individuazione dello Stato competente, la Corte di giustizia dell'UE il 6 giugno 2013, (causa C-648/11) con la sentenza "The Queen" ha chiarito che lo Stato competente ad esaminare la domanda di asilo sia quello in cui il minore si trovi dopo la presentazione della domanda stessa. Il Regolamento riconosce ai msna il diritto ad essere rappresentati ed assistiti nel corso delle procedure da un tutore legale, da un organismo incaricato della cura e del benessere dei minori, oppure da qualsiasi altra adeguata forma di rappresentanza, inclusa quella basata sulla legislazione o su un provvedimento giudiziario. Per quanto riguarda, invece, il tipo di accoglienza<sup>349</sup> fornita ai msna, la regola generale è che questi debbano essere alloggiati presso i familiari adulti, presso una famiglia affidataria o in centri di accoglienza specializzati<sup>350</sup>, con deroga per i minori che abbiano compiuto sedici anni di alloggiare in centri di accoglienza per adulti. Inoltre, sempre nell'ambito della tutela dell'unità familiare, è previsto che per quanto possibile, i fratelli debbano essere alloggiati insieme. Nel caso in cui sussistano dubbi in ordine all'età del msna<sup>351</sup>, quest'ultimo può essere sottoposto, dietro suo consenso, a visite mediche eseguite da personale qualificato. Infine, è prevista la possibilità che il minore straniero non accompagnato sia "trattenuto"<sup>352</sup> ma solo in casi eccezionali e mai in strutture detentive. Già la Direttiva 2008/115/CE (definita Direttiva rimpatri) che, costituisce la base normativa per definire la sfera giuridica dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti in condizioni di irregolarità all'interno del territorio europeo, risulta applicabile nei confronti dei msna. Ma mentre per i minori beneficiari di

---

347 Fuentes Sánchez, R. (2014). Menores extranjeros no acompañados (MENA). *Revista internacional de trabajo social y bienestar*, 3, 105-111.

348 Aparicio Chofré, L. (2015). Avances y desafíos en la regulación de los menores extranjeros no acompañados en España. *Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho*, (20), 120-140.

349 Gimeno Monterde, C. (2018). Retos de la acogida residencial a menores que migran solos: hacia un trabajo social transnacional. *Cuadernos de trabajo social*, 31(1), 95-108.

350 Borrás Hernández, B. (2014). El papel de los centros de acogida en la vida de los menores inmigrantes no acompañados.

351 López de los Mozos Díaz-Madroño, A. (2013). La nueva legislación en materia de repatriación de menores extranjeros no acompañados. *Revista europea de derechos fundamentales*, (21), 157-180.

352 Si veda il citato art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015.

protezione internazionale<sup>353</sup> vige il principio di non refoulement (principio di non respingimento), per i minori irregolari non esiste un divieto assoluto di rimpatrio ma va valutato il superiore interesse di questi ultimi caso per caso.<sup>354</sup> Prima di ordinare il rimpatrio, si terrà conto delle esigenze particolari del minore, della sua situazione familiare,<sup>355</sup> delle possibili condizioni di accoglienza nel Paese di destinazione, nonché l'obbligo dello Stato di assicurare forme complementari di protezione nel caso in cui non si disponga il rimpatrio. In quest'ultimo caso, però, la sua permanenza dovrà essere regolarizzata con la concessione di un permesso di soggiorno temporaneo fino al compimento dei 18 anni. In ogni caso, prima di disporre il provvedimento di rimpatrio va data assistenza al minore da parte di organismi appropriati, cioè di organismi governativi o non governativi in grado di garantire al minore l'accesso all'istruzione<sup>356</sup> e alle prestazioni sanitarie necessarie, nonché l'assistenza legale. Infine, si dovrà verificare che il minore una volta rimpatriato sia ricondotto ad un membro della famiglia, ad un tutore designato o ad idonee strutture di accoglienza<sup>357</sup>. Per i minori stranieri non accompagnati vittime di tratta è previsto che si adottino soluzioni di lunga durata, valutando caso per caso l'interesse del minore. Si procederà, alla nomina di un tutore e di un rappresentante legale nel caso in cui il minore non accompagnato sia coinvolto in indagini o procedimenti penali. In precedenza la Direttiva n. 2003/86/CE ha fissato le condizioni di esercizio del ricongiungimento familiare da parte di cittadini non comunitari che risiedano stabilmente in uno degli Stati membri. Per i rifugiati la Direttiva prescrive un trattamento di maggior favore, in considerazione del loro status e nel caso in cui il rifugiato sia un minore non accompagnato, gli Stati membri devono consentire l'ingresso ed il soggiorno ai genitori ed in via subordinata l'ingresso del tutore legale o di altro familiare nel caso di assenza di ascendenti diretti o in caso di impossibilità di rintracciarli. Per quanto riguarda il ricongiungimento familiare dei minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale, il Regolamento Dublino III prevede una disciplina che possa favorire la concreta attuazione, considerato il superiore interesse del minore. Esso lo impone allo Stato competente all'esame di tale domanda in virtù della presenza sul proprio territorio di un parente o fratello del mna. Il Regolamento introduce anche la cosiddetta procedura familiare prevedendo che quando diversi familiari presentino una domanda di protezione internazionale nello stesso Stato membro simultaneamente o in date ravvicinate, competente all'esame della domanda sia lo Stato membro designato per prendere in carico il maggior numero di essi. Negli altri casi, esso è costituito da quello competente per l'esame della domanda del più anziano dei familiari. Infine, il Regolamento autorizza, prima dell'adozione di una decisione nel merito sulla domanda di protezione internazionale, lo Stato membro competente a chiedere ad altro Stato membro dell'UE di prendersi carico del minore con l'obiettivo di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo parentale per ragioni umanitarie, fondate su motivi familiari o culturali, riconoscendo in tal modo una sorta di "clausola umanitaria". In tal modo, risulta palese come nel caso di domanda di protezione

---

353 Martínez García, C., "Los sistemas de protección y de reforma. Peculiaridades en relación con los menores extranjeros no acompañados", en Lázaro González, I., Culebras Llana, I. (coords.), *Nuevos retos que plantean los menores extranjeros al Derecho*, R.B. Servicios Editoriales, Madrid, 2006, pp. 75-92.

354 Belattar, A. (2014). *Menores migrantes no acompañados: víctimas o infractores*. *Revista sobre la infancia y la adolescencia*, (7), 25-39.

355 Belinchón Sánchez, C. (2006). *Menores extranjeros no acompañados*. *Menores extranjeros no acompañados*, 147-156.

356 Adroher Biosca, S. "Menores extranjeros no acompañados", en Lázaro González, I. *Los menores en el Derecho español*, Tecnos 2002.

357 De Barbaño Bautista, Melara A., Mendèz Romero T., Gabriel De La Torre, G., & Ramallo Luna, M. . (2014). 14. Aspectos psicoeducativos en los centros de menores inmigrantes. *La experiencia de nuevo futuro Cádiz*. *Encuentros Internacionales con Menores en Contextos de Riesgo*, 257.

internazionale da parte di un minore non accompagnato, il ricongiungimento familiare spettante sia più ampio di quello dei minori che già godano dello status di rifugiato, potendo quest'ultimo essere disposto anche nei confronti di familiari diversi dagli ascendenti diretti.

### **3.6 I msna nel Decreto n. 142/2015**

Il D.Lgs. 142/2015 dispone che i minori non accompagnati siano accolti in strutture governative di prima accoglienza per le esigenze di soccorso e di protezione immediata per il tempo strettamente necessario (comunque non superiore a sessanta giorni) alla identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, nonché a ricevere ogni informazione sui diritti riconosciuti e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere la protezione internazionale. Il Ministero dell'Interno attiva strutture di prima accoglienza in collaborazione con l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura e le gestisce anche in convenzione con quest'ultimo. Lo stesso Ministero dell'Interno fissa con proprio decreto, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze per i profili finanziari, le modalità di accoglienza, gli standard strutturali, in coerenza con le normative regionali e i servizi da erogare, in modo da assicurare un'accoglienza adeguata alla minore età nel rispetto dei diritti fondamentali del minore. Durante la permanenza nella struttura di prima accoglienza al minore è assicurato un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva alla presenza, se necessaria, di un mediatore culturale. Ciò per accertare la situazione personale del minore, i motivi e le circostanze che hanno determinato il viaggio e la partenza dal suo Paese di origine, nonché le sue aspettative future. I msna richiedenti protezione internazionale hanno accesso alle misure di accoglienza predisposte dagli Enti Locali ai sensi del citato Decreto-Legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modifiche dalla Legge 28 febbraio 1990, n. 39. Per i minori non accompagnati non richiedenti protezione internazionale resta fermo l'accesso alle medesime misure di accoglienza. Gli enti locali che partecipano alla ripartizione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi d'asilo prevedono specifici programmi di accoglienza riservati ai minori non accompagnati. L'assistenza e l'accoglienza del minore sono assicurate dalla pubblica autorità del Comune in cui il minore si trova, secondo gli indirizzi fissati dal Tavolo di coordinamento citato in precedenza, in caso di temporanea indisponibilità nelle strutture di prima accoglienza e in quelle finalizzate all'accoglienza dei richiedenti asilo e alla tutela dei rifugiati e degli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria, previste nel Decreto 416/1989. I Comuni che assicurano tale attività di accoglienza accedono al Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Il minore non accompagnato non può essere trattenuto o accolto presso i centri di prima accoglienza o in quelli di identificazione e di espulsione previsti dal T.U. 286/98. Sarà compito dell'autorità di pubblica sicurezza dare immediata comunicazione della presenza di un minore non accompagnato al giudice tutelare per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore, al Tribunale per i minorenni e al Procuratore della Repubblica presso lo stesso Tribunale per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per assicurare il censimento e il monitoraggio della presenza di msna, con l'ausilio di mezzi che ne garantiscano la sicurezza. Il tutore nominato possiede le competenze necessarie per l'esercizio delle proprie funzioni e svolge i propri compiti in conformità al principio del superiore interesse del minore. Non possono essere nominati tutori individui o organizzazioni i cui interessi sono in contrasto, anche potenziale, con quelli del minore. Il tutore è sostituito solo in caso di necessità. E' tempestivamente avviata ogni iniziativa al fine di individuare i familiari del msna richiedente protezione internazionale e garantire il diritto all'unità familiare. A tal fine e sulla base delle risorse disponibili del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, il Ministero dell'Interno stipula convenzioni con organizzazioni internazionali, intergovernative e associazioni umanitarie volte ad attuare programmi diretti a rintracciare i familiari dei minori non accompagnati. Tali ricerche sono svolte nel superiore interesse del minore, con

obbligo di assoluta riservatezza e in modo da tutelare la sicurezza del minore richiedente e dei suoi familiari.

### 3.7 Msna e Msnara

In ambito internazionale ed europeo non mancano i riferimenti ai diritti dei minori. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, (ratificata dall'Italia con Legge 27 maggio 1991 n. 176 ) pur non menzionando i msna, all'art. 22 sancisce che “*conformemente alla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati, i minori richiedenti protezione internazionale necessitano di protezione e sostegno specifici*”. In seguito la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea proclamata a Nizza nel 2000 si occupa della questione agli art. 7 (ricongiungimenti), 18 e 19 (divieti di respingimenti per i richiedenti asilo o protezione internazionale) e 24 (tutela dei diritti del minore). Da ciò si evince una prima differenziazione tra msna richiedenti protezione (Msnara) e msna non richiedenti, infatti, mentre per i minori richiedenti protezione internazionale vige il principio di non refoulement (principio di non respingimento), per tutti gli altri non vige un divieto assoluto di rimpatrio ma va valutato il superiore interesse di questi ultimi caso per caso. In seguito, nel 2013, il già menzionato Regolamento Dublino III assicura specifiche garanzie procedurali per i minori non accompagnati, in considerazione della loro particolare vulnerabilità e sancisce l'interesse superiore del minore come criterio fondamentale nell'esecuzione, da parte degli Stati membri, di tali procedure. Anche le Direttive UE 2011/95 (attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale), 2013/32 (procedure per il riconoscimento di status) e 2013/33 (accoglienza di richiedenti protezione internazionale) statuiscono criteri e procedure a garanzia dei minori richiedenti protezione internazionale. Per ciò che riguarda le fonti interne, l'art. 10 comma 3 della Costituzione si limita a riconoscere il diritto d'asilo allo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche ma ciò senza alcun riferimento ai minori stranieri. Ma è l'art. 32 del T.U. 286/98 a trattare la tematica dei msna stabilendo che al compimento della maggiore età può essere rilasciato un permesso di soggiorno, per motivi di studio, di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura, se il soggetto è presente sul territorio italiano da almeno tre anni e abbia seguito un percorso di integrazione sociale di almeno due anni presso un ente accreditato. Infatti, al compimento del diciottesimo anno d'età, l'ente gestore del progetto d'integrazione dovrà attestare, con idonea documentazione tutto ciò e inoltre anche la disponibilità di un alloggio, la frequenza di corsi di studio o lo svolgimento di un'attività lavorativa documentata da un contratto di lavoro. L'articolo nella sua formulazione esclude i msna a cui è stata riconosciuta protezione internazionale. Più tardi è il Decreto Legislativo 142/2015, che oltre a collocare i msna nella categoria dei “soggetti vulnerabili”, dispone che i minori non accompagnati siano accolti in strutture governative di prima accoglienza, adeguate alla minore età nel rispetto dei diritti fondamentali del minore per le esigenze di soccorso e di protezione immediata per il tempo strettamente necessario alla identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, nonché a ricevere ogni informazione sui diritti riconosciuti e sulle modalità di esercizio di tali diritti incluso quello di richiedere protezione internazionale. I msna richiedenti protezione internazionale hanno accesso alle misure di accoglienza predisposte dagli enti locali ai sensi del Decreto-Legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modifiche, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39. Per i minori non accompagnati non richiedenti protezione internazionale resta fermo l'accesso alle medesime misure di accoglienza. (art.19). Due anni dopo è la Legge 47/2017 (art. 10) a statuire che i minori stranieri non accompagnati, oltre alla possibilità di richiedere un permesso per protezione internazionale, possano avvalersi di due tipi di permesso di soggiorno: il permesso per minore età e il permesso per motivi familiari. Ma a seguito dell'approvazione del D.L. 113/2018 convertito in Legge n. 132/2018, il ‘Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati’ - SPRAR viene ridefinito in “Sistema di Protezione per Titolari di protezione internazionale

e per minori stranieri non accompagnati”– SIPROIMI. In tal modo, tale organismo diviene il Sistema di accoglienza per tutti i minori stranieri non accompagnati indipendentemente dal loro status giuridico. Al compimento della maggiore età, per valutare se l'ex msna ha diritto all'accoglienza vanno valutati alcuni elementi:

- se prima del compimento dei 18 anni è già stato inserito nel SIPROIMI;
- lo status legale del neomaggiorenne (es. titolare dello status di rifugiato, di protezione sussidiaria o umanitaria, o richiedente asilo, titolare di permesso di soggiorno per studio/lavoro/attesa occupazione o per affidamento ecc.);
- se al compimento dei 18 anni è stato disposto il prosieguo amministrativo (ASGI, Intersos 2018) nei confronti del neomaggiorenne. (Esso è disposto quando il msna, pur avendo intrapreso un percorso di inserimento sociale, necessita di un ulteriore supporto prolungato per il raggiungimento di una piena autonomia).

I neomaggiorenni che sono stati accolti nel SIPROIMI durante la minore età hanno diritto di restare nel progetto fino a sei mesi dopo il compimento dei 18 anni. Al termine dei sei mesi potranno essere inseriti in un progetto SIPROIMI per adulti solo nei seguenti casi:

- se titolari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria;
- se richiedenti asilo in attesa della decisione della Commissione Territoriale;
- se titolari di permesso di soggiorno per casi speciali.

In tutti gli altri casi l'accoglienza non potrà proseguire. I neomaggiorenni che non sono stati inseriti nel SIPROIMI ma in comunità educative o in altre strutture per minori gestite dai Comuni in centri FAMI (Fondo Asilo Migrazione e Integrazione ) di prima accoglienza o in CAS per minori, hanno diritto alla permanenza nella struttura per minori solo fino al compimento dei 18 anni. Raggiunta la maggiore età potranno essere trasferiti in un progetto SIPROIMI per adulti solo nei seguenti casi:

- se titolari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria;
- se titolari di permesso di soggiorno per casi speciali, per cure mediche, in caso di calamità o per atti di particolare valore civile;

Diversamente, i richiedenti asilo in attesa della decisione della Commissione territoriale potranno essere trasferiti in un CAS per adulti fino alla definizione della domanda di protezione internazionale. In tutti gli altri casi non sussiste diritto all'accoglienza.<sup>358</sup> Al riguardo il D.L. 130/2020, modificato e convertito con Legge 173/2020, ha stabilito che il neomaggiorenne in prosieguo amministrativo potrà essere accolto nel SAI (in precedenza SIPROIMI) anche se non era già precedentemente inserito nel sistema senza possedere i requisiti richiesti in precedenza. In tal modo la norma attuale supera l'impasse creatosi con la precedente disciplina.<sup>359</sup>

---

358 ASGI, SIPROIMI, ANCI, MINISTERO DELL'INTERNO (2019) La tutela dei minori stranieri non accompagnati.

359 LA DISCIPLINA RELATIVA AI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI Un aggiornamento operativo a seguito della pubblicazione del Decreto Legge n. 130/2020 modificato e convertito con L. n. 173/2020 - Report Operativo per Tutori Volontari

### 3.8 La Legge 47/2017

Fin dal 2011, il crescente flusso di migranti in arrivo in Italia via mare è stato affrontato in un'ottica prettamente "emergenziale". In particolare per quanto riguarda l'accoglienza e la protezione dei minori non accompagnati, si è proceduto ad una serie di aggiustamenti in corso d'opera per aumentare la capacità e migliorare la qualità di alcune strutture, ma sempre in assenza di un sistema integrato e strutturato organico. Per questo, l'associazione "Save the Children" ha presentato nell'ottobre 2013 la prima proposta di legge per l'accoglienza e la protezione dei minori stranieri non accompagnati. Essa è stata subito condivisa da uno schieramento politico trasversale e da numerose organizzazioni e associazioni umanitarie. Dopo 4 anni di mobilitazione, modifiche ed integrazioni al testo che hanno visto anche il contributo dei Sindaci e dell'Anci (Associazione Nazionale Comuni Italiani) e durante i quali sono stati approvati alcuni significativi provvedimenti, anche se parziali, per l'adeguamento del sistema di accoglienza in linea con la proposta elaborata, il disegno di legge è stato finalmente approvato in via definitiva in Parlamento il 29 marzo 2017. La nuova legge, (c.d. legge Zampa, dal nome della deputata proponente) prima in Europa nel suo genere, supera l'approccio frammentario<sup>360</sup> seguito fino a quel momento e prevede in sintesi, un sistema nazionale strutturato ed efficace, dalle procedure per l'identificazione e l'accertamento dell'età, alla necessità del rispetto di standard minimi per tutte le strutture di accoglienza, dalla promozione dell'affido familiare alla figura del tutore volontario, dalle cure sanitarie all'accesso all'istruzione. Inoltre viene introdotta la semplificazione delle procedure di conversione del permesso di soggiorno al compimento del 18° anno di età per una maggiore tutela del percorso di integrazione.

### 3.9 La Legge 47/2017: i punti specifici

I punti specifici della legge entrata in vigore il 6 Maggio 2017 sono i seguenti:

**L'ambito di applicazione.** La legge si applica al "minore straniero non accompagnato". Si tratta del minore non avente cittadinanza UE o italiana che si trova nel territorio dello Stato, per qualsiasi motivo o che è sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altre figure legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.

**Il divieto di respingimento e l'espulsione.** Si stabilisce il divieto di respingimento alla frontiera dei minori stranieri non accompagnati e viene modificato il Testo Unico sull'Immigrazione (D.Lgs. n. 286/1998). E' previsto che il provvedimento di espulsione potrà essere adottato dal Tribunale per i minori, su richiesta del Questore, solo a condizione che il provvedimento stesso non comporti un rischio di gravi danni per il minore.

**Il Colloquio.** Il minore segnalato alle autorità competenti (autorità giudiziaria o di polizia, servizi sociali o rappresentanti dell'ente locale) svolge apposito colloquio con il personale della struttura di prima accoglienza possibilmente alla presenza di membri di organizzazioni, associazioni ed enti impegnati nella tutela dei minori. Sarà assicurata anche la presenza di un mediatore culturale. Un successivo decreto regolerà la procedura di tale colloquio.

**L'identificazione.** Dopo aver garantito un'immediata assistenza umanitaria nelle strutture di prima accoglienza per minori, qualora sussistono dubbi sull'età dichiarata dal minore, l'autorità di pubblica sicurezza procede all'identificazione avvalendosi di mediatori culturali e alla presenza del tutore, se già individuato dal Tribunale dei minorenni. L'età viene accertata in linea generale attraverso il documento anagrafico e in taluni casi avvalendosi della collaborazione delle autorità diplomatico-

---

<sup>360</sup> Ciana, M. I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI: PROFILI COSTITUZIONALI.

consolari. Se permanessero ancora dubbi sull'età dichiarata, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni potrà disporre appositi esami socio-sanitari. Tali esami dovranno prevedere dei particolari accorgimenti riguardanti anche la comunicazione del risultato. Il minore sarà informato dell'iniziativa della Procura, in via preventiva in una lingua da lui conosciuta, con l'ausilio di un mediatore culturale. Se anche dopo tale accertamento socio-sanitario continuassero a persistere dubbi sull'età del minore, quest'ultima si presume secondo gli effetti di legge. Contro il provvedimento di attribuzione dell'età è ammesso reclamo secondo le disposizioni del codice di procedura civile in tema di giurisdizione volontaria. In attesa della decisione su tale reclamo ogni procedimento amministrativo e penale conseguente all'identificazione del soggetto come maggiorenne viene sospeso.

**Le indagini familiari.** Colui che esercita la responsabilità genitoriale sul minore, anche provvisoriamente, nei 5 giorni successivi al colloquio, con il consenso del minore stesso e nel suo esclusivo interesse invia una relazione all'Ente convenzionato. Quest'ultimo avvia le indagini e trasmette il risultato al Ministero dell'Interno. Nel caso in cui venissero individuati sul territorio familiari idonei a prendersi cura del minore, tale soluzione sarà preferita rispetto al collocamento in comunità.

**L'affidamento familiare.** Allo scopo di favorire l'affidamento familiare dei minori, gli Enti locali promuoveranno la sensibilizzazione e la formazione di affidatari. Anche la soluzione dell'affidamento è da considerarsi preferibile rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza.

**I permessi di soggiorno.** In tutti i casi in cui la legge dispone il divieto di respingimento e di espulsione, la Questura competente rilascia un permesso di soggiorno per minore età valido fino al compimento del diciottesimo anno di età o uno per motivi familiari.

**Il rimpatrio assistito e volontario.** Tale provvedimento è adottato dal Tribunale dei Minorenni, sentiti il minore ed il proprio tutore, sulla base delle risultanze sulle indagini familiari e della relazione dei servizi sociali del Comune circa la situazione del minore. Il provvedimento è adottato allorchè venga ritenuto che il ricongiungimento con i suoi familiari nel Paese di origine o in un Paese terzo corrisponda al superiore interesse del minore.

**Il sistema informativo nazionale dei msna e la cartella sociale.** Presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è istituito un sistema di informazione nazionale riguardante i minori non accompagnati. Effettuato il colloquio con il minore la struttura di accoglienza provvede a compilare una cartella completa di tutti gli elementi e i dati utili a determinare la soluzione migliore per il minore, in un'ottica di lungo periodo. Tale cartella è trasmessa alla Procura della Repubblica presso il tribunale per i Minorenni e ai servizi sociali del comune di destinazione.

**Il diritto all'assistenza legale.** Il minore coinvolto in un procedimento giudiziario ha diritto di essere informato sulla possibilità di nominare un proprio legale o di avvalersi del gratuito patrocinio a spese dello Stato, in ogni stato e grado del giudizio ove ne ricorrano le condizioni.

**L'elenco dei tutori volontari.** Entro 90 giorni dall'entrata in vigore della normativa sarà essere istituito presso ogni Tribunale dei minorenni un elenco di tutori volontari. In esso potranno essere iscritti privati cittadini, selezionati e successivamente formati dai garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato o anche di più di uno, soprattutto nel caso che la tutela abbia ad oggetto fratelli o sorelle. Al fine di promuovere la nomina dei citati tutori volontari si stipuleranno appositi protocolli d'intesa tra i presidenti dei Tribunali per i minorenni e i garanti per l'infanzia.

**Le misure per i minori richiedenti protezione internazionale.** E' previsto l'inserimento dei minori stranieri non accompagnati nel sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Si terrà conto

delle esigenze e delle caratteristiche del minore nella scelta del luogo disponibile ove collocarlo, scegliendo anche in relazione alla tipologia dei servizi offerti dalla struttura di accoglienza. Tutte le strutture di accoglienza devono presentare gli standard minimi in termini di servizi e di assistenza previsti per le strutture residenziali per minorenni ed essere debitamente autorizzate ed accreditate.

**Le misure in favore di minori vittime di tratta.** Una tutela particolare viene garantita nei confronti dei msna vittime di tratta. Un programma specifico di assistenza garantirà condizioni di accoglienza e di assistenza sanitaria, psico-sociale e legale, prospettando soluzioni di lungo periodo anche oltre il compimento della maggiore età.

**L'intervento in giudizio delle associazioni di tutela.** La legittimazione ad intervenire in giudizio e a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi emessi nei confronti dei minori stranieri non accompagnati spetta alle associazioni iscritte in un apposito registro.

Con il varo di questa nuova legge l'Italia ha realizzato, indubbiamente un passo in avanti fondamentale in tema di diritti dei minori, ponendosi all'avanguardia<sup>361</sup> in sede di Unione Europea, considerato che altri Paesi europei fino a tale data non avevano ancora approvato leggi di contenuto simile. Spetta all'UE rafforzare anche altri importanti strumenti come i ricongiungimenti familiari, i visti per motivi di studio o di lavoro e quelli umanitari e contemporaneamente attuare uno specifico piano d'azione per i minori non accompagnati che giungono sul territorio dell'Unione Europea, ciò anche alla luce della Comunicazione della Commissione, trasmessa il 12 Aprile 2017 al Parlamento Europeo e al Consiglio.

### 3.10 I tutori volontari dei msna

Un tutore viene nominato dal giudice per ogni soggetto minorenne presente sul territorio italiano indipendentemente dalla cittadinanza, privo di familiari che possano esercitare la responsabilità genitoriale. Può trattarsi di un parente ma anche di una persona che assuma l'incarico a titolo di volontariato senza aver avuto una precedente conoscenza diretta del minore o in casi più sporadici di un ente pubblico. Il tutore del msna, così come il tutore di minori italiani, deve avere «cura della persona del minore» ed eventualmente amministrarne i beni. Non si tratta, dunque, semplicemente di un rappresentante legale che si limiti ad agire in nome e per conto del soggetto tutelato. L'ufficio è gratuito.

La Legge 47/2017 prevede che presso ogni Tribunale per i minorenni venga costituito un elenco dei tutori volontari a cui possono essere iscritti privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati dai garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza, disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato o di più minori nel numero massimo di tre, salvo che sussistano specifiche e rilevanti ragioni. In tal modo emerge con chiarezza la volontà del legislatore di attribuire ad ogni msna che soggiorni nel nostro paese la possibilità reale di avere un adulto di riferimento. Il tutore volontario nominato, si avvarrà della collaborazione delle istituzioni operanti nel settore, titolari delle competenze previste dall'ordinamento in rapporto ai msna. Compito fondamentale del tutore volontario è quello di interpretare i bisogni del minore, garantirne i diritti<sup>362</sup> e aiutarlo a riconoscere i propri doveri. Come già sottolineato, non si tratta quindi di una mera rappresentanza

---

361 Tassinari, F. (2019). La identificación de los MENAS y el tutor voluntario en Italia: ¿ un modelo a asumir por la UE? = The identificaction of unaccompanied foreign minors and the voluntary guardian in Italy: an example to be followed by the EU?. Cuadernos de Derecho Transnacional, 11(1), 545-570.

362 Micela, F. (2018). I tutori volontari: il senso di un ruolo. Minorigiustizia.

legale del minore che in quanto tale, non ha la capacità di agire<sup>363</sup> e nemmeno di un affido familiare, non essendo richiesta l'accoglienza nell'abitazione del tutore, né alcun contributo alle spese per l'assistenza e l'educazione del minore. Inizialmente, il tutore dovrà mettersi in contatto con quest'ultimo, attraverso gli operatori della struttura residenziale dove è accolto e con gli operatori dei servizi sociali territorialmente competenti, inizierà la conoscenza con il minore dovendo comprendere le motivazioni che lo hanno spinto a lasciare la propria famiglia e il proprio Paese. Solo acquisite tali informazioni, potrà supportarlo in un reale percorso di integrazione, mettendo a disposizione conoscenze e relazioni sociali e assolvendo agli obblighi istituzionali. Il tutore aiuterà il minore nello svolgimento delle numerose pratiche burocratiche che ne richiedono lo svolgimento con precisione e puntualità: lo accompagnerà nella richiesta del permesso di soggiorno, nelle esigenze sanitarie<sup>364</sup> che richiedano un consenso informato e anche nella richiesta eventuale di protezione internazionale. Si tratta di un'attività da svolgere in rete con tutti i soggetti istituzionali che, a diverso titolo e per svariate ragioni, vengono a contatto con il minore straniero, quindi autorità giudiziaria, questura, prefettura, servizi sociali e sanitari, scuola ecc. In particolare, un ruolo importante spetta al tutore nei rapporti con l'istituzione scolastica frequentata dal minore. Posto che quest'ultima viene investita di un compito fondamentale nell'ambito del processo di inclusione finalizzato a realizzare "un'uguaglianza nella diversità" attraverso l'adozione di specifiche strategie orientate a contribuire alla crescita armoniosa di tali soggetti, spetterà al tutore costituire la figura di riferimento nei rapporti con l'istituzione scolastica. Ad esempio, tra i compiti del tutore rientra la presentazione della domanda di iscrizione a scuola che andrà accompagnata dal provvedimento di nomina a tutore da parte dell'Autorità giudiziaria e dal certificato attestante l'avvenuta somministrazione delle vaccinazioni obbligatorie. Inoltre il tutore dovrà attivarsi per conoscere e ricostruire la storia scolastica del minore, le abilità acquisite e i risultati conseguiti nel Paese di provenienza per poi trasferire tutte le informazioni alla scuola.<sup>365</sup>

L'introduzione della figura del tutore volontario costituisce una sfida che richiederà cambiamenti organizzativi da parte dei servizi e degli uffici che si occupano di minori stranieri a cominciare dal Tribunale per i minorenni e della procura minorile. Questi ultimi, a seguito dell'entrata in vigore della legge in oggetto, sono chiamati ad assegnare la tutela del minore a privati cittadini, in base ad uno specifico elenco di soggetti già formati con la frequenza (e il superamento dell'esame finale) di corsi della durata di almeno 24 ore organizzati dai Garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza. Nelle regioni in cui questi ultimi non sono istituiti sarà compito del Garante nazionale curare la selezione e la formazione anche degli aspiranti tutori residenti. Le novità introdotte dalla legge coinvolgeranno anche gli operatori dei servizi sociali dell'Ente Comune che dovranno confrontarsi con la nuova figura del tutore volontario, trasferendo a quest'ultimo le informazioni necessarie per consentire di operare con efficacia nel sistema dei servizi all'interno dell'organizzazione vigente e coerentemente alla normativa. La norma costituisce, indubbiamente, per molti aspetti una novità nel panorama della legislazione e dell'assistenza a favore dei msna e di conseguenza tutta l'organizzazione del settore dovrà subire modifiche ma l'obiettivo perseguito dalla legge, in un ambito importante e delicato quale è la tutela di un minore straniero non accompagnato resta "altissimo" da un punto di vista sociale e umanitario. Si tratta, oltre che di fornire una concreta assistenza ad uno o più minori che si trovino privi di genitori in un Paese straniero, di promuovere rapporti umani stabili che possano persistere

---

363 Turri, G. (2005). Un tutore per i minori stranieri non accompagnati. Un tutore per i minori stranieri non accompagnati, 1000-1006.

364 Fratini, T., Bastianoni, P., Zullo, F., & Taurino, A. (2012). Bisogni e vissuti relazionali di minori stranieri non accompagnati: un'analisi di resoconti narrativi. *Rassegna di psicologia*, 29(1), 9-28.

365 Thiene, A. (2018). Minori stranieri non accompagnati. Compiti e responsabilità del tutore volontario entro e oltre la scuola. *Annali online della Didattica e della Formazione Docente*, 10(15-16), 111-126.

anche oltre il raggiungimento della maggiore età. Infatti, l'obiettivo della nomina del tutore volontario è la costruzione di un legame stabile, di un rapporto di fiducia caratterizzato da disponibilità e affidabilità.

La legge non prevede una regolamentazione giuridica specifica dei compiti e delle responsabilità del tutore volontario ma si limita a rinviare alle disposizioni del codice civile (libro primo, titolo X, capo I, artt. 343-349) intitolate "*Della tutela e dell'emancipazione*" introducendo con il solo articolo 11 della nuova normativa tale fondamentale figura. Ma la visione codicistica risulta pervasa da una ottocentesca logica patrimonialista in quanto questo antico istituto di protezione dei minori fu concepito con riferimento ad un gruppo sociale formato da minori "cittadini" e nel tempo non sostanzialmente scalfito dalle riforme intervenute nell'ambito dei diritti dei minori e della famiglia. Basta leggerne alcuni articoli per averne conferma. Le anacronistiche parole dell'art. 358 "*Il minore deve rispetto ed obbedienza al tutore*" o quelle dell'art. 382 "*il tutore deve amministrare il patrimonio del minore con la diligenza del buon padre di famiglia*" confermano, da un lato, come la visione codicistica ispirata da una logica patrimonialistica nel caso dei msna sia del tutto fuorviante e dall'altro, come tale visione sia assai lontana e inadeguata ad affrontare l'attuale complessità del fenomeno migratorio e soprattutto incapace di cogliere bisogni speciali di cui sono portatori i bambini e gli adolescenti migranti soli presenti nel nostro Paese. La complessità del ruolo attribuito al tutore volontario nell'ambito del sistema di protezione dei msna e la molteplicità dei suoi compiti impongono in modo palese il possesso di una solida preparazione professionale, perfino di tipo specialistico. Alla luce di tutto ciò, la scelta del legislatore di affidare il ruolo di tutore a volontari privati cittadini, piuttosto che optare per una figura professionale, probabilmente dettata anche in questo caso da motivazioni economiche, sembra quantomeno discutibile e comunque suscettibile di essere periodicamente monitorata. Né tantomeno il percorso formativo, svincolato dall'obbligo di una formazione continua (Risoluzione del Parlamento Europeo del 12 Settembre 2013 sulla situazione dei minori non accompagnati nell'UE 2012/2263 (INI) ) e costituito da appena 24 - 30 ore appare adeguato a dotare i neotutori di sufficienti competenze nella cura dei minori. Con la Legge 160/2019 il Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, istituito dalla Legge 190/2014 è stato incrementato di un milione di euro annui a decorrere dall'anno 2020 al fine di essere destinato ad interventi in favore dei tutori volontari e per eventuali rimborsi delle spese sostenute in adempimenti connessi con l'ufficio della tutela. Il Fondo, inoltre, è utilizzato per rimborsare le aziende fino al 50% dei costi sostenuti per permessi di lavoro retribuiti, accordati ai tutori volontari dei msna fino a 60 ore a tutore. In tal modo si fornisce una prima risposta alle difficoltà di ordine pratico riscontrate dai tutori nel coniugare tale attività di tutela con i propri impegni lavorativi.

La Legge Zampa disegna in tal modo un nuovo progetto di umanità, ponendo a carico del tutore volontario il compito di prendersi carico della vulnerabilità del minore, aiutandolo a dare forma al suo progetto di vita e assicurando con la sua costante presenza che la storia personale del ragazzo non rimanga confinata nell'abbandono e nella solitudine. I circa 5.000 cittadini che già dopo un solo anno dall'approvazione della legge, a titolo assolutamente gratuito, si sono proposti come tutori volontari dei minori non accompagnati, così come sottolineato con soddisfazione dall'autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, testimoniano il patrimonio di umanità e generosità messo in campo dalla popolazione italiana.

### **3.11 La Legge 47/2017: le criticità**

La normativa oggetto d'esame nasce allo scopo di far fronte ad una vera e propria situazione emergenziale determinata dal costante aumento degli sbarchi di msna sul territorio italiano. Ciò è facilmente intuibile considerato che, nel 2016 cioè nell'anno precedente all'emanazione della legge in questione, i msna sbarcati in Italia sfioravano quota 26.000. La normativa ispirandosi ai principi

della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, si propone di onorare il valore della persona e della dignità umana quali principi cardine della Costituzione italiana. La legge annovera una serie di disposizioni che ribadiscono il principio guida già sancito dalle norme internazionali "del superiore interesse del minore". Esso si concretizza nella garanzia che i minori stranieri, privi di un adulto di riferimento e in condizioni di particolare vulnerabilità<sup>366</sup>, siano titolari dei diritti in materia di protezione dei minori, assicurando in tal modo parità di trattamento con i minori cittadini italiani e di altri Stati membri dell'Unione Europea. Infatti, essi non possono essere respinti alla frontiera. Inoltre, mentre potevano accedere precedentemente al Sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati (SPRAR), in seguito al Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI) e infine al SAI(Sistema Accoglienza Integrazione), con la nuova normativa, devono essere prioritariamente aiutati nella ricerca di familiari,<sup>367</sup> possono essere oggetto di affidamento e disporre di un tutore che li rappresenti legalmente<sup>368</sup>.

La nuova normativa, fortemente sollecitata dall'associazione Save the Children, rappresenta un passo in avanti fondamentale, in quanto essa costituisce la prima disciplina organica che contiene concrete misure di sostegno e di protezione per i msna in relazione alle diverse esigenze della loro vita. In tal modo, la normativa colma le lacune precedenti e risolve alcuni contrasti interpretativi determinati dalle disorganicità delle disposizioni preesistenti, rafforzando i diritti e gli strumenti di garanzia nei confronti di soggetti che a causa della loro condizione risultano particolarmente "vulnerabili". La legge in questione pertanto ha l'indiscusso pregio di aver previsto misure di supporto nei differenti momenti che scandiscono il percorso dei minorenni migranti provenienti da Paesi extra-UE e privi di figure genitoriali o comunque di figure adulte legittimamente responsabili per essi. Ma il fattore tempo costituisce una potenziale debolezza: spesso le tortuosità procedurali rischiano di inceppare l'espletamento delle procedure e quindi l'efficacia delle soluzioni che la politica ha individuato per lo specifico ambito problematico<sup>369</sup>.

Infatti il tempo che scandisce i diversi adempimenti procedurali, dovrebbe essere relativamente breve, poichè ogni irragionevole ritardo nell'individuazione della misura di protezione definitiva, finisce per creare inevitabilmente un pregiudizio per il minore<sup>370</sup>. Altro punto di debolezza ancora più dirimente è rappresentato dalla scarsità delle risorse finanziarie a disposizione per l'attuazione della nuova legge. Così, a più di quattro anni dalla sua entrata in vigore, nonostante quest'ultima si ispiri a principi nobili e contenga programmi ambiziosi, resta in molti punti una normativa inattuata<sup>371</sup>. Tale ultimo aspetto richiama la consapevolezza, ancora una volta, che anche i diritti fondamentali sono inevitabilmente condizionati dalla situazione economica e che come facilmente intuibile "senza

---

366 Tumminelli, S. (2020). Minori stranieri non accompagnati.

367 Tomai, G. (2017). Tutela del minore, Regolamento di Dublino III e diritto all'unità familiare. MINORIGIUSTIZIA.

368 A. Annoni (2018). La tutela volontaria dopo la legge n.47/2017, in La protezione dei minori non accompagnati al centro del dibattito europeo ed italiano. Jovene

369 R.Senigallia ( 2017). Considerazioni critico-ricostruttive minori stranieri non accompagnati in Jus civile,2017, pp..710 ss.

370 J. Long (2018). Tutori volontari di minori stranieri non accompagnati. Materiali per l'informazione e la formazione.

371 Giova, S. (2018). I minori stranieri non accompagnati dopo la legge n. 47 del 2017. Fenomeni migratori ed effettività dei diritti, 98.

risorse anche le migliori riforme non producono risultati” 372. Infatti, sono diverse le disposizioni che, oltre a non avere alcuna copertura finanziaria, restano addirittura sottoposte al limite dell’invarianza finanziaria. Pertanto, solo per le norme sul gratuito patrocinio (art. 16) e per le misure a favore dei minori vittime di tratta (art. 17), è prevista una copertura economica, seppur minima. In particolare la scelta di non devolvere fondi per rendere effettivo il diritto allo studio e alla formazione dei “vulnerabili tra i vulnerabili”<sup>373</sup>, non solo svuota gli obiettivi nobili della legge, agganciati al quadro normativo internazionale, ma costituisce una scelta incoerente rispetto alle priorità costituzionali<sup>374</sup> che mirano alla realizzazione di un’uguaglianza sostanziale ottenuta grazie ad una fattiva protezione dei diritti sociali e in particolare rispetto al contenuto dell’art. 9 della Costituzione, secondo cui “*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica*”. Ciò appare ancora più grave considerato che, nella pratica, i percorsi formativi proposti dai Centri permanenti per l’istruzione degli adulti (CPIA) non sempre risultano adeguati per permettere un efficace percorso d’inserimento socio-lavorativo del msna,<sup>375</sup> risultando poco professionalizzanti e fornendo competenze poco spendibili nel breve periodo<sup>376</sup>.

Inoltre, il nuovo dettato normativo appare ancora non pienamente operativo<sup>377</sup>, con particolare riferimento al divieto di respingimento strettamente legato alle condizioni strutturali dei centri di accoglienza e altrettanto complicato risulta anche il profilo dell’affidamento familiare, risentendo quest’ultimo istituto ancora di una generale difficoltà del sistema italiano in materia. Infatti i dati dimostrano, come nella pratica tale strumento sia scarsamente utilizzato. Esso soffre la carenza di famiglie affidatarie a sua volta collegata alla mancanza di uno strutturato sistema di collaborazione con i Servizi Sociali dei Comuni. In tal modo, l’istituto dell’affido familiare, (disciplinato dalla Legge n. 184 del 4 maggio 1983 e modificato dalla legge n. 149 del 28 Marzo 2001) rappresenta di fatto un altro punto debole della normativa<sup>378</sup>, seppure l’art. 7 ne contenga un esplicito riferimento, considerandolo come «soluzione prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza». Inoltre, un grave limite della legge risiede proprio nella genesi della sua emanazione. Infatti, come già evidenziato, la legge, varata nell’ Aprile 2017 a fronte dell’emergenza costituita dai circa 26.000 msna sbarcati nel territorio italiano nell’anno precedente e sembra pertanto operare, in molti suoi aspetti, ancora una volta, nell’ambito di un’ottica emergenziale e di conseguenza poco orientata all’introduzione di misure strutturali in grado di pianificare una prospettiva di lungo periodo, considerato che nessun dato ad oggi disponibile può far supporre un arresto del fenomeno migratorio negli anni a venire. Il fatto che ad oggi non siano stati emanati a corredo della normativa decreti

---

372 M.Gnes (2017). Le nuove misure per la protezione dei minori non accompagnati in *Il quotidiano giuridico* (27 aprile 2017), pp. 14-18

373 C.CUKANI (2019) *Soggetti vulnerabili e tutela dei diritti: il caso dei minori stranieri non accompagnati*, in *Consulta online*

374 L.CARLASSARRE (2013). *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse* in *Costituzionalismo.it*, 2013, 1, p. 1.

375 G.G. VALTOLINA, & D. BOERCHI, D. (2019). *L’inserimento socio-lavorativo dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, in *Studi emigrazione*

376 L. BIANCHI, & A. FRANCESCA, (2020). *Tutori Volontari e MSNA. Costruire una relazione a tempo determinato tra bisogni formativi e pratiche di accoglienza. Un approccio grounded.*

377 R. ANTUONI. *Legge n. 47/2017: misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati* in *Filodiritto*, 2018, p.4.

378 Morozzo della Rocca, P. (2017). *Luci e ombre della nuova disciplina sui minori stranieri non accompagnati. Politica del diritto*, 48 (4), pp. 581-602.

attuativi, contribuisce da un lato a lasciare la nuova disciplina inattuata in molti punti e dall'altro pare confermare la visione emergenziale che anima la stessa. Infine, la mancanza di un sistema sanzionatorio per il caso di elusione o violazione delle norme a protezione dei minori, costituisce un fattore di ulteriore debolezza per la nuova disciplina<sup>379</sup>.

### 3.12 La giurisprudenza sui msna

Nell'ultimo periodo sono state diverse le sentenze che hanno riguardato i minori stranieri non accompagnati, sia in ambito internazionale che nazionale, contribuendo a delineare e definire la sfera giuridica di questi ultimi. Per ciò che attiene l'Italia, nel corso del 2020 più volte si sono pronunciati il Tar, il Consiglio di Stato, la Corte di Cassazione e anche la Corte Costituzionale.

Sono numerose le pronunce in tema di conversione del permesso per minore età in permesso di lavoro. Va segnalata la sentenza n. 3493 (sez. III, 3 giugno 2020) con la quale il Consiglio Stato ha annullato il decreto che nega la conversione del permesso per minore età in permesso per motivi di lavoro. Tale decreto era fondato sul ritardo nella presentazione dell'istanza e sull'assenza di documentazione relativa all'istruttoria di cui all'art. 32 comma 1-bis del T.U.I. e sulla mancanza di dati relativi all'attività lavorativa. Il Collegio, nello specifico caso, ha sancito che la mancata consegna al minore straniero appena entrato in Italia del permesso di soggiorno per minore età, rilasciato dalla Questura, precluda allo stesso la conoscenza del procedimento finalizzato ad ottenere il rinnovo o la conversione del permesso di soggiorno, nonché della necessaria documentazione. In seguito, la sentenza n.3431 dell'1 Giugno 2020 (Sez. III, 1 giugno 2020) dello stesso Consiglio di Stato a proposito del parere del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (art. 32, co. 1- bis, T.U.I.), ha sancito che in assenza di indicazioni contrarie, lo stesso non ha natura vincolante ma configura un possibile modus procedendi dell'Amministrazione chiamata a pronunciarsi sull'istanza di conversione del permesso di soggiorno per minore età in permesso per lavoro subordinato. Ne consegue che, in presenza di parere non favorevole la P.A. deve comunque compiere accertamenti per valutare autonomamente la sussistenza dei presupposti per il rilascio del titolo richiesto.

Con la sentenza n. 2546 (sez. III, 21 aprile 2020) il Consiglio di Stato, ha stabilito, inoltre, che il provvedimento con cui il Tribunale dei minori affida d'urgenza il minore straniero non accompagnato all'Ente Locale per l'idonea collocazione dello stesso, altresì demandando allo stesso Ente la formulazione di un progetto educativo, nonché il compito di porre in atto ogni altro intervento a tutela del minore, soddisfa i presupposti per la conversione (già citata ai sensi dell'art. 32, co. 1 bis, T.U.I.). Ciò a dimostrazione del "favor" per la stabile e definitiva integrazione del minore straniero nel tessuto sociale italiano. Va evidenziata anche la pronuncia n. 235/2020 del Tribunale Amministrativo della regione Lombardia in tema di convertibilità di permessi di soggiorno, in questo caso, trattandosi di convertibilità di permesso per minore età in permesso di studio. Il Tribunale Amministrativo ha chiarito che le ipotesi di conversione di cui all'art. 32 T.U.I. si riferiscono espressamente agli stranieri il cui soggiorno è stato autorizzato ai sensi del primo comma dell'art. 31 T.U.I., ovvero ai minori stranieri in affidamento, a norma dell'art. 2, Legge n. 184/1983. Pertanto si è stabilito che, nel caso specifico di una minore straniera assistita dalla madre nei cui confronti era stata rilasciata la speciale autorizzazione prevista dall'art. 31, co. 3, T.U.I., è legittimamente rifiutata

---

<sup>379</sup> A. CORDIANO (2017). Prime riflessioni sulle nuove disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati. La Nuova giurisprudenza civile commentata, 33(9), 1299-1309

la conversione del permesso di soggiorno per minore età in permesso per motivi di studio. Anche la Corte di Cassazione si è pronunciata più volte sullo stesso argomento.

Con la sentenza n. 27238 (sez. I civile, 30 novembre 2020), la Corte di Cassazione sottolinea come la ratio della speciale autorizzazione di cui all'art. 31 T.U.I. (iscrizione del figlio minore dello straniero nel permesso di soggiorno del genitore o dell'affidatario, fino all'età di 14 anni) consiste nel preservare il minore da qualsiasi danno grave, considerando da un lato le conseguenze pregiudizievoli sul suo sviluppo psicofisico e sulla sua personalità, cui sarebbe esposto nel caso di allontanamento dai genitori e dall'altro, in caso di espulsione o allontanamento dei genitori, dello sradicamento dall'ambiente in cui è nato e vissuto. A parere dei giudici della Corte va pertanto cassata la decisione che nega tale autorizzazione senza tenere adeguatamente in conto le esigenze di tutela del minore e fondata, per contro, su elementi che non lo riguardano specificamente. In precedenza, con sentenza n. 15643 (Sez. VI civile, 22 luglio 2020,) gli ermellini avevano, ancora una volta, riaffermato la preminenza del superiore interesse del minore, già sancito a livello internazionale stabilendo nel caso specifico che la speciale autorizzazione di cui all'art. 31, co. 3, T.U.I. rilasciata al genitore del minore straniero presente in Italia, è strettamente correlata all'inespellibilità del minore (art. 19, co. 2, lett. a, T.U.I.), costituendo corollario proprio del superiore interesse di cui sopra. Pertanto, l'autorità deve compiere un giudizio prognostico effettivo e ancorato al caso di specie in merito al pregiudizio derivante dall'allontanamento del familiare sullo sviluppo psico-fisico del minore, da condursi secondo i consolidati parametri stabiliti dalla giurisprudenza. Infine, anche la Corte Costituzionale con sentenza del 29 novembre 2018, n. 218 si è pronunciata in merito alla citata legge istitutiva della figura dei tutori volontari. Infatti, sulla sollevata questione di legittimità degli artt. 11 e 21 della Legge 47/2017 nella parte in cui non prevedono alcun onere a carico dello Stato per la tutela dei msna, limitando le risorse pubbliche al solo gratuito patrocinio a spese dello Stato, in caso di necessità di assistenza legale per i minori stranieri, i giudici costituzionali si sono espressi ritenendo non fondata la questione, escludendo in tal modo, che per i tutori di questi soggetti possa trovare applicazione l'art. 379, secondo comma, del codice civile.

### **3.13 Il Fondo asilo migrazione e integrazione 2014-2020**

Con il Regolamento UE n. 516/2014 è stato istituito il "Fondo asilo migrazione e integrazione 2014-2020" (Fami) al fine di promuovere una gestione integrata dei flussi migratori coniugando i vari aspetti del fenomeno (asilo, integrazione, rimpatrio). Il Fami nello specifico supporta gli Stati membri:

- per sostenere l'immigrazione legale in base al fabbisogno in termini di occupazione favorendo l'integrazione da parte dei migranti nel tessuto sociale dei Paesi ospitanti;
- per promuovere la cooperazione, in particolar modo tra i Paesi più esposti ai flussi migratori in un'ottica di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità;
- per attuare efficaci strategie di rimpatrio e conseguenti riammissioni nei Paesi di origine (o di transito) contrastando simultaneamente l'immigrazione illegale;
- per incrementare il sistema europeo comune di asilo in tutti i suoi aspetti.

Ad agosto 2015 l'Italia ha approvato il documento programmatico denominato PN (Programma Nazionale) Fami. Con il PN si sono fissati obiettivi, strategici e operativi e interventi da realizzare

con le risorse finanziarie costituite dal Fami in seguito a consultazioni in sede di Commissione Europea e a quanto stabilito al Tavolo di coordinamento nazionale in sede di concertazione interistituzionale con i rappresentanti delle Amministrazioni centrali, regionali e locali. Il PN approvato nella sua prima versione nel 2015 è stato successivamente riveduto in seguito ai mutamenti riguardanti i flussi migratori pervenendo all'ultima versione nel Maggio 2020. Esso continua ad articolarsi sulla base dei tre obiettivi specifici già fissati: Asilo, Integrazione e Rimpatri. Ad ogni obiettivo sono collegate una serie di relativi interventi/azioni da attuare. Per ciò che concerne la gestione del Fondo, l'Autorità responsabile è in ogni Stato membro l'organismo pubblico responsabile dell'esecuzione del PN. In Italia la responsabilità compete al Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, mentre l'Autorità Delegata alla gestione del Fondo, in virtù delle competenze in materia di immigrazione, è la Direzione Generale dell'Immigrazione e Politiche per l'Integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Il sistema di gestione e controllo è esercitato da un'apposita Autorità di Audit indipendente, designata con decreto del 12 agosto 2014 emesso dal Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione civile e per le risorse finanziarie e strumentali del Ministero dell'Interno. Il "Sistema di Gestione e Controllo" (SI.GE.CO.) riporta le regole per la gestione, il controllo, il monitoraggio e la rendicontazione del Fondo. Sebbene la dotazione finanziaria originaria fosse inferiore, la dotazione finanziaria in base all'ultima versione approvata del Programma Nazionale Fami ammonta alla quota comunitaria di € 399.075.470,00 a cui però va aggiunta una pari somma di risorse nazionali. Secondo uno studio del CESPI<sup>380</sup> già a giugno 2020 erano già circa trecento i progetti aventi come destinatari i Msna finanziati con il Fami, agenda 2014-20. I progetti hanno riguardato vari aspetti della tematica Msna: dal potenziamento dei servizi d'accoglienza e di assistenza specifica fino alla presa in carico in quanto "soggetti vulnerabili", ma al tempo stesso va sottolineato come molti di tali progetti pur non essendo rivolti specificamente ai Msna di fatto vadano indirettamente a loro beneficio. Il Fondo è stato rinnovato per il periodo 2021-2027.

---

380 Carbone, I. Approfondimento n. 8/dicembre 2020, cit.

## Capitolo IV: Le vittime di tratta

### CAPÍTULO IV: LAS VICTIMAS DE TRATA

#### 4.1 Le statistiche

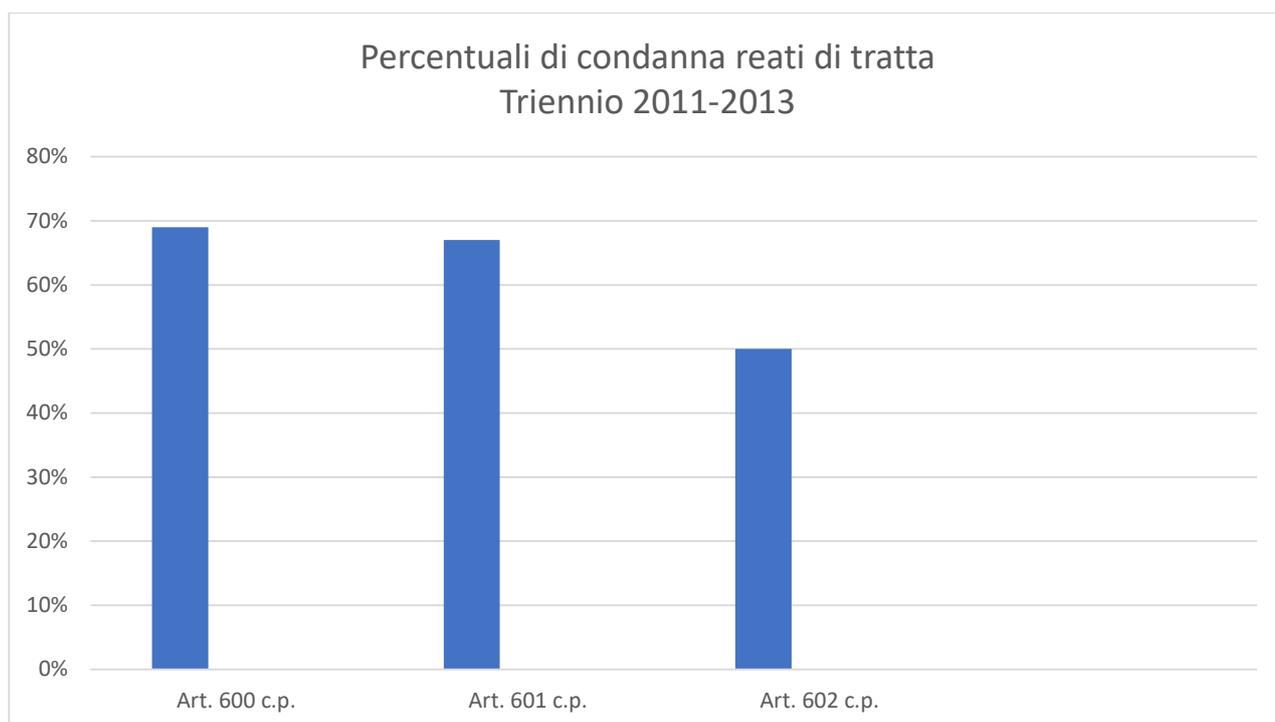
Fin dall'antichità la schiavitù ha conosciuto trasformazioni, nuove forme, arrivando con la tratta che si protrasse per quattro secoli – a cambiare il volto di interi continenti, che ancora – basti pensare all'Africa<sup>381</sup> – ne portano evidenti segni. La schiavitù da tratta, promossa inizialmente da portoghesi e spagnoli agli albori del colonialismo, era “motivata dal «cuore di tenebra» degli interessi economici e poggiava sulla sistematizzazione della fornitura di forza lavoro gratuita mutuando le parole di Fabrice Dubosc.<sup>382</sup>

Rispetto ai modelli antichi, tuttavia, la “schiavitù dei moderni” si nutre di nuovi strumenti per legittimarsi. Accade così che nelle società attuali si assiste all'introduzione di nuovi argomenti e nuovi regimi di differenziazione e di esclusione, imperniati sulla differenza razziale e su pratiche razziste. Inoltre, in epoca contemporanea alla radice della tratta, sta un sistema di profonda ingiustizia transnazionale, oltre che interna ai singoli Stati più poveri che si basa sulle disegualianze economiche ma anche, come risulta evidente in molti Paesi, su una radicata cultura patriarcale. In epoca recente al lavoro forzato e disumanizzante (la ben nota schiavitù da lavoro) si affianca la condizione di donne e bambini/e segregati e costretti con la violenza alla prostituzione (schiavitù sessuale) – aspetti, questi, assai spesso connessi al fenomeno della tratta estesa su scala globale. Per ciò che concerne l'Italia, la Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa del Ministero della Giustizia, partendo da una stima dell'entità del fenomeno basata sui dati dei procedimenti iscritti negli uffici giudiziari italiani per i reati riguardanti la riduzione in schiavitù (art. 600 c.p.), la tratta di persone (art. 601 c.p.) e l'alienazione e l'acquisto di schiavi (art. 602 c.p.), ha realizzato una rilevazione campionaria, (il campione ha riguardato 15 sedi di tribunale rappresentative della realtà nazionale per dimensione e ubicazione territoriale) dei fascicoli definiti con sentenza in primo grado e contenenti i reati relativi alla tratta degli esseri umani. I fascicoli esaminati sono relativi a procedimenti arrivati a sentenza nel periodo 2009-2013 e i cui fatti contestati risalgono al periodo 2007-2011. Da tale rilevazione risulta che ogni anno in Italia vengono iscritte in media circa 209 contestazioni di reato inerenti la tratta di esseri umani nei registri dell'ufficio Gip/Gup e una media di 33 nei registri della Corte di Assise. Il 73% riguarda la riduzione in schiavitù (art. 600 cp), il 23% la tratta di persone (art. 601) e il 4% l'alienazione e acquisto di schiavi (art. 602 cp). Nel triennio 2011-2013, le sentenze di primo grado riguardanti l'articolo 600 del codice penale sono state in media 54 ad anno, 18 per ciò che concerne l'articolo 601 e 2 per l'articolo 602. La percentuale delle condanne è maggiore per gli artt. 600 e 601, rispettivamente pari al 69% e al 67%, mentre scende al 50% per l'art. 602.

---

381 Delpiano, P. (2011). Una ferita di lungo periodo, recensione di Lisa A. Lindsay, *Il commercio degli schiavi.*, Bologna, Il Mulino, 2011 (ed. or. 2008). *L'INDICE DEI LIBRI DEL MESE*, 28, 32-32.

382 Casadei, T., & Zanetti, G. *Diritto e vulnerabilità-Studi e ricerche del CRID.*



Fonte: Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa, Settembre 2015

Le assoluzioni rappresentano circa il 20% degli esiti delle sentenze per tutte e tre le fattispecie di reato, il resto è costituito da sentenze che prevedono condanne per alcuni imputati e assoluzioni per altri. Una media di 67 fattispecie di reato inerenti la tratta di esseri umani arriva ogni anno in corte d'appello e circa 49 vengono definite. Nel secondo grado di giudizio, la percentuale di condanne aumenta raggiungendo il 79% del totale delle sentenze. Dall'indagine statistica risulta che la vittima tipica dello sfruttamento corrisponde al profilo di un/una giovane, di età media di 25 anni, nel 75,2% dei casi è di sesso femminile, principalmente rumene (51,6%) e nigeriane (19%). Il 15,7% delle vittime sono rappresentate da minorenni che giungono in Italia, mentre il 21,4% sono maschi adulti alla ricerca di un lavoro. Dalla rilevazione risulta anche che nell'84,5% dei casi la vittima intraprende il viaggio per cercare lavoro, solo nel 4,4% dei casi perché costretta. Generalmente, come si evince dalle dichiarazioni delle vittime, ci si rivolge ad un connazionale che già vive in Italia, il quale poi mette in atto lo sfruttamento con l'inganno o la promessa di un lavoro, denaro o altri vantaggi. Ciò succede nel 56,9% delle volte, mentre con violenze e minacce rispettivamente il 39,8% e 31,4% delle volte. Un terzo delle volte la vittima non conosce direttamente lo sfruttatore prima di partire mentre in circa il 15% dei casi l'autore è un familiare, un parente o addirittura il coniuge.

Nel caso delle donne, 3 volte su 4, giunte in Italia vengono costrette a prostituirsi subendo minacce e violenze varie, gli uomini invece nel 48,3% dei casi vengono impiegati in lavori in condizione di schiavitù, nei furti (36,2%) e nell'accattonaggio (29,3%). Il tempo che intercorre tra l'arrivo in Italia e l'inizio dello sfruttamento è molto breve, in media 3 mesi, mentre la durata dello sfruttamento è mediamente pari a 14 mesi con punte di 10 anni. Il ricavo medio giornaliero che deriva dallo sfruttamento si aggira intorno ai 220 euro e nel 97,8% dei casi finisce interamente nelle mani dello sfruttatore, il quale concede alla vittima solo il vitto e l'alloggio, peraltro, in condizioni disumane. La notizia di reato giunge alla magistratura grazie ad operazioni di forze di polizia nel 49,2% dei casi,

nell'altra metà in seguito a denuncia. Il 37,6% delle volte è la vittima stessa a presentare denuncia. Il processo si celebra in prevalenza con il rito abbreviato (52,2% dei casi). Il tempo che intercorre tra l'iscrizione in procura della notizia di reato e la sentenza di primo grado è in media di 792 giorni.

Nel processo, un quarto delle vittime si costituisce parte civile e di queste il 64% ottiene un risarcimento. Gli autori dei reati hanno un'età media di 35 anni, 2 volte su 3 sono uomini, in gran parte stranieri (87,4%) tra cui il 45,2% è di nazionalità rumena, il 14,9% albanese e il 10,1% nigeriana. In quasi due terzi dei procedimenti giudiziari autori e vittime hanno la stessa nazionalità: nel 35% sono entrambi rumeni. Più dei due terzi degli autori giungono in Italia con l'intento di intraprendere questa attività criminosa che iniziano solitamente entro un anno dal loro arrivo. Il 3,6% di loro hanno carichi pendenti e il 27,9% precedenti penali. Per il 65,6% degli imputati i giudici dispongono almeno una misura cautelare: la custodia cautelare in carcere ricorre nell'82,5% degli imputati, gli arresti domiciliari nel 20,8%. Per tutti e tre i delitti (art. 600, 601, e 602 del codice penale) la percentuale di imputati condannati si aggira intorno al 60%. A riguardo delle diverse etnie si segnala una propensione maggiore alla commissione di tali reati da parte di bosniaci, italiani e serbi per il reato di riduzione in schiavitù, di nigeriani per la tratta di persone e di albanesi e nigeriani per il commercio di schiavi. A livello assoluto prevalgono imputati di nazionalità rumena per l'articolo 600 del codice penale e di nazionalità nigeriana per gli articoli 601 e 602. Il 67,2% delle sentenze sono appellate. La sentenza di primo grado viene riformata in senso favorevole all'imputato il 60% delle volte in cui è lui a presentare ricorso. Se si prendono in esame tutti i capi di imputazione relativi alla tratta di esseri umani (articoli 600, 601 e 602 cp) risulta una frequenza di condanna o patteggiamento pari al 59,6%. La pena media inflitta ai condannati per tratta, comprensiva anche di quella per reati connessi, è di 9 anni, se si considera il solo reato di tratta essa si aggira sui 5 anni e mezzo. I dati che emergono dall'indagine statistica, riportando solo fatti risultanti da sentenze lasciano intendere come il fenomeno reale riguardante la tratta di esseri umani sia, in ogni caso, molto più ampio di quello effettivamente accertato.

#### **4.2. Il Rapporto del Dipartimento di Stato USA del 2017**

Altri dati riguardanti le vittime di tratta in Italia sono forniti dal Rapporto 2017 del Dipartimento di Stato degli USA, attraverso l'Ufficio per il monitoraggio e il contrasto della tratta di esseri umani (Office of Monitor and Combat Trafficking in Persons). Tale Rapporto riporta dati relativi agli anni 2014, 2015 e 2016. Il rapporto colloca l'Italia, nella categoria 1 riconoscendo l'impegno del Governo italiano al fine di sradicare i fenomeni di tratta. Infatti, sono state pubblicate nel 2017 le linee guida per l'identificazione delle vittime della tratta di esseri umani rivolte ai Presidenti, ai componenti e al personale delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale con l'obiettivo di costituire un utile strumento di supporto per contribuire all'identificazione delle vittime di tratta di esseri umani nell'ambito della procedura di determinazione della protezione internazionale. Inoltre il Governo ha aumentato i finanziamenti in favore delle organizzazioni non governative che garantiscono alloggio e altre forme di assistenza alle vittime rispetto all'anno precedente. Sono aumentate anche le indagini su casi di tratta di esseri umani e le condanne di trafficanti. Ma secondo il Rapporto resta ancora da migliorare l'azione del Governo italiano sotto diversi aspetti: aumentare i fondi e finanziamenti a lungo termine per le organizzazioni non governative che si occupano delle vittime, garantire una formazione costante per gli agenti delle forze dell'ordine, i primi soccorritori, gli impiegati del servizio immigrazione e gli altri funzionari pubblici, varare campagne nazionali per la sensibilizzazione dell'opinione pubblica, istituire una struttura di coordinamento nazionale che coinvolga gli organismi pubblici interessati e le ONG e incrementare la cooperazione internazionale con i Paesi di origine e di transito. Tra i dati diffusi dal Rapporto si

legge che, le autorità nel 2016 hanno indagato su 102 casi di tratta di esseri umani, (contro i 65 del 2015 e i 44 del 2014) ma nessuna persona è stata incriminata, contro le 17 del 2015 e le 16 del 2014. Ma i tribunali di primo grado nello stesso anno 2016 hanno condannato 9 trafficanti sulla base della legge contro la tratta, a fronte di 1 condanna nel 2015 e 11 nel 2014. Le corti d'appello nel 2016 hanno condannato 23 imputati, contro 11 nel 2015 e altrettanti nel 2014. Le organizzazioni non governative supportate dalle autorità hanno assistito 851 potenziali vittime nel 2016, contro le 800 dell'anno precedente.

Il Governo nel 2016 ha stanziato 14,5 milioni di euro a beneficio esclusivo dei programmi di assistenza per le vittime della tratta di esseri umani messi in atto da organizzazioni non governative, un incremento significativo rispetto agli 8 milioni di euro stanziati nell'anno precedente. Il numero verde riservato alle vittime ha ricevuto oltre 2.900 richieste di informazioni, 899 delle quali collegate alla tratta di esseri umani. L'Italia nel 2016 ha registrato 181.436 arrivi di migranti via mare, che si vanno ad aggiungere ai 154.000 arrivi del 2015. Più della metà di questi migranti ha presentato domanda di asilo, facendo intravedere una potenziale vulnerabilità alla tratta di esseri umani. Quanto alla provenienza, il Rapporto cita i dati di un'organizzazione internazionale che ha calcolato che solo dalla Nigeria nel 2016 sono arrivate oltre 7.500 probabili vittime della tratta di esseri umani, contro le 2.800 stimate nel 2015. In base ai dati più recenti del rapporto Save The Children "*Piccoli Schiavi Invisibili*" nell'anno 2019 in Italia, risultano in carico al sistema anti-tratta 2.033 persone, di cui l'86% (1.762) è rappresentato da donne e ragazze. I minorenni sono 161, rappresentando il 7,9% del totale delle vittime.

#### **4.3. Il contesto internazionale: il Protocollo Addizionale alla Convenzione ONU del 2000**

La comunità internazionale fin dal secolo scorso ha espresso una severa condanna verso tutti i fenomeni riguardanti schiavitù e tratta di esseri umani. A conferma di ciò si sono succedute nel tempo diverse disposizioni al fine di contrastare sempre più efficacemente tale grave crimine. Il Protocollo addizionale alla Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale, per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, dell'anno 2000, introduce una nuova definizione di tratta delle persone. Ai sensi del protocollo costituisce tratta delle persone "*il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite la minaccia o l'uso della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di danaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi*". Da tale definizione si evince che elementi costitutivi del reato di tratta sono:

- *la condotta* volta a reclutare, trasportare, trasferire, ospitare, accogliere persone;
- *l'utilizzo di mezzi coercitivi* quali l'impiego o la minaccia dell'impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, di frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di danaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra;
- *lo scopo dello sfruttamento* della prostituzione sessuale, del lavoro o pratiche analoghe, o per il prelievo di organi.

Il protocollo introduce in tal modo la distinzione tra traffico di persone e traffico di migranti intendendo per quest'ultimo *“procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale, l'ingresso illegale di una persona in uno Stato Parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente”*. Dunque, il protocollo impone agli Stati parte di adottare una serie di misure tali da assicurare una adeguata tutela delle vittime. In particolare i singoli Stati parte dovranno garantire:

- misure specifiche finalizzate al recupero fisico, psicologico e sociale delle vittime e quindi l'assistenza medica, psicologica e materiale;
- informazioni e consulenze relative ai loro diritti;
- l'incolumità fisica delle vittime;
- la predisposizione di un adeguato alloggio;
- l'opportunità di istruzione e di impiego;
- il riconoscimento di un risarcimento per i danni subiti;
- idonee misure che garantiscano alle vittime di tratta la permanenza sul territorio degli Stati parte tramite un adeguato titolo di soggiorno.

#### **4.4 .La Convenzione del Consiglio d'Europa n.197 del 2005**

Successivamente la Convenzione del Consiglio d'Europa n. 197 sulla lotta alla tratta di esseri umani, approvata a Varsavia il 16 maggio 2005 riprende le disposizioni contenute nel Protocollo ONU prevedendo una serie di misure volte a proteggere e promuovere i diritti umani delle vittime di tratta. In particolare gli Stati aderenti dovranno:

- procedere all'identificazione delle vittime predisponendo tutte le misure necessarie a tale scopo e una volta identificati tali soggetti anche con l'ausilio di personale qualificato assicurare che le autorità competenti non ne dispongano l'espulsione;
- garantire alle vittime un alloggio adeguato, accesso alle cure mediche urgenti e assistenza psicologica e materiale;
- proteggere l'identità delle vittime e la loro vita privata;
- rilasciare un titolo di soggiorno rinnovabile alle vittime;
- garantire che l'assistenza alle vittime non sia subordinata alla volontà di testimoniare;
- prevedere un periodo della durata di almeno 30 giorni per consentire alla vittima di ristabilirsi e di prendere una decisione sulla eventuale collaborazione con le autorità e durante il quale non potrà essere emesso alcun provvedimento di espulsione;
- fornire assistenza nel corso del procedimento penale.

Dunque, la Convenzione del Consiglio d'Europa, in continuità con il Protocollo ONU, ribadisce il diritto alla protezione internazionale delle vittime di tratta riaffermando il principio di “non refoulement” e introducendo inoltre il concetto della “identificazione delle vittime di tratta” che in molti casi non risultano facilmente riconoscibili. Nel corso degli anni si sono succeduti nell'ambito dell'Unione Europea numerosi atti di indirizzo e strumenti normativi che hanno affrontato il tema

della tratta degli esseri umani. In quest'ottica assumono rilievo la Direttiva 2004/81/CE e la Direttiva 2011/36/UE. La prima *“sul titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime di tratta di esseri umani o coinvolti in azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti”* introduce il cosiddetto “periodo di riflessione”, concetto poi ripreso dalla stessa Convenzione, sottolineando che soltanto dopo di esso gli Stati membri potranno valutare l'opportunità di consentire o meno all'interessato il soggiorno sul territorio nazionale.

La Direttiva 2011/36/UE *“concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime”* definisce i concetti di “tratta di esseri umani” e di “posizione di vulnerabilità” imponendo, al tempo stesso, agli Stati membri l'adozione di una serie di misure di assistenza e sostegno in favore delle vittime. La Direttiva definisce la tratta *“il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità su queste persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o della posizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona su un'altra, a fini di sfruttamento”*. Quest'ultimo comprende la prostituzione altrui, i servizi o lavori forzati fino all'accattonaggio, la schiavitù o la servitù e pratiche simili, lo sfruttamento di attività illecite e il prelievo di organi. La Direttiva definisce la posizione di vulnerabilità *“come una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima”*. Quanto alle misure di assistenza e sostegno, infine, la Direttiva impone agli Stati membri di garantirle non soltanto alle vittime di tratta formalmente identificate, ma anche alle “presunte vittime di tratta” cioè a tutte quelle persone per le quali vi sia un ragionevole motivo di ritenere che siano vittime di tale crimine. Tali misure dovranno essere assicurate indipendentemente dalla volontà delle stesse di collaborare con le autorità nell'ambito delle indagini e l'assistenza dovrà essere assicurata prima, durante e per un congruo periodo successivo alla conclusione del procedimento penale. Il sostegno alle vittime sarà garantito su base consensuale e dovranno essere fornite le informazioni riguardanti la possibilità di attivare la protezione internazionale<sup>383</sup>. Gli Stati membri dovranno tenere in considerazione le specifiche esigenze delle vittime in particolare di quelle derivanti da stati di salute, eventuali disabilità o stati di gravidanza, disturbi mentali o psicologici conseguenti alla sottoposizione a gravi forme di violenza fisica, psicologica e sessuale.<sup>384</sup>

Per quanto concerne le misure di protezione che attengono alla tutela della vittima nella veste di parte lesa, nel procedimento penale dovrà essere garantita protezione adeguata e accesso ai programmi di protezione predisposti per le vittime di tratta, consulenza e assistenza legale<sup>385</sup>, anche gratuita ove esse non dispongano di sufficienti risorse economiche, anche al fine di ottenere un adeguato risarcimento del danno. Infine, esse potranno beneficiare nel corso del procedimento penale, di un trattamento specifico che eviti loro il contatto visivo con l'autore del reato, le deposizioni in pubbliche udienze e le domande non necessarie sulla vita privata. Successivamente a tale ultima Direttiva, la Commissione Europea ha adottato nel Giugno 2012 la Strategia dell'Unione Europea per l'eradicazione della tratta degli esseri umani per gli anni 2012-2016. Essa prevede concrete misure

---

383 Nunziata, P. (2018). *Tratta e Asilo L'emersione delle vittime di tratta entro il sistema di tutela per richiedenti asilo e rifugiati* (Bachelor's thesis, Università Ca'Foscari Venezia).

384 Buller, A. M., Hanni, S., Zimmerman, C., Vaca, V., & Borland, R. (2017). *Explotación Laboral, Trata y Salud de los Migrantes: Hallazgos en Diversos Países sobre los Riesgos y Consecuencias para la Salud de los Trabajadores Migrantes y las Víctimas de Trata*.

385 Geronimi, E. (2002). *Aspectos jurídicos del tráfico y la trata de trabajadores migrantes*. Oficina Internacional del Trabajo.

per attuare la Direttiva citata e per sostenere gli Stati nel contrasto alla tratta e nella protezione delle vittime nel periodo di riferimento. La Strategia individua cinque priorità:

- intensificare la prevenzione della tratta degli esseri umani;
- proteggere e assistere le vittime;
- potenziare l'azione penale nei confronti dei trafficanti;
- migliorare la conoscenza delle problematiche relative a tutte le forme di tratta e fornire efficaci risposte;
- migliorare la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche attuate.

#### 4.5. La normativa italiana

Il primo importante strumento di tutela delle vittime di tratta è costituito dall'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione adottato con D.Lgs. 286/98. Tale articolo consente il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno allo straniero sottoposto a violenza o a grave sfruttamento quando si riscontri un pericolo per la sua incolumità causato dalle dichiarazioni rese in un procedimento penale o dal tentativo di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione criminale.

L'aspetto più significativo della norma che la rende unica nel panorama internazionale risiede nella possibilità per la vittima di ottenere un permesso di soggiorno (per motivi umanitari) a prescindere dall'effettuazione di una denuncia. Si è parlato, a tal proposito di "doppio binario" in quanto la persona sfruttata può seguire un percorso giudiziario o semplicemente uno sociale, in assenza di denuncia. Il permesso rilasciato ha una validità di 6 mesi ma è rinnovabile per motivi di lavoro o di studio, permettendo in tal modo, l'integrazione della vittima nel contesto sociale.<sup>386</sup> In ogni caso, in Italia si persegue la tutela delle vittime attraverso norme di carattere penale, di prevenzione e di assistenza.

Per quanto riguarda le norme penali con la Legge 11 agosto 2003 n. 228 recante "Misure contro la tratta di persone" sono stati modificati gli articoli del codice penale 600, 601 e 602. Nei nuovi articoli si ridefiniscono i reati di "*Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù*" (art. 600), di "*Tratta di persone*" (art.601) e di "*Acquisto e alienazione di schiavi*"(art.602). Commette il reato di "*riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù*", chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento. La riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione ha luogo quando la condotta è attuata mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona. Colui che commette tale reato è punito con la reclusione da otto a vent'anni e la pena è aumentata da un terzo alla metà se i fatti sono commessi in danno di minore di anni diciotto o sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la

---

<sup>386</sup> Palazzi, M. (2006, October). Il sistema italiano di contrasto alla tratta degli esseri umani ed alla identificazione e protezione delle vittime. In Organization for security and cooperation in Europe, Human dimension implementation meeting on "Addressing factors contributing to the cycle of trafficking in persons (Vol. 3).

persona offesa al prelievo di organi. Ai sensi del nuovo art. 601 c.p. commette il reato di “*tratta di persone*” chiunque si trova nelle condizioni di cui all'articolo 600 c.p. ovvero, al fine di commettere i delitti di cui al primo comma del medesimo articolo, la induce mediante inganno o la costringe mediante violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante promessa o dazione di somme di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, a fare ingresso o a soggiornare o a uscire dal territorio dello Stato o a trasferirsi al suo interno. Colui che commette tale reato è punito con la reclusione da otto a venti anni. La pena è aumentata da un terzo alla metà se i delitti di cui al presente articolo sono commessi in danno di minore di anni diciotto o sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi. Infine, commette reato di “*Acquisto e alienazione di schiavi*” chiunque, fuori dei casi indicati nell'articolo 601 c.p. , acquista o aliena o cede una persona che si trova in una delle condizioni di cui all'articolo 600 c.p. Colui che commette tale reato è punito con la reclusione da otto a vent’ anni. La pena è aumentata da un terzo alla metà se la persona offesa è minore di anni diciotto ovvero se i fatti di cui al primo comma sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi”. La legge prevede, inoltre, la modifica dell’art. 416 del codice penale per i casi di associazione diretta a commettere taluno dei delitti di cui agli articoli 600, 601 e 602 c.p. con un inasprimento delle relative pene e altre modifiche al codice di procedura penale.

Anche le Leggi n.575 del 31 Maggio 1965 contenente “*Disposizione contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere*”, la n. 55 del 19 Marzo 1990 contenente “*Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale*” e i Decreti-Legge n. 306 dell’8 Giugno 1992 “*Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa*” (convertito in Legge n.185/1992) e n. 419 del 31 Dicembre 1991 “*Istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive*” (convertito nella Legge n. 172 del 18 Febbraio 1992,) vengono modificati al fine di un maggior contrasto al fenomeno. A tale scopo la legge prevede anche l’applicazione di nuove disposizioni in materia di conversazioni o comunicazioni e altre norme relative a persone che collaborano con la giustizia. Sono previste anche attività sotto copertura. Viene istituito anche un fondo anti-tratta presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime, con i proventi in parte derivanti dalla confisca ordinata a seguito di sentenza di condanna per gli stessi delitti di cui trattasi. Per le vittime di tali reati è istituito uno speciale programma di assistenza che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria. Il programma è definito su proposta del Ministro per le Pari Opportunità di concerto con il Ministro dell’Interno e con il Ministro della Giustizia. Infine, vengono predisposte misure di prevenzione nei confronti dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e dei reati legati al traffico di persone. A tal fine il Ministro degli Affari Esteri definisce le politiche di cooperazione nei confronti dei Paesi interessati dai reati citati tenendo conto della collaborazione da essi prestata e dell’attenzione riservata dai medesimi alle problematiche della tutela dei diritti umani. Inoltre, lo stesso Ministro d’intesa con il Ministro per le pari opportunità provvede ad organizzare incontri internazionali e campagne di informazione anche all’interno dei Paesi di prevalente provenienza delle vittime del traffico di persone. Nel quadro delle attività di prevenzione, i Ministri dell’Interno, per le Pari Opportunità, della Giustizia e del Lavoro e delle Politiche sociali provvedono, inoltre, ad organizzare, ove necessario, corsi di addestramento del personale, nonché ogni altra utile iniziativa.

#### **4.6. Il Piano Nazionale Antitratta (PNA) 2016-2018**

Il Consiglio dei Ministri nella riunione del 26 febbraio 2016 ha adottato il Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2016-2018. Esso si pone in linea di continuità in ambito internazionale con la strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta di esseri umani (2012-2016) e in quello nazionale con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24, proponendosi di definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani.

Obiettivo strategico del PNA è quello di migliorare, nell'ambito di un approccio unitario a livello europeo, la risposta nazionale al fenomeno della tratta con un'azione mirata che si incanala lungo le direttrici della prevenzione, persecuzione dei crimini, protezione ed integrazione sociale delle vittime. Obiettivo operativo del Piano è invece quello di definire una politica nazionale di intervento sistemica e coordinata, che coinvolga le diverse amministrazioni a livello centrale e locale in un'ottica sinergica e ottimizzando le risorse finanziarie disponibili. La strategia italiana contenuta nel Piano mira ad attuare una cooperazione tra il livello istituzionale e il privato sociale di riferimento, in un'ottica di integrazione a livello territoriale di reti pubbliche e private orientate al c.d. "lavoro multi-agenzia". Al fine di una migliore elaborazione del Piano si è provveduto preventivamente a formulare anche un'analisi di contesto, definendo con esattezza le problematiche esistenti al fine di individuare gli obiettivi strategici e specifici e le proposte operative da inserire in tale strumento. Il Piano, dunque, definisce le priorità di intervento, le amministrazioni competenti, le possibili fonti di finanziamento e le principali azioni da sviluppare sul territorio. Si ritiene che la tratta degli esseri umani costituisca fenomeno assai complesso e quindi vada affrontato a livelli diversi. La normativa italiana si muove fondamentalmente su un doppio binario: da una parte l'azione di contrasto e repressione del crimine di sfruttamento di esseri umani, affidato a tutte le Forze dell'Ordine, dall'altra di prevenzione e protezione delle vittime, affidato ai servizi sociali pubblici e del privato sociale di riferimento, cioè quello accreditato attraverso l'iscrizione nell'apposita II sezione del registro delle Associazioni e degli Enti che svolgono attività a favore degli immigrati.

Per quanto riguarda la prima, essa è affidata alle Forze dell'Ordine e alla Magistratura. Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza, Corpo forestale dello Stato svolgono azione preventiva e di repressione attraverso attività di investigazione a livello nazionale, mentre l'Autorità giudiziaria, attraverso la Direzione Nazionale Antimafia, coordina e dà impulso a tutte le indagini svolte dalle Direzioni Distrettuali Antimafia. Nell'ambito dell'assistenza e protezione rivestono un ruolo il Dipartimento per le Libertà Civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno nella partecipazione alle attività di sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento e nell'azione del Rimpatrio Volontario Assistito delle vittime di tratta e nelle campagne di informazione e sensibilizzazione sul fenomeno. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero della Salute partecipano alla protezione delle vittime di sfruttamento e di tratta. Il primo con gli Ispettorati al lavoro, supportati da Carabinieri e Guardia di Finanza per le situazioni di grave sfruttamento lavorativo e con l'organizzazione di corsi di orientamento professionale tramite la rete dei Centri per l'Impiego.

Il secondo, il Ministero della Salute, svolge un ruolo di indirizzo finalizzato a rendere uniforme su tutto il territorio nazionale l'assistenza alle vittime riguardo a cure mediche e modalità con cui esse sono erogate, ciò tenendo conto delle problematiche di genere e con particolare attenzione ai soggetti vulnerabili. Il Ministero degli affari esteri partecipa invece alla protezione delle vittime finanziando interventi di cooperazione allo sviluppo. Il Ministero della Giustizia, tramite gli Uffici di Servizio Sociale del Dipartimento di giustizia minorile e di comunità, assicura in raccordo con i servizi sociali degli enti locali interessati, l'assistenza affettiva e psicologica del minorenne vittima dei reati di tratta, in ogni stato e grado del procedimento penale che li riguarda. Il Ministero delle politiche agricole si

occupa del contrasto ai fenomeni di irregolarità nel settore agricolo e della lotta al caporalato.<sup>387</sup> Il Dipartimento per le pari opportunità, operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è l'organismo deputato a coordinare, monitorare e valutare gli esiti delle politiche di prevenzione, contrasto e protezione sociale delle vittime ai sensi dell'art. 7 del citato D.Lgs. n. 24 /2014. Il Dipartimento riveste un ruolo fondamentale nell'ambito delle politiche nazionali del settore, con particolare riferimento ad interventi di prevenzione sociale del fenomeno, di assistenza alle vittime e di programmazione delle risorse finanziarie relative ad assistenza e integrazione sociale delle vittime.

Fondamentale anche il ruolo di Regioni ed Enti locali, in alcuni casi promotori, in altri attuatori di politiche sociali e sanitarie e di programmi di assistenza ed integrazione sociale per le vittime di tratta e sfruttamento previsti dal Testo Unico 286/98 e dalla Legge 228/2003. Tra gli attori individuati dal Piano, un ruolo significativo rivestono anche le organizzazioni di volontariato, quelle appartenenti al terzo settore quali ONG, cooperative, associazioni e altre categorie di enti che gestiscono servizi di accoglienza, tutela, formazione, integrazione sociale per le persone in difficoltà e che negli anni hanno acquisito una sempre maggiore professionalità sui temi riguardanti l'immigrazione. Inoltre, vanno menzionate le associazioni di migranti, le organizzazioni internazionali che operano sul fronte del contrasto alla tratta, le organizzazioni sindacali che svolgono principalmente un ruolo di tutela sui luoghi di lavoro, le università e il mondo accademico che conducono ricerche e approfondimenti sui fenomeni di immigrazione e di tratta. I soggetti menzionati operano in forme giuridiche diverse ma tutti perseguono obiettivi che sono direttamente o indirettamente collegati alle vittime di tale fenomeno.

#### **4.7. Il PNA 2016-2018: le direttrici**

Sulla base delle cinque priorità indicate nella Strategia UE:

- individuare, proteggere e assistere le vittime della tratta;
- intensificare la prevenzione della tratta di esseri umani;
- potenziare l'azione penale nei confronti dei trafficanti;
- migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche;
- aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative a tutte le forme di tratta di esseri umani e dare una risposta efficace;

il Piano individua quattro direttrici: prevention, prosecution, protection, partnership. Esse si traducono a loro volta in quattro obiettivi strategici nazionali:

- sistema di coordinamento. Si tratta di migliorare la governance degli interventi e di migliorare il coordinamento di tutti gli attori coinvolti nell'opera di protezione e assistenza e nel contrasto al fenomeno, professionalizzando la qualità del servizio erogato da tali soggetti. Inoltre, si persegue l'obiettivo di standardizzare i servizi offerti, sviluppare il coordinamento tra Enti centrali e locali, ampliare il quadro normativo di riferimento, rilevare e sistematizzare dati

---

<sup>387</sup> Giuliani, A. (2015). I reati in materia di caporalato, intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. Padova university press.

statistici, pianificare e ottimizzare le risorse finanziarie, monitorare i risultati, rilevare le criticità anche attraverso la previsione di Gruppi di lavoro.

- prevenzione. Essa consiste nel migliorare la conoscenza del fenomeno, potenziare le attività di sensibilizzazione in particolar modo nei luoghi di arrivo delle potenziali vittime di tratta, sviluppare una cooperazione con i Paesi di origine della tratta, promuovere iniziative progettuali formative in favore delle potenziali vittime anche nei territori di origine.
- assistenza, protezione e recupero delle persone trafficate. Si tratta di costituire un sistema nazionale di indirizzo che assicuri la tempestiva presa in carico delle persone vittime di tratta e rimuova gli eventuali ostacoli con interventi a livello locale e nazionale e di predisporre un sistema di accoglienza e di inclusione attiva e dei meccanismi di rapida identificazione delle vittime.
- attività di indagine e contrasto del fenomeno. Tale attività consiste principalmente nel far emergere il fenomeno e garantire interventi di risposta coordinati ed efficaci.

Dunque, la "governance" istituzionale sulla tratta degli esseri umani si attua grazie all'integrazione di due ruoli distinti: quello di indirizzo programmatico in capo al Governo e quello di gestione ed erogazione di servizi che compete alle strutture operative ed amministrative. Ma allo stesso modo risulta fondamentale l'integrazione a diversi livelli territoriali che si articola nell'ambito nazionale, regionale e locale. Nel Piano si sottolinea anche come risultato necessario lo sviluppo di una "governance" transnazionale delle politiche di prevenzione e contrasto al fenomeno della tratta e dello sfruttamento, potenziando e promuovendo la collaborazione dello Stato italiano con gli organismi internazionali competenti in materia e con tutti i Paesi europei o extra-U.E. coinvolti dai suddetti fenomeni criminosi. Anche per quanto riguarda l'azione penale necessita un raccordo tra le Procure ordinarie e le Direzioni Distrettuali Antimafia, incrementando al contempo, la professionalità dei Pubblici Ministeri che si occupano di tali indagini, tenuto conto che la tipologia dei procedimenti in materia è assai diversa in base al tipo di etnia presa in considerazione. Spetta, pertanto, alla Scuola Superiore della Magistratura curare la formazione di Magistrati competenti nella materia.

#### **4.8. Il PNA 2016-2018: gli obiettivi esecutivi e l'attività di monitoraggio**

Dopo aver definito gli obiettivi strategici il Piano declina i corrispondenti obiettivi operativi. Essi rappresentano la fase esecutiva dello strumento e vanno realizzati in relazione alle seguenti esigenze:

- presenza delle azioni per le quali la Strategia UE prevede l'intervento diretto degli Stati membri;
- presenza di azioni che garantiscano su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di assistenza, protezione e tutela per le vittime;
- presenza delle azioni necessarie affinché il Dipartimento per le pari opportunità possa adempiere alle funzioni di cui è responsabile;
- presenza delle azioni necessarie per adempiere alle raccomandazioni internazionali.

Infine, il PNA prevede specifiche azioni di monitoraggio al fine di un controllo efficace dei progressi raggiunti e della verifica dell'impatto delle politiche adottate a favore delle vittime di tratta. Il monitoraggio del PNA che avverrà nel corso del periodo di riferimento in modo da poter applicare i suoi risultati al successivo periodo, si concretizzerà attraverso la costituzione di gruppi di lavoro

interistituzionali e composti anche da soggetti del privato sociale, delle ONG, delle Organizzazioni internazionali, dei sindacati e delle Università. Tutti gli enti menzionati si coordineranno con la Cabina di Regia della Governance, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le pari opportunità. Gli obiettivi del monitoraggio saranno i seguenti:

- esaminare in modo comprensivo i risultati raggiunti dalle azioni previste dal Piano;
- rilevare dati quantitativi e qualitativi relativi alle condizioni delle vittime di tratta;
- identificare esperienze positive nelle aree di maggiore criticità in relazione alle azioni previste dal Piano;
- dare un supporto alle attività decisionali.

Anche in questo caso, l'attività di monitoraggio si articolerà su diversi livelli di responsabilità istituzionale (Amministrazioni centrali, Regioni e Province autonome, Aree Metropolitane e Comuni rappresentativi) con la partecipazione di soggetti terzi quali associazioni di volontariato e del terzo settore, sindacato e società civile.

#### **4.9. I bambini vittime di tratta. I numeri**

Ancora oggi a livello nazionale mancano strumenti adatti a fornire le esatte dimensioni del fenomeno della tratta dei minori. I dati raccolti a livello ufficiale non consentono di rendere conto dell'entità del fenomeno della tratta degli esseri umani poiché danno conto esclusivamente della componente emersa dello stesso. Esso resta di per sé nascosto e difficilmente individuabile dal punto di vista statistico-quantitativo, sia perché lo sfruttamento dei più giovani avviene spesso in appartamenti o luoghi chiusi sia perché la volontà di fuoriuscita è intercettata tardivamente, e infine anche perché molte vittime tra cui i minori stranieri non accompagnati sono in transito in Italia e vengono spesso spostati rapidamente da una città all'altra. Secondo i dati del Sistema informatico raccolta informazioni sulla tratta del Dipartimento per le Pari Opportunità, le vittime di tratta inserite in programmi di protezione nell'ambito di progetti previsti dall'art.18 D.Lgs. 286/98 e dall'art. 13 L. 228/2003 nel 2016 sono state complessivamente 1.172, di cui 107 uomini, 954 donne e 111 minori. Tra questi ultimi sono in maggioranza le ragazze, rappresentando circa l'84% dei casi (93 femmine e 18 maschi). Dei minori rilevati in quell'anno dal Dipartimento per le Pari Opportunità le percentuali più rilevanti sono rappresentate dal 50,45% sfruttato sessualmente, dal 3,6% impiegato nell'accattonaggio, dal 5,41% sfruttato sul lavoro, dal 9,91% utilizzato in attività illegali come lo spaccio e dallo 0,9% di minori coinvolto in matrimoni forzati. Con riferimento alla nazionalità sia della totalità delle vittime che della componente minori, più della metà è di origine nigeriana (59,5% totale, 67% minori), mentre seguono, in proporzioni nettamente inferiori, le vittime di nazionalità rumena (7% totale, 8% minori) e infine col 3% Bangladesh, Bosnia Erzegovina e Pakistan. Secondo i dati che emergono dalle chiamate del Numero Verde Anti-tratta, un servizio gratuito attivo h 24 che copre l'intero territorio nazionale, nel 2015 le segnalazioni per tratta sono state appena 234 (di cui l'11,5% riguardanti minori), nel 2016 sono state ben 390 (di cui l'11% riguardanti minori).

#### 4.10. Il quadro normativo internazionale

In riferimento al quadro internazionale la prima fonte che affronta il fenomeno della tratta di minori è da rinvenire nella già menzionata Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 Novembre 1989. La Convenzione fissa la necessità di adottare *“tutti i provvedimenti volti a impedire il rapimento, la vendita o il traffico dei bambini, per qualunque fine e sotto qualsiasi forma”*.

Qualche anno più tardi il Protocollo di Palermo adottato dalle Nazioni Unite nel 2000 definisce il traffico di bambini come *“l'assunzione, il trasporto, il trasferimento, l'accoglienza o la ricezione di un minore ai fini dello sfruttamento”*. Successivamente la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (anche nota come Carta di Nizza) entrata in vigore negli Stati membri nel 2003 vieta esplicitamente all'art. 5 la tratta di esseri umani. Nel 2007 il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce all'art. 79 che l'Unione sviluppi una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare in ogni fase, la prevenzione e il contrasto rafforzato della tratta degli esseri umani e sollecita il Parlamento Europeo e il Consiglio ad adottare misure nella lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare di donne e minori.

Negli anni 2011 e 2012 l'Unione Europea istituisce il primo quadro strategico per affrontare il fenomeno prima con la Direttiva 2011/36/UE e poi con la *“Strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta di esseri umani 2012-2016”*. La Direttiva 2011/36/UE fa cenno anche ai minori vittime di tratta riconoscendo loro il diritto ad usufruire di misure specifiche di assistenza, sostegno e di una tutela adeguata nell'ambito dei procedimenti penali. Tali specifiche misure riconosciute ai minori in quanto soggetti vulnerabili consisteranno anche in un'accoglienza specifica e dovranno essere finalizzate al recupero fisico e psico-sociale e a una soluzione duratura per il minore stesso. Laddove l'età risulti incerta, essa deve essere considerata minore al fine di ricevere le misure di assistenza specifiche. L'obiettivo sarà sempre il perseguimento del superiore interesse del minore, in quest'ottica si procederà anche alla nomina di un tutore o di un rappresentante della vittima minore. Si assicurerà consulenza e assistenza legale gratuita e particolari attenzioni e tutele in sede di audizione. Nel caso di minori non accompagnati bisognerà valutare caso per caso la loro situazione prospettando soluzioni diversificate quali l'integrazione nella società ospitante, la protezione internazionale o il rimpatrio.

Con la *“Strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta di esseri umani 2012-2016”* la Commissione intende concentrarsi su misure concrete atte a sostenere il recepimento e l'attuazione della direttiva 2011/36/UE apportando un valore aggiunto e integrando il lavoro svolto dai governi, dalle organizzazioni internazionali e dalla società civile nell'UE e nei paesi terzi. Nella *“Strategia”* si dispone, inoltre, che la responsabilità del contrasto alla tratta degli esseri umani spetta principalmente agli Stati Membri. Qualora vengano a conoscenza di un caso di tratta di esseri umani, o che una persona è esposta al rischio<sup>388</sup> di cadere vittima di tale reato, le autorità sono obbligate ad intervenire in modo adeguato. A tal fine la Commissione UE ha raccomandato agli Stati Membri la promulgazione di un Piano Nazionale Antitratta. Quest'ultimo va strutturato secondo cinque linee strategiche:

- individuare, proteggere e assistere le vittime della tratta;
- intensificare la prevenzione della tratta di esseri umani;
- potenziare l'azione penale nei confronti dei trafficanti;

---

<sup>388</sup> Pérez González, C. (2014). La protección de los menores víctimas de la trata de seres humanos: algunas precisiones en torno al principio de diligencia debida. LEX-Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 12( 13), pp, 69-88.

- migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche;
- aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative a tutte le forme di tratta di esseri umani e dare una risposta efficace.

Per ciò che concerne il primo punto (individuazione, protezione e assistenza delle vittime della tratta) la “Strategia” individua azioni volte alla protezione dei minori vittime della tratta<sup>389</sup>. Infatti, si ritiene che i minori non solo sono particolarmente esposti al pericolo di diventare vittime della tratta ma anche di cadere nuovamente nelle mani dei trafficanti una volta diventati adulti. Uno studio condotto dall’OIM (Organizzazione Internazionale per la Migrazione) nell’anno 2010 sembrerebbe confermarlo: su 79 casi campione di “re-immisione nella tratta”, l’84% riguardava minori o giovani al di sotto dei 25 anni e nel 18% dei casi si trattava di adulti che erano già stati oggetto di tratta da bambini. (OIM, “The Causes and Consequences of Re-trafficking: Evidence from the IOM Human Trafficking Database”, 2010.) La legislazione UE prevede quindi che i minori vittime della tratta ricevano protezione, assistenza e sostegno. Si rende necessario disporre di sistemi di protezione adatti ai minori che possano garantire un coordinamento interistituzionale e multidisciplinare. Al fine di migliorare tale protezione la “Strategia” ha previsto che la Commissione finanziaria nel 2014 lo sviluppo di orientamenti su sistemi per la protezione dei minori. Gli Stati membri dovranno rafforzare i sistemi di protezione dei minori dalle situazioni di tratta, tenendo sempre presente il superiore interesse del minore e mirando contestualmente a prevenire una loro ricaduta nello stato di vittima della tratta.<sup>390</sup> Ciò potrà comportare, come previsto nella Direttiva 2011/36/UE, anche un rimpatrio del minore nel paese di origine, all’interno e all’esterno dell’UE. Quanto al ruolo di tutore/rappresentante del minore, la “Strategia” prevede che la Commissione di concerto con l’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) sviluppi un modello di buone prassi, considerato che manca una definizione uniforme di tale ruolo e che le qualifiche e le competenze loro attribuite variano da uno Stato membro all’altro.

#### **4.11 La normativa in Italia**

In ambito nazionale il primo riferimento è dato dal Testo Unico sull’Immigrazione 286/98 che introduce per la prima volta la possibilità di rilascio del titolo di soggiorno per le vittime di tratta, fermo restando che alla sua entrata in vigore il reato di tratta delle persone era già previsto dall’art. 601 del codice penale.

L’art. 18 del Testo Unico prevede esattamente che la vittima aderisca in modo formale ad un Programma di Assistenza e Integrazione Sociale. Il permesso di soggiorno rilasciato denominato “umanitario” per proteggere la privacy delle vittime, potrà essere revocato qualora il beneficiario interrompa il programma di integrazione o tenga un comportamento incompatibile con le finalità del programma. La durata del permesso di soggiorno è di 6 mesi e può essere rinnovato per un anno. Coloro che aderiscono al programma possono studiare e svolgere attività lavorativa e alla scadenza convertirlo in altro permesso per questi stessi motivi. Si tratta di una disposizione di fondamentale importanza poiché consente l’accesso ai programmi di assistenza ed integrazione sociale anche in mancanza di una denuncia-querela alle autorità preposte. Pertanto, risulta sufficiente una richiesta da parte dei Servizi Sociali degli enti locali o proveniente da associazioni, enti ed altri organismi iscritti

---

<sup>389</sup> Adroher Biosca, M. S. (2017). Protección de los menores migrantes en España: avances y retos.

<sup>390</sup> García De Diego, M. J. (2010). «Bajo el casco de Hades»: menores migrantes no acompañadas como posibles víctimas de trata y su triple invisibilización. Migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, (28), pp. 193-223.

nella seconda sezione del Registro istituito presso il Ministero del Lavoro. La protezione sociale prevista dal Testo Unico persegue l'obiettivo della tutela della vittima al fine di consentirle di sottrarsi alla condizione di assoggettamento, messa in atto da sfruttatori o reti criminali. Alla vittima è, in tal modo, consentito l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, nonché l'iscrizione nelle liste di collocamento e lo svolgimento di lavoro subordinato. Tuttavia, l'efficacia dello strumento normativo resta nella pratica assai limitata poiché riservata quasi esclusivamente ai casi di sfruttamento sessuale e per di più oggetto di interpretazioni restrittive da parte delle Questure, che in taluni casi continuano a richiedere la denuncia della vittima contro gli sfruttatori.

L'art. 13 della Legge 228/2003 istituisce, come detto in precedenza, uno speciale Programma di Assistenza per le vittime di tratta che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria. Inoltre la stessa legge, all'art. 12 prevede l'istituzione di uno specifico Fondo per le misure anti-tratta. Più tardi il Decreto Legislativo 24/2014 introduce la necessità della valutazione individuale della vittima alla luce di specifiche situazioni di vulnerabilità. Sono considerati soggetti vulnerabili i disabili, i minori, i minori non accompagnati, gli anziani, le donne, in particolare se in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone con disturbi psichici e quelle che hanno subito torture, stupri o altre gravi forme di violenza fisica, psicologica, sessuale o di genere. L'art. 5 del decreto impone l'obbligo della predisposizione di moduli formativi sulla tratta da parte delle amministrazioni all'interno dei percorsi di formazione destinati ai pubblici ufficiali. Col successivo art. 6 è introdotto il diritto di indennizzo delle vittime di tratta. Se ne attribuisce la competenza al Fondo per le misure anti-tratta istituito dalla Legge 228/2003. L'indennizzo è corrisposto in misura di euro 1.500 per ogni vittima, entro i limiti delle disponibilità finanziarie annuali del Fondo. Sebbene il decreto disponga una complessa e articolata procedura per la determinazione dell'età che tenga conto anche delle specificità relative all'origine etnica e culturale del minore, anche in questo caso, nel dubbio la persona è considerata minore. Più tardi la Legge 199/2016 riformula il reato di caporalato<sup>391</sup> inserendolo nel Codice Penale. A tal fine la legge considera la sussistenza delle seguenti condizioni come indicatori di sfruttamento:

- la reiterata corresponsione di retribuzioni sproporzionate rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato o in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale;
- la reiterata violazione delle normative relative all'orario di lavoro, alle ferie, all'aspettativa obbligatoria, al riposo settimanale e agli altri periodi di riposo;
- la violazione delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;
- la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza e situazioni alloggiative di degrado.

Per ciò che concerne la tutela dei minori vittime di caporalato la legge introduce un'aggravante specifica costituita dal fatto che i soggetti reclutati siano minori in età lavorativa. Essa è punita con l'aumento della pena da un terzo alla metà. Un'ulteriore novità della norma è data dall'estensione delle provvidenze del Fondo anti-tratta alle vittime di caporalato.

---

<sup>391</sup> Di Martino, A. (2015). " Caporalato" e repressione penale: appunti su una correlazione (troppo) scontata. Leggi, migranti e caporali, pp. 69.

#### **4.12. Il PNA 2016-2018: i minori vittime di tratta**

Il Piano Nazionale Anti-tratta 2016-2018 (PNA) per ciò che concerne le vittime minori prevede l'adozione di una serie di misure quali:

- la predisposizione di un sistema di accoglienza sulla falsariga di quello previsto per le vittime maggiorenni;
- la garanzia dell'effettuazione di attività di censimento e monitoraggio della presenza dei msna attraverso il Sistema Informativo Minori (SIM);
- l'attivazione una piattaforma ricognitiva delle disponibilità, dei posti utilizzati e di quelli ancora disponibili sul tutto il territorio nazionale nelle strutture di accoglienza per minori non accompagnati;
- la previsione di una partecipazione attiva e diretta dei minori a tutti i procedimenti che li riguardano, assicurando il rispetto dei principi fissati dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- la promozione della presa in carico e di un sostegno continuativo dei minori in condizioni di particolare vulnerabilità;
- la garanzia per i minori di un sostegno all'integrazione sociale, al diritto all'istruzione e al quello al lavoro per quelli prossimi alla maggiore età;
- il coinvolgimento attivo delle comunità nell'accoglienza e nell'integrazione dei msna;
- l'incremento dell'affido familiare quale misura alternativa alla residenza in comunità;
- la messa in rete dei "tutori volontari" da parte del Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza;
- l'incremento di tutte le attività necessarie a favorire il ricongiungimento familiare dei minori con i genitori giunti sul territorio italiano;
- favorire l'informazione dei msna circa i loro diritti, incluso l'eventuale accesso alla procedura di protezione internazionale e il procedimento di determinazione della minore età;
- la messa in atto di tutte le iniziative necessarie a creare una sorta di "mobilità protetta" cioè dei percorsi di emigrazione assistiti per quei msna che transitano attraverso l'Italia e che manifestano l'intenzione di raggiungere altri Paesi europei per ricongiungersi ai familiari che vi risiedono;
- la garanzia dell'assistenza affettiva e psicologica per i msna in ogni stato e grado del procedimento giudiziario che li riguarda anche avvalendosi dell'opera di gruppi, fondazioni, associazioni od organizzazioni non governative con una già comprovata esperienza nel settore dell'assistenza ai minori e iscritte nel Registro delle associazioni e degli enti che operano a favore degli immigrati previsto dall'art. 42 del D.Lgs 286/98;
- la garanzia per il msna della partecipazione per mezzo di un suo rappresentante legale a tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che lo riguardano e della presenza di un mediatore culturale.

## Capitolo V: Le donne migranti in Italia

### CAPÍTULO V: MUJERES MIGRANTES EN ITALIA

#### 5.1 I dati. Le tipologie della migrazione femminile

Nell'ambito dei flussi migratori di questi ultimi anni si assiste, in Europa ed in Italia, a un progressivo aumento della componente femminile. Sebbene il D.Lgs. 142/2015 non collochi le donne migranti<sup>392</sup> in quanto tali tra i soggetti "vulnerabili", è indubbio che in un Paese come l'Italia, dove l'uguaglianza di genere è ancora lungi dall'essere pienamente realizzata per le donne italiane, le straniere immigrate<sup>393</sup> costituiscano di fatto una categoria che il contesto del Paese ospitante<sup>394</sup> rende vulnerabile o comunque svantaggiato.<sup>395</sup> Infatti, va ricordato che il Gender Equity Index (European Institute for Gender Equality) sulla base del Report 2020, colloca l'Italia tra i Paesi dell'Unione solo al 14esimo posto (con un punteggio di 63,5 punti su 100) nel percorso finalizzato al raggiungimento della parità di genere.

Nel nostro Paese già nell'anno 2014 la percentuale del 52,7% della popolazione straniera residente è rappresentato dalla componente femminile.<sup>396</sup> Tra i gruppi maggiormente presenti nel nostro Paese, la percentuale femminile più alta sul totale della popolazione si riscontra tra i cittadini ucraini al 79%, è al 73% tra i polacchi, al 66,1% tra i moldavi, al 57% tra i romeni, al 49% tra i cinesi, al 48,1% tra quelli albanesi e al 45,9% tra i marocchini. Ma nelle collettività numericamente più marginali la presenza femminile raggiunge percentuali ancora più alte tra le popolazioni di Thailandia (90%), Estonia (85,2%), Lettonia (85,1%), Repubblica Ceca e Uzbekistan (83,4%), Kazakistan (83,3%), Indonesia (82,5%), Federazione Russa (81,7%), Bielorussia (81%). (Dati Istat 2014, 2015). Nella stragrande maggioranza dei casi, (8 donne su 10), le donne immigrate sono presenti in Italia per motivi di lavoro o per ricongiungimento familiare. L'emigrazione femminile per lavoro ha inizio negli anni settanta<sup>397</sup> quando le donne, spesso sole, migrano soprattutto per ricoprire prima il ruolo di collaboratrici domestiche e successivamente quello di badanti, ossia addette al lavoro di cura<sup>398</sup> all'interno delle famiglie italiane. In ogni caso, trovano la loro collocazione principalmente nei servizi di assistenza alle persone, come colf, addette alla cura degli anziani e baby-sitter, secondo il canale maggiormente consolidato di immigrazione ed inserimento occupazionale del Paese. I dati Istat sulla forza lavoro indicano che, in corrispondenza dell'aumento del tasso di occupazione delle donne italiane si crea una nuova catena di lavoro femminile costituita dalle donne immigrate che si occupano di lavori domestici ed assistenza in ambito familiare, supportando le donne italiane che, lavorando, non riescono ad occuparsi totalmente della casa e della famiglia.

---

392 Macioti, M. I., & Pugliese, E. (2010). L'esperienza migratoria: Immigrati e rifugiati in Italia (Vol. 446). Laterza.

393 Lodigiani, R. (1994). Donne migranti e reti informali.

394 Campani, G. (2014). Mujeres migrantes en un país en crisis. Revista del Cisen Tramas/Maepova, 1( 2).

395 De Angelis, B. (2017). Donne immigrate e mediazione interculturale. Pedagogia oggi, 15( 1).

396 Sambo, A. (2017). Donne migranti: il soggetto e il cambiamento sociale. Equilibri, 21(1), pp. 87-101.

397 Sarti, R. (2004, June). Servizio domestico, migrazioni e identità di genere in Italia: uno sguardo storico. In seminar "The global chain of care", Turin, June 6th (retrieved from: [http://www.uniurb.it/scipol/drs\\_servizio\\_domestico.pdf](http://www.uniurb.it/scipol/drs_servizio_domestico.pdf)).

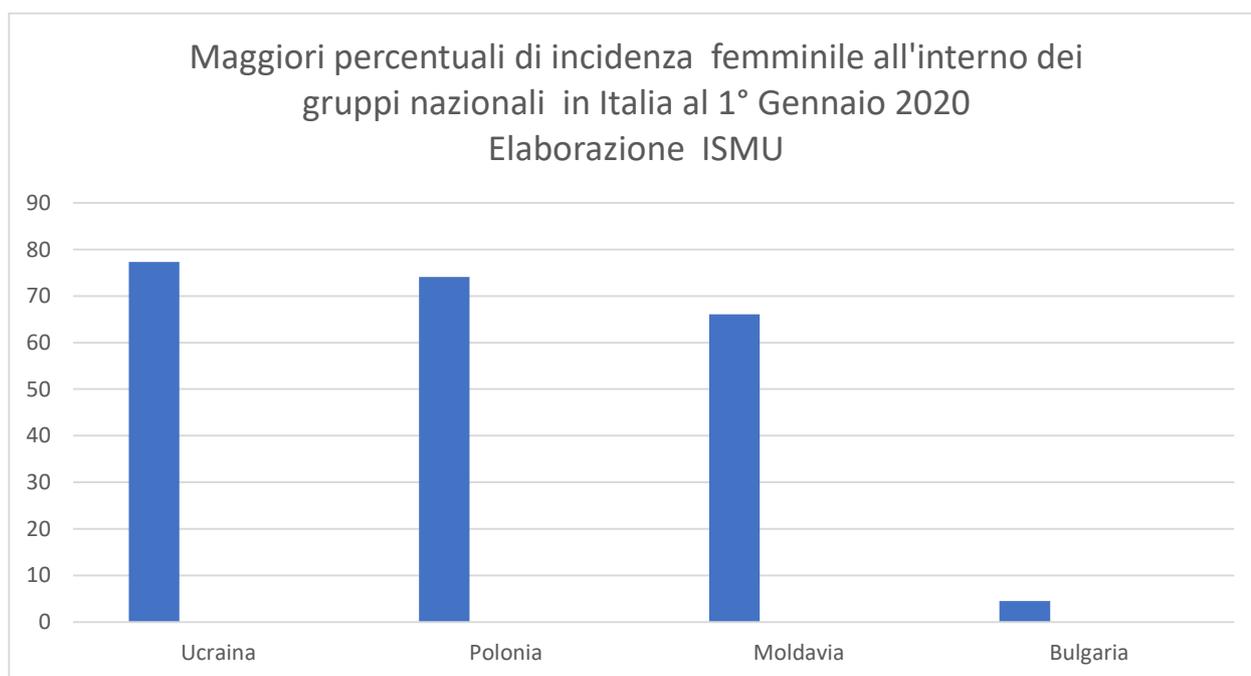
398 De Luca, D. Donne immigrate e lavoro. Un rapporto non sempre facile.

Per quanto attiene alla provenienza delle donne immigrate impegnate in tali settori lavorativi si osserva che, se fino agli anni Ottanta quest'ultime arrivavano prevalentemente da America Latina, Filippine e Eritrea, negli ultimi trent'anni si è aggiunta la componente femminile proveniente dall'Est Europa. (Romania, Polonia, Ucraina, Moldova). Nella maggior parte dei casi si tratta di donne che emigrano da sole, solitamente grazie all'intermediazione di Istituti religiosi. Dati dell'Inps rilevano che sul totale dei lavoratori domestici registrati nel 2014 (in tutto 900.000,) le donne rappresentano l'87%, e in rapporto agli addetti di nazionalità straniera il 77,1%. Nell'anno successivo invece i rapporti di lavoro domestico e di cura regolarmente registrati sono stati 888.125, dei quali un notevole 75,9% (circa 672.000) vede coinvolte persone di origine straniera. In termini di genere, la maggioranza di questi lavoratori sono donne: queste rappresentavano l'87,8% dei lavoratori impiegati nel settore, mentre solo il 12,2% erano uomini. Nel complesso, quindi, il settore domestico e di cura rimane appannaggio delle donne straniere, che in netta maggioranza rispetto agli uomini, trovano in esso una collocazione, consolidando uno dei canali di inserimento lavorativo che a prescindere dalla formazione e dal livello d'istruzione, fornisce loro le maggiori possibilità di impiego in Italia. Tale settore lavorativo è stato colpito solo marginalmente dalla crisi economica di questi ultimi anni, ciò ha consentito alle donne migranti di resistere all'interno di questo settore meglio rispetto agli uomini. I dati rilevano, però, come nel corso degli anni la qualità del lavoro sia nettamente peggiorata, in quanto le donne immigrate tendono a svolgere tipologie di lavori molto meno qualificati e anche più precari rispetto al passato. Infatti, tra il 2007 e il 2012 si è registrato un aumento del part-time involontario che è passato dal 18 al 30% che ha riguardato soprattutto le donne immigrate residenti in Italia da circa dieci anni, in particolar modo nel Mezzogiorno. Si tratta per lo più di donne provenienti dall'Africa e dall'Asia meridionale. Ma al contempo si segnala la crescita del numero delle donne immigrate imprenditrici: nel 2014 sono 121.000 le imprese condotte da donne nate all'estero, e registrate presso le Camere di Commercio, esattamente il 23,1% di tutte le aziende guidate da lavoratori immigrati. Un'altra tipologia di migrazione femminile è data dalle donne che arrivano in Italia per ricongiungersi alle proprie famiglie, a seguito del flusso migratorio maschile consolidatosi dagli anni Novanta in poi. In questo caso la componente femminile si caratterizza per un forte tasso di inattività lavorativa, in quanto il ruolo della donna è prevalentemente relegato a quello di moglie e madre al seguito del proprio congiunto.

Si tratta di donne provenienti maggiormente dal Nord Africa e dal Sud est asiatico. In effetti il ruolo che spesso la cultura del paese di origine le assegna, fa sì che molte di loro restino sostanzialmente chiuse all'interno delle mura domestiche interagendo scarsamente col contesto sociale che le circonda, mostrando evidenti difficoltà anche nell'apprendimento della lingua e palesando una forte dipendenza nei confronti del coniuge nell'accesso ai servizi. Inoltre, per le donne musulmane un ulteriore problema è costituito dal divieto dell'uso del velo integrale negli spazi pubblici. Ma in questo caso, nonostante le numerose ordinanze emesse da Autorità locali a sostegno del divieto va segnalata la Sentenza della VI Sezione del Consiglio Stato n. 3076 del 19 Giugno 2008 in senso favorevole sia all'utilizzo del burqa sia del nijab. Infine, un'ultima tipologia di donne migranti è costituita dalle donne rifugiate e richiedenti asilo. La presenza di una serie di fattori specifici quali ad esempio le violenze sessuali, le mutilazioni genitali e i matrimoni forzati costringe le donne a migrare nella speranza di un futuro migliore. Per quanto riguarda le richieste di protezione internazionale presentate dalla componente femminile nell'anno 2014 in Italia, le nazionalità maggiormente incidenti sono quella eritrea (26,2%), quella nigeriana (25,4%) e quella somala (23,4%), tutte le altre restano sotto il 6%. Di conseguenza risulta fondamentale un attento esame delle richieste di protezione internazionale al fine di individuare le potenziali vittime di tratta e di organizzare tutte le misure necessarie ad assicurare una adeguata protezione. Tutto ciò nel nostro Paese è previsto dal citato Piano Nazionale Anti-tratta previsto dal Decreto Legislativo n. 24/2014.

## 5.2. Le donne migranti: la rielaborazione della Fondazione ISMU

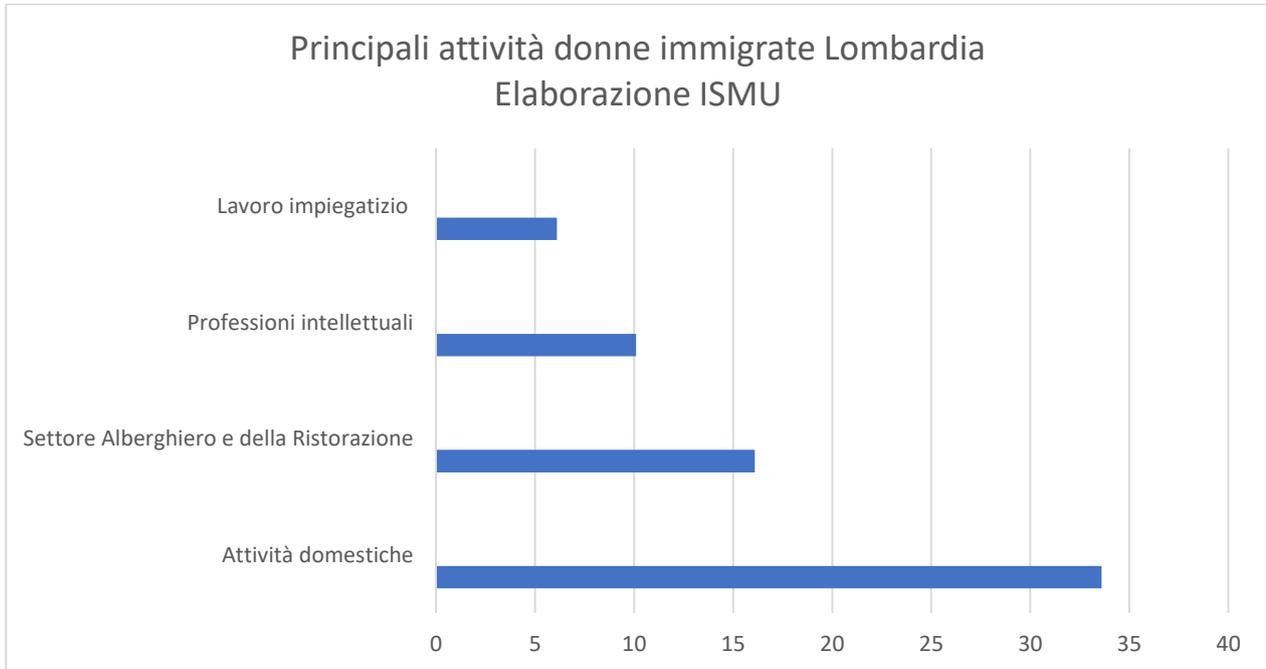
Secondo dati più recenti rielaborati dalla Fondazione ISMU sulla base di dati ISTAT al 1° Gennaio 2020 la componente femminile raggiunge il 52,4% dei residenti stranieri maggiorenni regolarmente residenti in Italia, infatti le donne straniere adulte sono 2.235.000 contro i poco più di 2.046.000 di uomini. La componente maschile prevale solo tra i minorenni (51,9 % contro il 48,1% di donne). Analizzando il trend attuale si nota una netta inversione di tendenza rispetto al passato considerato che nell'arco temporale tra il 1984 e il 2005 la popolazione immigrata era prevalentemente maschile. Infatti, ancora nel 1991 si stimava la presenza di 475.000 maschi e 330.000 femmine per un rapporto di quasi tre a due. Dall'anno 2005 si nota un forte aumento della componente femminile che aumenta in percentuale del 141% nel periodo compreso tra il 1° Gennaio 2005 e il 1° Gennaio 2020. Tale incremento è dovuto principalmente ai nuovi flussi provenienti dall'Est Europa costituiti da badanti e assistenti domiciliari e ai rincongiugimenti familiari che coinvolgono per lo più la componente femminile. Per quanto riguarda le nazioni di maggiore provenienza, al 1° Gennaio 2020 risultano nell'ordine le seguenti: Romania, Albania e Marocco, Ucraina, Cina, Filippine, Moldavia, India, Polonia, Perù, Sri Lanka, Nigeria, Egitto, Ecuador e Bangladesh. La più alta percentuale di presenza femminile si riscontra nel gruppo ucraino (77,3%) seguito dal polacco (74,1%), moldavo (66,1%) e bulgaro (62,6%), mentre nei gruppi nazionali africani e asiatici l'incidenza si riduce vistosamente: 30,4% tra i pakistani, 28,1% tra la popolazione del bangladesh e 25,4% tra i senegalesi.



Fonte: Elaborazione Fondazione Ismu, sulla base di dati Istat – Comunicato stampa 6 Marzo 2020

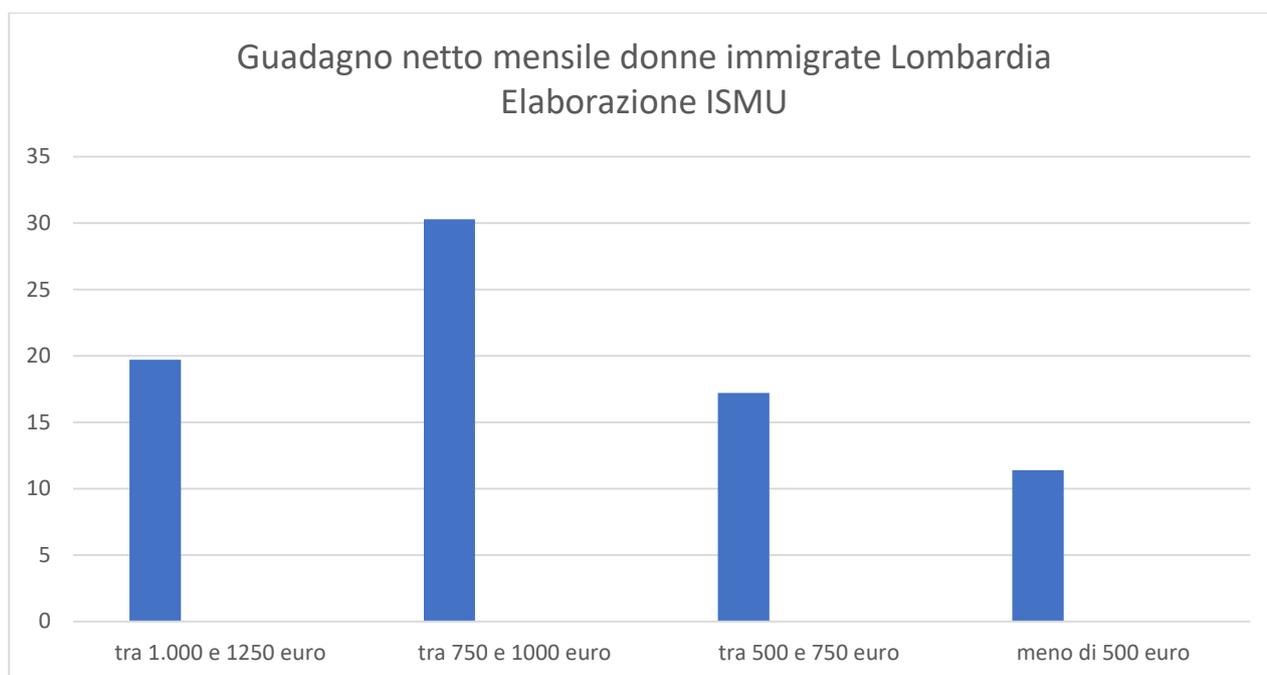
La stessa fondazione ISMU ha rielaborato anche i dati dell'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità (ORIM) relativi alla regione Lombardia. Secondo la ricerca al 1° Luglio 2019 le donne immigrate risultano 537.000 contro 545.000 uomini rappresentando il 49,6% del totale della popolazione immigrata. La maggior parte di esse (due su tre) sono in possesso del titolo di studio di scuola secondaria superiore e più di una su cinque possiede una laurea. Le attività in maggioranza

svolte sono quelle in ambito domestico (33,6%) come assistenti domiciliari (14,2%) domestiche a ore (12,4%), o fisse (3,1%) e baby sitter (3,7%). Il 16,1% delle donne immigrate in Lombardia lavora nel settore alberghiero e in quello della ristorazione, il 10,1% svolge una professione intellettuale e il 6,1% è impiegato in un lavoro impiegatizio.



Fonte: Elaborazione Fondazione Ismu sulla base di dati Orim - Comunicato stampa 6 Marzo 2020

Il 19,7% di esse guadagna tra 1000 e 1250 euro netti al mese, la maggioranza costituita dal 30,3% tra i 750 e i 1000 euro netti, il 17,2% guadagna tra i 500 e i 750 euro e infine l'11,4% meno di 500 euro.



Fonte: Elaborazione Fondazione Ismu, sulla base di dati Istat – Comunicato stampa 6 Marzo 2020

Per quanto riguarda l'appartenenza religiosa il 57,7% delle immigrate in Lombardia è cristiana, con prevalenza cattolica (28,5%) e ortodossa (22,7%), le musulmane sono il 27,7%. Quanto allo stato civile, infine, la maggior parte di esse è coniugata (55,3%), più di una su quattro nubile (26,4%), le divorziate/separate sono il 13,6% e le vedove il 4,7%.

### 5.3. La Convenzione di Istanbul e la Legge 27 giugno 2013, n. 77: i principi

La violenza ai danni delle donne straniere e immigrate è un fenomeno riguardante i Paesi europei.<sup>399</sup> Un importante strumento per la tutela delle donne immigrate è rappresentato dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza nei confronti delle donne e alla violenza domestica aperta alla firma l'11 Maggio 2011 (meglio nota come Convenzione di Istanbul).

La Convenzione è stata ratificata da 32 paesi, il primo è stato la Turchia. L'Italia ha ratificato la Convenzione con la Legge 27 giugno 2013, n. 77. Essa tratta nello specifico gravi forme di violenza quali: lo stupro, la violenza domestica, le mutilazioni genitali femminili, il matrimonio forzato, le molestie sessuali e i delitti commessi in nome del cosiddetto "onore". L'obiettivo della Convenzione è quello di proteggere le donne da ogni forma di violenza. La violenza contro le donne dovrà essere prevenuta, perseguita ed eliminata, così come la violenza domestica. L'obiettivo, è inoltre, quello di eliminare ogni forma di discriminazione contro le donne, promuovendo un'effettiva parità tra i sessi e rafforzando l'autonomia e l'autodeterminazione delle donne. A tal fine è necessario adottare un approccio integrato per l'eliminazione della violenza contro le donne e della violenza domestica, predisponendo un quadro complessivo di politiche e misure di protezione e di assistenza a favore di tutte le vittime di tali violenze. In quest'ottica, la Convenzione ritiene opportuno promuovere la cooperazione internazionale, sostenere e assistere le organizzazioni e le autorità incaricate

<sup>399</sup> García Valverde, M. D. (2007). Mujer extranjera y violencia de género. Revista de treball, economia i societat, (46), 9-17.

dell'applicazione della legge favorendone la collaborazione. Infine, essa prevede un meccanismo di controllo affinché si possa verificare l'effettiva attuazione delle sue disposizioni.

Il documento introduce alcuni concetti precisi: *"violenza nei confronti delle donne"*, *"violenza domestica"*, *"violenza contro le donne basata sul genere"*. Con il termine *"violenza nei confronti delle donne"* si intende indicare una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, che comprenda cioè tutti quegli atti di violenza fondati sul genere che provocano (o sono suscettibili di provocare) danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, nonché le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, nella vita pubblica e in quella privata. Con l'espressione *"violenza domestica"* si intendono tutti quegli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno del nucleo familiare o che siano imputabili a precedenti coniugi o partner, indipendentemente dalla comune residenza condivisa con la vittima. Con l'espressione *"violenza contro le donne basata sul genere"* si indica qualsiasi violenza diretta contro una donna in quanto tale, intendendosi con il termine "donne" anche le ragazze di età inferiore a 18 anni, e con il termine "genere" ruoli, comportamenti e attività che una determinata società considera appropriati per donne o per uomini.

#### **5.4. La Convenzione di Istanbul: gli obblighi degli Stati firmatari**

##### 5.4 El Convenio de Estambul: las obligaciones de los Estados signatarios

Le Parti della Convenzione si obbligano ad adottare tutte le misure legislative al fine di prevenire ogni violenza sulle donne, in particolare:

- inserendo il principio della parità tra i sessi nella Costituzione e in ogni altra disposizione di legge;
- abrogando le leggi e le pratiche che discriminano le donne e applicando, se necessario, le dovute sanzioni.

Gli Stati firmatari si impegnano a favorire la parità tra i sessi e l'autodeterminazione delle donne promuovendo ed attuando politiche nazionali efficaci globali e coordinate a tal fine. Tutto ciò attraverso una collaborazione che veda coinvolti tutti i soggetti pertinenti quali i parlamenti, le autorità nazionali, regionali e locali, le agenzie governative, le istituzioni nazionali preposte alla tutela dei diritti umani e le organizzazioni della società civile. Gli Stati Parte stanziavano le risorse finanziarie e umane idonee per l'attuazione di misure, programmi e politiche integrate comprese tutte le iniziative promosse da ONG e associazioni della società civile che operano nel settore. Si istituiscono a tal fine uno o più organismi ufficiali responsabili del coordinamento, dell'attuazione, del monitoraggio e della valutazione delle politiche e delle misure messe in campo con lo scopo di prevenire e contrastare ogni forma di violenza contro le donne. A tal fine le Parti firmatarie si impegnano a raccogliere dati statistici disaggregati relativi alle forme di violenza oggetto della Convenzione e a sostenere la relativa ricerca per cogliere, da un lato, cause, effetti, frequenza e percentuali delle condanne, dall'altro per valutare l'efficacia delle misure adottate in forza della Convenzione stessa. Le informazioni raccolte risulteranno utili anche a stimolare la cooperazione e il confronto a livello internazionale. Le Parti della Convenzione predispongono misure per promuovere un cambiamento di tipo socioculturale per eliminare ogni tipo di pregiudizio e qualsiasi pratica che si basi sull'idea dell'inferiorità della donna o su modelli stereotipati. Inoltre, esse vigilano affinché gli atti di violenza

oggetto della Convenzione non possano trovare alcuna giustificazione nella cultura, nella religione<sup>400</sup>, nella tradizione e negli usi e costumi correnti.

Gli Stati Parte promuovono programmi e attività al fine di aumentare il livello di autonomia e di emancipazione delle donne. Al tempo stesso essi predispongono campagne di sensibilizzazione in cooperazione con le istituzioni nazionali per i diritti umani, le ONG e le organizzazioni femminili e intraprendono ogni iniziativa per includere nei programmi scolastici di ogni ordine e grado temi quali la parità tra i sessi, il reciproco rispetto, il diritto all'integrità personale e la violenza contro le donne basata sul genere. Le Parti si impegnano a fornire un'adeguata formazione alle figure professionali che si occupano di autori e vittime di atti di violenza rientranti nell'ambito di applicazione della Convenzione, organizzando corsi di formazione specifici che preparino ad una gestione coordinata ed interistituzionale del fenomeno. Inoltre, esse mettono in atto programmi di trattamento allo scopo di prevenire la recidiva di taluni reati e assicurano supporto alle vittime in via prioritaria. Ogni Stato Parte incoraggia il settore privato, il settore delle tecnologie dell'informazione, della comunicazione e i mass media, a partecipare all'attuazione di politiche e alla definizione di norme che prevengano la violenza contro le donne. Dunque, le Parti si obbligano a mettere in atto tutte le misure legislative e di altro tipo necessarie per proteggere ogni vittima da nuovi atti di violenza e accertano che esse siano basate su un approccio integrato che consideri il contesto sociale e il rapporto tra vittime e autori del reato. L'usufruità dei servizi messi a disposizione non è subordinata alla volontà delle vittime di denunciare i responsabili delle violenze e in quest'ottica ogni Stato - Parte si obbliga a fornire a tali vittime tutte le informazioni relative a servizi di sostegno e assistenza legale in una lingua che esse comprendano. In particolare, si garantirà l'accesso ai servizi sanitari e sociali e a tutti quei servizi che possano consentire un loro recupero quali sostegno psicologico, consulenza legale, assistenza finanziaria, alloggio, istruzione, formazione e assistenza nella ricerca di un lavoro. Si metteranno in atto tutte le misure che consentano la creazione di un numero sufficiente di case-rifugio che forniscano un alloggio sicuro alle vittime, l'istituzione di apposite linee telefoniche gratuite disponibili 24 ore al giorno per fornire assistenza continua e la creazione di centri di prima assistenza per le vittime di stupri e di violenze sessuali. Si potenzierà anche il sistema delle segnalazioni incoraggiando qualsiasi persona che sia stata testimone di atti di violenza che rientrano nell'ambito della Convenzione a denunciarli alle autorità competenti, così come saranno favorite le segnalazioni provenienti da figure professionali, fatte salve le norme sulla riservatezza. Tutti i servizi di supporto messi a disposizione delle vittime, generali o specializzati, dovranno disporre di figure professionali adeguatamente formate. Per quanto riguarda i procedimenti legali, gli Stati-Parte si attivano per fornire alle vittime adeguati risarcimenti civili nei confronti delle autorità statali che nell'ambito delle loro competenze siano venute meno al loro dovere di garantire misure di prevenzione e protezione. In questo caso un adeguato risarcimento a carico dello Stato è accordato a coloro che abbiano subito gravi pregiudizi alla salute o all'integrità fisica.

In riferimento alle singole fattispecie gli Stati firmatari della Convenzione predispongono misure per combattere:

- *i matrimoni forzati* penalizzando l'atto intenzionale di costringere un adulto o un minore a contrarre matrimonio e le loro conseguenze invalidandoli, annullandoli o sciogliendoli senza oneri finanziari o amministrativi eccessivi per le vittime;
- *la violenza psicologica* penalizzando comportamenti intenzionali miranti a compromettere l'integrità psicologica di una persona con la coercizione o con minacce;

---

400 Ortega Pérez, N. (2017). ¿ Buscando una quimera? Análisis de la relación entre religión y género en la política de inmigración en España, p.140.

- *la violenza fisica* penalizzando il comportamento intenzionale di chi commette atti di violenza fisica nei confronti di un'altra persona;
- *gli atti persecutori* (o di stalking) penalizzando i comportamenti intenzionalmente e ripetutamente minacciosi nei confronti di un'altra persona, tali da indurla a temere per la propria incolumità;
- *le molestie sessuali*, garantendo che qualsiasi forma di comportamento indesiderato, di natura sessuale verbale, non verbale o fisico, con lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona, in particolare, quando tale comportamento crea un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo, sia sottoposto a sanzioni penali o ad altre sanzioni legali;
- *le mutilazioni genitali femminili*, perseguendo penalmente atti intenzionali volti all'escissione, all'infibulazione o a qualsiasi altra mutilazione delle labbra vaginali o all'asportazione del clitoride;
- *l'aborto e le sterilizzazioni forzate* perseguendo penalmente atti intenzionali volti a praticare un aborto su una donna o un intervento chirurgico che abbia lo scopo di interrompere definitivamente la capacità riproduttiva di una donna senza il suo preliminare consenso informato;
- *la violenza sessuale e lo stupro* perseguendo penalmente i responsabili di comportamenti intenzionali volti a porre in essere atti sessuali su una determinata persona senza il suo consenso o a costringere una persona a compiere atti sessuali non consensuali con un terzo. Tali disposizioni si applicheranno anche agli atti commessi contro l'ex o l'attuale coniuge o partner;
- *il favoreggiamento* o la complicità intenzionali in ordine alla commissione dei reati precedentemente enunciati;
- *le giustificazioni inaccettabili* dei reati precedenti compresa quella del cosiddetto "onore", adottando misure volte a impedire che la cultura, gli usi e costumi, la religione, le tradizioni non possano essere adottati come scuse per giustificare tali atti.

### **5.5 La Convenzione di Istanbul: giurisdizione e cooperazione**

Quanto alla giurisdizione, gli Stati-Parte si obbligano a determinare la giurisdizione competente per i reati oggetto della Convenzione nei casi in cui il reato è commesso sul loro territorio ( o a bordo di una nave battente la loro bandiera o velivolo immatricolato secondo le norme di legge ) da un loro cittadino o da una persona avente residenza abituale sul loro territorio. Essi, inoltre, adottano misure per determinare la giurisdizione nei casi in cui il reato é commesso contro un loro cittadino o contro una persona avente la propria residenza abituale sul loro territorio e affinché la loro competenza non sia subordinata alla condizione che i fatti siano perseguibili penalmente sul territorio in cui sono stati commessi. Si adotteranno misure anche affinché la competenza degli Stati-Parte non sia subordinata alla condizione che il procedimento penale possa unicamente essere avviato a seguito della denuncia della vittima del reato, o di un'azione intentata dallo Stato del luogo dove é stato commesso il reato. Infine, le Parti determinano la giurisdizione per i reati rientranti nell'ambito della Convenzione nei casi in cui il presunto autore del reato si trovi sul loro territorio e non possa essere estradato verso un'altra Parte unicamente in base alla sua nazionalità. Nei casi in cui più Stati-Parte della Convenzione rivendicano la loro competenza riguardo ai reati menzionati, le Parti interessate, se lo ritengono

opportuno, procedono ad una concertazione per determinare quale sia la giurisdizione più appropriata per procedere penalmente. La Convenzione non esclude alcuna competenza penale esercitata da una delle Parti conformemente al proprio diritto interno, fatte salve le norme generali di diritto internazionale. Esse si obbligano a mettere in atto misure che garantiscano che i reati menzionati siano punibili con sanzioni quali pene privative della libertà, inclusa l'extradizione, ma anche il monitoraggio o la sorveglianza della persona condannata. Nel determinare la pena le Parti terranno conto di circostanze aggravanti quali: la commissione del reato contro l'ex coniuge o partner o contro un membro della propria famiglia, contro o in presenza di un bambino, contro una persona in situazione di particolare vulnerabilità. Circostanze aggravanti sussistono anche quando il reato è stato commesso ripetutamente o da più persone insieme o con l'uso di un'arma, quando provoca alla vittima gravi danni fisici o psicologici o se è preceduto o accompagnato da ulteriori atti di violenza estrema e quando l'autore è già stato condannato per reati analoghi. Al momento della decisione sulla pena da infliggere lo Stato-Parte potrà tenere in considerazione le condanne definitive pronunciate da un altro Stato firmatario della Convenzione. In ogni caso sono vietati i metodi alternativi di risoluzione dei conflitti, quali la mediazione e la conciliazione e qualora venga inflitta una multa, come misura alternativa alla pena obbligatoria, si dovrà tenere debitamente conto della capacità del condannato di assolvere ai propri obblighi finanziari nei confronti della vittima. Tra gli obblighi generali fissati dalla Convenzione per le Parti firmatarie vi è quello di avviare le indagini e i procedimenti penali in modo tempestivo ed efficace, senza ingiustificati indugi e garantendo i diritti delle vittime in tutte le fasi del procedimento penale. A tal fine si utilizzeranno misure operative di prevenzione e raccolta delle prove. Per garantire la sicurezza delle vittime le autorità competenti valuteranno, la gravità della situazione, il rischio di letalità e quello di reiterazione dei comportamenti violenti, in particolare si analizzerà la circostanza che l'autore di atti di violenza possa avere accesso ad armi da fuoco. Il giudice, nel disporre misure urgenti di protezione, può disporre l'allontanamento dell'autore di atti di violenza domestica dalla residenza della vittima, di vietarne l'accesso e di impedirgli di avvicinarsi. Gli Stati- Parte si obbligano a garantire che ordinanze di ingiunzione o di protezione possano essere ottenute dalle vittime di ogni forma di violenza menzionata nella Convenzione. Tali ordinanze saranno concesse con effetto e per una protezione immediata, per un periodo specificato, senza oneri amministrativi e finanziari eccessivi per la vittima e si potrà disporre di esse indipendentemente da altri procedimenti legali, anche se potranno essere introdotte in procedimenti successivi. La violazione delle ordinanze comporterà sanzioni penali o di altro tipo, efficaci, proporzionate e dissuasive. In sede di indagine si farà in modo che le informazioni relative alla condotta della vittima siano ammesse solo esclusivamente quando pertinenti e necessarie. Le Parti si attiveranno in materia di procedimenti d'ufficio che, quindi, prescindano dalla denuncia della vittima quando il reato è stato commesso sul proprio territorio. Inoltre, organizzazioni governative e non e i consulenti specializzati nella lotta alla violenza domestica potranno assistere le vittime su loro richiesta nel corso delle indagini e dei procedimenti legali riguardanti l'oggetto della Convenzione. Saranno, inoltre, predisposte una serie di misure di protezione in grado di garantire i diritti delle vittime anche in quanto testimoni. In particolare, si garantirà che le vittime siano protette insieme alle loro famiglie e ai testimoni e che siano informate qualora l'autore del reato fosse rimesso in libertà. Esse dovranno essere informate di tutti i loro diritti e servizi a loro disposizione, dell'andamento generale delle indagini e del procedimento e dovrà essere offerta loro la possibilità di fornire elementi di prova, anche con l'ausilio di interpreti e la garanzia dell'adozione di adeguate misure per proteggere la loro immagine e vita privata. Si eviteranno contatti tra vittime e autori e vittime del reato all'interno di Tribunali e uffici delle Forze dell'Ordine anche consentendo a queste ultime di testimoniare senza la loro presenza fisica facendo ricorso a tecnologie di comunicazione adeguate.

Le vittime avranno diritto al gratuito patrocinio alle condizioni previste dal diritto interno e i termini per la prescrizione dei reati menzionati saranno debitamente prolungati anche per consentire alle vittime minori di vedere perseguito il reato dopo avere raggiunto la maggiore età. Gli Stati-Parte

garantiranno alle vittime il cui status di residente dipende da quello del coniuge o del partner, la possibilità di ottenere, in caso di scioglimento del matrimonio, un titolo autonomo di soggiorno rinnovabile ottenendo anche la sospensione delle procedure di espulsione qualora già avviate, in quanto il loro status di residente dipendeva da quello del coniuge o del partner, in particolare quando le autorità competenti ritengono che il loro soggiorno sia necessario in considerazione della loro situazione personale e per la collaborazione nell'ambito di un'indagine o di procedimenti penali. Inoltre, nello specifico, le vittime di matrimonio forzato condotte in un altro paese al fine di contrarre matrimonio, che abbiano perso di conseguenza il loro status di residente del paese in cui normalmente risiedevano, possono recuperare tale status.

Le parti della Convenzione si impegnano anche a garantire che la violenza contro le donne basata sul genere possa essere riconosciuta come una forma di persecuzione ai sensi della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 1951 e che possa dare luogo a una protezione complementare o sussidiaria. Infatti, la più recente Convenzione di Istanbul stabilisce che nei casi in cui sia accertato che il timore di persecuzione derivi da motivazioni inerenti al “genere”, sia concesso ai richiedenti asilo lo status di rifugiato. Pertanto gli Stati firmatari mettono in atto procedure di accoglienza, linee guida e procedure di asilo sensibili alle questioni di genere. Le donne vittime degli atti di violenza contemplati nella Convenzione non potranno essere espulse in nessun caso verso un Paese in cui la loro vita potrebbe essere in pericolo o dove potrebbero essere esposte al rischio di torture o di trattamenti inumani. Quanto alla cooperazione internazionale le Parti si impegnano a garantire che le vittime di un reato previsto dalla Convenzione e commesso sul territorio di uno Stato diverso da quello in cui normalmente risiedono, possano presentare denuncia presso le autorità competenti dello Stato di residenza. In ogni caso, la cooperazione tra Stati mira a prevenire, combattere e perseguire tutte le forme di violenza oggetto dell'accordo, proteggere e assistere le vittime, condurre indagini e procedere penalmente, applicare le relative sentenze civili e penali, incluse le ordinanze di protezione. In mancanza di trattati bilaterali, la Convenzione di Istanbul funge da base giuridica per la mutua assistenza in materia penale, di estradizione e di esecuzione delle sentenze civili o penali e inoltre al fine di favorire la protezione delle vittime, la prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e quella domestica sono inserite nei programmi di assistenza allo sviluppo a favore di Paesi terzi. Nell'ambito della cooperazione internazionale una Parte firmataria della Convenzione che sia in possesso di informazioni in base alle quali una persona possa essere esposta al rischio di subire atti di violenza sul territorio di un'altra Parte, è tenuta a trasmetterla a quest'ultima affinché si possano adottare le misure di protezione adeguate a tutela della persona in pericolo. Lo Stato-Parte che riceve le informazioni trasmetterà allo Stato-Parte richiedente l'esito dell'azione intrapresa, eventualmente anche le circostanze che rendano impossibile l'azione ipotizzata. In ogni caso tutte le informazioni inerenti le indagini e che si ritiene possano essere utili a prevenire reati penali, potranno essere trasmesse senza alcuna richiesta preliminare. La Parte che riceve informazioni dovrà comunicarle alle proprie autorità competenti per l'avvio dei relativi procedimenti civili e penali. I dati personali utilizzati saranno trattati nel rispetto delle norme in tema di protezione automatizzata dei dati sulle persone.

## **5.6. La Convenzione di Istanbul: il Grevio**

La Convenzione di Istanbul al fine di vigilare sull'attuazione della stessa istituisce un Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO). Si tratta di un organismo composto da un minimo di 10 a un massimo di 15 membri in possesso di competenze multidisciplinari e con una equa distribuzione tra i sessi e per area geografica. Essi durano in carica 4 anni, il loro mandato è rinnovabile solo una volta e sono eletti dal Comitato delle Parti tra

i candidati scelti dalle Parti tra i propri cittadini. Quest'ultimo é composto dai rappresentanti degli Stati-Parte alla Convenzione. Il Comitato delle Parti é convocato dal Segretario Generale del Consiglio d'Europa e durante la sua prima riunione procede all'elezione dei membri del GREVIO. Il Comitato delle Parti adotta un proprio regolamento interno e successivamente si riunirà su richiesta di almeno un terzo delle Parti, del Presidente del Comitato delle Parti o del Segretario Generale. La Convenzione stabilisce anche che saranno eletti 5 membri supplementari del GREVIO dopo la venticinquesima adesione alla Convenzione. I membri di tale organismo, selezionati in base a requisiti di elevata moralità, competenza in materia di diritti umani ed esperienza professionale nei settori della Convenzione, devono rappresentare i principali sistemi giuridici e gli organi e i soggetti competenti nel campo della violenza contro le donne e la violenza domestica. Essi, inoltre partecipano a titolo individuale alla vita dell'organo e dovranno essere indipendenti e imparziali nell'esercizio delle loro funzioni, adempiendo ai loro compiti in modo efficace. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa determina la procedura per l'elezione dei membri del GREVIO previa consultazione e unanime consenso degli Stati-Parte. Il GREVIO adotta il proprio regolamento interno.

### **5.7. Il Grevio: il funzionamento**

Quanto alla procedura di funzionamento le Parti presentano al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, sulla base di un questionario preparato dal GREVIO, un rapporto sulle misure destinate a dare attuazione alle disposizioni della Convenzione che dovrà essere esaminato successivamente dallo stesso GREVIO con i rappresentanti della Parte interessata. Successivamente il GREVIO procederà ad una ulteriore valutazione divisa in cicli e ne determinerà la durata di ciascuno. La procedura di valutazione si baserà su disposizioni specifiche selezionate dallo stesso GREVIO che definisce i mezzi adeguati per procedere a tale valutazione. Esso formula, inoltre, un questionario da sottoporre agli Stati- Parte e riceve informazioni riguardanti l'attuazione della Convenzione da parte delle ONG e della società civile, nonché' dalle istituzioni nazionali impegnate nella protezione dei diritti umani e terrà conto anche delle informazioni raccolte da altre organizzazioni internazionali e regionali, così come potrà ricevere informazioni relative all'applicazione della Convenzione da parte del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, dell'Assemblea parlamentare e di altri organi competenti specializzati del Consiglio Europa. Le denunce presentate dinanzi a tali organi e ogni loro seguito sono messe a disposizione del GREVIO. Quest'ultimo ha facoltà di organizzare in collaborazione con le autorità nazionali e con l'assistenza di esperti nazionali indipendenti e di specialisti in settori specifici, delle visite nei paesi interessati, nei casi in cui le informazioni ricevute siano insufficienti. In una prima fase il GREVIO elabora una bozza di rapporto contenente una propria analisi sull'applicazione delle disposizioni alle quali si riferisce la procedura di valutazione e formula suggerimenti e proposte riguardanti il modo in cui la Parte interessata può affrontare i problemi individuati. Tale bozza viene trasmessa alla Parte interessata affinché formuli i propri commenti. Sulla base di tutte le informazioni raccolte e dei commenti delle Parti, il GREVIO adotta il proprio rapporto e le proprie conclusioni in merito alle misure adottate dalla Parte oggetto della valutazione per attuare le disposizioni della Convenzione.

Il rapporto e le conclusioni, che sono rese pubbliche non appena adottati, sono inviati allo Stato-Parte e al Comitato delle Parti. Fatte salve le procedure citate, quest'ultimo può adottare, sulla base del rapporto e delle conclusioni del GREVIO raccomandazioni rivolte alla Parte interessata riguardanti le misure da adottare per dare attuazione a tali conclusioni e che mirino a promuovere la cooperazione con lo Stato-Parte suddetto per un'adeguata applicazione della Convenzione. Il GREVIO, sulla base di informazioni attendibili può anche domandare la presentazione urgente di un rapporto speciale sulle misure adottate al fine di prevenire atti di violenza sulle donne che possano definirsi gravi, diffusi o ricorrenti. Allo stesso modo può incaricare uno o più membri di condurre un'indagine e di

presentargli con urgenza un rapporto e sussistendo il consenso dello Stato-Parte, l'indagine può includere una visita sul territorio di quest'ultimo. Il GREVIO, dopo avere esaminato le conclusioni relative a tale indagine trasmette i risultati alla Parte interessata e, se ritiene, al Comitato delle Parti e al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, accompagnandoli con ulteriori osservazioni e raccomandazioni. Inoltre, esso può adottare quando lo ritiene opportuno raccomandazioni di carattere generale relative all'applicazione della Convenzione. Gli Stati-Parte presentano i rapporti del GREVIO ai loro Parlamenti nazionali che sono invitati a partecipare al controllo delle misure adottate per l'attuazione della Convenzione. L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa è invitata a fare regolarmente un bilancio di tale attuazione. L'adesione alla Convenzione non pregiudica, in ogni caso, per le Parti contraenti, gli obblighi derivanti da disposizioni di altri strumenti internazionali anche in ordine a questioni già disciplinate dall'accordo di Istanbul. Le Parti potranno anche concludere tra loro accordi bilaterali o multilaterali al fine di integrare e rafforzare le disposizioni già disciplinate dalla Convenzione e di facilitare l'applicazione dei principi in essa sanciti e si statuisce anche che restano fermi il diritto interno o gli strumenti internazionali sottoscritti in precedenza dalla Parte, qualora riconoscessero diritti più favorevoli per la prevenzione e la lotta contro la violenza sulle donne e quella domestica. Per ciò che concerne le modifiche, il testo della Convenzione prevede che ogni emendamento proposto da uno Stato-Parte deve essere comunicato al Segretario Generale del Consiglio d'Europa il quale avrà cura di trasmetterlo a ogni Stato firmatario o invitato a firmare la Convenzione, agli Stati membri del Consiglio d'Europa e all'Unione europea. Successivamente sarà il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ad esaminare l'emendamento proposto e ad adottarlo dopo avere consultato gli Stati-Parte della Convenzione che non sono membri del Consiglio d'Europa.

In sede di composizione delle controversie in ordine all'applicazione o all'interpretazione delle disposizioni della Convenzione, le Parti si adopereranno anzitutto per trovare una soluzione mediante negoziato, conciliazione, arbitrato, attraverso qualsiasi altro mezzo pacifico da loro scelto, ma è facoltà del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa stabilire delle ulteriori procedure per la composizione delle controversie. Per quanto riguarda l'applicazione delle disposizioni della Convenzione ogni Stato al momento della firma o del deposito del proprio strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione, indicherà il territorio o i territori in cui si applicherà tale strumento giuridico, ma in ogni momento successivo potrà estenderne l'applicazione ad altri territori di cui curi le relazioni internazionali o in nome dei quali sia autorizzato ad assumere impegni. Quanto alle riserve alle disposizioni della Convenzione, essa prevede che esse siano generalmente non ammesse, ma ogni Stato mediante dichiarazione inviata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, può riservarsi, in casi o circostanze particolari di non applicare taluni articoli facenti parte dell'accordo, ferma restando per ogni Stato la possibilità di ritirare le riserve mediante notifica indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa. Il ritiro avrà effetto a partire dalla data del suo ricevimento da parte del Segretario Generale. Esse sono generalmente valide per un periodo di cinque anni e possono essere rinnovate per periodi di uguale durata. Tre mesi prima della data della scadenza, lo Stato-Parte deve comunicare al Segretario Generale la sua intenzione di mantenere, modificare o ritirare la riserva. In mancanza di tale comunicazione, il Segretario Generale informa la Parte che la sua riserva si intende automaticamente prorogata per un periodo di sei mesi. Se trascorso tale periodo la Parte interessata non notifica la sua intenzione di mantenere o modificare la propria riserva, essa è considerata sciolta. In ogni caso, lo Stato-Parte che ha formulato una riserva dovrà fornire al GREVIO, se richieste, spiegazioni in merito ai motivi che ne giustificano l'introduzione e il mantenimento.

## **5.8. I membri del Grevio: le immunità**

Quanto ai membri del GREVIO, essi godono nell'esercizio delle loro funzioni di una serie di privilegi ed immunità unitamente ai funzionari del Consiglio d'Europa, agli esperti nazionali indipendenti, agli specialisti e agli interpreti che li accompagnano nel corso delle visite nei vari paesi. Si tratta in particolare di immunità dall'arresto o dalla detenzione, dal sequestro del bagaglio personale, immunità da ogni procedimento legale, per le parole o gli scritti e gli atti da loro compiuti in veste ufficiale, esenzione da eventuali restrizioni alla libertà di movimento relativa all'uscita e all'ingresso nel Paese di residenza e all'ingresso e all'uscita dal Paese in cui esercitano le loro funzioni e da ogni formalità di registrazione prevista per gli stranieri nei paesi visitati nell'esercizio delle loro funzioni. Ai membri del Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e quella domestica spettano le stesse agevolazioni in materia di dogana e di controllo dei cambi concesse ai rappresentanti dei governi stranieri in missione ufficiale, i documenti da loro trasportati sono inviolabili nella misura in cui riguardano l'attività del GREVIO.

Inoltre, nessuna misura di intercettazione o di censura potrà essere applicata alla corrispondenza o alle comunicazioni ufficiali dei membri del GREVIO. L'immunità da procedimenti legali rispetto alle parole pronunciate o agli scritti e a tutti gli atti da essi compiuti nell'esercizio delle loro funzioni continuerà ad essere accordata ai membri del GREVIO anche allo scadere del loro mandato al fine di assicurare una completa indipendenza nello svolgimento delle proprie funzioni. Infatti, privilegi e immunità sono concessi loro, non per arrecare vantaggi personali ma piuttosto per garantire l'esercizio indipendente delle funzioni nell'interesse del GREVIO. Tuttavia è ammessa la revoca dell'immunità con pronuncia del Segretario Generale del Consiglio d'Europa, in tutti i casi in cui, a suo parere, l'immunità stessa potrebbe ostacolare il corso della giustizia e comunque la sospensione di questa non costituirebbe pregiudizio agli interessi del GREVIO.

## **5.9. La Legge n. 119/2013**

La legge n. 119/2013 ha introdotto anche tra le altre, disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere. La normativa ha introdotto un nuovo articolo (l'art.18 bis) all'interno del Testo Unico sull'Immigrazione (D. Lgs. 286/1998). Esso prevede che il Questore con il parere favorevole dell'autorità giudiziaria ovvero su proposta di quest'ultima, rilasci un permesso di soggiorno per consentire alla vittima straniera che ne è priva, di sottrarsi alla violenza ogni qualvolta siano accertate situazioni di violenza o abuso ed emerga un concreto e attuale pericolo per la sua incolumità. Tale permesso "umanitario" è concesso alle vittime straniere di atti di violenza domestica. Con quest'ultimo termine si intendono tutti gli atti gravi, non episodici, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra persone legate, attualmente o in passato, da un vincolo di matrimonio o da una relazione affettiva, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima. Il permesso è quindi rilasciato soltanto nei casi in cui nel corso di un'indagine o di un procedimento per i reati di lesioni, maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori, mutilazioni genitali, sequestro di persona o comunque per tutti quei reati per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza o siano accertate situazioni di violenza o abuso, emerga un concreto e attuale pericolo per l'incolumità della vittima come conseguenza della scelta di sottrarsi alla violenza o per effetto delle dichiarazioni rese alle autorità competenti. Tale permesso è rilasciato anche quando le situazioni di violenza o abuso emergano nel corso di interventi assistenziali messi in atto dai servizi sociali specializzati territorialmente competenti o dai centri antiviolenza. In tali casi, il questore valuta la sussistenza degli elementi precedentemente citati sulla base della relazione redatta dai medesimi servizi sociali. Il permesso di soggiorno può essere revocato quando vengono meno le condizioni che ne hanno giustificato il rilascio o in caso di condotta incompatibile con le finalità dello stesso,

accertata dal Questore, segnalata dal Procuratore della Repubblica o dai servizi sociali per quanto di loro competenza, mentre nei confronti dello straniero condannato, anche con sentenza non definitiva per atti di violenza domestica, si potrà procedere alla revoca del permesso di soggiorno e alla conseguente espulsione. Le disposizioni del nuovo articolo sono applicabili, in quanto compatibili, anche ai cittadini di Stati membri dell'Unione europea e ai loro familiari. Va detto però che tale articolo è stato fortemente avversato dalle associazioni e dai centri antiviolenza che lo ritengono contrario alla Convenzione di Istanbul. I rilievi critici si fondano soprattutto sul ridotto contenuto dell'art. 18 bis del Testo Unico rispetto a quanto previsto dall'art. 59 della Convenzione. Quest'ultimo prevede, infatti, che gli Stati adottino misure per garantire che le vittime, il cui status di residente dipende da quello del coniuge o del partner, possano ottenere in caso di scioglimento del matrimonio o della relazione e indipendentemente dalla durata di essi, un titolo autonomo di soggiorno. Dunque, se la Convenzione attribuisce alla donna straniera una tutela costituita dal permesso di soggiorno per il solo fatto di essere vittima, la successiva Legge 119 le riconosce la possibilità di ottenere un titolo di soggiorno solo in presenza di un pericolo grave e attuale alla propria incolumità. Ciò da un lato determina, secondo molti, un'ingiustificata disparità di trattamento tra vittime italiane e straniere, dall'altro, subordina per queste ultime, in netto contrasto con quanto stabilito dalla Convenzione di Istanbul, il rilascio del permesso di soggiorno ad un'attiva partecipazione al processo penale e alla possibilità di farsi seguire da servizi sociali specializzati che attesteranno il rischio per l'incolumità.

Secondo le associazioni di settore e i dati da esse raccolte, risultano numerose le donne straniere espulse proprio dopo aver richiesto aiuto alle forze dell'ordine a seguito di violenze domestiche, mentre resta diffuso il "sospetto" circa la strumentalità della denuncia presentata dalle donne prive di titolo di soggiorno. E, infine, il lungo lasso di tempo che spesso si rende necessario per l'accertamento della violenza da parte delle autorità competenti e soprattutto per quello della sussistenza della concretezza e attualità del pericolo, finisce per aumentare la vulnerabilità di soggetti già deboli, esponendoli ad ulteriori e più gravi forme di violenza e vanificando in definitiva ogni tipo di tutela. Secondo altri, invece il punto di debolezza della normativa in questione sta proprio nel fatto che essa nasce come legge di conversione di un decreto governativo e che quindi costituisce la diretta conseguenza di un "pacchetto sicurezza" che, in un'ottica emergenziale ha il torto di non considerare il tema della violenza di genere e della violenza domestica come una prassi sistemica e strutturata da sfidare mediante strumenti normativi e non solo. In altre parole, emergerebbe l'intenzione del legislatore domestico di trattare la piaga della violenza sulle donne come un'emergenza da fronteggiare attraverso l'adozione di politiche garantiste o, peggio, protezionistiche piuttosto che assolvere semplicemente all'obbligo previsto dalla Carta Costituzionale all'art. 3 comma 1 "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali" e al comma 2 "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese". In ogni caso, la predisposizione di misure di tutela in favore di donne migranti vittime di abusi o di violenza non sembra poter prescindere dalla condizione di "vulnerabilità"<sup>401</sup> in cui tali soggetti versano durante la permanenza nei Paesi ospitanti.<sup>402</sup>

---

401 Cella, F. (2013). Immigrazione e disuguaglianza. Un approccio intersezionale alle specifiche vulnerabilità delle donne migranti.

402 Morrone, F. (2013). La violenza contro le donne migranti, tra strumenti normativi di cooperazione e prassi internazionale. *Diritti umani e Diritto internazionale*, (1), pp. 55-78.

### **5.10. L'Ordinanza di Cassazione n.10/2021**

Secondo quanto statuito dalla già citata Convenzione di Istanbul la violenza di genere costituisce una forma di persecuzione e di grave pregiudizio per le donne che la subiscono, pertanto gli Stati aderenti, come l'Italia, si impegnano a contrastare in ogni forma tale violenza. Tale principio è stato ribadito dalla Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, con l'Ordinanza n.10 del 9 Settembre 2020, depositata il 4 Gennaio 2021 a fronte di un ricorso presentato dalla cittadina nigeriana O.B. alla quale era stato negato il riconoscimento dello status di rifugiata. La donna aveva affermato di essere arrivata in Italia per sottrarsi alla tratta finalizzata all'avvio della prostituzione.

Infatti, la Corte di Appello di Bologna, ribaltando la pronuncia del Tribunale, aveva rigettato la domanda, ritenendo il racconto della donna poco credibile, considerata l'assenza di prove di atti di persecuzione avvenuti nel Paese d'origine ai danni della stessa ed escludendo che si fosse in presenza di un soggetto in condizioni di vulnerabilità tali da giustificare una protezione sussidiaria e umanitaria. I giudici della Corte di Cassazione a fronte di tutto ciò, hanno ribadito che la tutela e quindi lo status di rifugiato, vada assicurata sul presupposto del fondato timore da parte del cittadino straniero di subire nel Paese di origine persecuzioni e violenze, anche di tipo sessuale e psicologico, in quanto appartenente ad un determinato gruppo sociale, nel caso specifico individuabile in quello di genere femminile. Quanto all'onere probatorio, la Corte precisava come l'istante possa limitarsi a dimostrare i fatti in via indiziaria e che la valutazione di essi non può essere affidata discrezionalmente al giudice. Pertanto, sarà compito dello Stato chiamato in causa avviare procedure ad effettuare riscontri (ai sensi dell'art. 3, comma 5 del D.Lgs. 251/2007) tali da acquisire informazioni per accertare la situazione reale. In base a tutto ciò i giudici della Corte di Cassazione hanno accolto il ricorso considerando il rischio elevatissimo di ritorsioni violente a cui si fosse esposta la cittadina nigeriana in caso di rimpatrio aggiungendo che i titolari di permesso in quanto vittime di violenza e di sfruttamento vadano avviate ad un programma di assistenza e integrazione sociale, senza obbligo di denuncia o di collaborazione con l'autorità giudiziaria così come già previsto dalle vigenti normative.

## CAPITOLO VI: LE DONNE IN STATO DI GRAVIDANZA, LE VITTIME DI MGF E I MATRIMONI FORZATI

## CAPÍTULO VI: MUJERES EMBARAZADAS, LAS VICTIMAS DE MUTILACIÓN GENITAL FEMENINA Y MATRIMONIOS FORZOSOS

### 6.1. Le donne migranti in stato di gravidanza

La sempre più consistente presenza femminile straniera in Italia si caratterizza per la giovane età e per il conseguente contributo al tasso di natalità del nostro Paese. Sembra considerevole la percentuale di donne che giungono nel nostro Paese già in stato di gravidanza<sup>403</sup>, sebbene non esistano dati oggettivi a riguardo. In ogni caso si tratta di una situazione di particolare vulnerabilità per le donne e per i loro bambini. L'ordinamento estende anche alle donne straniere irregolarmente presenti in Italia le norme a tutela della maternità previste escludendo l'obbligo di segnalazione da parte del personale sanitario. La tematica è affrontata dal Testo Unico sull'Immigrazione che all'art. 19 vieta l'espulsione "delle donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono". In questi casi potranno ottenere uno speciale permesso di soggiorno, denominato appunto permesso ex art. 19. Tale documento non sarà prorogato, né potrà essere convertito in un altro tipo di permesso di soggiorno, ad esempio per motivi di studio o di lavoro e quindi allo scadere dei mesi previsti le neo mamme saranno espulse. Dunque, il rilascio di tale permesso non elimina lo stato di clandestinità delle interessate, ma si limita semplicemente a vietarne temporaneamente l'espulsione. La conclusione del processo determinerà, infine, una consistente condanna pecuniaria a cui difficilmente una donna clandestina in stato di gravidanza o di puerperio potrà far fronte. Pertanto solo nel caso in cui l'imputata richieda ed ottenga un permesso di soggiorno per motivi di cui all'art. 19 del Testo Unico sull'Immigrazione potrà aver luogo la sospensione del procedimento penale. Non va però dimenticato che il Testo Unico contiene una serie di disposizioni a tutela dei minori inclusa la possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno ai familiari del minore. Infatti l'art. 31 prevede che quest'ultimo sia concesso "per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano". In tali casi il Tribunale per i minorenni può autorizzare la madre (e il padre) a rimanere in Italia finché dura lo stato di necessità, ritardando in tal modo il momento dell'espulsione. Ma anche questo titolo di soggiorno, chiamato "di assistenza al minore" non regolarizza la posizione del genitore e non potrà essere convertito in altro tipo di permesso, dunque, permette una permanenza solo temporanea non consentendo alcun progetto di integrazione.

L'unico caso che permette alla madre una permanenza sensibilmente più lunga è quello contemplato dall'art. 30 del Testo Unico. Esso prevede che al genitore straniero, di minore italiano residente in Italia sia rilasciato un permesso di soggiorno "per motivi familiari" anche prescindendo dal possesso di un valido titolo di soggiorno e a condizione che il genitore richiedente non sia stato privato della potestà genitoriale secondo la legge italiana. L'articolo prevede che a beneficiare di tale possibilità sia la madre di un minore italiano, dunque, risulterà applicabile solo ed esclusivamente nel caso in cui la madre non possa trasmettere la propria cittadinanza al figlio in base alle leggi vigenti nel Paese di origine. Va sottolineato che, a tal proposito, ai sensi della Legge n.91 del 5 Febbraio 1992 ("*Nuove norme sulla cittadinanza*") la cittadinanza italiana si acquista "ius sanguinis" se almeno uno dei due genitori è italiano o per adozione nel caso di un minorenne adottato da cittadino italiano. Esiste, inoltre, una possibilità residuale di acquisto "ius soli" qualora si nasca sul territorio italiano da

---

<sup>403</sup> Favaro, G. (1994). *Diventare madri nella migrazione. Marginalità e Società*.

genitori apolidi o se i genitori siano ignoti o non possano trasmettere la propria cittadinanza al figlio secondo la legge dello Stato di provenienza.

## 6.2. Le prestazioni specifiche

Le donne straniere in stato di gravidanza possono chiedere alla Questura un permesso di soggiorno “per cure mediche/maternità” valido per un periodo che intercorre dal momento in cui viene certificata la gravidanza fino al 6° mese di vita del bambino. La donna straniera avrà diritto alle cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o considerate essenziali in modo continuativo durante la gravidanza ed il parto,<sup>404</sup> presso gli ospedali pubblici o convenzionati con il Servizio Sanitario Nazionale. In sostanza, viene riconosciuto alla donna migrante, anche in assenza di documenti, lo stesso trattamento delle cittadine italiane. Essa potrà effettuare la dichiarazione di nascita presso l’ospedale o l’ufficio comunale senza correre il rischio di venire denunciata e ricorrere alle vie giudiziarie per il riconoscimento della paternità nell’eventualità in cui il padre del minore non vorrà riconoscerlo dopo la nascita. Le donne straniere, anche senza permesso di soggiorno, potranno rivolgersi senza timori al consultorio familiare, servizio pubblico prevalentemente rivolto alla salute delle donne che offre prestazioni sanitarie gratuite, in quanto la legge stabilisce il divieto per il personale sanitario di denunciare situazioni di clandestinità. Tra i servizi offerti dal consultorio vi sono l’assistenza durante il periodo della gestazione, dopo il parto il sostegno all’allattamento, informazioni circa la contraccezione, l’interruzione volontaria di gravidanza, la prevenzione tumori, la menopausa e la mediazione familiare in supporto a situazioni di separazione o divorzio, le problematiche in ordine alla fertilità e all’infertilità, la consulenza parto in anonimato e infine l’assistenza e la consulenza legale alle donne vittime di violenza e maltrattamento. La donna straniera in stato di gravidanza usufruisce delle prestazioni elencate nel Decreto del Ministero della Sanità del 10 settembre 1998 e nei suoi allegati.<sup>405</sup>In particolare, sono gratuite:

- le visite mediche periodiche ostetrico-ginecologiche;
- alcune analisi da eseguire prima del concepimento, per escludere la presenza di fattori che possano incidere negativamente sulla gravidanza. Se la storia clinica o familiare della coppia evidenzia condizioni di rischio per il feto, possono essere eseguite in esenzione tutte le prestazioni necessarie per accertare eventuali difetti genetici, prescritte dal medico specialista;
- gli accertamenti diagnostici, per ciascun periodo di gravidanza, per il controllo della gravidanza fisiologica. In particolare, in caso di minaccia d’aborto, sono da includere tutte le prestazioni specialistiche necessarie per il monitoraggio dell’evoluzione della gravidanza;
- tutte le prestazioni necessarie alla diagnosi prenatale in gravidanza, nelle specifiche condizioni di rischio per il feto;

---

404 Spinelli, A., Grandolfo, M., Donati, S., Andreozzi, S., Longhi, C., Bucciarelli, M., & Baglio, G. (2002, May). L’assistenza alla nascita delle donne straniere dopo l’introduzione delle nuove normative. In Istituto Superiore di Sanità, Laboratorio di Epidemiologia e Biostatistica, Roma), Atti dell’intervento alla VII Consensus Conference sulla immigrazione e V Congresso Nazionale della Società Italiana di Medicina delle Migrazioni Erice il 19-22 maggio 2002.

405 Aggiornamento del decreto ministeriale 6 marzo 1995 concernente l’aggiornamento del decreto ministeriale 14 aprile 1984 recante protocolli di accesso agli esami di laboratorio e di diagnostica strumentale per le donne in stato gravidanza ed a tutela della maternità. (GU Serie Generale n.245 del 20-10-1998)

- tutte le prestazioni necessarie per il trattamento di malattie (preesistenti o insorte durante la gravidanza) che comportino un rischio per la donna o per il feto, prescritte di norma dallo specialista.

Per quanto riguarda il parto la donna straniera potrà partorire gratuitamente e in sicurezza scegliendo tra le strutture ospedaliere a disposizione sul territorio e una volta dimessa, avrà diritto al fine di verificare le sue condizioni di salute e quelle del bambino ad eventuali visite ospedaliere su indicazione medica. Per lo stesso motivo potrà contattare il consultorio della zona e chiedere la disponibilità di ostetriche che possano effettuare una visita dopo parto per una valutazione sanitaria e l'eventuale presenza sul territorio di associazioni o gruppi di sostegno che accompagnano nella fase post-parto e dell'allattamento.

### **6.3. Le prestazioni specifiche: l'assistenza sanitaria in favore dei figli**

Sono previste cure mediche anche per il neonato, infatti, ogni bambino, da 0 a 14 anni, ha diritto ad essere preso in cura da un pediatra se la madre è una migrante iscritta al Servizio Sanitario Nazionale o in possesso del tesserino STP (Straniero Temporaneo Presente) documento rilasciato alle persone extracomunitarie senza permesso di soggiorno. Il pediatra non si occupa del bambino solo in caso di malattia, ma ha il compito di seguire la crescita del bimbo attraverso visite periodiche che valutino la sua crescita e con tests di screening. Le regole dell'assistenza sanitaria per il bambino sono le stesse stabilite per la madre. Infatti, se la madre ha un permesso di soggiorno e rientra nelle categorie per cui è obbligatorio iscriversi al SSN anche il bambino sarà iscritto e avrà il suo pediatra, mentre nel caso in cui la madre, pur avendo il permesso di soggiorno scelga di non iscriversi al SSN il bambino seguirà le procedure di pagamento di una polizza assicurativa o del pagamento di un contributo forfettario annuale per l'iscrizione. Infine, se la madre non ha il permesso di soggiorno anche per il bambino si dovrà richiedere il codice STP. In effetti, per quanto riguarda i figli della donna straniera fino a 14 anni sono iscritti anche loro sul permesso di soggiorno (o sul permesso di soggiorno CE406 per soggiornanti di lungo periodo) in possesso della madre, viceversa dopo i 14 anni sarà loro rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari (o un permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo). Al compimento del diciottesimo anno di età, i figli, divenuti maggiorenni avranno diritto ad un permesso di soggiorno per studio, per lavoro o per attesa occupazione. Inoltre, potranno rinnovare il loro permesso di soggiorno per motivi familiari, purché i genitori dimostrino un reddito sufficiente al loro mantenimento. In aggiunta, al compimento dei 18 anni di età, resta ferma la possibilità per i cittadini nati in Italia da genitori regolarmente soggiornanti e che abbiano risieduto legalmente senza interruzioni dalla nascita e fino alla maggiore età, la possibilità di richiedere la cittadinanza italiana.

Nel caso in cui, invece, la donna migrante avesse figli minori ma non disponesse di permesso di soggiorno, potrà ottenerne uno per motivi familiari, se i figli sono iscritti sul permesso di soggiorno del padre, a prescindere dal matrimonio. Ma in questo caso è necessario, però, che abbia avuto un precedente permesso di soggiorno, scaduto da non più di un anno e che il padre dimostri i requisiti di alloggio e reddito previsti per il ricongiungimento familiare. Il Tribunale per i Minori, per gravi

---

406 La dicitura "permesso di soggiorno UE", in cui UE significa Unione Europea che è la dicitura che ha sostituito Comunità Europea (CE), nasce con il Decreto Legislativo del 13 febbraio 2014, n. 12 nel suo articolo 3, comma 1 che recita: La dizione «permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo» presente nel decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nonché in qualsiasi altra disposizione normativa, si intende sostituita dalla dizione «permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo».

motivi legati allo sviluppo psicofisico del minore che si trova sul territorio italiano, può autorizzare l'ingresso o la permanenza di un familiare, rilasciando a quest'ultimo un permesso "per assistenza minore", che permette di lavorare regolarmente, ma che non può essere convertito in un permesso di soggiorno per lavoro.

#### **6.4. Le prestazioni specifiche: le donne lavoratrici in stato di gravidanza**

Per quanto concerne i diritti delle donne lavoratrici in stato di gravidanza, la tutela della maternità nell'ordinamento italiano è regolata dalla legge e dai contratti nazionali di lavoro. Si deduce quindi, che molti dei diritti delle donne immigrate in gravidanza dipendono anche dal tipo di lavoro che svolgono. Le donne straniere lavoratrici dipendenti non possono essere licenziate dall'inizio della gravidanza fino al compimento di un anno d'età del bambino, salvo per giusta causa. Esse hanno diritto al congedo di maternità con un'indennità pari all'80% della retribuzione per un periodo che comprende i primi due mesi precedenti la data della presunta gravidanza e i tre mesi successivi al parto (o in alternativa un mese prima del parto e quattro mesi dopo la nascita). Inoltre, la lavoratrice straniera avrà la facoltà di chiedere il congedo parentale fino a quando il figlio avrà compiuto otto anni, per un massimo di 6 mesi, percependo il 30% della retribuzione ordinaria. Tale retribuzione, si estende anche oltre il limite semestrale in casi di bassi livelli di reddito. A tutto ciò vanno aggiunte due ore di riposo giornaliero per allattamento quando la lavoratrice svolga un orario di almeno 6 ore quotidiane e i permessi nei casi di malattia del bambino, fermo restando per la donna in stato di gravidanza anche la possibilità di chiedere l'interdizione anticipata dal lavoro all'Ispettorato del Lavoro competente, nel caso si svolgano mestieri faticosi.

Per le collaboratrici domestiche è riconosciuto il diritto al congedo di maternità per 2 mesi prima del parto e 3 mesi dopo il parto, ma per usufruire dell'indennità di maternità è necessario aver versato 6 mesi di contributi settimanali nell'anno precedente (o in alternativa un anno di contributi nel biennio antecedente l'inizio del periodo di astensione). Le collaboratrici domestiche non potranno essere licenziate dal momento della gravidanza fino al termine del congedo di maternità post-parto e nel caso di dimissioni presentate prima della fine del congedo di maternità, non sono tenute a dare il preavviso al datore di lavoro e in aggiunta potranno rivolgersi all'Ispettorato del Lavoro competente in caso di gravidanze a rischio. Infine, per le collaboratrici a progetto è previsto il congedo di maternità come le lavoratrici dipendenti e il beneficio della maternità anticipata in caso di gravidanza a rischio e di lavori faticosi. Inoltre, vi è la possibilità di chiedere il congedo parentale per 3 mesi, ma solo nel primo anno di vita del bambino. L'indennità di maternità non è pagata dal datore di lavoro, la domanda va presentata direttamente all'INPS. Dunque, l'ordinamento giuridico italiano, sia pure in modo frammentario e lacunoso, predispone misure in favore delle donne in stato di gravidanza, in quanto soggetti "vulnerabili" ai sensi del D.Lgs. 142/2015, mentre altre problematiche non meno rilevanti si trovano ad affrontare le donne migranti che intendono avvalersi dell'interruzione volontaria della gravidanza (IVG).<sup>407</sup>

---

<sup>407</sup> Sciorba, A. (2014). Libere di scegliere? L'aborto delle donne migranti in Italia, tra politiche migratorie, sfruttamento lavorativo e casi estremi di abusi e violenza. AG. ABOUT GENDER, 3 (4).

## 6.5. Le vittime di mutilazioni genitali

Secondo una ricerca coordinata nel 2017 dall'Università degli studi Milano-Bicocca<sup>408</sup> le donne presenti in Italia sottoposte durante l'infanzia a mutilazione sarebbero tra 61.000 e 80.000, mentre secondo il Dipartimento per le Pari Opportunità i numeri sarebbero inferiori (circa 35.000). In ogni caso, in Europa sarebbero circa 500.000, mentre nel mondo le bambine e le ragazze vittime di tale assurda pratica raggiungerebbero la cifra di 200 milioni. In Italia il gruppo più numeroso è quello nigeriano che, insieme a quello egiziano, costituisce oltre la metà del totale delle donne con mutilazioni genitali. Si stima la seguente incidenza del fenomeno all'interno delle singole comunità: le donne provenienti dalla Somalia presentano una prevalenza più alta (83,5%), seguite da Nigeria (79,4%), Burkina Faso (71,6%), Egitto (60,6%) ed Eritrea (52,1%). Gran parte delle ragazze e delle donne che subiscono queste pratiche si trovano in 29 Paesi africani, mentre una quota decisamente inferiore vive nei Paesi dell'Asia a predominanza islamica. Numeri ancora più bassi si riscontrano in Europa, Australia, Canada e negli Stati Uniti, soprattutto tra gli immigrati provenienti dall'Africa e dai Paesi dell'Asia sud-occidentale. Le mutilazioni genitali femminili (Mgf) vengono solitamente praticate su bambine tra i 4 e i 14 anni di età, ma qualche volta anche su bambine più piccole, di età inferiore ad un anno di vita. Le motivazioni sono molteplici: da quelle sessuali, per soggiogare o ridurre la sessualità femminile, a quelle sociologiche, come l'iniziazione delle adolescenti all'età adulta o il mantenimento della coesione nella comunità, fino a ragioni igieniche ed estetiche, poichè in alcune culture i genitali femminili sono considerati osceni e portatori di infezioni e religiose, infatti, molti credono che questa pratica sia prevista da testi religiosi. In ogni caso, esse costituiscono una pratica estremamente dolorosa e pericolosa, oltre che umiliante. Si tratta di pratiche discriminatorie che violano il diritto delle bambine alla salute, alle pari opportunità, a essere tutelate da violenze, abusi, torture o trattamenti inumani, così come prevedono tutte le principali norme del diritto internazionale. Le bambine che vi sono sottoposte possono morire per cause che vanno dallo shock emorragico a quello neurogenico, all'infezione generalizzata. In ogni caso, l'evento costituisce per tutte un grave trauma, molte entrano in uno stato di shock a causa dell'intenso dolore e del pianto irrefrenabile che segue.

Le mutilazioni genitali femminili danneggiano gravemente la salute psicofisica delle bambine e delle donne, spesso anche per l'uso di strumenti infetti e in genere per le scarse condizioni igienico-sanitarie in cui vengono effettuate. Conseguenze di lungo periodo sono la formazione di ascessi, calcoli e cisti, crescita abnorme del tessuto cicatriziale, infezioni e ostruzioni croniche del tratto urinario e della pelvi, forti dolori mestruali e nei rapporti sessuali, più rischi di contrarre Hiv/Aids, epatite e altre malattie veicolate dal sangue, infertilità, incontinenza, più rischi di mortalità materna. Ma oltre alle conseguenze fisiche le Mgf comportano delle pesanti conseguenze di tipo psicologico. Queste ultime sono anche difficili da valutare, dal momento che possono variare in relazione al contesto e all'età ma certamente possono alterare l'equilibrio psicologico delle vittime e causare traumi che pregiudicano le loro relazioni affettive durante tutto l'arco della vita. Molte di loro sviluppano un sentimento di rancore verso i genitori, soprattutto verso le madri che non sono riuscite a proteggerle, oltre che sentimenti di vergogna, imbarazzo, umiliazione, mancanza di autostima, altre sono costrette a convivere con la paura della sessualità e del matrimonio, altre ancora sono soggette a frequenti ansie, nevrosi fobiche e attacchi di panico. Le donne che hanno subito mutilazioni, inoltre, presentano una maggiore incidenza di disturbi psicosomatici. Le ferite generano un trauma che modifica il rapporto con il proprio corpo provocando disturbi nella sfera sessuale, e in genere nella vita relazionale. In più, le donne migranti provenienti dalle zone a rischio di pratica escissoria vivono una situazione di conflitto tra l'adesione alle pratiche proprie della cultura d'origine ed il rispetto

---

<sup>408</sup> Ricerca condotta nell'ambito del progetto Daphne Mgf-Prev coordinato per l'Italia dall'Università degli Studi di Milano – Bicocca.

delle norme in vigore nel Paese di accoglienza<sup>409</sup>. Infatti, la donna migrante vive spesso la mutilazione in maniera ambivalente: da un lato come un fatto normale legato alla propria identità culturale, necessario a mantenere l'adesione alle proprie tradizioni, dall'altro può costituire la spinta a manifestare una netta opposizione poiché viene percepita come violazione del diritto all'integrità psicofisica e all'autodeterminazione.

L'Organizzazione Mondiale della Sanità, unitamente all'UNICEF, all'UNFPA (Il Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione) e alle Agenzie dell'ONU nel 1995 ha adottato il termine di Mutilazione Genitale Femminile per indicare " *tutte le procedure che comportano la rimozione parziale o totale, o altre lesioni arrecate ai genitali femminili esterni, per motivi culturali o altri motivi non terapeutici*". La condanna alle mutilazioni genitali femminili è unanime, esse costituiscono, infatti, in qualunque forma, una palese violazione dei diritti della donna. Le mutilazioni genitali femminili sono annoverate dalla Convenzione di Istanbul tra le forme di violenza contro le donne basata sul genere,<sup>410</sup> definita come una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi, che hanno portato alla dominazione sulle donne e alla discriminazione nei loro confronti da parte degli uomini e impedito la loro piena emancipazione, nonché come uno dei meccanismi sociali cruciali per mezzo dei quali le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini.

## 6.6. I casi giudiziari in Europa

In ogni caso sono diversi i casi giudiziari europei in tema di Mgf. Va detto che i mass media hanno spesso fornito un'immagine stereotipata di tali pratiche che non corrisponde alla realtà di taluni casi. Un caso "tipico" si è verificato in Svizzera. Nel 2008, una coppia di somali, arrivati nel 1993 come richiedenti asilo, genitori di otto figli, sono stati condannati per la Mgf (rimozione del clitoride) della loro figlia maggiore effettuata nel 1996, all'età di due anni. La bambina era stata sottoposta alla pratica per volere della madre, con il padre contrario alla rimozione completa dei genitali esterni della figlia, intenzionato invece a praticare solo un intervento simbolico. La pratica fu eseguita da un medico somalo, temporaneamente in Svizzera, pagato 250 franchi svizzeri che aveva effettuato la procedura in anestesia locale sul tavolo della cucina e fortunatamente non seguirono complicazioni post-chirurgiche. Durante un'intervista con i media, il padre dichiarò che, a quel tempo, era "normale" permettere che la figlia venisse sottoposta a tale tipo di pratica. I genitori furono di conseguenza condannati a una pena detentiva di due anni da parte del Tribunale cantonale di Zurigo per aver incoraggiato la Mgf (ai sensi dell'art. 24, Codice penale svizzero)<sup>411</sup>. Un caso più "atipico" di procedimento giudiziario per Mgf si può considerare quello avvenuto nel Regno Unito nel 2015, in cui un ostetrico fu accusato di Mgf per il suo modo di suturare una donna già tagliata mentre sanguinava durante il parto.<sup>412</sup> Un altro caso si verificò nei Paesi Bassi, nel 2008 e si tratta dell'unico

---

409 Barbieri, C. (2014). Le mutilazioni genitali femminili: tra la tutela dei diritti umani e lo "scontro tra culture" (Bachelor's thesis, Università Ca'Foscari Venezia).

410 Bellucci, L. (2018). Le mutilazioni genitali femminili come reato di genere? Un'analisi delle norme europee alla luce del concetto di violenza. Stato, Chiese e pluralismo confessionale.

411 Sentenza della divisione penale del Kantonsgericht Kantons Zürich (Corte cantonale di Zurigo) del 26 giugno 2008, causa n. SE080004.

412 Assolto dalle accuse da una decisione del Southwark Crown Court del 4 febbraio 2015.

processo per Mgf celebrato in questo Paese.<sup>413</sup> Qui, nello specifico, un uomo originario del Marocco, Paese non praticante le Mgf, fu accusato di avere eseguito tale pratica in base alle testimonianze della figlia che sosteneva che il padre le avesse mutilato i genitali con un grosso paio di forbici. La Corte, in questo caso riscontrò che non c'erano prove sufficienti per condurre a una condanna e l'uomo fu assolto per Mgf ma condannato per abuso di minori.

Altro caso si ebbe in Svezia nel 2006 e si concluse, nonostante prove circostanziali contraddittorie e insufficienti con la condanna di un padre che aveva praticato la Mgf alla figlia in Somalia.<sup>414</sup> Sempre in Svezia nello stesso anno altra condanna si ebbe quando una ragazza di 16 anni figlia di genitori somali aveva dichiarato al suo ufficiale di assistenza scolastica di essere stata maltrattata fisicamente da sua madre.<sup>415</sup> Secondo il racconto della ragazza la madre aveva usato oggetti diversi durante il pestaggio e le percosse erano andate avanti per diversi anni. La ragazza aggiunse anche di temere per la sua vita da quando sua madre l'aveva picchiata con una padella mentre lei dormiva. La giovane raccontò all'ufficiale che sua madre l'aveva sottoposta alle Mgf cinque anni prima, durante una visita in Somalia e aveva successivamente affermato che la madre aveva eseguito diversi esami genitali su di lei per assicurarsi che fosse ancora vergine. L'ufficiale di assistenza scolastica riportò il caso ai servizi sociali e questi ultimi riferirono alla polizia. L'esame medico mostrò una lesione al clitoride della ragazza e la madre fu condannata a tre anni di reclusione per Mgf e grave violazione dell'integrità fisica della figlia. I dati delle forze dell'ordine mostrarono inoltre che la madre della ragazza si era rivolta alla polizia per ben sei volte per riferire che i suoi figli erano stati violentati. Una condanna per Mgf avvenuta in Africa si ebbe nel 2008 in Danimarca.<sup>416</sup> Il caso riguardava una ragazza eritrea che aveva subito tale pratica in Sudan, nel 2003 all'età di quattro anni. Entrambi i genitori furono accusati e portati dinanzi alla Corte nazionale. Al processo, la madre fu condannata a due anni di carcere, il padre invece fu assolto presumibilmente perché le Mgf erano state eseguite in Sudan a sua insaputa. In ogni caso, la panoramica dei casi in materia di Mgf in Europa comprende casi assai diversi: si va da casi "tipici" ad altri più "atipici", da casi stereotipati fino a casi che difficilmente potrebbero classificarsi come casi di Mgf "autentica". Ad ogni modo sono quattro i Paesi europei dove si sono riscontrati casi giudiziari riguardanti le Mgf che apparentemente si sono verificati nella società ospitante ad opera di residenti. Si tratta di Svizzera, Francia, Italia e Spagna. Nel caso precedentemente sopra descritto della Svizzera, la coppia somala confessò di aver eseguito la Mgf sulla loro figlia nel territorio Svizzero nel 1993. In Francia, negli anni '80 e negli anni '90 furono trovate prove di mutilazioni genitali femminili effettuate da immigrati dell'Africa occidentale. Un ulteriore caso fu portato in tribunale nel 2012<sup>417</sup> dove quattro ragazze minori, figlie di genitori di nazionalità guineana affermarono di essere state sottoposte alla pratica in Francia tra il 1993-2005

---

413 Sentenza della Corte d' appello di Harlem dell'11 settembre 2009, sentenza n. LJM BJ7447.

414 La sentenza della Corte Distrettuale di Göteborgs 2006-06-26 nel Caso n. B3206-06 (Tribunale Penale Distrettuale di Göteborg), Corte di Appello per la Svezia occidentale 2007-01-30 nell'obiettivo B5015-06 (Corte d'appello della Svezia occidentale), Högsta; Giudizio della Corte 2006-12-22 nella causa B4407-06 (Corte suprema).

415 Decisione della Corte Penale del distretto di Mölndal 10 febbraio 2006, cit., Rebecca Cook, J.N. Erdman and B.M. Dickens (2014), *Abortion Law in Transnational Perspective: Cases and Controversies*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.

416 Decisione della Corte di Frederiksberg Court, 23 gennaio 2009, cit., Rebecca Cook, J.N. Erdman and B.M. Dickens (2014), *Abortion Law in Transnational Perspective: Cases and Controversies*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.

417 Registro della Corte d'Assise di Nevers, sentenza penale n. 3/1 del 1° giugno 2012, Estratto dal verbale del Registro dell'Alta Corte di Nevers, richiesto il 31 agosto 2015; cit., Rebecca Cook, J.N. Erdman and B.M. Dickens (2014), *Abortion Law in Transnational Perspective: Cases and Controversies*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.

(le due più grandi di età) e tra il 2005-2009 (le due più giovani). Gli agenti di polizia della Squadra di protezione minorile procedettero al ritrovamento di un “sanguinoso rotolo di cucina contenente pezzi di carne genitale”. Entrambi i genitori furono condannati per complicità, nonostante la loro negazione, dal momento che l'atto fu compiuto nella loro casa e loro, quindi, avrebbero dovuto conoscere e dare il loro consenso. I

n Spagna, in due casi riguardanti giovani ragazze il Tribunale ha accertato che la pratica sia avvenuta sul territorio iberico sebbene la data, il luogo o gli autori non fossero identificati e i genitori abbiano insistito sul fatto che fosse stata fatta all'estero. Il primo caso fu portato in Tribunale in Catalogna nel 2013/418. Si trattava di due ragazze, una nata in Gambia e l'altra in Spagna. Le ragazze avevano vissuto in Gambia tra il 2007 e il 2009. Ma il Tribunale accertò che le Mgf avvennero nel periodo compreso tra due regolari controlli medici, in cui le ragazze non avevano lasciato il paese. Infatti, nel 2010 fu effettuato un primo esame ginecologico e non furono riscontrate anomalie. Ma sei mesi più tardi gli esperti rilevarono in una delle ragazze “un'alterazione dei genitali femminili esterni che sembravano mutilati”. Il caso si concluse con la sentenza del Tribunale spagnolo con cui i genitori furono condannati a sei anni di prigione. L'altro caso fu portato in Tribunale a Teruel, ratificato dalla Corte Suprema<sup>419</sup> e seguì la stessa procedura: in un primo controllo i genitali della ragazza sembravano intatti, in un secondo controllo si scoprì che erano stati praticati degli interventi su di essi. In ogni caso, la varietà di casi di Mgf rivela come risulti di fondamentale importanza il principio di extraterritorialità nel perseguire tali casi, poiché estende la giurisdizione di uno Stato ad atti illegali commessi all'estero in determinate circostanze.

## 6.7. La Legge 7/2006

A partire dagli anni Novanta i governi delle aree geografiche in cui la pratica delle Mgf è diffusa, così come quelli dei Paesi che ospitano popolazione immigrata proveniente da tali aree, sono intervenuti con diversi strumenti giuridici per porre un freno a tale fenomeno. La maggior parte dei Paesi europei e extraeuropei, puniscono le Mgf facendole rientrare nella fattispecie di reati diversi, come quelli di lesioni aggravate, abusi e maltrattamenti nei confronti dei minori. L'Italia, al contrario, nel 2006 si è dotata di una legge specifica al fine di combattere più efficacemente il fenomeno. Si tratta della Legge 9 gennaio 2006 n. 7 “*Disposizioni concernenti la prevenzione ed il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile*”. La norma detta le misure necessarie per prevenire, contrastare e reprimere le pratiche di mutilazione genitale femminile considerate violazioni dei diritti fondamentali all'integrità della persona e alla salute delle donne e delle bambine. Al fine della prevenzione e del contrasto al fenomeno tale normativa prevede appositi programmi diretti a:

- realizzare campagne informative nei confronti degli immigrati provenienti dai Paesi in cui sono effettuate le pratiche di Mgf, da porre in atto al momento della concessione del visto o dell'arrivo in Italia;
- promuovere iniziative di sensibilizzazione, con la partecipazione delle organizzazioni di volontariato, delle organizzazioni no profit, delle strutture sanitarie per sviluppare

---

418 Sentenza del Tribunale Provinciale di Barcellona, (Barcelona's Provincial Audience) causa n. 4991 del 13 maggio 2013, cit., Rebecca Cook, J.N. Erdman and B.M. Dickens (2014), *Abortion Law in Transnational Perspective: Cases and Controversies*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.

419 Sentenza del Tribunale Supremo (Corte Suprema della Catalogna), 835/2012 del 31 ottobre 2012, cit., Rebecca Cook, J.N. Erdman and B.M. Dickens (2014), *Abortion Law in Transnational Perspective: Cases and Controversies*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.

l'integrazione socio-culturale nel rispetto dei diritti fondamentali della persona, in particolare delle donne e delle bambine;

- promuovere appositi programmi di aggiornamento per gli insegnanti delle scuole dell'obbligo, per diffondere in classe la conoscenza dei diritti delle donne e delle bambine;
- promuovere presso le strutture sanitarie e i servizi sociali il monitoraggio dei casi rilevati localmente;
- organizzare corsi di informazione per le donne infibulate in stato di gravidanza.

Essa prevede altresì il coordinamento dell'attività dei Ministeri competenti al fine di prevenire, assistere, ed infine eliminare le pratiche di mutilazione genitale femminile. Il Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio, secondo il dettato della normativa, acquisirà dati e informazioni, a livello nazionale e internazionale, sull'attività svolta per la prevenzione e la repressione e sulle strategie di contrasto realizzate da altri Stati. Il Ministro della Salute, inoltre, emanerà le Linee Guida destinate alle figure professionali sanitarie, nonché ad altre figure professionali che operano con le comunità di immigrati provenienti da Paesi dove sono effettuate le pratiche di Mgf e quello dell'Interno istituirà un numero verde finalizzato a ricevere segnalazioni da parte di chiunque venga a conoscenza della effettuazione, sul territorio italiano, di tali pratiche e a fornire informazioni sulle organizzazioni di volontariato e sulle strutture sanitarie che operano nel settore.

Nell'ambito della cooperazione internazionale sono previsti, in accordo con i Governi interessati, presso le popolazioni locali, progetti di formazione e informazione diretti a scoraggiare tali pratiche, nonché a creare centri antiviolenza che possano fornire accoglienza alle vittime. La norma, infine, aggiunge un nuovo articolo (l'art. 583 bis) al codice penale che fissa le pene in ordine alla pratica di Mgf: tutti coloro che provocano volontariamente o spingono altri a mettere in atto tali mutilazioni sono puniti con la reclusione da 4 a 12 anni. La pena è applicata a tutti i tipi di Mgf (escissione, infibulazione, clitoridemia). Coloro i quali danneggiano le funzioni sessuali con una lesione dei genitali femminili di tipo diverso da quelle sopra citate, provocando un danno al corpo o alla mente saranno puniti con la reclusione tra 3 e 7 anni. La pena è aumentata di un terzo quando la mutilazione o il danno è commesso ai danni di un minore o a fini di lucro. Tali disposizioni si applicano anche se il reato è commesso fuori dall'Italia da un cittadino italiano o da uno straniero che ha la residenza in Italia oppure, ancora, se esso viene commesso all'estero contro una cittadina Italiana o una straniera residente in Italia. Infine, il medico che provoca una Mgf è sospeso dall'esercizio della professione per un periodo che varia dai 3 ai 10 anni.

#### **6.8. L'art.583 bis c.p.: la giurisprudenza**

Dunque, tra le novità prodotte dalla Legge 7/2006 vi è l'introduzione di un nuovo art. del codice penale, l'art. 583 bis. Il primo caso riguardante l'applicazione del nuovo articolo, ( dal titolo "*Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili*") è costituito dalla sentenza della Corte d'Appello di Venezia n. 1485 del 23 novembre 2012 che ha di fatto ribaltato la pronuncia di condanna di primo grado emessa dal Tribunale di Verona il 14 Aprile 2010. Oggetto della sentenza sono due casi distinti ma molto simili a livello fattuale, entrambi verificatisi a Verona nel Marzo 2006 e che hanno come protagonisti alcuni cittadini nigeriani, appartenenti all'etnia degli Edo-bini. Nel primo episodio una cittadina nigeriana, G.O. ostetrica nel proprio Paese ma priva di qualsiasi titolo per operare in Italia, dietro compenso di 300 euro, praticava la c.d. aruè sulla minore X, un'incisione superficiale sulla

faccia antero-superiore del clitoride, della lunghezza di circa 4 mm a decorso pressoché longitudinale, e della profondità di circa 2 mm.

Nel secondo, la stessa G.O. dietro promessa di un compenso di 300 euro, si recava, su richiesta del padre della minore Y, presso l'abitazione di questi, con una borsa contenente gli attrezzi per eseguire la aruè ma, appena le veniva aperta la porta di casa, intervenivano gli agenti di polizia, che già da qualche giorno seguivano i suoi spostamenti. L'aruè, quindi, seppure concordata non veniva alla fine praticata. All'esito del processo di primo grado in relazione al primo episodio, la G.O. veniva ritenuta responsabile del delitto di lesione degli organi genitali femminili con l'attenuante della lesione di lieve entità. In concorso con la G.O. veniva altresì ritenuta responsabile del medesimo delitto anche la madre della minore X, con l'attenuante della lesione di lieve entità e con le attenuanti generiche. In relazione al secondo episodio la G.O. veniva ritenuta responsabile del tentativo del delitto di lesione degli organi genitali femminili con un corredo di circostanze identico a quello riconosciute nel primo episodio. In concorso con la G.O. veniva altresì ritenuto responsabile del medesimo delitto tentato, il padre della minore Y, con un corredo di circostanze identico a quello riconosciuto nel primo episodio nei confronti della madre della minore X. La G.O. veniva, altresì, ritenuta responsabile del delitto di esercizio abusivo della professione sanitaria. La stessa, ritenuto il vincolo della continuazione tra i vari delitti, veniva condannata alla pena di anni 1 e mesi 8 di reclusione, la madre della minore X veniva condannata alla pena di mesi 8 di reclusione, il padre della minore Y alla pena di mesi 4 di reclusione (pena ovviamente inferiore a quella della madre della minore X, essendo il delitto rimasto solo a livello di tentativo). A tutti e tre gli imputati venivano infine concessi i benefici della sospensione condizionale della pena. Nel trattamento, decisamente mite, il Tribunale ha infatti tenuto conto dell'effettiva entità della lesione inferta e della ricostruzione delle motivazioni "culturali" alla base delle condotte degli imputati. Contro la sentenza di condanna di primo grado hanno presentato appello la madre della minore X e il padre della minore Y. Non presentava appello la G.O. la cui posizione era più grave, tenuto conto anche del reato di esercizio abusivo della professione. Tra i motivi dedotti dai ricorrenti la Corte di Appello accoglie quelli "*dell'assenza del dolo specifico*" e in parte quello "*dell'ignorantia legis*". In relazione all'assenza di dolo specifico i giudici della Corte hanno ritenuto che esso non sussista in quanto dall'esame dei fatti non emerge una volontà degli imputati di causare un danno alle funzioni sessuali delle figlie, considerato anche che, nel caso specifico, l'aruè praticata è priva di un effetto permanente. In relazione all'ignorantia legis i giudici della Corte di Appello scelgono di non soffermarsi, dal momento che "*le conclusioni a cui la Corte è pervenuta (in merito al dolo specifico) consentono di ritenere assorbiti nella formula assolutoria proposta, gli ulteriori motivi descritti nell'atto d'appello*". Dunque, la Corte di Appello di Venezia ha assolto i ricorrenti, capovolgendo la sentenza di primo grado in quanto "il fatto non costituisce reato". Si tratta di un pronunciamento che ha fatto discutere ma che sicuramente costituisce spunto di riflessione sull'argomento. La sentenza, infatti, se da una parte lascia perplessi settori dell'opinione pubblica, dall'altra, ottiene il plauso di parte della dottrina che sottolinea come i giudici della Corte di Appello di Venezia, nell'occasione si siano correttamente liberati dalla loro veste di giuristi occidentali e hanno tenuto in debito conto che, nel caso di reati culturalmente motivati, la norma culturale sia spesso più forte di quella penale.<sup>420</sup>In ogni caso, la circostanza che finora solo un caso implicante la questione dell'applicabilità del nuovo art. 583 bis sia stato portato all'attenzione dei giudici, potrebbe indurre a pensare che la legge abbia funzionato in via preventiva così da scoraggiare queste tipologie di reato. Ma risulta più realistico pensare che i gruppi di immigrati ancora legati a tali tradizioni, praticino le Mgf in condizioni di clandestinità rafforzando ancor più i vincoli di complicità e omertà all'interno delle loro comunità o che magari attendano un rientro temporaneo nel loro Paese di origine per sottoporre le loro figlie a tali pratiche.

---

<sup>420</sup> Sacco, R. (2007). Antropologia giuridica, il Mulino, pp.75 ss.

Per cui si può ritenere che per contribuire all'eradicazione del fenomeno risulta opportuno rafforzare gli strumenti preventivi (campagne d'informazione e sensibilizzazione sui possibili danni alla salute psico-fisica) e più in generale, interventi diretti ad avviare concreti percorsi di integrazione socio-culturale delle donne immigrate e delle loro figlie a rischio di Mgf. Peraltro tali interventi preventivi, seppur previsti dalla Legge 7/2006, hanno fatto finora molta fatica a decollare. Da più parti si sostiene che un altro possibile deterrente a tali dannose pratiche potrebbe essere quello della concedibilità dello status di rifugiato e del diritto d'asilo alle donne straniere che scappano dal proprio Paese per sottrarre se stesse o le proprie figlie alle Mgf.<sup>421</sup> In ogni caso, sembra evidente che maggiori sono le chance di integrazione che una cultura offre ai nuovi venuti, maggiore è la legittimazione morale di uno Stato nel punire i reati "culturalmente motivati"<sup>422</sup> che esprimono un conflitto tra cultura d'origine e cultura del Paese d'arrivo.

### **6.9. I matrimoni forzati**

L'art. 17 del D.Lgs. 142/2015 non menziona esplicitamente tra i soggetti vulnerabili le vittime di "matrimoni forzati" ma si limita a far riferimento alle "*persone per le quali e' stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica..*". Il matrimonio forzato è una pratica che solitamente va oltre l'appartenenza religiosa e culturale e anche oltre le barriere di classe o di casta, colpendo in ugual modo donne giovani o giovanissime. Infatti, tutti i rapporti stilati sul tema in questione evidenziano come l'età delle vittime nella maggioranza dei casi vari tra i 13 e i 30 anni. Le vittime sono soggette a pressioni che provengono di solito dai familiari, parenti o fidanzati imposti, ma esse possono provenire a volte dall'intera comunità a cui la famiglia sente di appartenere e di dovere dare conto. I condizionamenti che possono manifestarsi tanto nei Paesi di origine che in Italia, sono perlopiù sottili, implicando una coercizione emotiva e sociale che costringe chi la subisce a vivere in un costante senso di colpa, in quanto incombe su di loro "l'onore" della famiglia se non quello dell'intera comunità. Talvolta queste donne vengono fatte sposare per procura o dietro corresponsione di una dote, scambiando denaro o proprietà. Dunque, giovani, o spesso giovanissime, sono costrette a sposare uomini molto più grandi di età, in nome "dell'onore" allo scopo di elevare lo status familiare o a volte anche di sbarazzarsi di ragazze giudicate ribelli. Chi non accetta tali imposizioni si espone a ritorsioni che a volte possono concretizzarsi in veri e propri delitti. La legislazione italiana non contiene riferimenti espliciti al "matrimonio forzato". Tuttavia consente di affrontare questo reato attraverso altri strumenti giuridici, quali in particolare la previsione del "reato di maltrattamenti in famiglia" previsto dall'art. 572 del Codice Penale.

### **6.10. I matrimoni forzati: le fonti internazionali**

Vi sono, al contrario numerose fonti internazionali che, talvolta indirettamente, fanno riferimento al fenomeno dei matrimoni forzati. Tra tutte in ambito ONU:

- la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948;
- la Convenzione al matrimonio, l'età minima per il matrimonio e la registrazione dei matrimoni del 1962;

---

421 Herrera Moreno, M. (2002). Multiculturalismo y tutela penal: a propósito de la problemática sobre mutilación genital femenina. Revista de Derecho Penal (Lex Nova), (5), pp. 49-86.

422 Basile, F. (2010). Immigrazione e reati culturalmente motivati: il diritto penale nelle società multiculturali (Vol. 45 p.41 ss.). Giuffrè Editore.

- la Convenzione aggiuntiva delle Nazioni Unite sulla punizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e delle pratiche analoghe alla schiavitù del 1956;
- il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 (ratificato con legge 881/1977) la Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne del 1979, (ratificata con legge 132/1985);
- la Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 (ratificata con legge 176/1991);
- la Raccomandazione generale CEDAW (Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women) n. 21 del 1994, nella quale si fa espresso riferimento per la prima volta ai matrimoni forzati;
- la Risoluzione dell'assemblea Generale dell'ONU sui matrimoni precoci e forzati del 18 dicembre 2014;
- la Risoluzione del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite rafforzare gli sforzi per prevenire e eliminare i matrimoni precoci e forzati del 2 luglio 2015.

La tematica è stata ampiamente affrontata anche nell'ambito del Consiglio d'Europa, in particolare dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo (CEDU) del 1950 e da successive raccomandazioni. Infine, sono stati elaborati anche diversi atti, perlopiù di indirizzo, anche in ambito UE quali:

- la Risoluzione del Parlamento europeo sulle donne e fondamentalismo del 13 marzo 2002;
- la Mozione del Parlamento europeo sul matrimonio forzato, del 7 Ottobre 2002;
- la Risoluzione del Parlamento europeo sullo sfruttamento dei bambini nei paesi in via di sviluppo del 2005;
- la Risoluzione del Parlamento europeo sull'immigrazione femminile contro la violenza nei confronti delle donne n. 2006/2010;
- la Direttiva del Parlamento e del Consiglio 2011/36/UE, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime;
- la Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 Ottobre 2012;
- il Piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2015- 2019;
- il Piano d'azione dell'unione europea contro il traffico di migranti 2015 – 2020, del 27 Maggio 2015.

L'Italia ha ratificato la Convenzione di Istanbul il 27 Giugno 2013 con la già citata Legge 77. L'art. 37 della Convenzione definisce i matrimoni forzati come *“l'atto intenzionale di costringere un adulto/a o un bambino/a a contrarre matrimonio... il fatto di attirare intenzionalmente con l'inganno un/una adulto/a o un bambino/a sul territorio di una Parte o di uno Stato diverso da quello in cui risiede, allo scopo di costringerlo a contrarre matrimonio”* e il successivo art. 42 dal titolo *“giustificazione inaccettabile dei reati, compresi quelli commessi in nome del cosiddetto onore”* così recita: *“..qualsiasi atto di violenza che rientra nel campo di applicazione della presente Convenzione, la cultura, gli usi e costumi, la religione, le tradizioni o il cosiddetto “onore” non possano essere adottati come scusa per giustificare tali atti. Rientrano in tale ambito, in particolare, le accuse secondo le quali la vittima avrebbe trasgredito norme o costumi culturali, religiosi, sociali o tradizionali riguardanti un comportamento appropriato...”* E inoltre, ancor prima, nei precedenti articoli della stessa si richiamano gli Stati membri al dovere di intervenire, anche a riguardo dei

matrimoni forzati<sup>423</sup>, nel caso di pratiche dannose e discriminatorie commesse in nome del cosiddetto “onore”, in quanto tutti gli organismi all’interno degli Stati dovranno garantire standard professionali e procedure che abbiano come prioritaria la assoluta sicurezza e riservatezza delle donne e dei loro dati anagrafici, favorendo la loro volontà circa la decisione di avviare o meno un procedimento legale, civile o penale e garantendo il rispetto della parità di genere, l’assoluta imparzialità e la non discriminazione in base all’origine etnica o ad altri elementi connessi alla loro provenienza. Dunque, alla luce di tutto ciò, la Convenzione di Istanbul inserisce la pratica dei matrimoni forzati tra le gravi forme di violenza contro le donne e impegna gli Stati membri ad adottare misure idonee a prevenire e reprimere il fenomeno<sup>424</sup>.

D’altra parte, la tutela dei diritti umani delle donne è ormai una delle priorità del diritto internazionale, soprattutto con riferimento al problema della violenza di genere e non c’è dubbio che a tal riguardo, le fonti internazionali in materia possono orientare le politiche di genere dei singoli Paesi.

### **6.11. I matrimoni forzati: il ruolo della Corte penale internazionale**

La tutela dei diritti umani delle donne, in questi ultimi anni sta diventando effettiva grazie al ruolo delle Corti Internazionali. Infatti, queste ultime stanno adottando interpretazioni sempre più sensibili al genere. A tale proposito, va menzionato il ruolo della Corte penale internazionale. Si tratta di un Tribunale che ha sede a l’Aia nei Paesi Bassi e che giudica su crimini internazionali. La competenza del Tribunale è limitata ai crimini che riguardano la comunità internazionale nel suo insieme, cioè il genocidio, i crimini contro l’umanità e i crimini di guerra e di recente anche il crimine di aggressione. La Corte ha una competenza complementare a quella dei singoli Stati, può quindi intervenire solo se e solo quando gli Stati non vogliono o non possono agire per punire crimini internazionali.

Pur non essendo un organo dell’ONU, ha però alcuni legami con le Nazioni Unite, infatti, il Consiglio di Sicurezza ha il potere di deferire alla Corte situazioni che altrimenti non ricadrebbero sotto la sua giurisdizione. L’art.7 dello Statuto di Roma del 1998 che definisce in dettaglio la giurisdizione e il funzionamento della Corte, considera tra i crimini contro l’umanità, alcuni reati che ledono la sessualità delle donne quali lo stupro, la schiavitù sessuale, la prostituzione forzata, la gravidanza forzata, la sterilizzazione forzata e altre forme di violenza sessuale di analoga gravità. Tali efferati crimini si associano spesso ai crimini di guerra e rappresentano nei conflitti armati uno strumento molto diffuso per distruggere il nemico. In ogni caso, sono numerosi i rapporti che evidenziano come il fenomeno delle spose bambine sia un fenomeno ancora oggi molto diffuso in Africa costituendo una negazione dei diritti dell’infanzia. I matrimoni forzati rappresentano forme di violenza sia fisica, in quanto le bambine vengono costrette al rapporto sessuale che psicologica determinata dai danni conseguenti alla perdita dell’esperienza adolescenziale e alla negazione della loro libertà personale. L’abuso sessuale può condurre anche a gravidanze forzate che in taluni casi determinano la morte delle partorienti a seguito di complicazioni durante il parto. Secondo alcuni, le vittime di matrimonio forzato vivono e soffrono un dolore più intenso di quello delle vittime di schiavitù sessuale, per la contestuale violazione del libero diritto di sposarsi e di avere una famiglia.

Da più parti si sostiene la tesi che chi forza una o più persone in una relazione matrimoniale tramite violenza, minaccia o coercizione fisica o avvalendosi di circostanze coercitive, è colpevole del reato

---

423 Carobene, G. (2020) Matrimoni forzati. CALUMET – intercultural law and humanities review.

424 BELLO, B. G. (2016). Il contrasto dei matrimoni forzati nelle società multiculturali: riflessioni a partire dalla Convenzione di Istanbul. Politeia, 32.

di matrimonio forzato considerato atto inumano diretto a provocare intenzionalmente gravi sofferenze. Dunque, secondo tale tesi, il matrimonio forzato costituisce un crimine contro l'umanità e a tal proposito va segnalato un recente caso sottoposto alla Corte, attualmente ancora non definito.

Si tratta del caso di Dominic Ongwen, comandante delle milizie in Uganda, accusato di numerosi crimini contro l'umanità, inclusi anche i matrimoni forzati. Ongwen era stato accusato di crimini commessi dalla brigata "Sinia" della milizia irregolare ugandese, nota come Lord's Resistance Army, in qualità di comandante, in particolare, per gli attacchi contro quattro campi sfollati all'interno dello Stato Ugandese a cui seguirono numerose uccisioni, torture, stupri, schiavitù sessuali, saccheggi, distruzioni di proprietà e reclutamenti di bambini soldato. Ma oltre ciò, fu accusato del rapimento di otto giovani donne, prima costrette a seguire i dettami della brigata e una volta mature, violentate dal comandante al fine di renderle sue mogli. Il 16 gennaio 2015 Ongwen veniva consegnato in custodia alla Corte penale internazionale e trasferito in un centro di detenzione per essere sottoposto a procedimento penale internazionale. Il Procuratore della Corte penale internazionale, in questo caso, con una tesi accusatoria innovativa e richiamando l'unico caso in materia del Tribunale Speciale della Sierra Leone del 2009, ha rinviato a giudizio Ongwen anche per il crimine di matrimonio forzato. Nello specifico il Procuratore della Corte ha ritenuto la fattispecie collocabile nell'art. 7, comma 1, lettera k, dello Statuto di Roma alla voce " *altri atti inumani di analogo carattere diretti a provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale*". L'accusa descrive nel dettaglio il trattamento delle vittime dopo la cattura specificando che esse "erano trattate come bottini di guerra, assegnate come premi senza nessuna voce in capitolo su quanto stava accadendo, come fossero animali o oggetti inanimati". Queste donne-bambine, prima rapite e stuprate, erano state lese nella propria dignità umana e private dei loro diritti di infanzia. Nel caso citato, la Corte penale internazionale, dimostrando una forte sensibilità sulle questioni di genere, si è spinta fino a prospettare tesi interpretative estensive che superano lo stesso dettato letterale delle sue norme statutarie.

## **6.12. Genitori singoli con figli minori**

Pochi sono i dati a disposizione su questa tipologia di soggetti vulnerabili prevista dal D.Lgs. 142/2015 ma risulta evidente come i migranti genitori singoli, giunti in Italia con figli minori (o arrivati precedentemente o successivamente rispetto ad essi) si trovino ad affrontare una serie di svariate problematiche riguardanti la responsabilità genitoriale in particolare connesse all'inserimento scolastico e più in generale sociale dei figli. Tutto ciò ovviamente va ad aggiungersi alle questioni che già riguardano la propria condizione di migrante. Si tratta solitamente di donne che giungono sul territorio italiano con figli minori ma di cui al riguardo non si dispone di dati precisi in termini di entità numeriche. In ogni caso, le norme internazionali e quelle in ambito nazionale tendono a tutelare l'unità familiare e come già sottolineato il " *best interest of the child*".

A questo proposito va menzionata la sentenza di Cassazione n. 823 del 19 Gennaio 2010 con la quale la prima sezione civile ha stabilito che " *non può ragionevolmente dubitarsi che, per un minore, specie se in tenerissima età, subire l'allontanamento di un genitore, con conseguente impossibilità di avere rapporti con lui e di poterlo anche soltanto vedere, costituisca un sicuro danno che può porre in serio pericolo uno sviluppo psicofisico, armonico e compiuto*". Con tale pronunciamento i giudici di Piazza Cavour hanno accolto il ricorso di Chaouch N., immigrato irregolare africano, padre di due bambini, al quale la Corte di Appello di Milano, nel 2008 aveva revocato l'autorizzazione temporanea a prolungare di due anni la sua permanenza in Italia per restare accanto ai figli a suo tempo concessa dal Tribunale dei minorenni in primo grado. La Suprema Corte, pertanto, ha accordato al padre in

condizione di irregolarità giuridica l'autorizzazione a prolungare la sua permanenza in Italia "per due anni" per stare accanto ai figli minori. I giudici di legittimità hanno sancito che, nello specifico caso, non si può ritenere che *"l'interesse del minore, alla crescita armonica, venga strumentalizzato al solo fine di legittimare la presenza di soggetti privi dei requisiti dovuti per la permanenza in Italia"* citando a supporto della propria decisione l'articolo 31 del T.U.I. che *"riconosce allo straniero adulto la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno, necessariamente temporaneo o non convertibile in permesso per motivi di lavoro"* e la successiva Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, approvata a Nizza il 7 dicembre del 2000 che tutela, tra l'altro, la vita familiare e in particolare il rapporto genitori-figli. Infatti, secondo la Corte di Cassazione i permessi di permanenza temporanea si pongono l'obiettivo di assicurare *"una incisiva protezione del diritto del minore alla famiglia e a mantenere rapporti continuativi con entrambi i genitori"*. La sentenza non specifica se il genitore in questione avesse un permesso di soggiorno scaduto o se fosse presente irregolarmente in Italia fin dal momento del suo ingresso, né tantomeno se i suoi figli avessero anche una madre in grado di occuparsi di loro e quindi se si trattasse di un genitore singolo con figli minori ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. 142/2015, ma tale ultimo elemento nel caso specifico, risulta ininfluenza, dal momento che la Cassazione ha affermato il diritto dei minori ad avere rapporti stabili con entrambe le figure genitoriali.

### 6.13. I migranti anziani

In Italia il fenomeno dei migranti anziani è ancora oggi alquanto circoscritto, considerato che le ondate migratorie si sono intensificate, diventando numericamente significative, soprattutto a partire dagli anni novanta. Ciò ha fatto sì che la tematica sia stata scarsamente oggetto di studio, a differenza del resto d'Europa dove tale fenomeno si è già ampiamente manifestato. In effetti in altri Paesi europei hanno raggiunto l'età della pensione gli immigrati protagonisti del grande flusso migratorio degli anni '50-'60. Per molti di essi quello che doveva essere un soggiorno di alcuni anni si è invece, per mille ragioni<sup>425</sup>, prolungato fino al punto che anche il sognato rientro in patria per godersi la meritata pensione si è rivelato irrealizzabile, infatti, per la maggior parte di essi, non è stato possibile scegliere, ma è stata la necessità ad imporre la scelta della permanenza nel Paese di accoglienza. In Italia, secondo dati Istat (Report Popolazione e società > Stranieri), al primo gennaio 2017 erano residenti 164.959 stranieri con 66 anni o più. E' di tutta evidenza che i migranti anziani costituiscono un gruppo sociale a forte rischio di emarginazione che il D.Lgs. 142/2015 colloca tra i soggetti "vulnerabili". A tale proposito si è parlato anche di tripla discriminazione operante nei confronti di soggetti vecchi, poveri e appartenenti ad un gruppo minoritario come quello dei o addirittura quadrupla nel caso delle donne in quanto discriminate anche per il "genere", sebbene non sia ancora chiaro quale sia tra tutti il fattore maggiormente discriminante.<sup>426</sup> In ogni caso, per le società di accoglienza si impone la necessità di strutturare interventi e progetti ponendo l'attenzione in particolar modo sull'assistenza socio-sanitaria.<sup>427</sup> Infatti, le condizioni di salute dei migranti, spesso a causa di un passato lavorativo pesante e insalubre, risultano peggiori rispetto agli anziani autoctoni.

---

<sup>425</sup> Toffoletto, D. Migranti anziani in Europa. Roma: Psicomedia 2001.

<sup>426</sup> Crandall, R. C. (1991). Gerontology: A behavioral science approach (Vol. 13). McGraw-Hill Humanities, Social Sciences & World Languages.

<sup>427</sup> Sutura, L., Affronti, M., Fazio, G., DOMINGUEZ, L., & Barbagallo, M. (2007). Invecchiamento della popolazione e dinamiche migratorie: una valutazione epidemiologica, socio-culturale e funzionale in pazienti anziani migranti. G. GERONTOL, 55, 195-198.

Inoltre, le condizioni economiche degli anziani migranti si presentano generalmente molto disagiate, le pensioni di vecchiaia percepite sono assai ridotte per cui anche il reddito risulta nettamente inferiore rispetto agli autoctoni. Nonostante tutto ciò le strutture socio-sanitarie per anziani del Paese ospitante sono poco utilizzate, spesso i migranti non ne conoscono nemmeno l'esistenza. Molti di essi infatti, vivono la loro terza età ancora prevalentemente all'interno del proprio gruppo etnico con contatti sociali limitati quasi esclusivamente alla propria famiglia e a una ristretta cerchia di connazionali. Le differenze culturali incidono sul cibo, sul modo di organizzare la propria vita e sul tipo di rapporti sociali instaurati che risultano assai differenti rispetto a quelli dei loro pari-età italiani. Ciò rende necessaria la predisposizione di progetti che tengano conto anche di tali differenze e che in ultimo, sviluppino occasioni anche per un adeguato utilizzo del tempo libero programmando attività tali da consentire al migrante anziano di svolgere ancora un ruolo attivo nella società. Attualmente sono Francia, Inghilterra e Germania le nazioni che registrano il maggior numero di migranti anziani. E' evidente che trattasi di un fenomeno destinato a crescere sempre di più nei prossimi anni e ad incidere sulla struttura sociale dell'Italia, in particolare, in ragione degli arrivi degli ultimi anni. In ogni caso come già sottolineato, è una tematica ancora poco affrontata nel nostro Paese. Prima di ogni altra cosa la legislazione pensionistica va adattata per tappare i buchi che si sono aperti a livello previdenziale e assistenziale in modo che vengano evitate situazioni di estrema indigenza, come tra l'altro evidenziato in ambito europeo da ricerche comparative condotte su determinate categorie<sup>428</sup>.

Dunque, si rende impellente la necessità di creare una rete di sicurezza sociale più efficace e attenta ai bisogni di queste persone nella consapevolezza di dover fronteggiare negli anni a venire numeri sempre più ampi. E' compito delle organizzazioni di migranti spingere in tale direzione. Ma in questo caso un ruolo importante rivestono anche gli operatori socio-sanitari, infatti, senza un'apertura e una disponibilità ad un approccio interculturale da parte di questa categoria, non è possibile creare le condizioni per un intervento efficace in favore dei migranti anziani. Va però detto che negli ultimi anni, nel nostro Paese, si registrano spinte nettamente opposte all'allargamento dei diritti e delle tutele in campo previdenziale e pensionistico ai migranti anziani. Risale, infatti, a qualche anno fa la proposta di legge presentata da alcune forze politiche di escludere gli immigrati dalla concessione dell'assegno sociale. Si tratta di un aiuto statale che consiste nell'erogazione di circa 468 euro mensili (per un totale di tredici mensilità annue) a favore degli anziani più poveri, italiani e stranieri. Ma per questi ultimi, la prestazione è già di per sé subordinata a requisiti più stringenti, occorre, infatti dal 1° Gennaio 2022 non soltanto avere reddito personale inferiore all'importo annuale di 6085,30 euro ( o di 12.170,60 euro di reddito complessivo con il coniuge), aver già compiuto 67 anni e risiedere regolarmente in Italia da almeno dieci anni, come richiesto a cittadini italiani e comunitari, ma anche essere in possesso del permesso UE per i soggiornanti di lungo periodo. La proposta è diretta, secondo i suoi promotori, a colpire soprattutto gli anziani stranieri arrivati in Italia con un ricongiungimento familiare.

---

428 Escrivá, A., & Vianello, F. A. (2019). Invecchiamento e pensioni delle lavoratrici domestiche migranti: uno studio comparativo tra il caso delle ucraine in Italia e il caso delle peruviane in Spagna. *Invecchiamento e pensioni delle lavoratrici domestiche migranti: uno studio comparativo tra il caso delle ucraine in Italia e il caso delle peruviane in Spagna*, pp. 171-194.

## CONCLUSIONI

A conclusione della presente ricerca, vi è la convinzione che essa ha soddisfatto le attese relativamente agli obiettivi iniziali fissati. Infatti, l'indagine svolta ha consentito la formazione di un quadro sufficientemente completo riguardante la condizione dei migranti in Italia e in particolar modo al loro interno dei disabili e degli altri soggetti vulnerabili. Si ritiene, infatti, più nello specifico, di aver esaminato la problematica di tali soggetti sotto un duplice aspetto: sociologico e giuridico.

La ricerca è stata articolata in due parti.

La prima parte partendo dai dati relativi all'immigrazione in Italia fa il punto sui modelli teorici concernenti l'integrazione e su come quest'ultima si realizzi in concreto nei vari settori, come ad esempio l'ambito scolastico, quello relativo alla tutela della salute e quello dell'accesso al welfare. Immediatamente dopo inizia l'analisi della condizione dei disabili in Italia, partendo dai modelli di approccio teorico alla disabilità e dal contributo della sociologia, per arrivare alle normative internazionali e interne che tutelano i soggetti in situazione di handicap. Si focalizza, quindi, l'attenzione sui migranti in condizione di disabilità.

La seconda parte è riservata all'approfondimento della condizione dei disabili e di tutti gli altri soggetti vulnerabili, per come individuati dal D.Lgs. 142/2015. Pertanto la seconda parte della presente ricerca si pone come un piccolo ma significativo contributo di analisi nell'universo rappresentato dalla condizione dei soggetti più vulnerabili nell'ambito degli attuali flussi migratori. Si è partiti, dunque, da un'analisi dei dati numerici relativi al fenomeno dell'immigrazione in Italia esaminandolo in riferimento alla provenienza, età, sesso, appartenenza religiosa, cultura di origine, dei soggetti coinvolti, sottolineando la "specificità" italiana e l'ottica emergenziale con la quale esso è stato storicamente affrontato nonostante i benefici effetti della presenza straniera sul "Sistema Italia". Successivamente ci si è soffermati sulle basi teoriche costituite dai modelli di integrazione dello straniero all'interno delle società di adozione, elaborati in alternativa da Vincenzo Cesareo e Giovanna Rossi e dai successivi modelli transnazionale e interculturale. Per far sì che tali modelli teorici trovino una compiuta attuazione è necessario che i processi di inclusione si svolgano nei più diversi settori della società, iniziando da quello scolastico. A tal proposito va segnalato il numero crescente di alunni stranieri nelle scuole italiane che solo negli ultimi anni ha subito un rallentamento. Tale costante trend ha portato il Miur già nel Febbraio 2014, a distanza di ben otto anni dalle precedenti, ad elaborare delle "Linee guida" che fungessero da valido riferimento per gli operatori scolastici chiamati a fronteggiare tale complesso fenomeno, preso atto tra l'altro che, nella dicitura di "alunni stranieri" sono ricomprese una serie di situazioni molto diverse tra loro che necessitano di approcci diversificati. Tutto ciò nel quadro del riconoscimento dei diritti fondamentali dell'individuo, sancito da norme internazionali oltre che dalla Costituzione che però è reso problematico da carenti disponibilità economiche e da difficoltà burocratiche e organizzative di vario tipo, talvolta causate anche da un mancato coordinamento tra i vari livelli istituzionali (Stato, Regione, Comuni).

Nell'ambito di tale riconoscimento assumono grande rilevanza il diritto alla salute psico - fisico e quello al welfare. Si è proseguito con l'analisi dei modelli teorici di approccio alla disabilità che si sono succeduti nel tempo e delle classificazioni internazionali, partendo dall'I.C.I.D.H. elaborato da Wood nel 1980 e al successivo I.C.F. realizzato in ambito OMS nel 2001. Nell'esame dei vari modelli ci si è avvalsi anche del contributo della sociologia in riferimento al concetto di "disabile" e al suo ruolo all'interno della società, dando conto delle speculazioni elaborate da vari autori quali Parsons, Gordon, Goffman, Radley, Barnatt, Goffman, Zola ed altri. Successivamente ci si è soffermati sulla "doppia diversità" rappresentata dai migranti in situazione di handicap. Una condizione, per la quale scarseggiano studi e le fonti rinvenute affrontano le tematiche (migrazione e disabilità) che la costituiscono in separata sede senza mai giungere ad un approccio congiunto.

Si è proseguito con l'esame delle normative che nel tempo hanno riguardato la disabilità in ambito internazionale e in particolare UE, facendo riferimento anche alla giurisprudenza sul tema, alla "Strategia elaborata nel decennio 2010-20" e all'Osservatorio Nazionale istituito in seguito alla ratifica da parte dell'Italia della Convenzione ONU del 2006 sui diritti delle persone con disabilità. In seguito si è centrata l'attenzione sulla legge fondamentale che regola l'integrazione dei disabili in Italia, nei vari ambiti della società: da quello sanitario a quello scolastico e infine a quello lavorativo: la Legge 104/92 che si estende anche ai migranti in condizione di disabilità. Si tratta di una normativa che, nel momento della sua entrata in vigore ha rappresentato un fiore all'occhiello per l'Italia ma che ha già subito delle modifiche con i decreti attuativi della Legge 107/2015 e che probabilmente oggi, dopo un ventennio di vigenza ne richiederebbe altre. In ogni caso la normativa, resta fondamentale per superare gli ostacoli che, emergendo un po' in tutti gli ambiti, si frappongono alla concreta integrazione dei migranti in condizione di disabilità.

Un altro pilastro legislativo dell'ordinamento giuridico italiano è costituito dalla legge 68/99 che disciplina l'ingresso dei disabili nel mondo del lavoro. Anche tale normativa si estende ai migranti in condizione di handicap e di tali soggetti fanno menzione enucleando i relativi dati le "Relazioni sullo stato di attuazione della legge 68/99" che periodicamente il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali presenta al Parlamento. Un altro aspetto fondamentale nel quadro del riconoscimento dei diritti fondamentali dell'individuo è dato dalla tutela del diritto alla salute. Si tratta di un diritto esteso anche gli immigrati irregolari, sancito costituzionalmente (art. 2) e successivamente da vari pronunciamenti dei giudici nazionali e già regolato, per ciò che concerne gli stranieri iscritti al Servizio Sanitario Nazionale, dal Testo Unico sull'Immigrazione. Infine, il riconoscimento dei diritti fondamentali degli stranieri in Italia trova la sua piena attuazione con la possibilità di accesso al sistema di welfare. In questo caso, sebbene alcune pronunce dei giudici vadano in direzione del riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo, il Legislatore non ha ancora completamente equiparato gli stranieri ai cittadini italiani. Il complesso iter per il riconoscimento dell'invalidità e dell'handicap è ancora più problematico per migranti in condizione di disabilità.

Nella seconda parte del lavoro si è analizzata la condizione degli altri soggetti "vulnerabili" secondo le tipologie elencate nel D.Lgs. 142/2015: "i minori stranieri non accompagnati", "i minori stessi vittime di tratta", "le donne migranti in stato di gravidanza", le "vittime di tratta", le "vittime di mutilazioni genitali", "di matrimoni forzati" e "i migranti anziani". Si tratta di un variegato mondo che presenta un elevato grado di complessità. Per ciascuna tipologia riguardante tali soggetti necessita, pertanto, la messa in atto di specifiche tutele da parte dell'ordinamento giuridico ma in ogni caso si tratta di situazioni o meglio di condizioni di vita, difficili se non disperate che richiedono di essere correttamente affrontate oltre la mera problematica peculiare, nel quadro di una visione di carattere generale che vada nel senso del riconoscimento dei diritti fondamentali dell'individuo da cui i Paesi più all'avanguardia da tale punto di vista non possono certamente esimersi. Soffermandosi sulle singole tipologie ad esempio, costituisce un gruppo sempre più significativo quello dei minori stranieri non accompagnati, la cui condizione di isolamento sebbene attenuata con l'istituzione di tutori volontari previsti dalla legge Zampa (Legge 47/2017), rimane problematica poiché il concreto sostegno a tali soggetti resta subordinato a disponibilità finanziarie a tutt'oggi assai incerte. Né mancano le disuguaglianze di trattamento nell'ambito di tale categoria, tra coloro a cui è riconosciuta la protezione internazionale (ad esempio, vittime di tratta) e tutti gli altri non aventi diritto.

Tutele riguardanti la maternità sono estese anche alle donne migranti in stato di gravidanza ma esse sono fortemente limitate nel tempo (fino a 6 mesi dopo il parto). Per ciò che concerne le vittime di tratta l'ordinamento nazionale, in continuità con le norme di carattere internazionale, ha affrontato tale drammatico fenomeno dapprima con il Testo Unico sull'Immigrazione e successivamente con una legge specifica (la Legge n.228/2003) al fine di inasprire le pene per gli autori dei reati, ma la

“tratta” e gli interessi economici delle organizzazioni criminali che la gestiscono sono ancora ben lungi dall’essere sconfitti.

Anche per quanto riguarda le vittime di mutilazioni genitali l’Italia ha varato una legge (la Legge 7/2006) per contrastare il fenomeno, così come è avvenuto per le vittime delle violenze di genere e dei matrimoni forzati (la Legge 119/2003 di ratifica della Convenzione di Istanbul). Ma anche in questo caso si tratta di fenomeni non ancora debellati e solo una crescita culturale per la quale necessitano decenni potrebbe porre fine ad essi. Più recente è la problematica legata ai “migranti anziani” ai quali non è ancora assicurata, in taluni casi, la piena tutela spettante ai pari età italiani.

Pertanto, in molti casi, non mancano le tutele predisposte dall’ordinamento italiano a favore dei “vulnerabili” in forma di specifiche normative ma il più delle volte manca la piena attuazione di queste ultime, sia per motivi di carattere finanziario che per ostacoli di carattere burocratico che si frappongono al riconoscimento dei fondamentali diritti dell’individuo. Di conseguenza, non sempre il sostegno a soggetti portatori di enormi sofferenze e di disagi fisici e psichici è assicurato nel migliore dei modi, così come ogni società civilizzata dovrebbe garantire e come nello specifico già il D.Lgs. 142 del 2015 si era proposto di fare, predisponendo per l’accoglienza dei soggetti richiedenti protezione internazionale servizi speciali con cure mediche e con un adeguato supporto psicologico garantito da personale specializzato. Ma se l’accoglienza per tali soggetti risulta difficoltosa, lo è ancora di più la loro integrazione nei diversi settori della società: da quello scolastico a quello lavorativo su tutti. Va sottolineato che il tema dell’immigrazione in generale e in particolare dei soggetti vulnerabili all’interno di essa, è stato ed è ancora a tutt’oggi oggetto dell’attuale dibattito politico in Italia. In questo quadro, non mancano forze politiche che spingono per porre limiti di vario genere all’immigrazione condizionando un’opinione pubblica che oggi appare in larga parte contraria all’utilizzo di risorse per l’accoglienza e per la successiva piena integrazione di tali soggetti nella società di adozione.

A tutto ciò non è evidentemente estranea la grave crisi economica che ha investito l’Italia negli ultimi anni, in parte causata dall’elevato debito pubblico, in parte e in tempi ancora più recenti dall’attuale pandemia mondiale. Ma arrestare un fenomeno come l’immigrazione che è sempre esistito fin dagli albori della civiltà, sembra oggi sempre più utopistico oltre che eticamente discutibile. Le principali forze che originano le migrazioni vanno oggi identificate nelle differenze di reddito, nelle spinte demografiche, nell’instabilità politica di talune zone del pianeta e infine nei cambiamenti climatici. In particolare, il rapporto tra reddito medio individuale annuo dei 20 Paesi ricchi rispetto a quello relativo ai 20 più poveri nel periodo 2013-2017 è pari a 54 : 1. Per quanto riguarda la spinta demografica si calcola che nel 2030 in un Paese come l’Italia per ogni giovane tra i 15 e i 24 anni ce ne saranno 3 con più di 65 anni per cui mancheranno milioni di lavoratori e per contro ce ne saranno in eccesso nei Paesi più poveri.

La stessa Banca Mondiale ha evidenziato come eliminare le restrizioni alle frontiere permetterebbe benefici che condurrebbero ad un aumento globale del Pil. Pertanto sarebbe auspicabile un dibattito politico più maturo, consapevole della sfida che la “crisi migratoria” di questi anni impone, ma altrettanto delle opportunità che essa permette, improntato ad un concreto realismo, volto a dare una corretta informazione ai cittadini e non più propenso a strumentalizzare tragedie umane al fine di trarre momentanei vantaggi in termini di consenso, alimentando talvolta sentimenti di paura, di rifiuto, se non di odio nei confronti del “diverso” venuto da lontano. Tutto ciò predisponendo testi di legge che, oltre ad enunciare astratti principi di carattere umanitario, contengano reali coperture finanziarie facendo sì che non vi siano più normative teoricamente all’avanguardia nell’ambito del riconoscimento dei diritti fondamentali dell’individuo ma di fatto inattuata. Altrettanto auspicabile sarebbe un approccio istituzionale che superi finalmente l’ottica emergenziale e che consideri la migrazione come un fenomeno fisiologico, non solo duraturo ma che molto probabilmente assumerà

dimensioni sempre più consistenti negli anni a venire, non da contrastare ma da gestire con un'organizzazione burocratica efficiente, procedendo ad ingenti investimenti di risorse umane ed economiche, nella ferma consapevolezza che i benefici che essa reca in sé sono ben maggiori delle problematiche da risolvere. In questo quadro disabili e soggetti vulnerabili in generale, con il loro bagaglio di sofferenze e di conseguenza naturalmente portatori di pesanti problematiche fisiche e psichiche, risultano invero ancora più esposti al rischio di marginalità sociale rispetto agli altri attori della migrazione. In questo senso si può tranquillamente definirli “vulnerabili tra i vulnerabili”.

Alla luce di tutto ciò si può provare a riassumere sinteticamente i risultati della presente ricerca:

- 1) L'approccio istituzionale alla tematica generale dell'immigrazione in Italia e a quella più specifica riguardante i disabili e gli altri soggetti vulnerabili risulta storicamente emergenziale e privo di una prospettiva di medio e lungo periodo ancora a tutt'oggi.
- 2) L'elevato debito pubblico, la grave crisi economica ( e recentemente anche la crisi pandemica) che caratterizzano la realtà italiana da anni giocano un ruolo fondamentale nell'ostacolo all'inclusione dei migranti vulnerabili.
- 3) Le scarse disponibilità finanziarie fanno sì che gli investimenti finalizzati all'integrazione siano esigui e che non siano comunque attuati nel quadro di una razionale programmazione.
- 4) Le inefficienze e le lentezze della macchina burocratica e lo scarso coordinamento ai vari livelli istituzionali rendono difficoltosa l'accoglienza e la successiva integrazione dei soggetti più vulnerabili.
- 5) La manipolazione dell'opinione pubblica pilotata, oramai da decenni, da forze politiche alla ricerca di facile consenso crea un clima avvelenato intorno al fenomeno migratorio e una sostanziale indifferenza verso le problematiche dei soggetti più deboli o “vulnerabili” all'interno di esso.

## BIBLIOGRAFIA

- Abbondanza, G. (2017). Italy's Migration Policies Combating Irregular Immigration: from the Early Days to the Present Times. *The International Spectator*, pp. 1-17.
- Adroher Biosca, S. "Menores extranjeros no acompañados", en Lázaro González, I. *Los menores en el Derecho español*, Tecnos 2002.
- Adroher Biosca, M. S. (2017). *Protección de los menores migrantes en España: avances y retos*.
- Aguilar González, M. C. (2019). Políticas de fomento del autoempleo por colectivos: jóvenes, mujeres, y personas con discapacidad. In *El trabajo autónomo en España tras la crisis. Perspectivas y propuestas* (pp. 361-407). Bomarzo.
- Alba, R., & Nee, V. (1997). Rethinking assimilation theory for a new era of immigration. *International migration review*, pp. 826-874.
- Albertson Fineman, M. (2008). The vulnerable subject: Anchoring equality in the human condition. *Yale JL & Feminism*, 20, 1.
- Albrecht, G. L., Ravaud, J. F., & Stiker, H. J. (2001). L'émergence des disability studies: état des lieux et perspectives. *Sciences sociales et santé*, 19(4), pp. 43-73.
- Ales, E., Il diritto alle prestazioni sociali dei migranti economicamente non attivi: una parola definitiva dalla Corte di giustizia, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2017, n. 154
- Algotino, A. (2018). Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza.
- Allport, G. W., Clark, K., & Pettigrew, T. (1954). The nature of prejudice.
- Ambroselli, S. (2019). *Istat working papers*. ISTAT, 24, pp. 47-49.
- Ambrosini, M. (2001). *La fatica di integrarsi: immigrati e lavoro in Italia* (Vol. 126). il Mulino.
- Ambrosini, M. (2007). *Prospettive transnazionali. Un nuovo modo di pensare le migrazioni?*. Mondi migranti.
- Ambrosini, M., & Bonizzoni, P. (2012). *I nuovi vicini*. Milan: ISMU-ORIM.
- Ambrosini, M., & Marchetti, C. (Eds.). (2008). *Cittadini possibili: un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*. Milano: F. Angeli.
- Amorosi, M.C. (2017). Le nuove disposizioni in materia di immigrazione: il decreto n. 13 del 2017 e il consolidarsi di un paradigma discriminatorio nella gestione del fenomeno migratorio in *Costituzionalismo.it*, p. 139
- Amorosi, M. C. (2018). Riflessioni intorno al decreto legge n. 113/2018: quando l'immigrazione diventa una questione di sicurezza pubblica. *Democrazia e Diritto*.
- Angelidou, G., & Aguaded Ramírez, E. M. (2016). *Los derechos de los menores extranjeros no acompañados en los centros de menores*.

- Angeloni, S. (2010). L'aziendabilità. Il valore delle risorse disabili per l'azienda e il valore dell'azienda per le risorse disabili, *Collana di Studi Aziendali Applicati* diretta da Giuseppe Paolone (Vol. 14, pp. 1-356). Franco Angeli.
- A. ANNONI (2018). La tutela volontaria dopo la legge n.47/2017, in *La protezione dei minori non accompagnati al centro del dibattito europeo ed italiano*. Jovene
- Antuoni, R. (2018). Legge n. 47/2017: misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati in *Filodiritto*, p. 4.
- Aparicio Chofré, L. (2015). Avances y desafíos en la regulación de los menores extranjeros no acompañados en España. *Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho*, (20), pp. 120-140.
- Appadurai, A. (2001). *Globalization*. Durham.
- Aragón Reyes, M. (1987). El control como elemento inseparable del concepto de Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (19), pp. 15-52.
- Arce Jiménez, E. (2016). Menor y extranjero: dos lógicas enfrentadas.
- Aristotele, 1990, *Politica*, VII, 16, 1336 b, Laterza, Bari.
- Arroyo González, M. J., & Berzosa Ramos, I. (2018). Atención educativa al alumnado inmigrante: en busca del consenso. *Revista de educación*.
- ASGI, SIPROIMI, ANCI, MINISTERO DELL'INTERNO (2019) *La tutela dei minori stranieri non accompagnati*.
- Asís, R. D. (2013). Discapacidad y Constitución. *Discapacidad y Constitución*, pp. 39-51.
- Atak, I., Nakache, D., Guild, E., & Crépeau, F. (2018). 'Migrants in Vulnerable Situations' and the Global Compact for Safe Orderly and Regular Migration. *Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper*, (273).
- Avio, A. (2008). Disabled people and employment. *Lavoro e diritto*, 22(3), pp. 497-510.
- Avoke, M. (2002). Models of disability in the labelling and attitudinal discourse in Ghana. *Disability & Society*, 17(7), pp. 769-777.
- Bade, K. J., & Grillo, E. (2000). *L'Europa in movimento: le migrazioni dal settecento a Oggi*. Laterza.
- Balboni, M. (2018). Abolizione della protezione umanitaria e tipizzazione dei casi di protezione: limiti e conseguenze. *Curi F.*, a cura di, *Il decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza. Commento al dl*, (113).
- Baldi, S., & De Azevedo, R. C. (1999). *La popolazione italiana verso il 2000: storia demografica dal dopoguerra ad oggi* (Vol. 354). Il Mulino.
- Balsamo, F. (2003). *Famiglie di migranti: trasformazioni dei ruoli e mediazione culturale* (Vol. 666). Carocci.
- Barbagli, M., Colombo, A., & Sciortino, G. (Eds.). (2004). *I sommersi e i sanati: Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*. Il Mulino.
- Barbieri, C. (2014). *Le mutilazioni genitali femminili: tra la tutela dei diritti umani e lo "scontro tra culture"* (Bachelor's thesis, Università Ca'Foscari Venezia).

- Barile, M. (2003). Globalization and ICF eugenics: historical coincidence or connection? The more things change the more they stay the same. *Disability Studies Quarterly*, 23 (2).
- Barnartt, S. N., & Scotch, R. K. (2001). *Disability protests: Contentious politics 1970-1999*. Gallaudet University Press.
- Barnes, C. (1992). Qualitative research: valuable or irrelevant?. *Disability, handicap & society*, 7 (2), pp. 115-124.
- Barnes, C. (1998). Sociologists?. *Disability Reader: Social Science Perspectives*, 65.
- Barnes, C. (1999). Disability Studies: new or not so new directions?. *Disability & Society*, 14(4), pp. 577-580.
- Barnes, C. (2000). A working social model? Disability, work and disability politics in the 21st century. *Critical social policy*, 20(4), pp. 441-457.
- Barnes, C. (2008). Capire il "Modello Sociale della Disabilità". *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico*, 2(1).
- Bascherini, G. (2012). A proposito delle più recenti riforme in materia di trattenimento dello straniero nei centri di identificazione ed espulsione. *Associazione italiana dei costituzionalisti*, (1).
- Basile, F. (2010). *Immigrazione e reati culturalmente motivati: il diritto penale nelle società multiculturali* (Vol. 45.p 41 ss.). Giuffrè Editore.
- Batini, F., & Bartolucci, M. (2016). *Dispersione scolastica. Ascoltare i protagonisti per comprenderla e prevenirla*. Franco Angeli. p.14.
- Battafarano, G., & Fontana, G. P. (2001). *I nuovi lavori dell'handicap: un percorso attraverso la Legge n. 68 per l'inserimento e l'integrazione lavorativa delle persone disabili* (Vol. 30, p.41). Franco Angeli.
- Battarella, P. (2009). *I diritti della persona con disabilità. Dalla convenzione internazionale ONU alle buone pratiche*.
- Bauman, Z. (2017). *Dentro la globalizzazione: le conseguenze sulle persone*. Gius. Laterza & Figli Spa.
- Belattar, A. (2014). Menores migrantes no acompañados: víctimas o infractores. *Revista sobre la infancia y la adolescencia*, (7), pp. 25-39.
- Belinchón Sánchez, C. (2006). Menores extranjeros no acompañados. *Menores extranjeros no acompañados*, pp. 147-156
- BELLO, B. G. (2016). Il contrasto dei matrimoni forzati nelle società multiculturali: riflessioni a partire dalla Convenzione di Istanbul. *Politeia*, 32.
- Bellucci, L. (2018). Le mutilazioni genitali femminili come reato di genere? Un'analisi delle norme europee alla luce del concetto di violenza. *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*.
- Belluccio, D. (2019). L'abrogazione della protezione umanitaria, i permessi di soggiorno per protezione speciale ed i nuovi titoli di soggiorno. *Il decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza. Commento al dl 4 ottobre 2018*, (113), 31.
- Benhabib, S. (2002). *The claims of culture: Equality and diversity in the global era*. Princeton University Press.

- Benitez Avilés, R., & Gema Jurado, B. (2010). Estrategias de intervención social con jóvenes inmigrantes ex tutelados por el Servicio de Protección de Menores. Documentos de Trabajo Social: Revista de trabajo y acción social, (47), pp. 134-143.
- Benvenuti, M. (2019). Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini. Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, (1).
- Berger, P. L., Luckmann, T., & Innocenti, M. S. (1969). La realtà come costruzione sociale. Bologna: Il mulino.
- Berti, F. (2000). Esclusione e integrazione: uno studio su due comunità di immigrati (Vol. 15). Franco Angeli. Mulino.
- Berti, F., & Valzania, A. (Eds.). (2011). Le dinamiche locali dell'integrazione. Esperienze di ricerca in Toscana: Esperienze di ricerca in Toscana. Franco Angeli.
- Bertolazzi, A. (2004). I paradigmi sociologici della salute. Cipolla C.(a cura di), Manuale di sociologia della salute, 1.
- Besozzi, E., Colombo, M., & Santagati, M. (2009). Giovani stranieri, nuovi cittadini. Le strategie di una generazione ponte, Milan: Franco Angeli.
- L. BIANCHI, & A. FRANCESCA, (2020). Tutori Volontari e MSNA. Costruire una relazione a tempo determinato tra bisogni formativi e pratiche di accoglienza. Un approccio grounded.
- F. Biondi Dal Monte, La disciplina del diritto d'asilo. Il quadro italiano, in Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'"emergenza immigrazione".
- Blangiardo, G. C. (2010). Una nuova fotografia dell'immigrazione straniera in Italia. Fondazione Ismu, Sedicesimo Rapporto sulle migrazioni, pp. 29-47.
- Blangiardo, C. (2012). Stima delle presenze irregolari. Vari anni.
- Boccagni, P., & Pollini, G. (2012). L'integrazione nello studio delle migrazioni. Teorie, indicatori.
- Bolzoni, M., & Donatiello, D. (2018). Prima accoglienza: obiettivo inclusione.
- Bonetti, P. (1993). La condizione giuridica del cittadino extracomunitario. Maggioli.
- Bonetti, P. (2004). L'assistenza e l'integrazione sociale. Diritto degli stranieri (a cura di B. Nascimbene), Padova, CEDAM, 1032.
- Bonifazi, C. (2017). Migrazioni e integrazioni nell'Italia di oggi: Realtà e prospettive. Migrazioni e integrazioni nell'Italia di oggi. Rome: National Research Council E-Publishing, pp. 7-41.
- Borgnolo, G. (Ed.). (2009). ICF e Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità. Nuove prospettive per l'inclusione. Edizioni Erickson.
- Borrás Hernández, B. (2014). El papel de los centros de acogida en la vida de los menores inmigrantes no acompañados.
- Braddock, D. L., & Parish, S. L. (2001). History of Disability. Handbook of disability studies, p. 11.
- Bradley, E. M., Thompson, R.P., & Wood, P.H. (1978). The prevalence and severity of major disabling conditions-a reappraisal of the Government Social Survey on the handicapped and impaired in Great Britain. International journal of epidemiology, 7 (2), pp.145-151.

- Braeckman, A. (2006). Niklas Luhmann's systems theoretical redescription of the inclusion/exclusion debate. *Philosophy & social criticism*, 32 (1), pp. 65-88.
- Bramanti, D. (Ed.). (2011). *Generare luoghi di integrazione. Modelli di buone pratiche in Italia e all'estero: Modelli di buone pratiche in Italia e all'estero*. Franco Angeli.
- Bravo, A., & Santos-González, I. (2017). Menores extranjeros no acompañados en España: necesidades y modelos de intervención. *Psychosocial Intervention*, 26 (1), pp. 55-62.
- Brizzi, L., & Cannoni, C. (2009). *Servizio sociale professionale e medicina legale*. Maggioli Editore.
- Bueno Abad, J. R., & Mestre Luján, F. J. (2006). La protección de menores migrantes no acompañados: un modelo de intervención social. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, N. 14 (diciembre 2006); pp. 155-170.
- Buller, A. M., Hanni, S., Zimmerman, C., Vaca, V., & Borland, R. (2017). *Explotación Laboral, Trata y Salud de los Migrantes: Hallazgos en Diversos Países sobre los Riesgos y Consecuencias para la Salud de los Trabajadores Migrantes y las Víctimas de Trata*.
- Burgdorf Jr, R. L. (1997). Substantially limited protection from disability discrimination: the special treatment model and misconstructions of the definition of disability. *Vill. L. Rev.*, 42, 409.
- Butler, J. (2006). *Precarious life: The powers of mourning and violence*. verso.
- Buzzelli, A., Berarducci, M., & Leonori–AIPD, C. (2009). *Persone con disabilità intellettiva al lavoro. Metodi e strumenti*. Edizioni Erickson, 44
- Campani, G. (2014). Mujeres migrantes en un país en crisis. *Revista del Cisen Tramas/Maepova*, 1 (2).
- CAMPO CATTIN, S. A. R. A. I diritti sociali dello straniero tra principio costituzionale di eguaglianza e imperativi di pari trattamento.
- Campomori, F. (2018). Criticità e contraddizioni delle politiche di ricezione dei richiedenti asilo in Italia. *Social Policies*, (3), pp. 429-436.
- Campomori, F. (2016). Le politiche per i rifugiati in Italia: dall'accoglienza all'integrazione. *Missione impossibile. Social cohesion papers*, 2.
- Canevaro, A., Gaudreau, J., & Bersani, M. (1989). *L'educazione degli handicappati: dai primi tentativi alla pedagogia moderna*. NIS.
- Caponio, T. (2004). Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo. *Le istituzioni del federalismo*, 789.
- Capperucci, D. (2016). L'abbandono precoce dell'istruzione e della formazione in Europa: cause, interventi e risultati. *Lifelong Lifewide Learning*, 12(28), pp. 33-58.
- Caracciolo, A. (2020). L'accesso degli stranieri extra-UE alle prestazioni di assistenza sociale.
- Carbone, I. Approfondimento n. 8/dicembre 2020.
- Caritas, M. (2011). *Dossier Statistico Immigrazione 2011*. Rome, Edizioni IDOS, 12.
- Carllassare, L. (2013). Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse. *Costituzionalismo. it*, 1, 1.
- Carnelutti, F. (1939). *Metodologia del diritto*. Cedam.

- Carobene, G. (2020) Matrimoni forzati. *CALUMET – intercultural law and humanities review*.
- Caroppo, E., Del Basso, G., & Brogna, P. (2014). Trauma e vulnerabilità nei migranti richiedenti protezione internazionale. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 22 (43), pp. 99-116.
- Casacchia, O., Natale, L., & Guarneri, A. (Eds.). (2009). Tra i banchi di scuola. Alunni stranieri e italiani a Roma e nel Lazio: Alunni stranieri e italiani a Roma e nel Lazio. Franco Angeli.
- Casadei, T., & Zanetti, G. *Diritto e vulnerabilità-Studi e ricerche del CRID*.
- Castaño, F. J. G., Moyano, R. A. P., & del Castillo, Á. M. (1997). La educación multicultural y el concepto de cultura. *Revista Iberoamericana de Educación*, 13, 223-citation\_lastpage.
- Castelli, N. (2003). Politiche dell'immigrazione e accesso al lavoro nella legge Bossi-Fini. *Lavoro e diritto*, 17(2), pp. 289-332.
- Cella, F. (2013). Immigrazione e disegualianza. Un approccio intersezionale alle specifiche vulnerabilità delle donne migranti.
- Cesareo, V. (2000). *Società multiethniche e multiculturalismi (Vol. 1)*. Vita e pensiero.
- Cesareo, V. (Ed.). (2004). *L'altro: identità, dialogo e conflitto nella società plurale*. Vita e Pensiero.
- Cesareo, V., & Blangiardo, G. (Eds.). (2009). *Indici di integrazione. Un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana: Un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana*. Franco Angeli.
- Ceschi, S. (2007). *Esistenze multisituate. Lavoro, condizione transnazionale e traiettorie di vita migrante*.
- Checucci, P. (2006). Un match fortemente sbilanciato: politiche per la disabilità, riforma del mercato del lavoro e nuove modalità di relazione fra gli attori. *Osservatorio Isfol*, 27, pp. 215-252.
- Chenal, R. (2018). La definizione della nozione di vulnerabilità e la tutela dei diritti fondamentali. *Ars interpretandi*, 23(2), 35-56.
- Chiara L, Frisone F. (2016). *Immigrazione ed emigrazione in Italia*, in *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero a cura di Moschella G. e Buscema L.*, Roma. Aracne.
- Chiaromonte, W. (2008). Le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini non comunitari ed il principio di non discriminazione: una rassegna critica della giurisprudenza nazionale ed europea. *Le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini non comunitari ed il principio di non discriminazione*, 1000-1045.
- Chiurco, L. (2013). *Disabilità e linguaggio di riferimento nel rinnovato scenario della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità*.
- Ciervo, A. (2016). *Ai confini di Schengen. La crisi dell'Unione Europea tra sistema hotspot e Brexit*. *Costituzionalismo*. it, 3.
- Colasanto, M. (1993). *Ambrosini M. (a cura di), L'integrazione invisibile. L'immigrazione in Italia tra cittadinanza economica e marginalità sociale*.
- Colombo, E. (2002). *Le società multiculturali*. Carocci.
- Colombo, M. (2004). *Relazioni interetniche fuori e dentro la scuola*. Milano: Franco Angeli.

- Colucci, M. (2019). Le stagioni del governo dell'immigrazione nell'Italia Repubblicana. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2.
- Coluccia, A., & Ferretti, F. (1998). *Immigrazione, nuove realtà e nuovi cittadini* (Vol. 52). Franco Angeli.
- Cónsola Párraga, M. (2016). La atención socioeducativa de los menores extranjeros no acompañados: Una mirada hacia las expectativas y las necesidades. *Educación social: Revista de intervención socioeducativa*.
- Cook, R. J., Erdman, J. N., & Dickens, B. M. (Eds.). (2014). *Abortion law in transnational perspective: cases and controversies*. University of Pennsylvania Press.
- CORDIANO A. (2017). Prime riflessioni sulle nuove disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati. *La Nuova giurisprudenza civile commentata*, 33(9), 1299-1309
- Cornice, A. (2019). Scenari normativi in materia di immigrazione dopo il decreto sicurezza.
- Corsi, C. (2019). Il diritto alla salute alla prova delle migrazioni. *Istituzioni del federalismo*.
- Crandall, R. C. (1991). *Gerontology: A behavioral science approach* (Vol. 13). McGraw-Hill Humanities, Social Sciences & World Languages.
- Cuenca Gómez, P. (2012). Los derechos fundamentales de las personas con discapacidad: un análisis a la luz de la convención de la ONU. *Los derechos fundamentales de las personas con discapacidad*, 0-0.
- Cukani, C. (2019) Soggetti vulnerabili e tutela dei diritti: il caso dei minori stranieri non accompagnati, in *Consulta online*.
- Darwin, C. (2011). *L'origine delle specie* (Vol. 22). Newton Compton Editori.
- Dal Lago, A. (2005). *Non-persone: l'esclusione dei migranti in una società globale*. Feltrinelli Editore
- De Angelis, B. (2017). Donne immigrate e mediazione interculturale. *Pedagogia oggi*, 15 (1).
- De Barbaño Bautista, Melara A., Mendèz Romero T., Gabriel De La Torre, G., & Ramallo Luna, M. (2014). 14. Aspectos psicoeducativos en los centros de menores inmigrantes. *La experiencia de nuevo futuro Cádiz. Encuentros Internacionales con Menores en Contextos de Riesgo*, 257.
- Decimo, F., & Sciortino, G. (2006). *Reti migranti, Stranieri in Italia*, Bologna. Il Mulino.
- Dell'Interno, I. M. (2015). *Ministero dell'Interno*. Augusta, 208, 47.
- Delpiano, P. (2011). Una ferita di lungo periodo, recensione di Lisa A. Lindsay, *Il commercio degli schiavi*, Bologna, Il Mulino, 2011 (ed. or. 2008). *L'indice dei libri del mese*, 28, 32-32.
- De Luca, D. *Donne immigrate e lavoro. Un rapporto non sempre facile*.
- De Lucas Martín, J. (2006). La ciudadanía para los inmigrantes: una condición de la europa democrática y multicultural. *Eikasía. Revista de filosofía*, 4, 1.
- Demetrio, D. (1997). *Agenda interculturale. Quotidianità e immigrazione a scuola. Idee per chi inizia* (Vol. 3). Meltemi Editore srl.
- Department of State USA, (Office of Monitor and Combat Trafficking in Persons), Report 2017.

- De Polo, G., Pradal, M., & Bortolot, S. (Eds.). (2011). ICF-CY nei servizi per la disabilità. Indicazioni di metodo e prassi per l'inclusione: Indicazioni di metodo e prassi per l'inclusione. Franco Angeli.
- Di Blas, N., Paolini, P., & Rubegni, E. (2009, September). ICT for Cultural Heritage Communication: Investigating the Impact. In Proceedings of ESA conference, RN07 Sociology of Culture (pp. 4-9).
- Di Martino, A. (2015). " Caporalato" e repressione penale: appunti su una correlazione (troppo) scontata. *Leggi, migranti e caporali*, 69
- Durán Ruiz, F. J. (2008). La protección de los menores en situación de riesgo y desamparo en España y en Italia. Con especial atención a los menores inmigrantes.
- Durán Ruiz, F. J. (2011). Los derechos de los menores no acompañados inmigrantes y solicitantes de asilo en la Unión Europea de las fronteras fortificadas y sus Estados miembros. *Trace. Travaux et recherches dans les Amériques du Centre*, (60), pp. 9-24.
- Durkheim, E. (1895). The rules of the sociological method, trans. Sarah A. Solovay and John H. Mueller, ed. George EG Catlin.
- Errani, A. (2000). Equilibristi senza rete. Il progetto di inserimento lavorativo delle persone disabili.
- Escrivá, A., & Vianello, F. A. (2019). Invecchiamento e pensioni delle lavoratrici domestiche migranti: uno studio comparativo tra il caso delle ucraine in Italia e il caso delle peruviane in Spagna. Invecchiamento e pensioni delle lavoratrici domestiche migranti: uno studio comparativo tra il caso delle ucraine in Italia e il caso delle peruviane in Spagna, pp. 171-194.
- Favaro, G. (1994). Diventare madri nella migrazione. *Marginalità e Società*. Famig.
- Ferrara, M. D. (2017). Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale. *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 17(2), pp. 265-292.
- Ferrero, M., & Perocco, F. (Eds.). (2011). Razzismo al lavoro. Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela: Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela. Franco Angeli.
- Ferrero, M. (2019). La vulnerabilità degli immigrati nel sistema di accoglienza extra-ordinem dei richiedenti asilo.
- Ferrucci, F. (2004). La disabilità come relazione sociale. Gli approcci sociologici tra natura e cultura. Rubbettino Editore.
- Fido, R., & Potts, M. (1997). Using oral histories. *Forgotten Lives: Exploring the History of Learning Disability*, pp. 35-46.
- Fondazione, I. S. M. U. (2018). Ventitreesimo Rapporto sulle migrazioni 2017. Franco Angeli.
- FONDAZIONE MIGRANTES, Il diritto d'asilo – Report 2017, cit., pp. 94 e ss
- Fougeyrollas, P., & Beauregard, L. (2001). An interactive person-environment social creation. *Handbook of disability studies*, pp. 171-194.
- Frasca, V. (2011). Disabilità e migrazione: problematiche e sviluppi. *Quaderni di Intercultura*.
- Fratini, T., Bastianoni, P., Zullo, F., & Taurino, A. (2012). Bisogni e vissuti relazionali di minori stranieri non accompagnati: un'analisi di resoconti narrativi. *Rassegna di psicologia*, 29(1), pp. 9-28.

- Fried, L. P., Ferrucci, L., Darer, J., Williamson, J. D., & Anderson, G. (2004). Untangling the concepts of disability, frailty, and comorbidity: implications for improved targeting and care. *The Journals of Gerontology Series A: Biological Sciences and Medical Sciences*, 59(3), M255-M263.
- Friedlander, H. (2021). *Le origini del genocidio nazista. Mimesis.*
- Fuentes Sánchez, R. (2014). Menores extranjeros no acompañados (MENA). *Revista internacional de trabajo social y bienestar*, 3, pp. 105-111.
- Fulco, R. (2020). Soggettività e potere: ontologia della vulnerabilità in Simone Weil. *Soggettività e potere*, 1-165.
- Furia, A., & Zullo, S. (2020). La vulnerabilità come metodo. *Percorsi di ricerca tra pensiero politico, diritto ed etica.*
- Gabrielli, D., & Albani, M. (2010). La popolazione straniera residente in Italia al 1 gennaio 2010. *Sistema Statistico Nazionale. Istituto Nazionale di Statistica.*
- Galton, F. (1869). *Hereditary genius. Macmillan and Company.*
- García De Diego, M. J. (2010). «Bajo el casco de Hades»: menores migrantes no acompañadas como posibles víctimas de trata y su triple invisibilización. *Migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, (28), pp. 193-223.
- García Valverde, M. D. , & de Patto, R. M. G. (2004). Discapacidad y trabajo: Un balance tras el año europeo de las personas con discapacidad. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, (75), pp. 59-94.
- GarcíaValverde, M. D., & Rodríguez Izquierdo, R. R. (2006). Análisis jurídico de la incapacidad permanente y sus grados y sus aspectos sociales, administrativos y procesales: concepto jurídico y grados de incapacidad permanente In *Tratado médico-legal sobre incapacidades laborales: la incapacidad permanente desde el punto de vista médico y jurídico* (pp. 73-124). Aranzadi Thomson Reuters.
- García Valverde, M. D. (2007). Mujer extranjera y violencia de género. *Revista de treball, economia i societat*, (46), pp. 9-17.
- García Valverde, M.D. Las políticas de integración laboral de los colectivos con riesgo de exclusión. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, N° 2-3, 2008 (Ejemplar dedicado a: Retos y oportunidades del mercado laboral: la integración sociolaboral), pp. 419-449
- García Valverde, M.D.; Monereo Pérez, J. L.; García Castaño, F. J.; Fernández Avilés, J. A.; Triguero Martínez, L. A. (2012). Menores no acompañados. *La inmigración en Andalucía: instituciones, aspectos jurídicos-sociales y culturales*, pp. 425-441.
- Gardou, C. (2009). The situations of disability in the schooling process: What major issues in Europe? *Revista Lusófona de Educação*, pp. 29-43.
- Gelosa, M. C. (2017). *I Tempi dello Sprar. Studio sui tempi dei percorsi di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati* (Bachelor's thesis, Università Ca'Foscari Venezia).
- Genesin, S. (2017). *Il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo in Italia* (Bachelor's thesis, Università Ca'Foscari Venezia).
- Gentile, G. (1955). *La riforma dell'educazione. Sansoni.*
- Geraci, S., Castelli, F., & Egidi, S. *Migrazione e salute: falsi miti e vere emergenze.*

- Geremek, B. (1987). *La potence ou la pitié*, pp. 70-73
- Geronimi, E. (2002). *Aspectos jurídicos del tráfico y la trata de trabajadores migrantes*. Oficina Internacional del Trabajo.
- Giannini, S. (2018). *Vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale richiedenti protezione internazionale in Italia. Criticità e pratiche nel sistema di asilo italiano* (Bachelor's thesis, Università Ca'Foscari Venezia).
- Gimeno Monterde, C. (2010). *Menores extranjeros no acompañados: una cuestión compleja para las políticas públicas y sociales*. *Revista de derecho migratorio y extranjería*, (25), pp. 55-72.
- Gimeno Monterde, C. (2018). *Retos de la acogida residencial a menores que migran solos: hacia un trabajo social transnacional*. *Cuadernos de trabajo social*, 31 (1), pp. 95-108.
- Giova, S. (2018). *I minori stranieri non accompagnati dopo la legge n. 47 del 2017. Fenomeni migratori ed effettività dei diritti*.
- Giovannetti, M., & Orlandi, C. (2009). *Minori stranieri non accompagnati*. Terzo rapporto Anci.
- Giuliani, A. (2015). *I reati in materia di caporalato, intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*. Padova university press.
- Gleeson, B. (2002). *Geographies of disability*. Routledge.
- Gnes, M. (2017). *Le nuove misure per la protezione dei minori non accompagnati*. *Il Quotidiano Giuridico*, (27 aprile 2017), 14-18.
- Goff, B. L., & Tollison, R. D. (Eds.). (1990). *Sportometrics* (No. 11). Texas A&M University Press.
- Goffman, E. (2001). *Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*. Torino, Ed. Di Comunità.
- Goffman, E. (1963). *Stigma: Notes on a spoiled identity*. Jenkins, JH & Carpenter.
- Goffman, E. (1970). *Strategic interaction* (Vol. 1). University of Pennsylvania Press.
- Gomez Martín, G. (2013). *Discapacidad y alimentación en el mundo antiguo: sacrificios, malnutrición y banquete*. *Disability and food in the ancient world: sacrifices, malnutrition and symposia*. Victoria, 817.
- Goodin, R. E. (1986). *Protecting the vulnerable: A re-analysis of our social responsibilities*. University of Chicago Press.
- Gordon, G. A. (1966). *Role theory and illness: A sociological perspective*. College & University Press.
- Gornati, B. (2016). *Le nuove forme di trattenimento dello straniero irregolare in Italia: dall'"evoluzione" dei CIE all'"introduzione dei cd" hotspot"*. *Diritti umani e diritto internazionale*, (2), pp. 471-480.
- Goussot, A. (2010). *Bambini stranieri con bisogni speciali: rappresentazione della disabilità dei figli da parte delle famiglie migranti e degli insegnanti*. *Ricerche di Pedagogia e didattica*, 5 (1).
- Griffo, G. (2007). *The role of the organisations of persons with disabilities on development cooperation*. *Behinderung und Dritte Welt. Journal for Disability and International Development*; A, 18, pp. 4-11.

- Griffo, G., Leonardi, M., Martinuzzi, A., Francescutti, C., Raggi, A., Kosic, V., & Barbieri, P. V. (2009). Moving towards ICF use for monitoring the UN Convention on the rights of persons with disabilities: the Italian experience.
- Grompi, A. (2017). *V come vulnerabilità*. Cittadella.
- Guerin, D., Crete, J., & Mercier, J. (2001). A multilevel analysis of the determinants of recycling behavior in the European countries. *Social science research*, 30(2), pp. 195-218.
- Harris, A. I. (1971). *Handicapped and impaired in Great Britain (Vol. 1)*. HMSO.
- Herrera Moreno, M. (2002). Multiculturalismo y tutela penal: a propósito de la problemática sobre mutilación genital femenina. *Revista de Derecho Penal (Lex Nova)*, (5), pp. 49-86.
- Hettema, T. L. (2014). Autonomy and its vulnerability: Ricoeur's view on justice as a contribution to care ethics. *Medicine, Health Care and Philosophy*, 17 (4), pp. 493-498
- Hierro Hierro, F. J. (2020). Las políticas de empleo en el ámbito autonómico: una visión desde Extremadura. *Las políticas de empleo en el ámbito autonómico*, pp. 1-243
- Hierro Hierro F. J. (2021). Políticas públicas de fomento de empleo: colectivos beneficiarios. Dykinson.
- Hill, M., & Bosco, N. (1999). *Le politiche sociali: un'analisi comparata*. Bologna: Il mulino.
- Hoffmaster, B. (2006). What does vulnerability mean?. *Hastings Center Report*, 36 (2), pp. 38-45.
- Ianes, D., & Tortello, M. (Eds.). (1999). *La qualità dell'integrazione scolastica: disabilità, disturbi dell'apprendimento e differenze individuali (Vol. 24)*. Edizioni Erickson.
- Immigrazione, D. S. (2006). *Caritas/Migrantes*. Roma: IDOS-Centro Studi e Ricerche.
- Ismu, F. (Ed.). (2014). *Ventesimo Rapporto sulle migrazioni: 1994-2014 (Vol. 57)*. Franco Angeli.
- Ismu, F. (2016). *Ventunesimo Rapporto sulle migrazioni 2015*. Franco Angeli.
- Istat. (2011). *I redditi delle famiglie con stranieri*.
- Italy, & Cendon, P. (1997). *Handicap e diritto: Legge 5 febbraio 1992, n. 104, Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*. G. Giappichelli.
- Jette, A. M. (2006). Toward a common language for function, disability, and health. *Physical therapy*, 86(5), pp. 726-734.
- Kagan, M. (2006). The beleaguered gatekeeper: protection challenges posed by UNHCR Refugee Status Determination. *International Journal of Refugee Law*, 18 (1), pp. 1-29.
- Karlsson, C., & Picard, R. G. (2011). 16. The challenges of media clusters. *Media Clusters: Spatial Agglomeration and Content Capabilities*, 379.
- La Spina, E. (2013). *Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios: Alcance y limitaciones*
- Latti, G. (2010). *I diritti esigibili. Guida normativa all'integrazione sociale delle persone con disabilità: Guida normativa all'integrazione sociale delle persone con disabilità*. Franco Angeli.
- Laurano, P. (2016). *Minori migranti: nuovi protagonisti della mobilità contemporanea*. Welfare e ergonomia.

- Làzaro González, I. (2007). Menores extranjeros no acompañados. La situación en España. *Prolegómenos*, 10 (19), pp. 149-162.
- Le Goff, J. (2007). Il rifiuto del piacere. *Prometeo* (Milano), 25 (100), pp. 30-37.
- Le Goff, J. (1977). *Storia e memoria*, trad. it. Torino, Einaudi, 367.
- Lemert, E. (1951). 'Primary and secondary deviation. *Crime. Critical concepts in sociology*, 3, pp. 603-607.
- Leonardi, M., Steiner, T. J., Scher, A. T., & Lipton, R. B. (2005). The global burden of migraine: measuring disability in headache disorders with WHO's Classification of Functioning, Disability and Health (ICF). *The journal of headache and pain*, 6(6), pp. 429-440.
- Leone C., La disciplina degli hotspot nel nuovo art. 10 ter del d. lgs. 286/98: un'occasione mancata, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fascicolo n. 2/2017, pp. 4 e ss.
- Lepri, C. (2011). *Viaggiatori inattesi. Appunti sull'integrazione sociale delle persone disabili*. Milano: Franco Angeli.
- Lodigiani, R. (1994). *Donne migranti e reti informali*.
- Lombroso, C. (1896). *L'uomo delinquente*. Рипол Классик.
- J. Long (2018). Tutori volontari di minori stranieri non accompagnati. *Materiali per l'informazione e la formazione*.
- Longo, M., & Lorubbio, V. Vulnerabilità, rischio e diritti umani tra riflessione sociologica e diritto internazionale.
- López Belmonte, J, López Meneses, E., Vázquez Cano, E., & Cabrera, A. F. (2019). Avanzando hacia la inclusión intercultural: percepciones de los menores extranjeros no acompañados de centros educativos españoles. *Revista de Educación Inclusiva*, 12 (1), pp. 331-350.
- López de los Mozos Díaz-Madroñero, A. (2013). La nueva legislación en materia de repatriación de menores extranjeros no acompañados. *Revista europea de derechos fundamentales*, (21), pp. 157-180.
- López Lajusticia, M. G. (2018). La construcción de la identidad. Menores extranjeros no acompañados en contextos de protección. *RES: Revista de Educación Social*, 27, pp. 71-92.
- Lynch, J. (1993). *Educazione multiculturale in una società globale*. Armando Editore, p. 158
- Luongo, M., & Malafarina, A. G. (2007). *Intervista col disabile. Vademecum fra cime e crepacci della disabilità*.
- MacIntyre, A. C. (1999). *Dependent rational animals: Why human beings need the virtues* (Vol. 20). Open Court Publishing.
- Macioti, M. I., & Pugliese, E. (2010). *L'esperienza migratoria: Immigrati e rifugiati in Italia* (Vol. 446). Laterza.
- Mackenzie, C., Rogers, W., & Dodds, S. (Eds.). (2014). *Vulnerability: New essays in ethics and feminist philosophy*. Oxford University Press.
- Macklin, R. (2003). Bioethics, vulnerability, and protection. *Bioethics*, 17 (5-6), pp. 472-486.
- Mantovani, G. (2004). *Intercultura: è possibile evitare le guerre culturali?*. il Mulino.

- Maran, B. (2016). L'inclusione sociale e lavorativa delle persone con disabilità.
- Marchese, E. (2022). Prova e accertamento della vulnerabilità nel sistema europeo di protezione internazionale. *Rivista di filosofia del diritto*, 11(1), pp. 159-180.
- Marchesi, A. (2008). Diritto di asilo e procedure di riconoscimento del diritto all'asilo: brevi considerazioni. *Diritto di asilo e procedure di riconoscimento del diritto all'asilo*, pp. 1000-1010.
- Marchetti, C. (2014). Rifugiati e migranti forzati in Italia. Il pendolo tra “emergenza” e “sistema”, in *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana.*, n. 43, pp. 53-70,
- Marra, A. D. (2009). *Diritto e disability studies: materiali per una nuova ricerca multidisciplinare*. Falzea Editore.
- Marra, C. (2017). *L'Italia tra immigrazione e trasformazioni sociali*.
- Martínez García, C., “Los sistemas de protección y de reforma. Peculiaridades en relación con los menores extranjeros no acompañados”, en Lázaro González, I., Culebras Llana, I. (coords.), *Nuevos retos que plantean los menores extranjeros al Derecho*, R.B. Servicios Editoriales, Madrid, 2006, pp. 75-92.
- Masala, C., & Petretto, D. R. (2008). *Psicologia dell'handicap e della riabilitazione—Dal “Hand in the cap” alla partecipazione*. Edizioni Kappa, Roma.
- Mathon, B., Amelot, A., Clemenceau, S., Carpentier, A., & Boch, A. L. (2018). Commentary: La pitié-salpêtrière hospital in paris: the historic cradle of neurosurgery. *Neurosurgery*, 82(6), pp. 164-174.
- Maturo, A. (2009). *La sociologia della malattia in Achille Ardigò e nei classici della sociologia della salute*. Salute e Società.
- Maturo, D., Powell, A., Major-Wilson, H., Sanchez, K., De Santis, J. P., & Friedman, L. B. (2011). Development of a protocol for transitioning adolescents with HIV infection to adult care. *Journal of Pediatric Health Care*, 25(1), pp. 16-23.
- McCloughry, R., & Morris, W. (2002). *Making a world of difference: Christian reflections on disability*. SPCK.
- McKeon, P. O., Paolini, G., Ingersoll, C. D., Kerrigan, D. C., Saliba, E. N., Bennett, B. C., & Hertel, J. (2009). Effects of balance training on gait parameters in patients with chronic ankle instability: a randomized controlled trial. *Clinical rehabilitation*, 23 (7), pp. 609-621.
- Medeghini, R., & Fornasa, W. (Eds.). (2011). *L'educazione inclusiva. Culture e pratiche nei contesti educativi e scolastici: una prospettiva psicopedagogica: Culture e pratiche nei contesti educativi e scolastici: una prospettiva psicopedagogica*. Franco Angeli.
- Medeghini, R., & Valtellina, E. (2006). *Quale disabilità?: culture, modelli e processi di inclusione (Vol. 10)*. Franco Angeli.
- Melossi, D., & Giovannetti, M. (2002). *I nuovi sciuscià: Minori stranieri in Italia*. Donzelli Editore.
- Messori, C., Silvagna, A., & McCartney, P. (2011). *Namasté: un augurio per un collocamento mirato, mediato e condiviso dei disabili deboli (pp. 1-232)*. Franco Angeli
- Micela, F. (2018). *I tutori volontari: il senso di un ruolo*. Minorigiustizia.

- Mon Salih, R. (2003). Transnazionalismo e multiculturalismo. Pratiche di resistenza e meccanismi di contenimento. *Contemporanea*, 6 (1), pp. 150-157. di migranti.
- Morandi, N., & Schiavone, G. (2015). Analisi delle norme in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e di procedura per il riconoscimento della protezione internazionale alla luce dell'entrata in vigore del d. lgs. n. 142/2015. *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3 (3/4), pp. 84-116.
- Morozzo della Rocca, P. (2017). Luci e ombre della nuova disciplina sui minori stranieri non accompagnati. *Politica del diritto*, 48(4), pp. 581-602.
- Morris, J. N. (1969). Tomorrow's community physician. *The Lancet*, 294(7625), pp. 811-816.
- Morris, J. (1991). Pride against prejudice: A personal politics of disability. *Womens Pr Ltd*.
- Morrone, F. (2013). La violenza contro le donne migranti, tra strumenti normativi di cooperazione e prassi internazionale. *Diritti umani e Diritto internazionale*, (1), pp. 55-78.
- Moscovici, S., & Abrie, J. C. (1984). *Psychologie sociale*. Presses universitaires de France.
- Nagi, S. Z. (1964). A study in the evaluation of disability and rehabilitation potential: concepts, methods, and procedures. *American Journal of Public Health and the Nations Health*, 54 (9), pp. 1568-1579.
- Nagi, S. Z. (1965). Some conceptual issues in disability and rehabilitation. *Sociology and rehabilitation*.
- Nanni, W., & Vecchiato, T. (Eds.). (2000). *La rete spezzata: rapporto su emarginazione e disagio nei contesti familiari*. Feltrinelli Editore.
- Napoli, M., & Favaro, G. (2016). *Almeno una stella. Un progetto di tutoraggio per gli adolescenti immigrati*. Franco Angeli. p.16.
- National Advisory Board for Medical Rehabilitation Research. *Research Plan for the National Center for Medical Rehabilitation Research*. Washington DC: National Institutes of Child Health and Human Development, National Institutes of Health, Department of Health and Human Services 1993.
- Neal, M. (2012). "Not gods but animals": human dignity and vulnerable subjecthood. *Liverpool Law Review*, 33 (3), pp. 177-200.
- Nunziata, P. (2018). *Tratta e Asilo L'emersione delle vittime di tratta entro il sistema di tutela per richiedenti asilo e rifugiati* (Bachelor's thesis, Università Ca'Foscari Venezia).
- Nussbaum, M. C. (1992). Human functioning and social justice: In defense of Aristotelian essentialism. *Political theory*, 20(2), pp. 202-246.
- Nussbaum, M. C. (2002). *Giustizia sociale e dignità umana: da individui a persone*.
- Nussbaum, M. C. (2007). *Le nuove frontiere della giustizia: disabilità, nazionalità, appartenenza di specie*.
- Oliver, M. (1993). *Re-defining disability: a challenge to research* (págs 61-67). Sage, London.
- Oliver, M. J. (2004). Capitalism, disability, and ideology. *Special Educational Needs and Inclusive Education: Systems and contexts*, 1, 82.
- OIM, "The Causes and Consequences of Re-trafficking: Evidence from the IOM Human Trafficking Database", 2010.

- Orefice, C. (2021). Vulnerabilità psichica e processi migratori. Alcune considerazioni a margine di un progetto di ricerca -intervento. *Encyclopaideia*, 25 (59), pp. 97-108.
- Ortega Pérez, N. (2017). ¿Buscando una quimera? Análisis de la relación entre religión y género en la política de inmigración en España, p.140.
- Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità (Lombardia), Ambrosini, M., & Cominelli, C. (2005). Un'assistenza senza confini: welfare leggero, famiglie in affanno, aiutanti domiciliari immigrate: rapporto 2004. Fondazione ISMU.
- Palazzi, M. (2006, October). Il sistema italiano di contrasto alla tratta degli esseri umani ed alla identificazione e protezione delle vittime. In Organization for security and cooperation in Europe, Human dimension implementation meeting on “Addressing factors contributing to the cycle of trafficking in persons (Vol. 3).
- Paleologo, F. V. (2012). Diritti sotto sequestro. Dall'emergenza umanitaria allo Stato di Eccezione, Roma: Aracne.
- Papavero, G. (2015). Sbarchi, richiedenti asilo e presenze irregolari. da I numeri dell'Immigrazione, Fondazione ISMU (a cura di), Settore Monitoraggio dell'Immigrazione.
- Papavero, G. (2015). Sbarchi, richiedenti asilo e presenze irregolari. Fondazione ISMU, 2 (2).
- Pariotti, E. (2008). Disabilità, diritti umani e azioni positive. T. Casadei (a cura di), Lessico delle discriminazioni: tra società, diritto e istituzioni. Diabasis: Reggio Emilia, pp. 159-175.
- Parsons, M., & Ebinger, P. (1968). Interaction: I. Social Interaction. In The international encyclopedia of the social sciences.
- Parsons, T. (1981). Il sistema sociale, trad. it. Italiana Ed. di Comunità, Milano.
- Pascale, D. (2019). La figura del tutore volontario dei minori stranieri non accompagnati nel contesto delle iniziative dell'Unione europea e della nuova normativa italiana.
- Pavesi, N. (2017). Disabilità e welfare nella società multietnica.
- Penasa S., 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 AIC, pp. 15 e ss.
- Pèrez González, C. (2014). La protección de los menores víctimas de la trata de seres humanos: algunas precisiones en torno al principio de diligencia debida. *Lex-revista de la facultad de derecho y ciencias políticas*, 12 (13), pp. 69-88.
- Peris Cancio, L. F. (2019). Peggio se vulnerabili: gli effetti del decreto sicurezza sui minori non accompagnati. Peggio se vulnerabili: gli effetti del decreto sicurezza sui minori non accompagnati, pp. 81-92.
- Perlmann, J., & Waldinger, R. (1997). *Second generation decline? Children of immigrants, past and present-a reconsideration*. *International migration review*, pp. 893-922.
- Peroni, L., & Timmer, A. (2013). Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law. *International Journal of Constitutional Law*, 11 (4), pp. 1056-1085.

- Pfeiffer, D. (2001). The conceptualization of disability. In *Exploring theories and expanding methodologies: Where we are and where we need to go* (pp. 29-52). Emerald Group Publishing Limited.
- Pfeiffer, D. (2002). The philosophical foundations of disability studies. *Disability Studies Quarterly*, 22 (2).
- Platone, 2007, *La Repubblica*, III 409, 410, Armando, Roma
- Pontiggia, G. (2014). *Nati due volte*. Edizioni Mondadori.
- Pope, A. M., & Brandt Jr, E. N. (Eds.). (1997). *Enabling America: Assessing the role of rehabilitation science and engineering*. National Academies Press.
- Radley, A. (1994). *Making sense of illness: The social psychology of health and disease*. Sage.
- Radley, J. (2004). Three sessions and back to work. *Occupational Therapy Now*, 6 (5).
- Ranci, C. (2002). Fenomenologia della vulnerabilità sociale. *Rassegna italiana di sociologia*, 43 (4), pp. 521-552.
- Ravaud, J. F., & Stiker, H. J. (2000, April). Les modèles de l'inclusion et de l'exclusion à l'épreuve du handicap. In *Handicap* (Vol. 86, pp. 1-18).
- Rodotà, S. (2004). Libertà personale. Vecchi e nuovi nemici. BOVERO M.(a cura di), *Quale libertà*.
- Rogers, W. (2014). Vulnerability and bioethics. *Vulnerability: New essays in ethics and feminist philosophy*, pp. 60-87.
- Roy-Byrne, P. P., Stein, M. B., Russo, J., Mercier, E., Thomas, R., McQuaid, J., ... & Sherbourne, C. D. (1999). Panic disorder in the primary care setting: comorbidity, disability, service utilization, and treatment. *The Journal of clinical psychiatry*.
- Rossi, G. (2011). Quali modelli di integrazione possibile per una societ  interculturale?. *Sociologia, cambiamento e politica sociale*, 15-35.
- Ruggeri, A. (2018). I diritti sociali al tempo delle migrazioni. *Associazione Italiana Costituzionalisti: Osservatorio Costituzionale*, 2, pp. 549-574.
- Durán Ruiz, F. J. . La protección de los menores en situación de riesgo y desamparo en espana y en italia, p.75 e ss.
- Rumbaut, R. G., & Portes, A. (Eds.). (2001). *Ethnicities: Children of immigrants in America*. Univ of California Press.
- Sacco, R. (2007). *Antropologia giuridica*, il Mulino, pp. 75 ss.
- Sambo, A. (2017). Donne migranti: il soggetto e il cambiamento sociale. *Equilibri*, 21(1), pp. 87-101
- Sánchez-Rodas Navarro C. (2020). La lucha contra la exclusión socio-laboral en España: 1990-2020. *e-Revista Internacional de la Protección Social*, 5(1), pp. 5-14
- Sanfilippo, M. (2011). Il fenomeno migratorio italiano: storia e storiografia. Miranda, A., Signorelli, A.(a cura di). *Pensare e ripensare le migrazioni*, Palermo, Sellerio, pp. 245-272.
- Santerini, M. (Ed.). (2010). *La qualit  della scuola interculturale: nuovi modelli per l'integrazione*. Edizioni Erickson.

- Santerini, M. (2009). Vivere nel pluralismo. L'educazione alla cittadinanza in prospettiva interculturale.
- Santoro, E., & Costa, P. (1999). Autonomia individuale, libertà e diritti: una critica dell'antropologia liberale. Ets.
- Sarti, R. (2004, June). Servizio domestico, migrazioni e identità di genere in Italia: uno sguardo storico. In seminar "The global chain of care", Turin, June 6th (retrieved from: [http://www.uniurb.it/scipol/drs\\_servizio\\_domestico.pdf](http://www.uniurb.it/scipol/drs_servizio_domestico.pdf)).
- Saviola, D., & De Tanti, A. (Eds.). (2009). Trauma cranico e disabilità. Esperienze di psicoterapia: Esperienze di psicoterapia. Franco Angeli.
- Sayad, A. (2002). La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato, 44.
- Scabini, E., & Donati, P. (Eds.). (1993). La famiglia in una società multietnica (Vol. 12). Vita e pensiero.
- Scerri, S. (2016). Collocamento disabili: dall'obbligo di legge all'opportunità: Educatt, 45
- SCHEMA DI ANALISI e COMMENTO CISL Razionalizzazione e semplificazione – D.lgs.151 del 24 settembre 2015 Titolo I Capo I – Razionalizzazione e semplificazione in materia di inserimento mirato delle persone con disabilità a cura di Silvia Stefanovichj <http://www.cisl.it>.
- Scissa, C. (2021). Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo dalla prospettiva della vulnerabilità: un'occasione mancata.
- Sciurba, A. (2014). Libere di scegliere? L'aborto delle donne migranti in Italia, tra politiche migratorie, sfruttamento lavorativo e casi estremi di abusi e violenza. AG. ABOUT GENDER, 3 (4).
- Scuccimarra, G. (2009). Modelli concettuali di disabilità e riabilitazione. Giornale di Neuropsichiatria dell'età evolutiva, 29, pp. 54-66.
- Sedran, D. (2004). Il disabile. Persona e risorsa. Morlacchi Editore.
- Senigaglia, R. (2017). Considerazioni critico-ricostruttive minori stranieri non accompagnati in Jus civile, pp. 710 ss.
- Serrano Falcón, C. (2021). La Carta de Derechos Digitales en España y su contenido laboral. Una necesaria aplicación práctica.
- Shakespeare, T. (1996). Disability, identity and difference. Exploring the divide, pp. 94-113.
- Shakespeare, T., & Watson, N. (2001). The social model of disability: an outdated ideology?. In Exploring theories and expanding methodologies: Where we are and where we need to go (págs 9-28). Emerald Group Publishing Limited.
- Schildrick, M. (2002). Embodying the monster: Encounters with the vulnerable self. Sage.
- Sirianni, G. (1999). La polizia degli stranieri. Giappichelli.
- Slininger, D., Sherrill, C., & Jankowski, C. M. (2000). Children's attitudes toward peers with severe disabilities: Revisiting contact theory. Adapted Physical Activity Quarterly, 17 (2), pp. 176-196.
- Snyder, A. R., Parsons, J. T., Valovich McLeod, T. C., Curtis Bay, R., Michener, L. A., & Sauers, E. L. (2008). Using disablement models and clinical outcomes assessment to enable evidence-based athletic training practice, part I: disablement models. Journal of athletic training, 43 (4), pp. 428-436.

- Solanes Corella, Á., & La Spina, E. (2015). Construyendo ciudadanía inclusiva y movimientos sociales de participación desde España e Italia: una perspectiva comparada. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 48(144), pp. 1119-1154.
- Solbakk, J. H. (2011). Vulnerability: A futile or useful principle in healthcare ethics. *The SAGE handbook of health care ethics*. London: SAGE, pp. 228-238.
- Soresi, S. (1998). *Psicologia dell'handicap e della riabilitazione*. Il mulino.
- Soresi, S., & Nota, L. (2000). A social skill training for persons with Down's syndrome. *European psychologist*, 5(1), p. 34.
- Spencer, H., & Taylor, M. (2021). *Social statics*. Routledge.
- Spinelli, A., Grandolfo, M., Donati, S., Andreozzi, S., Longhi, C., Bucciarelli, M., & Baglio, G. (2002, May). L'assistenza alla nascita delle donne straniere dopo l'introduzione delle nuove normative. In Istituto Superiore di Sanità, Laboratorio di Epidemiologia e Biostatistica, Roma), *Atti dell'intervento alla VII Consensus Conference sulla immigrazione e V Congresso Nazionale della Società Italiana di Medicina delle Migrazioni Erice il 19-22 maggio 2002*.
- Standing, G. (2014). The precariat. *Contexts*, 13(4), pp. 10-12.
- Striano, M. (Ed.). (2010). *Pratiche educative per l'inclusione sociale*. Franco Angeli.
- Studi, C., & Idos, R. (2010). Dossier Statistico immigrazione Caritas-Migrantes. Immigrazione, Regioni e Consigli Territoriali per l'Immigrazione. I dati fondamentali. Edizioni IDOS.
- Studi, C., & Idos, R. (2017). Dossier Statistico immigrazione Caritas-Migrantes. Immigrazione, Regioni e Consigli Territoriali per l'Immigrazione. I dati fondamentali. Edizioni IDOS.
- Studi, C. Ricerche (IDOS) (2016). Dossier statistico immigrazione.
- Susi, F. (1999). *Come si è stretto il mondo: l'educazione interculturale in Italia e in Europa: teorie, esperienze e strumenti*. Armando Editore.
- Sutera, L., Affronti, M., Fazio, G., DOMINGUEZ, L., & Barbagallo, M. (2007). Invecchiamento della popolazione e dinamiche migratorie: una valutazione epidemiologica, socio-culturale e funzionale in pazienti anziani migranti. *G. GERONTOL*, 55, pp. 195-198.
- Taramundi, D. M. (2016). ¿ Un nuevo paradigma para la igualdad? La vulnerabilidad entre condición humana y situación de indefensión| A new paradigm for equality? Vulnerability as human condition and as a state of defencelessness. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, (34), pp. 205-221.
- Tassinari, F. (2019). La identificación de los MENAS y el tutor voluntario en Italia:¿ un modelo a asumir por la UE? = The identificaction of unaccompanied foreign minors and the voluntary guardian in Italy: an example to be followed by the EU?. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 11(1), pp. 545-570.
- Thiene, A. (2018). Minori stranieri non accompagnati. Compiti e responsabilità del tutore volontario entro e oltre la scuola. *Annali online della Didattica e della Formazione Docente*, 10(15-16), pp. 111-126.
- Toffoletto, D. *Migranti anziani in Europa*. Roma: Psicomedia 2001.
- Tomai, G. (2017). Tutela del minore, Regolamento di Dublino III e diritto all'unità familiare. *MINORIGIUSTIZIA*.

- Tressoldi, P. E., Stella, G., & Faggella, M. (2001). The development of reading speed in Italians with dyslexia: A longitudinal study. *Journal of learning disabilities*, 34(5), pp. 414-417.
- Tumminelli, G., & Greco, S. (2018). *Migrazioni in Sicilia 2017*.
- Tumminelli, S. (2020). *Minori stranieri non accompagnati*.
- Turner, B. S. (2021). *Vulnerability and human rights*. Penn State University Press.
- Turri, G. (2005). Un tutore per i minori stranieri non accompagnati. Un tutore per i minori stranieri non accompagnati, pp. 1000-1006.
- Vadala', G. (2009). La persona con disabilità. Rappresentazioni/riproduzioni nella scuola dell'integrazione.
- G.G. VALTOLINA, & D. BOERCHI, D. (2019). L'inserimento socio-lavorativo dei minori stranieri non accompagnati in Italia, in *Studi emigrazione*.
- Valtolina, G. G., & Marazzi, A. (Eds.). (2006). *Appartenenze multiple: l'esperienza dell'immigrazione nelle nuove generazioni (Vol. 12)*. Franco Angeli.
- Verbrugge, L. M., & Jette, A. M. (1994). The disablement process. *Social science & medicine*, 38 (1), pp. 1-14.
- Verzotti, C. Il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati- SPRAR -
- Virzì, F. (2015). La logica dell'accoglienza: commento al d. lgs. n. 142/2015. *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3(3/4), pp. 117-141
- Wimberley, R. C., & Morris, L. V. (2002). The regionalization of poverty: Assistance for the Black Belt South?. *Southern Rural Sociology*, 18(1), pp. 294-306.
- Winzer, M. A. (1993). *The history of special education: From isolation to integration*. Gallaudet University Press.
- Zapata-Barrero, R. (2004). *Inmigración, innovación política y cultura de acomodación en España*. Barcelona, Spain, Fundación Cidob.
- Zanfrini, L. (2007). *La convivenza interétnica*. Alianza Editorial.
- Zappaterra, T. (2003). *Braille e gli altri. Percorsi storici di didattica speciale*. Milano, Italia: Unicopli.
- Zappella, E. *I Work, so I am: the importance of work for people with disabilities*.
- Zincone, G., Lostia, A., & Tomaino, G. (1994). *Uno schermo contro il razzismo: per una politica dei diritti utili (Vol. 8)*. Donzelli Editore.
- Zola, I. K. (1989). Toward the necessary universalizing of a disability policy. *The Milbank Quarterly*, pp. 401-428.
- Zonca, E. V. (2016). *Cittadinanza sociale e diritti degli stranieri. Profili comparatistici (Vol. 8)*. Wolters Kluwer Cedam.
- Zupi M. Osservatorio Regionale: le diaspore dei paesi brics in Focus Migrazioni internazionali ottobre-dicembre 2015, focus, n.23 Cespi per l'Osservatorio di Politica Internazionale, a cura di M. Zupi, Camera dei Deputati, Servizio studi, Dipartimento Affari Esteri, Roma.

## SITOGRAFIA CONSULTATA

[www.altalex.com](http://www.altalex.com)

Quotidiano online di informazione giuridica, che aggiorna su tutte le leggi, normative, prassi, dottrine e sentenze di diritto e fisco in Italia.

[www.asgi.it](http://www.asgi.it)

ASGI è un'associazione nata per promuovere l'informazione, la ricerca e la formazione sul diritto dell'immigrazione, l'asilo, la discriminazione e la cittadinanza.

[www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)

La Banca d'Italia è la banca centrale della Repubblica Italiana, parte integrante dal 1998 del sistema europeo delle banche centrali dell'Unione Europea.

[www.caritasitaliana.it](http://www.caritasitaliana.it)

La Caritas Italiana è l'organismo pastorale della CEI (conferenza episcopale italiana) per la promozione della carità. Ha lo scopo cioè di promuovere «la testimonianza della carità nella comunità ecclesiale italiana, in forme consone ai tempi e ai bisogni, in vista dello sviluppo integrale dell'uomo, della giustizia sociale e della pace, con particolare attenzione agli ultimi e con prevalente funzione pedagogica.

[www.cittadinanza.biz.it](http://www.cittadinanza.biz.it)

Portale informativo sulla cittadinanza italiana, ha natura di blog di aggiornamento (non periodico) non rappresentando una testata giornalistica.

[www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)

Rivista che si propone di sollecitare il dibattito tra gli studiosi delle diverse discipline interessate alle ragioni del costituzionalismo.

[www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

L'Ufficio Statistico dell'Unione Europea (Eurostat) è una Direzione Generale della Commissione europea; raccoglie ed elabora dati dagli Stati membri dell'Unione europea a fini statistici, promuovendo il processo di armonizzazione della metodologia statistica tra gli Stati membri.

[www.espresso.repubblica.it](http://www.espresso.repubblica.it)

L'Espresso è una rivista italiana fondata nel 1955. Si definisce nella testata «settimanale di politica, cultura ed economia».

[www.fishonlus.it](http://www.fishonlus.it)

La FISH (Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap), costituita nel 1994, è una organizzazione cui aderiscono alcune tra le più rappresentative associazioni impegnate, a livello nazionale e locale, in politiche mirate all'inclusione sociale delle persone con differenti disabilità.

[www.ismu.org](http://www.ismu.org)

Fondazione ISMU (iniziative e studi sulla multietnicità), ente che promuove, studi, ricerche e iniziative sulla società multietnica e multiculturale e sui fenomeni migratori.

[www.istat.it](http://www.istat.it)

L'Istituto nazionale di statistica (Istat) è un ente di ricerca pubblica che misura i diversi aspetti della società italiana e anche dell'immigrazione, pubblicando i dati sui residenti, ripartiti per comuni, riportando i risultati di indagini specifiche (proiezioni demografiche, indicatori demografici, matrimoni, disagio sociale) e aggiornando l'indagine sulla forza lavoro immigrata.

[www.lascuoladellemamme.net](http://www.lascuoladellemamme.net)

La Casa Editrice Mammeonline è nata nel settembre 2003 ed è sul web dal 1998. Si occupa di argomenti come genitorialità, maternità, adozione, procreazione assistita, ecc.

[www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org)

Melting Pot Europa è un progetto di comunicazione indipendente nato nel 1996 e frutto dell'impegno collettivo di associazioni, esperti, avvocati, docenti, attivisti, giornalisti, fotografi, videomakers, che mettono a disposizione il loro lavoro per la realizzazione di uno spazio di informazione e approfondimento libero, autonomo e gratuito.

[www.migrantesonline.it](http://www.migrantesonline.it)

La Fondazione Migrantes è un organismo che si occupa di accoglienza dei migranti. È stato costituito dalla Conferenza Episcopale Italiana con lo scopo di assicurare l'assistenza religiosa ai migranti, italiani e stranieri.

[www.openpolis.it](http://www.openpolis.it)

È la prima piattaforma online in Italia che monitora tutti i centri di accoglienza nel paese. Costituisce una tappa importante nell'ambito di un percorso di trasparenza sul sistema di accoglienza in Italia.

[www.savethechildren.it](http://www.savethechildren.it)

Save the children è una delle più grandi Organizzazioni internazionali indipendenti che opera in 125 paesi con una rete di 28 organizzazioni nazionali e una struttura internazionale (Save the Children International).

[www.stranieriinitalia.it](http://www.stranieriinitalia.it)

Questa testata raggruppa diversi giornali etnici pubblicati in varie lingue con la collaborazione di giornalisti migranti.

[www.unhcr.it](http://www.unhcr.it)

L'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) è l'Agenzia delle Nazioni Unite specializzata nella gestione dei rifugiati, sfollati ed apolidi fornendo loro protezione internazionale ed assistenza materiale.

## RIFERIMENTI NORMATIVI

LEGGE 31 Maggio 1965, n. 575 *“Disposizione contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere”* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 138 del 5 Giugno 1965

LEGGE 2 Aprile 1968, n. 482 *“Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private”* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 109 del 30 Aprile 1968

LEGGE 30 Marzo 1971, n.118 *“Conversione in legge del D.L. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili”* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 82 del 2 Aprile 1971

LEGGE 4 Agosto 1977, n.517 *“Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione nonche' altre norme di modifica dell'ordinamento scolastico.”* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 224 del 18 Agosto 1977

LEGGE, 25 Ottobre 1977, n.881 *“Ratifica ed esecuzione del patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, nonche' del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, con protocollo facoltativo, adottati e aperti alla firma a New York rispettivamente il 16 e il 19 dicembre 1966.”* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.333 del 07-12-1977

LEGGE 13 Maggio 1978, n.180 *“Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori.”* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 133 del 16 Maggio 1978

LEGGE 14 marzo 1985, n. 132 *“Ratifica ed esecuzione della convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979”* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.89 del 15-04-1985

LEGGE 30 dicembre 1986, n. 943 *“Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine”* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 8 del 12 Gennaio 1987

DECRETO-legge 30 dicembre 1989, n. 416 *“Norme urgenti in materia di asilo politico, d'ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitarie e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato”* pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 303 del 30 Dicembre 1989

LEGGE 28 Febbraio 1990, n.39 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo”* (detta legge Martelli) pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 49 del 28 Febbraio 1990

LEGGE 19 Marzo 1990 n.55 *“Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale”* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 120 del 25 Maggio 1990

LEGGE 27 maggio 1991, n. 176 *“Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989”* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.135 del 11-06-1991

LEGGE 5 febbraio 1992, n. 91 *“Nuove norme sulla cittadinanza”* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 38 del 15 Febbraio 1992

DECRETO - Legge 31 dicembre 1991, n. 419 *“Istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive”* convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 49 del 28 Febbraio 1992

LEGGE 5 Febbraio 1992, n.104 *“Legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 39 del 17 Febbraio 1992

DECRETO - Legge 8 giugno 1992, n. 306 *“ Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa ”* ” pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 133 del 8 Giugno 1992

DECRETO del Presidente della Repubblica 24 febbraio 1994 *“Atto di indirizzo e coordinamento relativo ai compiti delle unità sanitarie locali in materia di alunni portatori di handicap”*(pubblicato la prima volta nella Gazzetta Ufficiale n. 79 del 6 aprile 1994, il D.P.R. è stato ripubblicato, dopo la registrazione alla Corte dei conti, sulla Gazzetta Ufficiale n. 87 del 15 aprile 1994, )

LEGGE, 8 agosto 1995, n. 335 *“Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare”* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 198 del 25 Agosto 1995

DECRETO - Legge 30 Ottobre 1995, n. 451 *“Disposizioni urgenti per l’ulteriore impiego del personale delle Forze Armate in attività di controllo della frontiera marittima nella Regione Puglia”* pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 303 del 30 Dicembre 1995

LEGGE 29 dicembre 1995, n. 563 *“Conversione in legge del decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, recante disposizioni urgenti per l’ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia”* pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 303 del 30 Dicembre 1995

LEGGE 6 Marzo 1998, n. 40 *“Disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”*(detta legge Turco-Napolitano) pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 59 del 12 marzo 1998

DECRETO Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 *“Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”* pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 191 del 18 Agosto 1998

DECRETO Ministeriale 10 SETTEMBRE 1998 *“Aggiornamento del d.m. 6 marzo 1995 concernente l’aggiornamento del d.m. 14 aprile 1984 recante protocolli di accesso agli esami di laboratorio e di diagnostica strumentale per le donne in stato di gravidanza ed a tutela della maternità, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 245 del 20 ottobre 1998*

LEGGE 28 gennaio 1999, n. 17 *“ Integrazione e modifica della legge-quadro 5 febbraio 1992, n. 104, per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate ”* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 26 del 2 Febbraio 1999

DECRETO del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275 *“Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche”* pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 186 del 10 Agosto 1999

LEGGE 12 Marzo 1999, n. 68 *“Norme per il diritto al lavoro dei disabili”* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 68 del 23 Marzo 1999

DECRETO del Presidente della Repubblica 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”* pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 258 del 3 Novembre 1999

LEGGE 8 novembre 2000, n. 328 "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 Novembre 2000

Legge 23 dicembre 2000, n. 388 "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)*" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 44 del 22 Febbraio 2001

DECRETO Legislativo 26 marzo 2001, n. 151 "*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità,*" a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 96 del 26 Aprile 2001

LEGGE 30 Luglio 2002, n.189 "*Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*" (detta legge Bossi-Fini) pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 199 del 26 Agosto 2002

LEGGE 28 marzo 2003, n.53 "*Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 77 del 2 Aprile 2003

LEGGE 11 agosto 2003, n. 228 "*Misure contro la tratta di persone*" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 228 del 23 Agosto 2003

DECRETO Legislativo 15 aprile 2005, n. 76 "*Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge 28 marzo 2003, n. 53*" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 103 del 5 maggio 2005

LEGGE 9 gennaio 2006, n. 7 "*Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile*" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 14 del 18 Gennaio 2006

DECRETO Legislativo 19 novembre 2007, n. 251 "*Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.*" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 3 del 4 Gennaio 2008

DECRETO Legislativo 28 gennaio 2008, n.25 "*Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*" ." pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 40 del 16 Febbraio 2008

LEGGE 24 luglio 2008, n. 125 "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 173 del 25 Luglio 2008

LEGGE 6 agosto 2008, n. 133 "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 195 del 21 agosto 2008

LEGGE 3 Marzo 2009, n. 18 "*Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità*" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 61 del 14 Marzo 2009

LEGGE 15 Luglio 2009, n. 94 "*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 170 del 24 Luglio 2009

LEGGE 3 agosto 2009, n. 102 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 179 del 4 Agosto 2009

DECRETO Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 6 luglio 2010, n. 167. "Regolamento recante disciplina dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, ai sensi dell'articolo 3 della legge 3 marzo 2009, n. 18." pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 236 del 8 Ottobre 2010

DECRETO Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 30 novembre 2010 "Costituzione dell'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità"

DECRETO Legislativo 18 luglio 2011, n. 119 "Attuazione dell'articolo 23 della legge 4 novembre 2010, n. 183, recante delega al Governo per il riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 173 del 27 Luglio 2011

DECRETO Legislativo 29 marzo 2012, n. 68 "Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettere a), secondo periodo, e d), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti al comma 3, lettera f), e al comma 6" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 126 del 31 Maggio 2012

DECRETO Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 29 gennaio 2013 "Svolgimento dei programmi di istruzione e formazione da effettuarsi nei paesi di origine dei cittadini extracomunitari" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 39 del 15 Febbraio 2013

LEGGE 15 ottobre 2013, n. 119 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 242 del 15 Ottobre 2013

DECRETO del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2013, n. 159 "Regolamento concernente la revisione delle modalita' di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 19 del 24 gennaio 2014

DECRETO LEGISLATIVO 4 marzo 2014, n. 24 "Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI". (14G00035) pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 60 del 13 Marzo 2014

LEGGE 23 dicembre 2014, n. 190 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge di stabilita' 2015) pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 300 del 29 Dicembre 2014

DECRETO Ministero del lavoro e delle politiche sociali 8 maggio 2015, n. 87 "Regolamento concernente modifiche al decreto 6 luglio 2010, n. 167, in materia di disciplina dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, ai sensi dell'articolo 3 della legge 3 marzo 2009, n. 18." (GU Serie Generale n.151 del 02-07-2015) pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 151 del 2 Luglio 2015

DECRETO 15 giugno 2015, n. 80 "Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro" in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.144 del 24 Giugno 2015

LEGGE 13 Luglio 2015, n.107 *“Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti”*(detta legge Buona Scuola) pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 162 del 15 Luglio 2015

DECRETO Legislativo 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.”* pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 214 del 15 Settembre 2015

DECRETO Legislativo 24 settembre 2016, n. 185 *“Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 15 giugno 2015, n. 81 e 14 settembre 2015, nn. 148, 149, 150 e 151, a norma dell'articolo 1, comma 13, della legge 10 dicembre 2014, n. 183.”* pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 235 del 7 Ottobre 2016

LEGGE 29 settembre 2015, n. 162 *“Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30 agosto 1961”* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 237 del 12 ottobre 2015

LEGGE 29 ottobre 2016, n. 199 *“ Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo.”* (16G00213) pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 257 del 3 Novembre 2016

DECRETO- Legge 17 febbraio 2017, n. 13 *“Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale”.* pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 40 del 17 Febbraio 2017

DECRETO- Legge, 20 febbraio 2017, n. 14 *“Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”.* pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 93 del 21 Aprile 2017

DECRETO Legislativo 16/05/2017, n.66 *“Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità”* a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 112 del 16 Maggio 2017

LEGGE 7 aprile 2017, n. 47, *“Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”* pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 93 del 21 aprile 2017

LEGGE 13 Aprile 2017, n. 46 di conversione del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 *“ Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale”* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 90 del 18 Aprile 2017

DECRETO Legge, 4/10/2018, n.113, *“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”* pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.231 del 4 Ottobre 2018

LEGGE 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.”* pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 281 del 3 Dicembre 2018

DECRETO-LEGGE 21 ottobre 2020, n. 130 *“Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonche' misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della liberta' personale.”* pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 261 del 21 Ottobre 2020

LEGGE 18 Dicembre, n. 173 di conversione del decreto- legge 21 ottobre 2020, n.130 *“Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonche' misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della liberta' personale.”* pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 314 del 19 Dicembre 2020

## **RIFERIMENTI NORMATIVI INTERNAZIONALI**

DICHIARAZIONE UNIVERSALE DEI DIRITTI DELL'UOMO, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 Dicembre 1948

CONVENZIONE PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTA' FONDAMENTALI adottata dal Consiglio d'Europa il 4 Novembre 1950 e ratificata dallo Stato italiano con legge 4/8/1955, n.848

CONVENZIONE ONU RELATIVA ALLO STATO DEI RIFUGIATI, 28 Luglio 1951, adottata dalla Conferenza dei plenipotenziari sullo status dei rifugiati e degli apolidi convocata dalle Nazioni Unite. Entrata in vigore internazionale: 22 aprile 1954. (detta Convenzione di Ginevra)

DICHIARAZIONE DEI DIRITTI DEL FANCIULLO approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU, New York, il 20 Novembre 1959

CONVENZIONE ONU SULLA RIDUZIONE DEI CASI DI APOLIDIA, New York, 30 Agosto 1961, ratificata dallo Stato italiano il 29 Settembre 2015

CONVENZIONE OIL SULLE MIGRAZIONI IN CONDIZIONI ABUSIVE E SULLA PROMOZIONE DELLA PARITA' DI OPPORTUNITA' E DI TRATTAMENTO DEI LAVORATORI 24 Giugno 1975, n. 143

PATTO INTERNAZIONALE SUI DIRITTI CIVILI E POLITICI approvato in sede ONU il 16/12/1966 ed entrato in vigore il 23/3/1976

PATTO INTERNAZIONALE SUI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI approvato in sede ONU il 16/12/1966 ed entrato in vigore il 23/3/1976

CONVENZIONE OIL SULLA RIABILITAZIONE PROFESSIONALE E L'OCCUPAZIONE (PERSONE DISABILI) 1 Giugno 1983, n.159, e corrispondente Raccomandazione n.168

CONVENZIONE INTERNAZIONALE SUI DIRITTI DELL'INFANZIA , adottata dall'Assemblea Generale ONU il 20/11/1989 e ratificata dallo Stato italiano con legge 27/5/1991, n.176).

CONVENZIONE DI APPLICAZIONE DELL'ACCORDO DI SCHENGEN, 19 Giugno 1990, in applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 Giugno 1985 (detta Trattato di Schengen)

RISOLUZIONE ONU del 20/12/1993 (48/96) Regole standards per l'uguaglianza di opportunità delle persone con disabilità

RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEO del 26 giugno 1997 sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi (97/C 221/03)

DIRETTIVA CE DEL CONSIGLIO del 27 Novembre 2000, n. 78 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro

CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA, 7 Dicembre 2000 (C 364/01)

DIRETTIVA 2003/86/CE DEL CONSIGLIO del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare

DIRETTIVA 2004/81/CE DEL CONSIGLIO del 29 aprile 2004 riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti

CONVENZIONE DEL CONSIGLIO D'EUROPA, 16 Maggio 2005 n. 197 sulla lotta contro la tratta di esseri umani e relazione esplicativa firmata dall'Italia il 8.06.05 e ratificata con legge 108 del 2 luglio 2010.

CONVENZIONE ONU SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITA', 13 Dicembre 2006, con Protocollo opzionale, entrata in vigore il 3 maggio 2008, ratificata e resa esecutiva dall'Italia con legge n°18 del 3 marzo 2009 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 61 del 14 marzo 2009)

TRATTATO DI FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA. Versione consolidata come modificato dall'articolo 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, su G.U. n. 185 del 8-8-2008 - Suppl. Ordinario n. 188)

DIRETTIVA 2008/115/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare

DIRETTIVA 2011/36/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI

CONVENZIONE DEL CONSIGLIO D'EUROPA del 11 Maggio 2011 sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica”( nota come Convenzione di Istanbul) ratificata dall'Italia con LEGGE 27 giugno 2013, n. 77

DIRETTIVA 2011/95/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta

DIRETTIVA 2013/33/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale

REGOLAMENTO (UE) N. 603/2013 del 26 giugno 2013 che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013

REGOLAMENTO (UE) N. 604/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide

DIRETTIVA UE del 16 Aprile 2014, n.54 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori

## **GIURISPRUDENZA**

### **Corte Costituzionale**

Corte Cost. n. 215/1987

Corte Cost. n. 454/1998

Corte Cost. n. 252/2001

Corte Cost. n. 324/2006

Corte Cost. n. 306/2008

Corte Cost. n. 11/2009

Corte Cost. n. 8/2010

Corte Cost. n. 187/2010

Corte Cost. n. 249/2010

Corte Cost. n. 250/2010

Corte Cost. n. 40/2011

Corte Cost. n. 329/2011

Corte Cost. n. 2/2013

Corte Cost. n. 4/2013

Corte Cost. n. 133/2013

Corte Cost. n. 140/2013

Corte Cost. n. 203/2013

Corte Cost. n. 22/2015

Corte Cost. n. 258/2017

Corte Cost. n. 218/2018

Corte Cost. n. 186/2020

### **Corte di Cassazione Sezione Civile**

Cass. Sez.I n. 823/2010

Cass. Sez. VI n.15643/2020

Cass. Sez. I n. 27238/2020

Cass. Sez. IV (Lavoro) Ordinanza n. 10/2021

### **Corte di Cassazione Sezione Penale**

Cass. Sez. I n. 38041/2017

### **Consiglio di Stato**

C.d.S. Sez. VI n. 3076/2008

C.d.S. Sez. III n. 2546/2020

C.d.S. Sez. III n. 3431/2020

C.d.S. Sez. III n. 3493/2020

### **Tribunale Amministrativo Regionale**

Tar Lombardia Sez. Brescia n.235/2020

### **Corte di Appello**

Corte di Appello di Venezia n.1485/2012

## **GIURISPRUDENZA INTERNAZIONALE**

### **Corte di Giustizia Europea**

CGUE C-312/2011

CGUE C-648/2011

### **Corte Europea dei diritti dell'uomo**

CEDU n. 16483/2013

### **Altre Sentenze**

Corte Distrettuale di Goteborg n. 2006/06/26

Corte di Appello per la Svezia occidentale n. 2007-01-30

Corte Suprema di Svezia n. 2006-12-22

Corte Cantonale di Zurigo n. SE080004/2008

Corte di Appello di Harlem n. LJNBJ7447/2009

Corte di Assise di Nevers n. 3/1 2012

Corte Suprema della Catalogna n.835/2012

Tribunale Provinciale di Barcellona n.4991/2013

