

Fenomeno migratorio e ruolo degli enti locali: prime note*

di **Lino Panzeri** – *Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi dell'Insubria*

ABSTRACT: The essay deals with the relationship between immigration and the local autonomy system in the evolution of the Italian legislation. The analysis focuses in particular on the potentiality of the contribution of local authorities to both emergency management and implementation of effective inclusive policies.

SOMMARIO: 1. Premessa: immigrazione e sistema delle autonomie. – 2. Il contributo “pionieristico” degli enti territoriali nella gestione del fenomeno migratorio. – 3. L’evoluzione della legislazione statale sull’immigrazione e la formalizzazione del ruolo degli enti locali. – 4. Immigrazione e sistema delle autonomie dopo la riforma del Titolo V Cost. tra gestione dell’emergenza e politiche d’integrazione. – 5. Spunti conclusivi.

1. Premessa: immigrazione e sistema delle autonomie

Soprattutto a seguito dell’esplosione della c.d. “emergenza migranti” degli ultimi tre anni, lo studio del rapporto tra immigrazione e sistema delle autonomie ha evidenziato crescenti difficoltà ricostruttive, aggravate non solo dall’intreccio di una pluralità di fonti a vario titolo legittimate ad intervenire sul tema, ma anche, a monte, dalla complessità delle categorie giuridiche con le quali è preliminarmente necessario confrontarsi.

Assai complesso, innanzi tutto, è il tentativo di definire, ai fini giuridici, la nozione di immigrazione, fenomeno sociale che assume rilevanza per il diritto da molteplici punti di vista. Se, riduttivamente, il tema è stato spesso ricondotto all’ingresso ed alla presenza del cittadino straniero sul territorio dello Stato ed alla relativa disciplina – il che, indubbiamente, giustifica la scelta del

* Lo scritto, sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista, riprende, ampliandolo, un intervento reso dall’Autore in occasione del Convegno “*Strategie per un mondo nuovo: prospettive di gestione dei flussi migratori provenienti dall’Africa*” tenutosi presso il Teatro sociale di Como il 18 febbraio 2017 ed organizzato con il patrocinio, tra gli altri, dalla Società Geografica Italiana (Centro Relazioni con l’Africa) e delle Università degli Studi dell’Insubria, di Pavia e di Sassari.

legislatore costituzionale d’inserire la materia «immigrazione» tra quelle di competenza esclusiva statale *ex art. 117, comma 2, lett. b, Cost.* –, in verità, da una prospettiva più corretta, in quanto coerente con le caratteristiche assunte dal fenomeno migratorio negli ultimi decenni, l’intervento pubblico sull’immigrazione sollecita misure ben più differenziate. Esse vanno oltre la disciplina dell’*immigration policy* ed implicano azioni inclusive di varia natura (*immigrant policy*), che coinvolgano tutti gli elementi costitutivi della Repubblica, in termini coerenti al dettato dell’art. 114 Cost.: come affermato dalla stessa Corte costituzionale, «l’intervento pubblico in materia di immigrazione non può limitarsi all’ingresso e al soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri àmbiti, dall’assistenza all’istruzione, dalla salute all’abitazione [...]» (sent. n. 156/2006)¹.

Altrettanto complesso è il riferimento al ruolo delle autonomie, tanto più ove si consideri il modello policentrico in fase di (tendenziale) consolidamento a livello sia sovranazionale sia interno. Questa tensione altera molte delle categorie tradizionali che interessano la condizione giuridica dello straniero. A questo proposito è sufficiente considerare, accanto alla relativizzazione del concetto di sovranità conseguente al processo d’integrazione europea, la trasformazione della stessa nozione di cittadinanza, che sarebbe improprio continuare a definire semplicemente come il vincolo esistente tra un soggetto ed un determinato Stato. L’affermazione di un nucleo di diritti inviolabili di cui ogni individuo è titolare ha infatti inciso sul contenuto di questa categoria – rilevante dunque non soltanto sul piano dell’*appartenenza*, ma anche sul quello della *partecipazione*² – attenuando le differenze tra cittadino e non cittadino³. Anche quest’ultimo, infatti, è gradualmente divenuto destinatario di interventi di tutela, afferenti essenzialmente alla sfera sociale, alla cui realizzazione hanno concorso in modo determinante le autonomie territoriali: le Regioni, innanzi tutto, ma anche gli enti locali, che, in ragione della maggiore prossimità all’individuo ed ai suoi bisogni, hanno svolto, non sempre consapevolmente, un fondamentale ruolo compensativo dell’inerzia statale nei confronti della condizione degli stranieri.

Le brevi considerazioni che seguono ricostruiscono, sommariamente, l’evoluzione normativa di questo ruolo, il quale potrebbe rivelarsi altrettanto determinante nella gestione dei flussi più recenti, per lo meno ove venisse superata la logica emergenziale e venissero valorizzate, in conformità al principio collaborativo, le capacità di cui proprio i territori, pur tra molte difficoltà, hanno nel tempo saputo dare prova.

¹ Su questa prospettiva, da ultimo, L. BUSCEMA, *Diritti fondamentali del “non cittadino” e principio di unità dell’ordinamento giuridico*, in F. CORTESE, G. PELACANI (a cura di), *Il diritto in migrazione. Studi sull’integrazione giuridica degli stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, spec. 146 ss.

² Su «cittadinanza-appartenenza» e «cittadinanza-partecipazione», per tutti, G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 37 ss.; sull’evoluzione della nozione di cittadinanza nelle società multiculturali cfr. altresì A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quad. cost.*, 2015, 303 ss.

³ Sulla problematicità e minore giustificabilità della differenza cittadino/non cittadino conseguente al riconoscimento di un nucleo di diritti inviolabili comuni a tutti gli esseri umani cfr. V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in *Dir. e soc.*, 2009, 542.

2. Il contributo “pionieristico” degli enti territoriali nella gestione del fenomeno migratorio

L'Italia, per decenni, fu un Paese di sola emigrazione, donde l'impegno della Repubblica a tutelare «il lavoro italiano all'estero» (art. 35, comma 4, Cost.), mentre i Padri costituenti, che pure inclusero nell'art. 10, comma 3, della Carta repubblicana la garanzia del diritto d'asilo per i rifugiati politici, non avvertirono come necessaria l'introduzione di riferimenti di ordine generale alla condizione giuridica dello straniero⁴, né avvertirono tale necessità i successivi legislatori ordinari⁵. A lungo, infatti, la presenza di stranieri continuò ad essere qualificata come una questione di ordine pubblico, suscettibile di essere soddisfatta dalla disciplina del risalente TULPS, e ciò anche quando i flussi iniziarono, dalla fine degli Anni Settanta, ad assumere dimensioni quantitativamente non più trascurabili⁶.

Proprio la prolungata latitanza del legislatore statale – tanto più censurabile in quanto lesiva della riserva di legge sancita dall'art. 10, comma 2, Cost. – ha sollecitato l'intervento compensativo degli enti territoriali. Nonostante l'esclusiva competenza statale in tema d'ingresso e soggiorno dello straniero, già prima della riforma del Titolo V Cost., l'azione territoriale trovò, per lo meno rispetto alla dimensione sociale, un (per quanto fragile) fondamento normativo nella materia «beneficenza pubblica» di cui al coevo art. 117 Cost. e, sul piano delle funzioni amministrative, nell'art. 25 del D.P.R. 616/1977, che conferiva le stesse ai Comuni in punto di erogazione dei servizi di assistenza e beneficenza⁷.

Benché entro i ristretti margini di cui sopra, alcune Regioni ordinarie, già nel corso degli Anni Ottanta, tentarono di offrire risposte funzionali alla soddisfazione dei bisogni essenziali dei primi migranti⁸. Pur trattenendo nella propria sfera di competenza le misure volte all'integrazione – soprattutto con riferimento al diritto allo studio, alla formazione professionale ed all'assistenza socio-sanitaria –, le Regioni, con le proprie leggi, demandarono altresì agli enti locali alcune

⁴ Cfr., a questo proposito, G. DE VERGOTTINI, *Multiculturalismo, minoranze linguistiche e immigrazione*, in T. BONAZZI, M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Il Mulino, Bologna, 1994, 237. Sulla condizione giuridica dello straniero nel dibattito costituente, G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Jovene, Napoli, 2007, 105-108.

⁵ Sulla trasformazione dell'Italia da Paese d'emigrazione a Paese d'immigrazione e sui relativi riflessi normativi, E. ROSSI, *Da cittadini vs. stranieri a regolari vs. irregolari. Considerazioni sull'evoluzione della disciplina giuridica dei non cittadini nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. cost.*, 2010, 90-95.

⁶ Sul tema rimane attuale lo studio di C. BONIFAZI, *L'immigrazione straniera in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2007.

⁷ Su questo fondamento normativo, C. CORSI, *Immigrazione e ruolo degli enti territoriali*, in *Dir., imm. e citt.*, n. 1, 2005, 37-38.

⁸ Sul ruolo precursore di questa legislazione all'avvio dell'integrazione dello straniero nella società italiana, A. PATRONI GRIFFI, *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Cedam, Padova, 1999, 327 ss.

funzioni connesse all'assistenza degli immigrati sul territorio, da esercitare, secondo diverse modalità, o autonomamente o in concorso con le Regioni stesse⁹.

Rispetto all'intervento degli enti locali, facoltizzato dal richiamato quadro normativo, meritano di essere segnalate le risalenti iniziative di alcuni grandi Comuni dell'Italia settentrionale, ove si erano iniziati a concentrare i flussi, provenienti soprattutto dal Corno d'Africa e dal Maghreb. Può ricordarsi, in particolare, il primo tentativo di politica abitativa sperimentato a Milano nel 1982, realizzato con l'adozione, da parte della Giunta comunale, di un'apposita delibera con la quale si permetteva l'accesso all'edilizia residenziale pubblica di cittadini stranieri versanti in condizioni di bisogno; possono altresì richiamarsi le politiche d'inclusione abitativa e scolastica realizzate dal Comune di Torino attraverso l'istituzione dell'«Ufficio Mondialità» e del «Centro informazione documentazione inserimento scolastico stranieri» (CIDISS); può considerarsi, ancora, l'impegno del Comune di Bologna che, già nel 1989, si attivò per l'apertura dei primi centri di accoglienza, alla quale seguì l'avvio di un più articolato processo d'integrazione, basato sul riconoscimento delle diversità culturali, da realizzare con il coinvolgimento delle istituzioni operanti sul territorio¹⁰.

Queste prime iniziative offrono, anche oggi, spunti di riflessione.

Esse evidenziano, pur in un contesto normativo del sistema delle autonomie diverso dall'attuale, la capacità degli enti locali di farsi interpreti, per primi, di un problema d'integrazione che già evidenziava le sue maggiori criticità soprattutto in alcuni àmbiti, a cominciare da quello abitativo e scolastico. Benché talvolta indicativo di una più matura sensibilità sulle tematiche migratorie di alcune classi di governo locale, questo atteggiamento era in verità direttamente condizionato dall'esigenza di contenimento delle incipienti situazioni di tensione sociale od illegalità, dettate dal bisogno, che richiedevano, in mancanza di scelte istituzionali da parte di altri livelli di governo, una qualche risposta soddisfacente¹¹. Ciò confermava, da un lato, il persistente approccio all'immigrazione come questione di ordine pubblico, da affrontare impiegando i relativi strumenti d'intervento, ma, dall'altro, a prescindere dalle ragioni che ne animavano l'azione, l'attitudine degli enti locali a farsi comunque interpreti dei bisogni delle proprie comunità, delle quali, in crescente misura, cominciavano a diventare parti costitutive anche gli immigrati¹².

⁹ Per una puntuale ricostruzione di questa legislazione, L. CASTELLI, *Il ruolo degli enti locali nell'integrazione e partecipazione dei migranti*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 2012, 165-168.

¹⁰ Su queste iniziative, T. CAPONIO, *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Ist. fed.*, n. 5, 2004, 795-800; più di recente, I. PONZO, *Quello che i comuni hanno in comune. Politiche locali di accoglienza per gli immigrati*, in *Polis*, n. 3, 2008, 455 ss. (sul caso di Torino), e 462 ss. (sul caso di Bologna).

¹¹ I. PONZO, *op. cit.*, 457, a margine dell'esperienza di Torino, ricorda come l'azione dei primi enti locali fu condizionata dalla «logica del consenso, volta a non suscitare dissenso tra la cittadinanza e tensioni tra questa e la popolazione straniera»; sul «difficile gioco di equilibrismo» nel quale furono impegnati gli enti locali v. anche, *ibidem*, 472 ss.

¹² Su questa attitudine degli enti locali, già L. MELICA, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturale*, Giappichelli, Torino, 1996, 282 ss.

3. L'evoluzione della legislazione statale sull'immigrazione e la formalizzazione del ruolo degli enti locali

Rispetto a queste prime iniziative comunali, il legislatore statale, intervenuto successivamente, ha offerto una più solida cornice normativa.

La Legge n. 943/1986 (c.d. "Legge Foschi"), per prima, formalizzò il coinvolgimento degli enti territoriali nell'attuazione dei programmi d'inclusione linguistica e culturale, di formazione professionale e d'inserimento lavorativo e, soprattutto, nell'accoglienza degli immigrati, con particolare riferimento alla soddisfazione delle relative istanze abitative¹³. Al fine di affrontare le difficoltà d'inserimento sociale degli immigrati, l'art. 2 dispose altresì l'istituzione di una «Consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie», alla quale avrebbero dovuto partecipare anche rappresentanti delle autonomie locali¹⁴.

Questo primo intervento del legislatore statale, pur lasciando trasparire un'accresciuta contezza del fenomeno, difettava ancora di un approccio organico e fu animato soprattutto dall'esigenza di stabilizzare situazioni già consolidate nei fatti – in questo senso va letto l'avvio delle prime sanatorie degli irregolari –, senza un'adeguata capacità di governare le trasformazioni sociali in atto¹⁵, né, dunque, di conseguire risultati davvero apprezzabili.

A seguito della rapida intensificazione dei flussi e della contestuale crescita della tensione sociale connessa alle drammatiche condizioni di molti migranti, anche la successiva Legge n. 39/1990 (c.d. "Legge Martelli"), benché focalizzata sulla disciplina dello *status* dello straniero presente sul territorio nazionale e sulla disciplina degli ingressi, dispose il coinvolgimento degli enti locali. Piuttosto che all'avvio di efficaci politiche d'integrazione, tuttavia, la partecipazione di questi ultimi fu indirizzata alla gestione dell'emergenza, da operare, a livello locale, attraverso la realizzazione dei primi centri di accoglienza e l'offerta di servizi per gli stranieri immigrati, gli esuli ed i loro familiari (v. art. 11, comma 3)¹⁶.

Solo alla fine degli Anni Novanta, con l'entrata in vigore della Legge n. 40/1998 (c.d. "Legge Turco-Napolitano"), poi trasfusa nel D.lgs. n. 286/1998 (T.U. sull'immigrazione), il legislatore

¹³ In particolare, l'art. 8, comma 6, disponeva, in termini generali ed assai responsabilizzanti, che «Gli enti locali di residenza provvede[ssero] a facilitare attraverso i servizi sociali ogni esigenza di inserimento nella comunità e la preventiva disponibilità di idonei alloggi, eventualmente istituendo apposite consulte».

¹⁴ In particolare, «quattro rappresentanti delle autonomie locali di cui due designati dalle Regioni, due designati dall'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI) ed uno dall'Unione delle Province italiane (UPI)» (art. 2, comma 2, lett. e).

¹⁵ Sul «ruolo più dimostrativo che effettivamente regolativo» della prima legislazione statale, F. PASTORE, *Migrazioni internazionali e ordinamento giuridico*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali*, vol. 14, *Legge, diritto, giustizia*, Einaudi, Torino, 1998, 1051, e, sulle relative criticità, S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno sociale migratorio. L'evoluzione normativa in Italia*, in V. GASPARINI CASARI, *Il diritto dell'immigrazione. Profili di Diritto italiano, comunitario e internazionale*, Mucchi, Modena, 2010, 111-119; F. CAMPOMORI, *Le politiche locali dell'immigrazione*, in *Amministrare*, n. 3, 2005, 424-425, definisce la normativa *de qua* come «un elenco di buoni propositi», sottolineandone però l'incapacità di «offrire agli enti locali una possibilità economica concreta per realizzarli».

¹⁶ F. CAMPOMORI, *op. cit.*, 425.

statale – successivamente alla fine della contrapposizione del Continente in blocchi, alla quale aveva fatto seguito l'intensificazione dei flussi anche dai Paesi dell'Europa centro-orientale – ha tentato d'introdurre una disciplina organica¹⁷. Questo intervento si è indirizzato a regolare sia le politiche d'ingresso (anche attraverso la definizione di strumenti operativi nuovi, quali il “decreto flussi” annuale), sia le modalità di trattenimento degli stranieri irregolari, sia il contrasto penale dell'immigrazione clandestina, ma anche – in ciò manifestando la propria accresciuta attitudine al “governo” dell'immigrazione – all'avvio d'iniziative strutturate d'inclusione sociale degli stranieri, per la prima volta considerati quali soggetti destinati a divenire a pieno titolo parte costitutiva della società italiana.

A tal fine, il legislatore ha favorito il coinvolgimento di tutti i livelli di governo nella realizzazione delle politiche per l'immigrazione, riservando alle Regioni un ruolo essenzialmente di programmazione ed agli enti locali, pur coinvolti anche nella programmazione, quello di esecuzione¹⁸.

Il T.U., in particolare, ha valorizzato il Comune, che già l'art. 9, comma 1, della Legge n. 142/1990 aveva individuato quale titolare di «tutte le funzioni amministrative che riguardino la popolazione [...] comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi sociali [...]», dovendosi considerare il riferimento alla «popolazione» come inclusivo di tutti coloro a vario titolo radicati nel territorio comunale, a prescindere dal relativo *status civitatis*¹⁹. Devono leggersi in questo senso, tra gli altri, l'art. 5, comma 3, che, programmaticamente, ha posto a carico di Regioni, Province, Comuni ed altri enti locali, «nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio», l'adozione dei «provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana», o, ancora, gli artt. 38, 40 e 42, recanti precise funzioni degli enti locali, rispettivamente, in tema di istruzione degli stranieri ed educazione interculturale, di alloggio ed assistenza sociale e, ancora, d'integrazione sociale²⁰. Anche sul piano delle risorse, il T.U. ha dettato una disciplina più attenta alle istanze territoriali, prevedendo la partecipazione al «Fondo nazionale per le politiche migratorie», oltre che dello Stato, anche delle Regioni, delle Province e dei Comuni, sulla base di

¹⁷ Sul tema si rinvia alla puntuale analisi di P. BONETTI, *I profili generali della normativa italiana sugli stranieri dal 1998*, in B. NASCIBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova, 2004, 4 ss.

¹⁸ F. CAMPOMORI, *Le politiche locali*, cit., 426.

¹⁹ Sul cit. art. 9, comma 1, quale fondamento dell'autonomia dell'ente locale anche rispetto alle politiche per l'immigrazione, G. FRANCHI SCARSELLI, *La gestione amministrativa dell'immigrazione extracomunitaria al livello dell'ente locale (e note sull'esperienza del Comune di Bologna)*, in *Reg. e gov. loc.*, n. 1-2, 1995, 107-108.

²⁰ Sulle funzioni amministrative degli enti locali nel T.U., S. CASTELLAZZI, *Le competenze amministrative di Stato, Regioni ed enti locali*, in V. GASPARINI CASARI, *Il diritto dell'immigrazione*, cit., 242-245, che propone una bipartizione tra attività istituzionali (quali la partecipazione del Comune ai Consigli territoriali per l'immigrazione e l'attività finalizzata alla stipula di convenzioni per la gestione dei Centri di permanenza temporanea) ed attività di erogazione dei servizi, comprensiva delle funzioni di anagrafe.

programmi annuali o pluriennali, per la realizzazione d’iniziativa ed attività concernenti l’immigrazione (art. 45).

La centralità del ruolo degli enti locali rispetto alla soddisfazione di molti bisogni della sfera sociale che traspare dalla “Legge Turco-Napolitano” evidenzia l’acquisita contezza del ruolo che gli stessi, in quanto enti a competenza generale, possono svolgere nella gestione dell’immigrazione. Questo approccio risulta confermato non solo dalla coeva riforma Bassanini sul c.d. “federalismo amministrativo” (anticipatoria, a livello ordinario, del principio di sussidiarietà) e dalla Legge n. 328/2000 sul sistema integrato di interventi e servizi sociali, ma anche dalle scelte compiute dal legislatore costituzionale, intervenuto, nel 1999-2001, con la riforma del Titolo V Cost.

4. Immigrazione e sistema delle autonomie dopo la riforma del Titolo V Cost. tra gestione dell’emergenza e politiche d’integrazione

Ispirata dall’obiettivo di accentuare, rispetto al passato, il ruolo del sistema delle autonomie, la Legge cost. n. 3/2001, come è noto, ha profondamente inciso sullo stesso, operando sia sul piano della funzione legislativa sia su quello delle funzioni amministrative.

Rispetto al primo, benché il “nuovo” art. 117, comma 2, Cost. abbia incluso tra le competenze esclusive dello Stato le “materie” «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea» (lett. a) ed «immigrazione» (lett. b), si è già sopra ricordato come il Giudice delle leggi, pur qualificando la disciplina dell’immigrazione «un profilo essenziale della sovranità dello Stato» (sent. n. 250/2010), abbia nel tempo puntualizzato l’effettiva portata di questi titoli, contestualizzandola alla luce della complessiva riforma del Titolo V. La giurisprudenza costituzionale ha così riconosciuto alle Regioni spazi d’intervento sia su profili che lambiscono le competenze esclusive statali sia, soprattutto, su molti aspetti dell’*immigrant policy* riconducibili ai titoli di competenza concorrente o residuale – quali i servizi sociali, l’assistenza sanitaria, l’inserimento scolastico e l’integrazione sociale dei cittadini stranieri²¹ –, legittimando le Regioni ad

²¹ V., innanzi tutto, sentt. nn. 300 e 432/2005, 50/2008, 269 e 299/2010, 61/2011. Su questa giurisprudenza, tra i moltissimi contributi, cfr. A. RUGGERI, C. SALAZAR, “Ombre e nebbia” nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V, in *Quad. reg.*, 2004, 27 ss., P. PASSAGLIA, «Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari: la Corte costituzionale precisa i termini del riparto di competenza (e torna sulla portata delle enunciazioni di principio contenute negli statuti), in *Foro it.*, 2006, I, 351 ss.; più di recente, L. RONCHETTI, *I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle Regioni*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, cit., 29 ss., D. STRAZZARI, *Stranieri regolari, irregolari, “neocomunitari” o persone? Gli spazi di azione regionale in materia di trattamento giuridico dello straniero in un’ambigua sentenza della Corte*, e F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, entrambi in *Le Regioni*, 2011, risp., 1037 ss. e 1086 ss., C. CORSI, *Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale*, in *Dir. imm. e citt.*, n. 2, 2012, 43 ss., e F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell’immigrazione irregolare*, Giuffrè, Milano, 2012, 288 ss.

una fondamentale azione promozionale²², da realizzare anche attraverso un attivo coinvolgimento degli enti locali²³.

Rispetto alle funzioni amministrative, l'art. 118 Cost., come novellato nel 2001, ha costituzionalizzato i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, individuando nel Comune, salvo sussistano esigenze tali da giustificare l'intervento di livelli di governo superiore, l'ente titolare in via generale delle funzioni amministrative²⁴.

Oggetto, negli anni, di approfondite riflessioni di ordine generale, queste novità rilevano, anche dalla particolare prospettiva dell'immigrazione, per l'accresciuta centralità degli enti locali, resa possibile, in concreto, soprattutto dalla legislazione regionale successiva alla riforma. Essa, nel tendere prioritariamente alla realizzazione dell'inclusione sociale ed alla lotta alla discriminazione²⁵, ha infatti concepito gli enti territoriali e, soprattutto, i Comuni, non più quali meri terminali delle politiche regionali ma quali co-protagonisti della relativa elaborazione ed implementazione²⁶. Gli stessi sono stati così riconosciuti titolari di specifiche funzioni, sia in "concorso" con la Regione sia in via esclusiva – come, ad esempio, nella realizzazione dei progetti d'integrazione socio-culturale, nell'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati, nella promozione degli strumenti di consultazione e partecipazione alla vita sociale ed istituzionale dell'ente, nel corretto utilizzo degli strumenti di tutela legale o, ancora, nei servizi di mediazione linguistica e nell'attività di sensibilizzazione sui temi del dialogo interculturale²⁷ – ed hanno permesso il raggiungimento di risultati spesso apprezzabili.

Solo talvolta gli enti territoriali hanno operato scelte di segno diverso, introducendo limitazioni all'accesso a taluni diritti sociali da parte di stranieri non soggiornanti di lungo periodo²⁸. In questi casi, tuttavia, la Corte costituzionale, rispetto a leggi regionali recanti discriminazioni di tale natura, ne ha costantemente dichiarato l'illegittimità (per lo meno con riferimento a norme oggetto preclusive dell'accesso a prestazioni funzionali alla soddisfazione di bisogni primari), mentre l'azione civile anti-discriminazione prevista dall'art. 44 del T.U. ha assicurato la rimozione di

²² Sottolinea questo atteggiamento della giurisprudenza costituzionale, A. GENTILINI, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, cit., 107.

²³ Nella cit. sent. n. 156/2006, in particolare, si è riconosciuto che il legislatore regionale possa affidare agli enti locali compiti istruttori nell'ambito dei procedimenti di richiesta e rinnovo dei titoli di soggiorno e di richiesta di nullata al ricongiungimento familiare.

²⁴ Sul tema, P. BONETTI, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo articolo 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 1121 ss. Sull'allocazione delle funzioni amministrative in tema d'immigrazione, anche, S. CASTELLAZZI, *Il governo locale dell'immigrazione*, in V. GASPARINI CASARI, *Il diritto dell'immigrazione*, cit., 307 ss.

²⁵ Sottolineano questo tratto distintivo della legislazione regionale più recente, F. ABBONDANTE, S. PRISCO, *La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali tra integrazione e rifiuto*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Stabilità dell'Esecutivo e democrazia rappresentativa*, Jovene, Napoli, 2009, 771-772.

²⁶ In questi termini si esprime L. CASTELLI, *Il ruolo degli enti locali*, cit., 169.

²⁷ Sul tema, F. CAMPOMORI, *Le politiche locali*, cit., 421 ss., L. CASTELLI, *op. cit.*, 170.

²⁸ Esprime un giudizio critico sui provvedimenti escludenti, talvolta assunti dagli enti locali, da ultimo, C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018, 19-20.

misure discriminatorie adottate dagli enti locali ostative, per gli stranieri, dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica, alle misure di sostegno economico o, comunque, ad altre misure di assistenza sociale²⁹.

In apparenza coerente rispetto alla riconosciuta centralità dell'azione territoriale è stata, da ultimo, la scelta operata da parte statale di coinvolgere gli enti locali nella gestione dell'accoglienza. Nel dare attuazione alla Direttiva 2013/33/UE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)³⁰, il D.lgs. n. 142/2015 ha infatti definito il ruolo degli enti locali attraverso il relativo coinvolgimento nella rete SPRAR (v. artt. 14 ss.)³¹, che avrebbe dovuto costituire il perno del sistema di accoglienza italiano³².

Rispetto a questo quadro, l'esplosione della crisi migratoria del 2015 ha tuttavia sollecitato il ricorso a soluzioni eccezionali che, pure formalmente previste dalla legislazione vigente, hanno rafforzato il ruolo statale, spesso esercitato attraverso la delega a soggetti economici gestori, e, specularmente, marginalizzato quello degli enti locali, esclusi da responsabilità dirette³³. Gli stessi, talvolta, hanno vissuto come subalterno il proprio contributo, percependo alcune soluzioni rimesse ad autorità statali periferiche come imposizioni. E questa percezione, alimentata dall'esigenza di contenere diffuse resistenze espresse dalle singole comunità, ha altresì condizionato negativamente l'avvio della c.d. "seconda accoglienza", limitando l'adesione volontaria dei Comuni alla rete SPRAR³⁴.

²⁹ Cfr., su alcuni casi di ricorso *ex cit.* art. 44, P. CARROZZA, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 113 ss.; cfr. altresì F. BIONDI DAL MONTE, *Le fonti del diritto dell'immigrazione*, in F. CORTESE, G. PELACANI (a cura di), *Il diritto in migrazione*, cit., 363-366.

³⁰ La stessa Direttiva promuove il coinvolgimento nelle azioni di accoglienza dei migranti delle «comunità locali» (v. Considerando n. 27), confermando l'imprescindibilità della partecipazione dei relativi enti esponenziali nella gestione dell'emergenza.

³¹ Sul ruolo degli enti locali nel D.lgs. n. 142/2015 cfr. S. PENASA, *Enti locali e sistema di protezione: da una accoglienza "di emergenza" a una accoglienza "integrata"? Spunti di comparazione tra Italia e Austria*, in J. WOELK, F. GUELLA, G. PELACANI (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'"emergenza immigrazione". La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 167 ss.; sui Comuni e le Regioni quali protagonisti della c.d. "fase di seconda accoglienza" del richiedente asilo cfr. altresì, nello stesso volume, P. BONETTI, *Accoglienza nell'emergenza: la recente evoluzione*, spec. 155-156.

³² Sul sistema di accoglienza territoriale quale «cuore della riforma», N. MORANDI, G. SCHIAVONE, *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*, in *Dir. imm. e citt.*, n. 3-4, 2015, 88. Sul punto, altresì, P. BONETTI, *Le nuove norme italiane sul diritto di asilo: trattenimento, identificazione e accoglienza dei richiedenti asilo*, in *Studium Iuris*, n. 6, 2016, 718-719.

³³ E. COSTANTINI, *L'impatto dei flussi migratori non programmati sui sistemi locali di assistenza sociale: relazioni tra Enti locali e Terzo Settore*, in *Aut. loc. serv. soc.*, n. 1, 2017, 64.

³⁴ S. PENASA, *L'accoglienza dei richiedenti asilo: sistema unico o mondi paralleli?*, in *Dir. imm. e citt.*, n. 1, 2017, 9, sottolinea, a questo proposito, la «paradossale eterogeneità dei fini» conseguente alla scarsa adesione su base volontaria degli enti locali, determinata dalla circostanza per cui alla mancata partecipazione degli enti locali allo SPRAR consegue comunque il coinvolgimento degli stessi nella gestione di misure straordinarie di accoglienza, le quali, tuttavia, marginalizzano il ruolo delle autonomie rispetto a quello statale, reggendosi su provvedimenti meno partecipati, programmati e condivisi.

Questo approccio, nel tempo, ha determinato un circolo vizioso, che ha impedito e, in parte, ancora impedisce il superamento della situazione emergenziale: la prolungata permanenza dei migranti nei centri assistenziali (i Centri di accoglienza straordinari ed i Centri di prima accoglienza), infatti, non solo acuisce la condizione di disagio di chi ne è ospite ma finisce anche con l'intensificare la percezione d'insicurezza dell'opinione pubblica³⁵, precludendo l'avvio di un percorso di accoglienza diffuso rispetto al quale gli enti locali, attraverso il coinvolgimento del migrante nel relativo sistema di *welfare*, potrebbero invece offrire un contributo fondamentale.

5. Spunti conclusivi

Il rapido esame dell'evoluzione normativa che, a più livelli, ha inciso sul ruolo degli enti territoriali in tema d'immigrazione consente di trarre alcune, per quanto sommarie, considerazioni d'insieme.

Rispetto all'inerzia del legislatore statale, a lungo propenso ad allontanare il problema³⁶ o, comunque, ad intervenire con soluzioni tardive e spesso inadeguate, gli enti territoriali hanno saputo svolgere un ruolo compensativo, sia assicurando in concreto la tutela di diritti fondamentali, esposti al rischio di gravi lesioni, sia sperimentando modelli organizzativi finalizzati alla soddisfazione di bisogni primari ed all'avvio di politiche inclusive. Questo contributo, nel corso degli anni, si è rivelato coerente con il processo di graduale ripensamento del *welfare state*, nel quale il benessere dei cittadini non è stato più considerato una prerogativa dello Stato ma, appunto, una «funzione sociale diffusa», caratterizzata dalla centralità della dimensione locale: è solo nell'ambito di quest'ultima, infatti, che possono consolidarsi legami comunitari e fiduciari utili a promuovere sia il benessere della comunità nel suo complesso sia l'avvio, per il singolo immigrato, di un efficace percorso d'inserimento e di raggiungimento dell'autonomia³⁷.

Rispetto ai primi interventi «pionieristici» di alcuni decenni fa, la cornice normativa definita, anche sul piano costituzionale, a cavallo del secolo ha meglio tracciato il ruolo degli enti locali, valorizzandolo³⁸, ed ha assicurato loro, pur nella relativa inadeguatezza, risorse economiche finalizzate.

³⁵ Sottolinea queste criticità della «segregazione assistenziale» dei migranti M. SAVINO, *La gestione italiana della crisi migratoria: un primo bilancio*, in F. CORTESE, G. PELACANI (a cura di), *Il diritto in migrazione*, cit., 49.

³⁶ Resta attuale l'invito di G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Osservazioni in tema di diritti di libertà e di diritti delle minoranze «storiche» e «non storiche»*, in *Dir. della Regione*, 2002, 197, che, già nei primi Anni Duemila, suggeriva di «riflettere fin dal tempo attuale piuttosto che allontanare il pensiero osservando che si tratta *soltanto* di immigrati stranieri».

³⁷ Cfr., rispetto a questo obiettivo, D. FERRETTI, *Il welfare locale alla prova delle migrazioni. Un'analisi dei progetti Sprar nelle città medie italiane*, in *Aut. loc. serv. soc.*, n. 1, 2017, spec. 96, e S. PENASA, *L'accoglienza dei richiedenti asilo*, cit., 11-13.

³⁸ Sulle autonomie locali quale «snodo di processi estensivi e inclusivi della cittadinanza» S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, tomo IV, Jovene, Napoli, 2008, 2203 ss.

La valorizzazione di queste potenzialità, tuttavia, si è dovuta confrontare con diverse criticità: dapprima, dal 2007-2008, con l'aggravarsi della crisi economica³⁹, che ha imposto la contrazione della spesa sociale e creato le condizioni politiche per scelte legislative di contenuto repressivo (si considerino, a questo proposito, le misure introdotte con il c.d. "Pacchetto sicurezza" di cui alla Legge n. 94/2009); almeno dal 2011, poi, con la crescita esponenziale dei flussi, che, nell'emergenza, ha ulteriormente precarizzato la condizione dello straniero⁴⁰. Entrambi questi fattori, come detto, si sono riflessi negativamente sull'azione degli enti locali, sempre più spesso tenuti ad intervenire non tanto, come in passato, nei confronti di stranieri regolari, ma nei confronti di individui aventi spesso un incerto *status* giuridico. Ciò ha inciso sulle potenzialità del contributo locale, giacché la percezione d'insicurezza determinata dall'emergenza ha favorito un diffuso atteggiamento escludente, condizionato da logiche securitarie di corto respiro⁴¹ che, tuttavia, hanno trovato nei più recenti interventi normativi, quale il D.l. 14/2017⁴², una (forse inaspettata) legittimazione.

Se le caratteristiche assunte dalle recenti migrazioni hanno reso necessario un approccio emergenziale e, conseguentemente, "gerarchico" da parte dello Stato, è tuttavia quanto mai necessario invertire questo *trend*, ricucendo quello "strappo" tra diversi livelli di governo che ha precluso a quelli più prossimi alle singole comunità, pure valorizzati dalle riforme (anche costituzionali) d'inizio millennio, di esprimere le proprie potenzialità. La "normalizzazione" del fenomeno migratorio, ormai strutturale ed irreversibile, sollecita infatti un diverso rapporto tra misure straordinarie ed ordinarie di accoglienza (come, del resto, originariamente stabilito dal cit. D.lgs. n. 142)⁴³, funzionale al consolidamento di quella *multilevel governance*⁴⁴, che, sola, potrebbe

³⁹ Si sofferma sull'impatto della grave crisi economica e sui relativi effetti sull'estensione del sistema di *welfare* nei confronti degli stranieri F. SCUTO, *Le Regioni e l'accesso ai servizi sociali degli stranieri regolarmente soggiornanti e dei cittadini dell'Unione*, in *Dir., imm. e citt.*, n. 1, 2013, 77.

⁴⁰ F. BIONDI DAL MONTE, *Le fonti del diritto dell'immigrazione*, cit., 366 ss., approfondisce il fenomeno della «frammentazione» della condizione giuridica dello straniero, la cui difficoltà ricostruttiva è aggravata dal concorso tanto di una dimensione orizzontale – che preclude la considerazione degli stranieri come un'unica categoria ma determina, al contrario, una pluralità di ulteriori distinzioni interne – quanto di una dimensione verticale, conseguente alla pluralità degli interventi adottati dai diversi livelli di governo coinvolti nella gestione del fenomeno.

⁴¹ Su queste dinamiche, L. BUSCEMA, *Diritti fondamentali del "non cittadino"*, cit., 135 ss.

⁴² Il D.l. 14/2007, recante «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città» (poi convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 48/2017), in particolare, ha ampliato il potere di ordinanza dei Sindaci per il mantenimento della sicurezza urbana, introducendo novità non prive di profili critici sulla condizione (anche) degli stranieri versanti in condizioni di fragilità: cfr. S. PARISI, *Decreto Minniti: i poteri dei Sindaci e una vaga sensazione di Far West*, in *Iacostituzione.info*, 23 marzo 2017.

⁴³ Su questa esigenza, S. PENASA, *L'accoglienza dei richiedenti asilo*, cit., 6.

⁴⁴ F. PALERMO, *Dall'emergenza all'accoglienza attraverso l'integrazione della società. Primi spunti per un'indagine sul ruolo degli enti substatali*, in J. WOELK, F. GUELLA, G. PELACANI (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza*, cit., 11 ss., individua due differenti approcci al fenomeno migratorio, quello «gerarchico-amministrativo» – che pone lo Stato quale ente decisore e gli enti locali quali esecutori di tali decisioni – e quello, appunto, della «*multilevel governance*», che sollecita la collaborazione tra i vari livelli di governo ed il relativo coinvolgimento sia nella formazione delle decisioni sia nella relativa attuazione. Rispetto alle situazioni di emergenza, l'A. evidenzia come la stessa giustifichi l'azione dello Stato, incidendo sul ruolo degli enti locali, donde l'affermazione per cui «lo spazio d'azione (e non di mera esecuzione) per gli enti territoriali in tanto può espandersi in quanto si riduca l'approccio emergenziale al fenomeno migratorio» (p. 13).

contribuire alla definitiva emancipazione degli enti locali da meri esecutori di scelte prese altrove a protagonisti nella soddisfazione dei diritti fondamentali degli stranieri.

Da questa prospettiva, occorre riflettere sulla c.d. “seconda accoglienza”, ripensando innanzi tutto l’adesione degli enti locali allo SPRAR, finora volontaria. E proprio l’esigenza di promuovere l’accoglienza “diffusa” dei migranti rende apprezzabile l’introduzione, a partire dal 2016, di incentivi di diversa natura: *economica*, innanzi tutto, attraverso misure, tra l’altro, per la semplificazione nell’accesso ai finanziamenti e per la relativa stabilità nonché l’incremento della copertura finanziaria dei costi da parte dello Stato, elevata fino al 95% (v. Decreto ministeriale 10 agosto 2016)⁴⁵; *organizzativa*, in secondo luogo, attraverso, ad esempio, lo storno dei posti attivati nello SPRAR dalle quote territoriali destinate all’accoglienza umanitaria (v. Direttiva del Ministro dell’Interno 11 ottobre 2016)⁴⁶.

Il ruolo degli enti locali, tuttavia, potrebbe affermarsi anche sul piano della sperimentazione di nuove soluzioni operative, soprattutto nei confronti delle categorie di migranti più fragili (quali i minori non accompagnati). Nonostante la contingente marginalizzazione del loro ruolo, le amministrazioni comunali mantengono infatti una notevole autonomia nell’organizzazione dei servizi, nell’erogazione delle prestazioni e nelle modalità di collaborazione e interazione con gli altri attori pubblici e privati del territorio⁴⁷, il che potrebbe favorire, a prescindere dall’adesione alla rete SPRAR, interventi d’inclusione sociale, da realizzare, in conformità al principio di sussidiarietà orizzontale, attraverso un ulteriore coinvolgimento del terzo settore⁴⁸.

La promozione di *good practices* potrebbe avvenire, ad esempio, con riferimento alle sfide inclusive dei migranti sul piano della relativa partecipazione politica, rispetto alla quale proprio le autonomie territoriali hanno dimostrato da tempo una maggiore sensibilità rispetto allo Stato, tentando, non senza difficoltà, l’introduzione “dal basso” di strumenti a ciò finalizzati⁴⁹. Nell’esercizio della propria natura di enti a competenza generale, peraltro, sono già nella disponibilità degli enti locali accresciuti spazi d’azione sul piano del coordinamento e della

⁴⁵ Il D.l. n. 193/2016 («Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili»), convertito dalla Legge n. 225/2016, ha incrementato di seicento milioni di euro annui le risorse destinate ai Comuni per le misure urgenti d’accoglienza (art. 12).

⁴⁶ Benché in termini assoluti gli ultimi dati disponibili (aggiornati al 15 luglio 2017) confermino la netta prevalenza sul totale dei migranti (circa 205.000) di quelli ospitati nei CAS (pari a 158.607) rispetto a quelli accolti nelle strutture della rete SPRAR (pari a 31.313), rileva comunque la crescita notevole degli stranieri ospitati da queste ultime strutture, cresciuti, rispetto all’anno 2016, di quasi ottomila unità (v. *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017*, 12).

⁴⁷ In questo senso, F. CAMPOMORI, *Le politiche locali dell’immigrazione*, cit., 440, che già ipotizzava un possibile mutamento del ruolo degli enti locali, «nella direzione di funzioni di coordinamento e di controllo dei propri *partner* esterni, più che di gestione diretta dei servizi».

⁴⁸ Si sofferma su questa prospettiva del «partenariato pubblico-privato» L. BUSCEMA, *Diritti fondamentali del “non cittadino”*, cit., 158; sul tema, altresì, A. LAZZARO, *Enti territoriali, immigrazione e sussidiarietà*, in G. MOSCHELLA, L. BUSCEMA (a cura di), *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero*, Aracne, Roma, 2016, 257 ss.

⁴⁹ Si pensi alle iniziative di alcune Città (Venezia, Cosenza, Ancona, Genova, Forlì) volte a formalizzare nei rispettivi statuti l’estensione dell’elettorato comunale e/o circoscrizionale agli immigrati regolari. Sul tema, L. CASTELLI, *Il ruolo degli enti locali*, cit., 176-182, e, da ultimo, E. LAGANÀ, *La questione aperta dei diritti politici degli “stranieri” (con particolare riguardo al diritto di voto a livello locale)*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza*, cit., 428-431.

valorizzazione delle risorse operanti sul territorio (terzo settore, autonomie funzionali, mondo delle imprese), da realizzare attraverso convenzioni o protocolli che permettano anche una più razionale gestione delle risorse disponibili. Interessanti prospettive, inoltre, si sono ormai da tempo dischiuse sul piano della valorizzazione culturale e linguistica, rispetto alla quale i Comuni, almeno in alcuni contesti a più alta concentrazione d’immigrati, hanno già in parte colmato le lacune normative esistenti, ad esempio nell’impiego delle lingue immigrate nel rapporto tra straniero e pubbliche amministrazioni⁵⁰, definendo soluzioni virtuose e suscettibili di facile mutuazione anche in altri contesti⁵¹. Proprio agendo sul piano dell’informazione, gli enti territoriali potrebbero contribuire in modo determinante all’accessibilità dei servizi, promuovendo le condizioni necessarie per la relativa fruibilità da parte degli immigrati⁵².

Le potenzialità di questo rinnovato ruolo “politico” degli enti locali sono subordinate a molte variabili, in parte connesse anche alla diversa sensibilità su questi temi di chi è chiamato ad amministrarli – foriera, tra l’altro, di generare irragionevoli differenziazioni della condizione giuridica dello straniero sulla base del diverso territorio d’insediamento – e, a monte, delle stesse comunità amministrate, il cui atteggiamento inclusivo costituisce una condizione essenziale per il successo di ogni intervento di *immigrant policy*. In un contesto di persistente crisi economica, di scarsità delle risorse e di conseguente diffusa intolleranza verso l’“altro”, resta quindi imprescindibile un costante investimento sul piano culturale, che, a tutti i livelli, favorisca l’interiorizzazione dell’immigrazione e dell’inclusione degli stranieri non solo come problema ma anche come risorsa suscettibile, nel medio e lungo termine, di arricchire il contesto d’accoglienza.

⁵⁰ Interessanti esemplificazioni di queste *good practices* sperimentate a livello comunale sono indicate da P. BONETTI, S. TROILO, *L’uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, in P. CARETTI, G. MOBILIO (a cura di), *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica*, Giappichelli, Torino, 2016, 149 ss.

⁵¹ A tal fine, le moderne tecnologie informatiche offrono strumenti efficaci e di agevole accesso anche sul piano dei costi, quali il «Portale Integrazione Migranti», attivo dal 2012: su questo strumento, funzionale alla “rappresentazione” della *governance* multilivello, S. CONGIA, *La governance multilivello per le politiche d’integrazione*, in L. RONCHETTI (a cura di), *La Repubblica e le migrazioni*, Giuffrè, Milano, 2014, 100-102.

⁵² Insiste, da ultimo, sull’importanza della disponibilità d’informazioni per gli immigrati quale snodo essenziale per la piena garanzia dei servizi e della loro accessibilità, L. BUSATTA, *Il diritto alla salute e l’accesso alla giustizia dei migranti nel sistema dell’accoglienza straordinaria*, in J. WOELK, F. GUELLA, G. PELACANI (a cura di), *Modelli di disciplina dell’accoglienza*, cit., 212-214.