

La precarietà giuridica ed esistenziale delle persone straniere in Italia

Arianna Carminati*

THE LEGAL AND EXISTENTIAL PRECARIOUSNESS OF MIGRANTS IN ITALY

ABSTRACT: The article analyzes the impact of Italian migration policies on the legal, existential, and health conditions of foreign nationals, highlighting how legal fragmentation and administrative practices generate structural insecurity and inequalities in access to fundamental rights. Using the framework of the social determinants of health, it underscores how precarious legal status—shaped by political choices, arbitrary classifications, and restrictive mechanisms of entry and residence—negatively affects migrants' physical and psychological well-being. The exclusion from, or conditional access to, social rights—particularly the right to health and stable employment—exposes migrants to systemic vulnerability, marginalization, and exploitation. This resulting “legal poverty” emerges not only as a limitation of self-determination but also as a concrete risk factor for individual and collective health.

KEYWORDS: Migration status; Legal precariousness; Institutional discrimination; Social determinants of health; Existential vulnerability

ABSTRACT: L'articolo analizza l'impatto delle politiche migratorie italiane sulla condizione giuridica, sociale e sanitaria degli immigrati extra UE, evidenziando come la frammentazione normativa e le prassi amministrative generino insicurezza strutturale e disuguaglianze nel godimento dei diritti fondamentali. Attraverso il paradigma dei determinanti sociali della salute, viene messo in luce come lo *status* giuridico precario — prodotto da scelte politiche irragionevoli, classificazioni arbitrarie, e meccanismi restrittivi di ingresso e permanenza — condizioni negativamente il benessere psicofisico dei migranti. L'esclusione o l'accesso condizionato ai diritti sociali, in particolare al diritto alla salute e a un'occupazione regolare, li espone a forme di vulnerabilità sistemica, marginalizzazione e sfruttamento. La “povertà giuridica” che ne deriva ostacola la possibilità di condurre una vita libera e autonoma, configurandosi essa stessa come uno specifico fattore di rischio per la salute, sia individuale che collettiva.

PAROLE CHIAVE: status migratorio; precarietà giuridica; discriminazione istituzionale; determinanti sociali della salute; vulnerabilità esistenziale

SOMMARIO: 1. L'elemento giuridico come determinante di salute della popolazione immigrata in Italia – 2. La parcellizzazione e la gerarchizzazione dello *status* migratorio – 3. La costruzione normativa di una condizione di

*Professoressa Associata di Diritto Costituzionale e Pubblico, Università degli Studi di Brescia. Mail: arianna.carminati@unibs.it. Contributo sottoposto a referaggio anonimo.



insicurezza esistenziale – 4. Prassi amministrative e discriminazione istituzionale – 5. Le molteplici ricadute della “povertà giuridica” sulla salute delle persone migranti.

1. L'elemento giuridico come determinante di salute della popolazione immigrata in Italia

Secundo i dati Istat, al 31 dicembre 2023 i cittadini non comunitari residenti in Italia con regolare permesso di soggiorno ammontavano a oltre 3 milioni e 600mila¹. Nello stesso anno sono stati rilasciati 330.730 nuovi permessi sulla base dei diversi titoli di soggiorno, con una diminuzione sensibile (-26,4%) rispetto al 2022². A calare sono stati soprattutto i permessi di soggiorno rilasciati per motivi di lavoro, in seguito all'esaurimento degli effetti della misura di regolarizzazione adottata durante l'emergenza sanitaria da Covid-19, col d.l. 34 del 2020³.

Va altresì notato che circa i due terzi dei cittadini non UE attualmente residenti in Italia sono titolari di un permesso di soggiorno di lungo periodo, contro circa 1 milione e 400 mila persone il cui permesso deve invece essere periodicamente rinnovato.

A questi numeri va aggiunta una quota – solo stimabile – di immigrati irregolari presenti sul territorio, pari attualmente a circa 300 mila persone, ovvero il 5,6% del totale degli stranieri soggiornanti⁴.

¹ Si v. il report *Cittadini non comunitari in Italia. Anno 2023*, in https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/10/REPORT-CITTADINI-NON-COMUNITARI_Anno-2023.pdf, 3 ottobre 2024. Il report evidenzia che nel corso del 2023 i cittadini non comunitari con regolare permesso di soggiorno in Italia sono diminuiti di circa il 3%, passando da 3.727.706 di inizio anno a 3.607.160 alla fine. Va per di più tenuto conto del fatto che i numeri complessivi comprendono anche i bambini stranieri nati in Italia che non acquisiscono immediatamente la cittadinanza, e quindi la quota di stranieri non varia, annualmente, soltanto in relazione ai nuovi ingressi. Lo sottolineano F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Diritto e immigrazioni. Percorsi di diritto costituzionale*, Bologna, 2022, 51. La natalità delle famiglie di origine straniera, in ogni caso, è progressivamente calata, arrivando a circa 50 mila nati nel 2023. D'altro canto, la riduzione della presenza straniera è in parte determinata anche dall'acquisizione della cittadinanza italiana per residenza, per matrimonio e per trasmissione da parte degli immigrati residenti (L. ZANFRINI, N. PASINI (a cura di), *30° Rapporto sulle migrazioni 2024*, Fondazione ISMU ETS, febbraio 2025, 20 s.).

² Sembrerebbe così arrestarsi, come è stato evidenziato, «la biennale fase di riallineamento fisiologico delle presenze regolari di cittadini non Ue nel Paese, seguita al brusco calo del 2020 (-242.000 e -6,7%) connesso all'avvento della pandemia da Covid» (L. DI SCIULLO, *L'insostenibile volatilità del permesso di soggiorno. I non comunitari regolarmente presenti a inizio 2024*, in Centro studi e ricerche IDOS, *Dossier statistico immigrazione 2024*, Roma 2024, 108).

³ La misura alla quale si fa riferimento è quella introdotta dall'art. 103 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (cd. *Decreto Rilancio*), che ha consentito, durante l'emergenza Covid-19, di sanare rapporti di lavoro irregolari nei settori dell'agricoltura, del lavoro domestico e dell'assistenza alla persona, nonché di richiedere un permesso temporaneo per cittadini stranieri con permesso di soggiorno scaduto. La misura si inserisce nel quadro delle regolarizzazioni straordinarie previste dalla legislazione italiana (v. *infra* § 2). Per un'analisi critica del provvedimento e del suo impatto sulla massa dei lavoratori immigrati “clandestini”, si v. M.T. AMBROSIO, *Il lavoro degli immigrati durante e dopo la pandemia*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 1, 2020, 183 ss.; W. CHIAROMONTE, M. D'ONGHIA, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3, 2020, 1 ss.

⁴ G.C. BLANGIARDO, *Il quadro delle presenze e la loro evoluzione*, in L. ZANFRINI, N. PASINI, cit., 17. Secondo le medesime stime, gli stranieri in condizione di irregolarità sarebbero diminuiti di circa 200 mila unità negli ultimi anni, confermando una tendenza costante a partire dal 2019. In precedenza, al contrario, si era registrato un marcato incremento delle persone prive di titolo di soggiorno, a seguito dell'abolizione della cosiddetta protezione umanitaria da parte del d.l. 113 del 2018, solo parzialmente compensata dall'introduzione di nuovi permessi.



La presenza stabile di popolazione immigrata sul nostro territorio, che ormai perdura da alcuni decenni, ha inoltre determinato un costante aumento dei cittadini naturalizzati di origine straniera che nel 2023 ha interessato più di 200mila persone, divenute italiane principalmente per motivo di residenza (quasi 78mila) o per trasmissione dello *status* di cittadino ai figli minori da parte di genitori a loro volta naturalizzati (oltre 59mila)⁵.

Di fronte a questo scenario, la componente straniera della popolazione residente non può più essere letta come un fenomeno transitorio, avendo invece assunto una dimensione strutturale dell'Italia contemporanea⁶, che si è trasformata, ormai da tempo, in una società multietnica e composita⁷ della quale fanno parte in modo stabile persone e famiglie immigrate – da una o più generazioni – che provengono da molteplici Paesi e da diversi continenti.

L'intento di questo contributo è quello di mettere in relazione gli aspetti giuridici di *governance* del fenomeno migratorio con talune delle loro implicazioni sociali, in particolare con riferimento alle ricadute che essi producono, o possono produrre, sulle condizioni di salute di una fascia della popolazione così ampia e internamente diversificata. In questa prospettiva, è utile richiamare quanto emerso negli studi sulla salute dei migranti, che evidenziano con particolare chiarezza il nesso tra salute e condizioni economiche, politiche e socioculturali del contesto di vita⁸. L'analisi sarà perciò condotta adottando il paradigma dei determinanti sociali della salute⁹, riconoscendo – in linea con la letteratura internazionale – la rilevanza dello *status* giuridico come uno dei fattori sistemici in grado di influire in modo significativo sul benessere psico-fisico delle persone¹⁰. Ci si concentrerà in particolare sulle situazioni di vulnerabilità – fisica e psichica – alle quali risulta essere particolarmente esposta la popolazione immigrata a causa dell'incertezza esistenziale prodotta da un sistema giuridico che, prima di

⁵ *Cittadini non comunitari in Italia. Anno 2023*, cit., 6.

⁶ Cfr. M. COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, Carocci, 2018, che ripercorre in modo documentato la storia del fenomeno migratorio in Italia, offrendo una ricostruzione che smentisce la rappresentazione ricorrente dell'immigrazione come fenomeno eccezionale o emergenziale. Come si fa notare, tanto la popolazione straniera, quanto quella di origine straniera divenuta italiana, hanno avuto e avranno in futuro «un ruolo da protagonisti negli scenari demografici» del nostro Paese (CNEL ONC, *Cittadini stranieri in Italia. Indagine statistico-demografica*, Rapporto ONC 2024, Dicembre 2024, 7).

⁷ L. ZANFRINI, N. PASINI, *Trent'anni dopo: un'agenda di ricerca (ancora) al servizio della collettività*, in N. PASINI, L. ZANFRINI (a cura di), cit., 8.

⁸ V. REDINI, F.A. VIANELLO, *Il dibattito socio-antropologico sulla salute delle e dei migranti*, in *Mondi Migranti*, 3, 2020, 24.

⁹ Nella dottrina italiana si v. A. RINALDI, M. MARCECA, *I determinanti sociali della salute: che cosa sono e come influenzano la nostra salute?*, in *Riflessioni sistemiche*, 16, 2017, 104 ss.

¹⁰ Nel Rapporto finale della Commissione istituita dall'OMS sui Determinanti Sociali della Salute (COMMISSION ON SOCIAL DETERMINANTS OF HEALTH, *Closing the Gap in a Generation: Health Equity through Action on the Social Determinants of Health*, WHO/IER/CSDH/08.1, 2008, 24), si sottolinea il fatto che ogni sforzo teso a ridurre le disuguaglianze con riferimento alla salute, «will involve changing the distribution of power within society and global regions, empowering individuals and groups to represent strongly and effectively their needs and interests and, in so doing, to challenge and change the unfair and steeply graded distribution of social resources (the conditions for health) to which all, as citizens, have claims and rights». Cfr. M. MARMOT, *The Health Gap: The Challenge of an Unequal World*, Londra, 2015, 1313, il quale rileva che «The perspective of the 'causes of the causes' recognizes that advantage and disadvantage are [...] closely linked with race, largely because of widespread and institutional discrimination». Si v. inoltre, L.O. GOSTIN, J.T. MONAHAN, J. KALDOR, M. DEBARTOLO, E.A. FRIEDMAN, K. GOTTSCHALK, et al., *The legal determinants of health: harnessing the power of law for global health and sustainable development*, in *The Lancet*, 393, 2019, 1857 ss.

coinvolgerla *pleno iure* nella comunità politica, tende a precarizzarla, a discriminarla, a escluderla, a estrometterla, e persino a criminalizzarla o a rinchiuderla, attraverso varie forme di detenzione amministrativa.

Tale impostazione normativa genera un impatto negativo sulla salute di una parte significativa ma poco tutelata della collettività, al punto che l'attuale disciplina dell'immigrazione potrebbe essere considerata di per sé una causa specifica di malessere o di malattia, con effetti rilevanti tanto sui singoli quanto su interi gruppi sociali¹¹. Alla luce di ciò, ogni serio tentativo di migliorare la salute della popolazione immigrata, in quanto parte integrante della salute collettiva, dovrebbe interrogarsi su come il *diritto dell'immigrazione* – già solo per il fatto di essere stato enucleato come ambito speciale dell'ordinamento – contribuisca a consolidare, oppure ad attenuare, tale condizione di vulnerabilità materiale e psicologica¹².

2. La parcellizzazione e la gerarchizzazione dello *status* migratorio

La condizione giuridica degli stranieri in Italia, osserva la dottrina, si presenta frammentata in una molteplicità di categorie, a ciascuna delle quali corrisponde «un determinato “pacchetto” di diritti/prestazioni»¹³. Tale frammentazione è unicamente frutto di scelte normative, e di diverse stratificazioni legislative, laddove il testo della Costituzione contemplava un'unica figura di riferimento, identificata dall'art. 10 Cost. come «lo straniero»¹⁴.

Le ulteriori classificazioni previste dall'ordinamento, oltre alla *summa divisio* tra cittadini europei e extraeuropei¹⁵, si fondano su diversi elementi: i motivi della presenza sul territorio, che portano a distinguere essenzialmente i migranti “economici” dai rifugiati; l'autonomia della singola posizione giuridica o la sua dipendenza dai legami familiari; la durata della residenza; la regolarità del soggiorno, che dà luogo alla categoria dei cosiddetti “clandestini”¹⁶. A queste distinzioni si aggiunge anche un fattore che esula dalla sfera individuale e attiene ai rapporti fra l'Italia e il Paese (extra UE) di provenienza della persona migrante: in via normativa – anche evocando il principio di reciprocità¹⁷ – ovvero

¹¹ In senso analogo, C. DI CARLUCCIO, *Migrazioni e diseguaglianze di salute: alla ricerca di un lavoro dignitoso tra paradossi regolativi e trappole occupazionali*, in questa Rivista, 4, 2023, 103, la quale individua nel fenomeno migratorio, complessivamente considerato, un determinante della salute «a causa di una molteplicità di componenti riconducibili al “contesto” in cui il migrante si trova a vivere e a lavorare, che finiscono per esporlo a condizioni pregiudizievoli per la sua integrità psico-fisica». Fra questi, l'A. identifica anche lo svantaggio socio-economico derivante dalla posizione giuridica riservata agli immigrati.

¹² L. CALAFÀ, V. PROTOPAPA, *Logiche interdisciplinari e salute dei migranti*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2021, 108.

¹³ F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *op. cit.*, 169. Sul punto si v. anche F. CORTESE, *La difficile “classificazione” dei migranti*, in M. SAVINO (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive*, Napoli, 2017, 141 ss.

¹⁴ C. SALAZAR, *Lo “statuto costituzionale dello straniero” e il diritto d'asilo*, in *consultaonline.it*, 2021, 338.

¹⁵ C. SALAZAR, *op. cit.*, 338.

¹⁶ Propone una schematizzazione dei non-cittadini articolata in quattro gruppi principali (europei, extra-UE, apolidi e titolari di protezione speciale) con ulteriori sottodistinzioni all'interno delle categorie dei cittadini extra-UE e dei richiedenti protezione, cui fa seguire una classificazione dei diritti riconosciuti a ciascuno di essi, E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, XV, Torino, 158 ss.

¹⁷ Il principio di reciprocità risale all'art. 16 disp. prel. cod. civ. e, secondo alcuni, sarebbe stato superato dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Ciò vale certamente per quanto riguarda i diritti fondamentali,

in via di fatto, nella prassi amministrativa, la condizione giuridica dello straniero può essere più o meno favorevole a seconda della sua nazionalità¹⁸.

L'assegnazione di un individuo ad uno degli *status* "legali" previsti dalla normativa vigente – ad esclusione, quindi, della situazione di "clandestinità"¹⁹ – è di volta in volta definita attraverso procedure amministrative che sono dirette all'accertamento dei requisiti richiesti per essere inquadrati dentro una specifica categoria giuridica, alla quale si accompagna il riconoscimento del corrispondente titolo di soggiorno (ovvero il suo rifiuto). È inoltre possibile ordinare gerarchicamente tali titoli, in quanto associati a un ventaglio più o meno ampio di diritti e di tutele, fino all'apice del conferimento della cittadinanza e dunque dell'ingresso *pleno iure* nella comunità politica.

Questo approccio classificatorio col quale viene catalogata e suddivisa la popolazione straniera presente sul territorio italiano o alla frontiera, si presta, invero, a diverse critiche²⁰.

Anzitutto, il tentativo di ricondurre a differenti sottotipi giuridici le persone di origine extra-UE che desiderano vivere temporaneamente o stabilmente nel nostro Paese, nella speranza di realizzare progetti di vita che sono loro preclusi nei Paesi di provenienza, appare essere in larga misura arbitrario. Nella maggior parte dei casi, infatti, si tratta di esperienze profondamente assimilabili fra loro in quanto accomunate dalla necessità di fuggire da condizioni di sofferenza, insoddisfazione o privazione²¹. Il comune denominatore della scelta migratoria è sussumibile in una forma di auto-

come ricorda B. NASCIMBENE, *La capacità dello straniero: diritti fondamentali e condizione di reciprocità*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 4, 2011, 319. Si v. inoltre M.C. LOCCHI, *La reciprocità nel trattamento giuridico degli stranieri extracomunitari: storia travagliata di un principio controverso*, in *Nuove Autonomie*, 2-3, 2006, 481 ss. Anche il Testo Unico sull'Immigrazione (d'ora in poi TU Imm), invero, richiama espressamente la reciprocità fra Stati fin dall'art. 2, a completamento del principio del pari godimento dei diritti civili attribuiti al cittadino italiano da parte degli stranieri regolarmente soggiornanti. In senso critico, cfr. V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in *Annuario 2009 dell'AIC, Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale (Cagliari, 16-17 ottobre 2009)*, Napoli, 2010, 3 ss. il quale evidenzia che si tratta di un «tipico criterio del classico diritto internazionale, inteso come ordinamento che regola i rapporti fra gli Stati: l'individuo, per questo diritto, è solo un "riflesso" dello Stato di appartenenza». Per questo, il principio di reciprocità «ha senso quando si parla di rapporto fra Stati, mentre non dovrebbe avere alcun ruolo quando si parla di diritti dei singoli, cittadini di uno o di altro Stato». Al di là del principio di reciprocità, la sussistenza di relazioni tra l'Italia e il Paese di provenienza del singolo può addirittura incidere sulle libertà fondamentali, in quanto ad esempio la durata massima dei trattenimenti nei CPR è condizionata dalla circostanza che «lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri» (art. 6, comma 3-bis, d. lgs. n. 142 del 2015).

¹⁸ Da ultimo, l'articolo 1-bis, comma 1, della legge n. 91 del 1992 – introdotto dalla legge n. 74 del 2025 – prevede la possibilità di ingresso e soggiorno per lavoro subordinato, al di fuori del sistema delle quote annuali, per gli stranieri oriundi discendenti da cittadini italiani e in possesso della cittadinanza di uno degli Stati interessati da significativi flussi migratori in uscita dall'Italia. L'elenco di tali Stati sarà individuato con apposito provvedimento governativo.

¹⁹ E. BETTINELLI, *Il clandestino: persona senza status?*, in M. D'AMICO, B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2012, 127 ss.

²⁰ F. CORTESE, *op. cit.*, 144.

²¹ Gli studi sociologici distinguono le cause della migrazione in *push* e *pull factors*, ossia fattori (di ordine economico, culturale, politico, di sicurezza e, sempre più spesso, ambientali) che spingono le persone a lasciare il proprio Paese, ovvero fattori che le attraggono verso un determinato Paese straniero, a seconda che prevalga la considerazione delle difficoltà vissute o delle opportunità che si prospettano (cfr. E.S. LEE, *A theory of migration*, in *Demography*, 1, 1966, 47 ss.). La *push and pull theory* si espone tuttavia alla critica di offrire una lettura troppo lineare e deterministica dei fenomeni migratori, e perciò incapace di rendere conto della loro complessità e delle

deportazione²², non volontariamente decisa, ma resa di fatto necessaria da un ordine internazionale strutturalmente iniquo. Si tratta di una condizione di partenza generale e condivisa – pur con differenze di gravità – che sfugge alla rigida tassonomia normativa²³.

Proprio per questa ragione, l'arbitrio si fa più marcato se lo "smistamento" all'interno del gruppo migratorio, fra i richiedenti asilo²⁴, da un lato, e i migranti "economici", dall'altro lato, avviene negli *hotspot* di frontiera, sulla base di una prima ricognizione sommaria del *background* di chi è giunto al confine col nostro Paese²⁵. Da questa suddivisione, poi, dipendono immediatamente pesanti conseguenze²⁶, vale a dire l'assegnazione dei migranti "economici" alla categoria giuridica degli irregolari

interconnessioni tra i diversi fattori in gioco (N. VAN HEAR, O. BAKEWELL, K. LONG, *Push-pull plus: reconsidering the drivers of migration*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(6), 2017, 927 ss.). Ad ogni modo, gli attuali fenomeni migratori sono principalmente causati dalle condizioni di vita di partenza più che dalle prospettive di emancipazione che si immaginano nel Paese di arrivo. A dimostrarlo è il fatto che, nella maggior parte dei casi, nemmeno i pericoli e le sofferenze connessi al viaggio, né le difficoltà che attendono i migranti una volta giunti a destinazione, si rivelano deterrenti efficaci (C. SICCARDI, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, Napoli, 2021, 28 ss.).

²² E. VITALE, *Ius migrandi. Figure di erranti al di qua della cosmopoli*, Torino, 2004.

²³ Come nota C. SICCARDI, *op. cit.*, 28, i *migration studies* evidenziano, con approccio multidisciplinare, che le cause delle migrazioni sono «varie, complesse, molteplici e fra loro intersecabili». In senso analogo A. PITINO, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano. Profili attuali della parità di trattamento con i cittadini tra Stato, autonomie e Unione europea*, Torino, 2018, 7.

²⁴ A sua volta, la categoria di soggetti che viene fatta rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 10, comma 3, Cost. si scompone in diversi sottotipi: i rifugiati, previsti dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 (ratificata con la legge n. 722 del 1954); i titolari di protezione sussidiaria, di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 251 del 2007 (in attuazione della c.d. direttiva qualifiche 2004/83/CE); i titolari di protezione speciale, di cui all'art. 19 del TU Imm. In argomento, *ex multius*, si v. M. NICOLINI, C. PANZERA, *Asilo*, in C. PANZERA, A. RAUTI (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Napoli, 2020, 17 ss.; C. PANZERA, *Il diritto d'asilo. Profili costituzionali*, Napoli, 2020.

²⁵ C. SICCARDI, *op. cit.*, 246. Si noti che se la richiesta di protezione avviene in un secondo momento, quando il migrante sia già trattenuto presso un CPR in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di respingimento o di espulsione, spetta al questore valutare se proseguire la detenzione amministrativa, in attesa dell'esame della domanda, se ravvisi (imprecisati) «fondati motivi» per ritenere che essa sia stata presentata «al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione» (art. 6, comma 3, d. lgs. n. 142 del 2015). Sulla procedura si è pronunciata la Corte costituzionale con la sent. n. 212 del 2023, che ha giudicato inammissibile – per incompleta ricostruzione del quadro normativo – la questione della durata del trattenimento del richiedente asilo "secondario" e del rispetto dei termini per la convalida in rapporto all'art. 13 Cost. Nonostante l'esito, la decisione merita attenzione nella parte in cui la Corte riconosce che i termini massimi dei trattenimenti disposti in via preventiva possono in concreto «prolungarsi indefinitamente, anche a causa di prassi applicative distorte». A commento si v. P. RAFAIANI, *Tempi del trattenimento e "prassi applicative distorte": la Corte costituzionale "sfiora" la disciplina della detenzione amministrativa dei migranti. Nota a Corte cost., sentenza n. 212 del 2023*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2024, 270 ss. il quale evidenzia come, sia pure in un *obiter*, «la giurisprudenza costituzionale concede rilievo argomentativo al diritto vivente "amministrativo" che si produce nelle procedure del trattenimento» e che può pregiudicare l'effettiva tutela delle libertà fondamentali, a partire dalla libertà personale. Sulla distinzione tra richiedente asilo «in senso sostanziale», il quale abbia manifestato la volontà di chiedere protezione, e richiedente asilo «in senso formale», la cui domanda sia stata recepita e formalizzata dall'autorità competente, nonché sulla necessità di ricongiungere le due condizioni per evitare situazioni di "limbo giuridico", si v. Corte Cass., I sez. civ., n. 32763 del 16 dicembre 2024.

²⁶ I punti *hotspot* assumono un ruolo polivalente, poiché al loro interno si concentrano tutte le procedure necessarie per l'inquadramento dei migranti nel cosiddetto "doppio binario", che può condurre alternativamente all'avvio della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale oppure alle operazioni di

che, come tali, sono subito respingibili in quanto illegalmente presenti alla frontiera. Per gli altri, si apre la procedura di verifica dei requisiti per l'applicazione degli istituti attuativi dell'art. 10, comma 3, Cost., che impedisce l'espulsione – ma non la sottoposizione a forme di detenzione amministrativa²⁷ – almeno fino alla decisione sulla domanda di protezione²⁸.

A partire da questa divaricazione iniziale, si consolida e prende forma la rappresentazione negativa dei migranti “economici” – percepiti come soggetti potenzialmente “predatori” delle opportunità di lavoro

rimpatrio. Sul punto G. FELICI, M. GANCITANO, *La detenzione dei migranti negli hotspots italiani: novità normative e persistenti violazioni della libertà personale*, in *Sistema penale*, 1, 2022, 48.

²⁷ In entrambi i casi, lo straniero è soggetto a forme di restrizione della libertà personale — mediante trattenimento nei CPR o nelle stesse strutture *hotspot* — che, in quanto tali, devono essere necessariamente convalidate dall'autorità giudiziaria (sulla discutibile competenza del giudice di pace v. però A. CAPUTO, L. PEPINO, *Giudice di pace e habeas corpus dopo le modifiche al testo unico sull'immigrazione*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3, 2004, 13 ss.) In argomento si rinvia al contributo di L. MASERA, in questa Rivista, che sottolinea il paradosso, per certi versi, di un trattamento peggiore riservato proprio ai richiedenti protezione internazionale rispetto ai migranti “economici” irregolari. In ogni caso, si tratta di situazioni che comportano una condizione di privazione e isolamento particolarmente gravosa, e che di fatto ostacola l'esercizio effettivo dei diritti, a partire da quello di difesa, che «è spesso impedito dalla natura dei luoghi e dalle condizioni di trattenimento» (così F. VASSALLO PALEOLOGO, *Approccio Hotspot in Italia ed “habeas corpus” delle persone migranti*, in *giustiziainsieme.it*, 3 febbraio 2023). In argomento cfr. anche A. MANGIARACINA, *Una “nuova” forma di detenzione per l'identificazione dei migranti*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2, 2017, 589 ss.; D. LOPRIENO, *Il trattenimento dello straniero alla luce della l. n. 132 del 2018*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2019, 30; E. VALENTINI, *Detenzione amministrativa dello straniero e diritti fondamentali*, Torino, 2018, 225 ss.

²⁸ In questo quadro, si segnala il regime di particolare tutela riservato ai minori stranieri non accompagnati, che non possono essere né respinti né espulsi, e per i quali l'ordinamento prevede la nomina di un tutore e l'attivazione di specifici servizi di accoglienza e integrazione. Si v. E. CUKANI, *Minori stranieri non accompagnati (diritti dei)*, in A. RAUTI, C. PANZERA (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, cit., 454 ss. e il Dossier del servizio studi di Camera e Senato, *Minori stranieri non accompagnati. Quadro giuridico europeo e nazionale*, in <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/testi/AC0190.htm>, 19 ottobre 2023). Sul controllo operato dalla Corte EDU per assicurare misure di tutela specifiche ai minori non accompagnati, in quanto soggetti particolarmente vulnerabili, a prescindere da ogni considerazione sulla legalità dell'ingresso o del soggiorno, si v. E. CELORIA, *L'Italia nuovamente condannata a Strasburgo per il trattamento dei minori stranieri non accompagnati*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2024, 218 ss. Resta tuttavia problematica la fase preliminare di accertamento della minore età — e, in particolare, della condizione di minore ultra-sedicenne, che, ai sensi del d.l. n. 33 del 2023, può comportare il collocamento in un centro di prima accoglienza o, eccezionalmente, in un CAS per adulti (A. RAUTI, *I diritti dei minori stranieri non accompagnati e la logica dell'emergenza*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 1, 2024, 256 ss.). Tale accertamento si basa spesso su criteri incerti e disomogenei, il cui esito può compromettere l'accesso alle tutele previste dall'ordinamento e condurre a una gestione inadeguata del caso. Si tratta inoltre di procedure che dovrebbero consentire il ricorso a interventi medico-sanitari invasivi (quali quelli radiologici) solo come *extrema ratio*, ma che viceversa sono praticati in via ordinaria. Su tali aspetti si v. le critiche formulate dal Gruppo di lavoro minori migranti della Società italiana di medicina delle migrazioni, *Le novità legislative in tema di accertamento dell'età dal punto di vista medico*, in *Minori e giustizia*, 1, 2024, 42 ss.

e del nostro sistema sociale²⁹ — e si legittima la criminalizzazione della migrazione economica³⁰, che viene facilmente associata a fenomeni di illegalità, devianza e “prepotenza”³¹.

Nel sistema italiano, non è previsto un titolo di ingresso che consenta semplicemente di cercare lavoro: si può entrare legalmente solo se si dispone già di un’offerta lavorativa. Di fatto, la prima etichetta che viene normalmente attribuita al migrante “economico” che non possa beneficiare di un ricongiungimento familiare³² e che si tratti nel territorio dello Stato — allo scadere di un visto turistico usato per il primo ingresso, o nonostante sia stato raggiunto da un provvedimento di respingimento alla frontiera o di espulsione — è quella di “clandestino”³³. Ciò accade perché l’accesso legale al mercato del lavoro è subordinato a un sistema formalmente regolato, ma nella pratica «farraginoso ed irrealistico»³⁴. Per ottenere un regolare visto per motivi di lavoro, si deve infatti attendere l’emanazione del cosiddetto decreto flussi, con cui il Governo definisce annualmente il numero di ingressi consentiti. Spetta poi al potenziale datore di lavoro in Italia presentare una richiesta di quota all’interno di una vera e propria “gara”, e, solo in caso di accoglimento, l’amministrazione rilascia un nulla osta da trasmettere al consolato italiano nel Paese d’origine dello straniero, affinché quest’ultimo possa richiedere il visto e poi ottenere, alla sottoscrizione del contratto, il permesso per motivi di lavoro³⁵.

²⁹ Sulla distorsione percettiva del fenomeno migratorio nel discorso pubblico, spesso alimentata da retoriche nazionaliste e da falsi stereotipi — che esasperano il nesso tra immigrazione, insicurezza e declino sociale — si v. W. CHIAROMONTE, *L’ingresso per lavoro: l’irrazionalità del sistema e le sue conseguenze al tempo delle fake news e della retorica nazionalista*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent’anni di politiche e legislazione sull’immigrazione in Italia*, Milano, 2020, 230 ss.

³⁰ A. CAVALIERE, *Le vite dei migranti e il diritto punitivo*, in *Sistema penale*, 4, 2022, 48.

³¹ S. MARIOTTA, M. D’ANDREA, *Il diritto di migrare: itinerari socio-giuridici e contraddizioni nella dicotomia tra migranti «economici» e richiedenti protezione internazionale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2018, 248. Tale distinzione è stata, in un certo senso, assecondata anche dalla giurisprudenza costituzionale, come dimostra la sentenza n. 5 del 2004, relativa alla repressione penale dell’inottemperanza all’ordine di allontanamento del questore. In quella decisione, la Corte costituzionale ha ritenuto legittima la fattispecie penale del mancato rispetto dell’ordine del questore di lasciare il territorio nazionale, salvo giustificato motivo, affermando che non può essere riconosciuta efficacia di per sé scriminante alle esigenze riconducibili alla condizione del “migrante economico”, anche qualora espressive di istanze in sé legittime (Corte costituzionale, sent. n. 5 del 2004, § 2.2. del Considerato in diritto).

³² A marzo 2024, i permessi per motivi familiari ammontavano al 44,6% del totale dei motivi di soggiorno, mentre i permessi per motivi di lavoro (dipendente, stagionale e autonomo) raggiungevano il 40,4% del totale. I titolari di permesso per asilo o protezione, invece, erano del 6,8%. Si v. CARITAS ITALIANA E FONDAZIONE MIGRANTES, *XXXIII Rapporto immigrazione 2024*, Todi (PG), 2024. La preponderanza dei permessi per motivi familiari si spiega per l’esiguità delle quote di ingresso periodicamente fissate — non sempre, peraltro con cadenza annuale — con i decreti flussi.

³³ La chiusura delle vie di accesso all’immigrazione legale per motivi economici ha contribuito ad alimentare un uso strumentale, ma spesso inevitabile, della protezione internazionale, provocando una sorta di «mutazione genetica del sistema di asilo». Un meccanismo concepito per valutare casi individuali di persecuzione o vulnerabilità si trova oggi a dover assorbire migliaia di domande e a determinare, di fatto, le condizioni di ingresso e permanenza di interi flussi migratori (W. Chiaromonte, *op. cit.*, 243, e R. BIN, *Immigrazione e Stato di diritto. Prefazione*, in A. V. FAGGIANI, *La necessaria riformulazione del diritto di asilo europeo*, Milano, 2024, 17).

³⁴ M. PASTORE, N. ZORZELLA, *30 anni di legislazione italiana in materia di condizione giuridica della persona straniera. Alcune chiavi di lettura*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA, *op. cit.*, 121.

³⁵ Sulle specificità del contratto di lavoro sottoscritto con persone di origine straniera si v. l’analisi critica di W. CHIAROMONTE, *Immigrazione e contratto di lavoro*, in R. DEL PUNTA, R. ROMEO, F. SCARPELLI (a cura di), *Contratto di lavoro - Vol. VI de I tematici dell’Enciclopedia del Diritto*, Milano, 2023, 707 ss.



Si tratta di una procedura caratterizzata da un paradosso strutturale, dal momento che si presuppone che il datore di lavoro voglia assumere un lavoratore che, nella maggior parte dei casi, non conosce e con cui non ha potuto instaurare alcun contatto preliminare, poiché la persona risiede (*rectius* dovrebbe risiedere) all'estero³⁶. Tale meccanismo pensato per l'incontro a distanza di domanda e offerta di lavoro è, per di più, del tutto inadatto a reclutare personale non specializzato da impiegare nei settori a bassa qualificazione (come l'agricoltura, l'edilizia, l'assistenza familiare o i servizi di cura) che dipendono in larga misura proprio dalla manodopera straniera.

Ne consegue l'inevitabile scivolamento del migrante "economico" in una condizione giuridica di irregolarità, quanto al soggiorno iniziale, alla quale si accompagna una condizione di irregolarità del lavoro nel frattempo eventualmente prestato, in quanto lavoro necessariamente sommerso³⁷. Tutto ciò evidenzia come l'attuale politica dell'immigrazione, formalmente restrittiva anche per finalità di consenso elettorale, da un lato non elimini — né potrebbe realisticamente eliminare — il fenomeno migratorio e, dall'altro lato, lo renda funzionale agli interessi economici di imprese e famiglie³⁸ che si possono avvalere di forza lavoro a basso costo, priva di tutele, facilmente sostituibile, e strutturalmente ricattabile³⁹.

Per uscire dall'illegalità occorre regolarizzare il soggiorno (e il rapporto di lavoro), il che può avvenire solo grazie alle misure di c.d. sanatoria disposte *una tantum*⁴⁰, oppure mediante la "finzione" della

³⁶ M. PASTORE, N. ZORZELLA, *op. cit.*, 121.

³⁷ La dottrina sottolinea le interferenze e le sovrapposizioni tra la disciplina dell'accesso e del soggiorno dello straniero e quella del rapporto di lavoro (cfr. F. MARTELLONI, *I migranti nel mercato del lavoro tra clandestinizzazione e sfruttamento*, in F. CURI, F. MARTELLONI, A. SBRACCIA, E. VALENTINI, *I migranti sui sentieri del diritto. Profili socio-criminologici, giuslavoristici, penali e processualpenalistici*, Torino, 2021, 57 e 73), che rispecchia la duplice condizione del migrante "economico" costretto ad ottenere, contestualmente, un permesso di soggiorno e un'autorizzazione al lavoro per poter vivere e lavorare in Italia. Sul cortocircuito tra disciplina dell'immigrazione e mercato del lavoro, che delegittima la capacità di regolazione del fenomeno da parte dello Stato, si v. *Introduzione*, in P. BONETTI, M. D'ONGHIA, P. MOROZZO DELLA ROCCA, M. SAVINO (a cura di), *Immigrazione e lavoro quali regole?*, Napoli, 2022, 7 ss. Per la valutazione degli effetti economici dell'immigrazione illegale, in termini di costi per il migrante, per i Paesi d'origine e per quelli di destinazione, si v. M.C. CHIURI, N. CONIGLIO, G. FERRI, *L'esercito degli invisibili. Aspetti economici dell'immigrazione clandestina*, Bologna, 2007.

³⁸ S. MARIOTTA, M. D'ANDREA, *Il diritto di migrare: itinerari socio-giuridici e contraddizioni nella dicotomia tra migranti «economici» e richiedenti protezione internazionale*, in *Rassegna di Diritto pubblico europeo*, 1, 2018, 242.

³⁹ Allo stesso modo, M. PAGGI, *L'ingresso per lavoro: la decretazione annuale dei flussi. Criteri ed evoluzione normativa*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, cit., 274, valuta che «la speranza di un soggiorno legale può trovare probabilità realmente apprezzabili di successo solo attraverso la previa sperimentazione di uno o più espedienti di ingresso e soggiorno illegale, scontando nel frattempo condizioni di vulnerabilità, privazione di diritti fondamentali e sfruttamento, una sorta di "tassa" sulla speranza che non va certo a beneficio dell'Erario e dell'ordine pubblico».

⁴⁰ Le misure di c.d. sanatoria sono provvedimenti straordinari diretti a consentire la regolarizzazione di rapporti di lavoro con cittadini stranieri privi di permesso di soggiorno. Pur non costituendo uno strumento strutturale di politica migratoria, le sanatorie hanno rappresentato, in Italia come in altri Paesi europei, una prassi ricorrente di gestione *ex post* dell'immigrazione irregolare, in contesti di carenza di canali legali di ingresso e di persistente domanda di manodopera a basso costo (M.C. LOCCHI, *I meccanismi di regolarizzazione permanente in Europa: una prospettiva comparativa*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3, 2021, 127 ss.). In particolare, secondo lo schema adottato dal legislatore italiano a partire dagli anni 2000, l'emersione del rapporto lavorativo consente, in presenza di alcune condizioni, il contestuale rilascio di un titolo di soggiorno. Come viene sottolineato «l'oggetto della regolarizzazione non è lo status giuridico delle persone straniere ma la natura della relazione lavorativa» e conseguentemente la procedura è strutturata per rispondere «più alle logiche della politica e del mercato

chiamata a distanza, se si riesce a entrare nella quota di ingressi periodicamente programmata coi decreti flussi⁴¹. In entrambi i casi, il buon esito della procedura è subordinato alla disponibilità di un datore di lavoro a sottoscrivere il contratto di soggiorno, il quale comporta l'assunzione di specifici obblighi: la messa a disposizione di un alloggio e l'impegno a sostenere le spese per un eventuale rimpatrio⁴². Si tratta di adempimenti che attribuiscono al datore di lavoro funzioni di natura tipicamente pubblicistica, travalicando di gran lunga il sinallagma proprio di un normale contratto tra privati⁴³. Ciò contribuisce ad accentuare lo squilibrio tra le parti ed espone i migranti a possibili ricatti e abusi, alimentando anche una sorta di "mercato" dei permessi: gli immigrati che, per diverse ragioni, non possono contare su un datore di lavoro reale (perché inesistente o non disposto a farsi carico delle procedure necessarie) si trovano spesso nella condizione di dover ricorrere a soggetti fittizi. In tali circostanze, finiscono per affidare i propri risparmi e le proprie speranze a intermediari spesso sconosciuti, sulla base di una semplice promessa incoercibile, e nella pratica del tutto incontrollabile, che venga presentata una domanda in loro favore⁴⁴. A ciò si aggiunge il peso delle lungaggini burocratiche, che si protraggono per anni⁴⁵, e il fatto che anche dopo aver sostenuto costi ingenti per l'avvio della procedura, non vi sia alcuna garanzia di ottenere il permesso⁴⁶: molti migranti restano perciò appesi per lungo tempo a una speranza per poi essere ricacciati in una condizione di irregolarità nonostante abbiano seguito, almeno formalmente, il percorso previsto dalla legge⁴⁷. Non stupisce, quindi, che in

del lavoro, che non a principi di giustizia e di interesse pubblico» (F. OLIVERI, *Poteri di regolarizzazione in tempo di Covid-19. Un'analisi critica delle procedure di "emersione dei rapporti di lavoro" contenute nel d.l. 34/2020*, in *Nomos*, 3, 2020, 5 ss.).

⁴¹ Basti pensare come «il volume delle domande presentate in occasione dei fatidici click day sia sistematicamente molto più alto degli ingressi programmati» (Rapporto ISMU, cit., 71). In argomento cfr. W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri: il governo delle migrazioni*, Torino, 2013, 145 ss. Sottolineano l'insensatezza e inutilità della «lotteria del click day» anche F. CORESI, F. MASON, F.D. PORTOGHESE, *Verso un'effettiva gestione dei flussi migratori?*, in *Dossier statistico immigrazione 2024*, cit., 122.

⁴² Tali oneri del datore di lavoro sono di fatto superati, nella prassi, dal momento che quasi sempre la disponibilità di una abitazione è fornita dallo stesso lavoratore, mentre la garanzia per le spese di rientro non viene richiesta (M. PASTORE, N. ZORZELLA, *op. cit.*, 118).

⁴³ F. MARTELLONI, *op. cit.*, 79.

⁴⁴ Per queste considerazioni si rinvia A. CARMINATI, *Non sempre l'esperienza insegna: "vecchi" problemi di illegittimità nella nuova "sanatoria" dei lavoratori immigrati irregolari*, in *Rivista AIC*, 4, 2012, 10.

⁴⁵ Si v. i dati riportati dalla campagna «Ero straniero» a seguito del monitoraggio sull'attuazione della regolarizzazione straordinaria del 2020 (v. *supra* nt. 3) che evidenziano, a due anni dalla presentazione delle domande, un arretrato dell'80% delle pratiche ancora in lavorazione sul totale (https://erostraniero.radicali.it/wp-content/uploads/2022/12/Monitoraggio-regolarizzazione_aggiornamento-dicembre-2022.pdf).

⁴⁶ In un dossier curato dalla campagna «Ero straniero» si dà conto del fatto che il tasso di successo della procedura di cui al decreto flussi 2022 rispetto al rapporto contratti/quote disponibili è pari al 35,32%; quanto al decreto flussi 2023, solo il 23,52% delle quote si è trasformato in permessi di soggiorno (cfr. *I veri numeri del Decreto flussi: un sistema che continua a creare irregolarità*, in https://erostraniero.it/wp-content/uploads/2024/05/Rapporto-Flussi_2024-1.pdf).

⁴⁷ Una possibile misura di riequilibrio potrebbe consistere nel rilascio di permessi per attesa occupazione nei casi in cui la procedura non si concluda favorevolmente per cause non imputabili al lavoratore. Questa soluzione, che rappresenta un ragionevole compromesso, è stata talvolta adottata sulla base di circolari ministeriali, dunque attraverso una fonte interna alla pubblica amministrazione e priva di portata normativa generale. Sarebbe invece auspicabile una previsione legislativa chiara, stabile e vincolante, capace di garantire certezza del diritto e di ridurre il ricorso sistemico a misure discrezionali (cfr. M. PAGGI, *La sanatoria ai tempi del coronavirus, in questione-nejustizia.it*, 28 maggio 2020).

diversi casi si siano verificati episodi di esasperazione, come la protesta avvenuta a Brescia nel 2010, quando un gruppo di migranti salì su una gru per giorni, denunciando pubblicamente l'ingiustizia di un sistema che li espone non solo al ricatto di soggetti privati, ma anche all'inerzia e alla contraddittorietà delle stesse istituzioni⁴⁸.

Solo l'emersione dall'irregolarità conferisce soggettività giuridica a persone che, altrimenti, l'ordinamento considera degli invisibili⁴⁹. Raggiunto questo traguardo si accede, finalmente, ad una serie di diritti (e di doveri⁵⁰) ulteriori rispetto ai diritti fondamentali⁵¹ – fra i quali è già compreso il nucleo essenziale e irriducibile del diritto alla salute⁵² –, e legati alla acquisita possibilità di iscrizione anagrafica come «porta di accesso ad una serie di diritti e prestazioni che sono assicurati alla persona in relazione al suo luogo di residenza»⁵³.

Tali diritti si estendono sia sul versante delle libertà civili – a partire dal diritto a soggiornare e circolare sul territorio dello Stato⁵⁴ –, sia sul versante dei diritti sociali⁵⁵. Tuttavia, l'ampiezza e il contenuto delle

⁴⁸ Per un'analisi della vicenda e dei suoi presupposti si v. A. APOSTOLI, *I diritti appesi alla gru vista da chi alza lo sguardo (quasi una corrispondenza da Brescia)*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2010.

⁴⁹ Si deve inoltre menzionare un'ulteriore categoria di persone non regolarmente soggiornanti, ma che si trovano in una condizione di «semi-regolarità o semi-irregolarità», perché il loro diritto al soggiorno è «controverso e/o *sub iudice*» oppure perché non possono (o non possono ancora) essere espulse (P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La residenza degli stranieri: un diritto speciale?*, in L. RONCHETTI (a cura di), *La Repubblica e le migrazioni*, Milano, 2014, 66).

⁵⁰ E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in *Annuario 2009 dell'AiC, Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 229 ss.

⁵¹ Come viene specificato dall'art. 2 del TU Imm, «allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti».

⁵² Art. 35, c. 3, TU Imm; Corte cost., sent. n. 252 del 2001. Sul concetto di essenzialità e urgenza delle cure, ancorché continuative, da garantire anche agli immigrati irregolari si v. A. PITINO, *Quarant'anni (e più) di tutela della salute degli stranieri in Italia (dalla legge n. 833/1978 istitutiva del Servizio sanitario nazionale al d.l. "sicurezza" n. 113/2018)*, in *Corti supreme e salute*, 3, 2018, 641 ss.; D. MORANA, *Titolari di diritti, anche se irregolari: politiche regionali di integrazione sociale e diritto alla salute degli immigrati (note minime a Corte cost., sent. n. 269 del 2010)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 2010, 3238 ss.

⁵³ F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *op. cit.*, 191. Anche la scelta di consentire l'iscrizione anagrafica ai soli residenti regolarmente soggiornanti non è scontata, ma è frutto di un'opzione normativa che prescinde dall'effettiva esistenza di legami sociali e relazionali, ignorando la presenza stabile di molte persone che, di fatto, abitano nel nostro Paese. Lo sottolinea P. MOROZZO DELLA ROCCA, *op. cit.*, 67.

⁵⁴ Fatto salvo l'obbligo di comunicare al questore competente per territorio le variazioni del proprio domicilio abituale (art. 6, c. 7, TU Imm). L'ordinamento europeo stabilisce inoltre il diritto di poter soggiornare temporaneamente in uno Stato dell'UE, ai sensi dell'art. 6 del Regolamento (UE) 2016/399 (codice frontiere Schengen), in favore dei cittadini di Paesi terzi in possesso di valido permesso di soggiorno, i quali possono entrare e trattenersi in uno Stato membro per un periodo massimo di 90 giorni su un periodo di 180 giorni. Tale diritto è richiamato nel considerando n. 27 della direttiva 2023/1233).

⁵⁵ Per una compiuta ricognizione del complesso dei diritti di cui gli stranieri godono nell'ordinamento italiano, riferiti alle diverse categorie, si v. le numerose voci contemplate in A. RAUTI, C. PANZERA, *op. cit.*, nonché P. BONETTI, *La giurisprudenza costituzionale sui diritti fondamentali degli stranieri e sulle discriminazioni*, in <https://www.asgi.it/banca-dati/giurisprudenza-costituzionale-sui-diritti-fondamentali-degli-stranieri-discriminazioni/>, 2011, 25 ss.

tutele riconosciute variano – come premesso – in base al titolo di soggiorno posseduto⁵⁶. Così, si va da situazioni meno tutelate, come quella dei titolari di permesso per motivi di lavoro stagionale o quella dei titolari di permesso per motivi di studio, a quella maggiormente protetta dei titolari di permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, con una modulazione che, per quanto riguarda l'accesso ai diritti sociali e alle prestazioni economiche in particolare, è fatta dipendere essenzialmente dalla stabilità del titolo giuridico posseduto o dal requisito della residenza prolungata⁵⁷. Ciò, sebbene la normativa europea stabilisca che tutti i cittadini di Paesi terzi che soggiornano e lavorano regolarmente negli Stati membri debbano beneficiare, almeno, di un insieme comune di diritti, fondato sul principio di parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro di residenza — a prescindere dalla finalità originaria o dal motivo dell'ammissione⁵⁸. Come è stato rilevato in dottrina, se la parificazione dei diritti sociali tra cittadini italiani e stranieri lungo-soggiornanti è stata infine raggiunta, anche grazie a un lungo contenzioso giudiziario “multilivello”, europeo, costituzionale e ordinario⁵⁹, resta invece carente la tutela riconosciuta ai titolari di permessi temporanei, cioè «proprio di coloro che si trovano in condizioni di maggiore povertà»⁶⁰.

⁵⁶ Come osserva E. LONGO, *L'eguaglianza alla prova delle migrazioni: la giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2022, 222, per certe situazioni sono ancora i differenti status a determinare il godimento dei diritti e non il contrario.

⁵⁷ L'evoluzione normativa e giurisprudenziale in tema di accesso al sistema di welfare da parte delle persone immigrate è ripercorsa da C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, 1, 2018, 1 ss. la quale mette in luce come si sia passati dall'adozione di specifiche misure di integrazione, specie a livello regionale, in favore della popolazione immigrata residente, a una progressiva inerzia a livello locale e centrale, fino a vere e proprie forme di esclusione (dichiarata o implicita) degli stranieri dagli interventi di sostegno. In argomento si v. anche F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013; G. BASCHERINI, A. CIERVO, *I diritti sociali degli immigrati*, in *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Firenze, 2012; A.O.COZZI, *Un piccolo “puzzle”: stranieri e principio di eguaglianza nel godimento delle prestazioni socio-assistenziali*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2010, 555 ss.; B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in *Annuario 2009 dell'AiC, Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 163 ss.; E. LONGO, *op. cit.*, 210, il quale evidenzia che «sono circa venti anni che la giurisprudenza costituzionale valuta sulla base dei parametri costituzionali la legittimità delle previsioni legislative statali e regionali che escludono o limitano l'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali».

⁵⁸ Così la direttiva 2011/98, che all'art. 12, co. 1, lettera e) garantisce la parità di trattamento «nelle prestazioni di sicurezza sociale di cui al Regolamento 29.4.2004 n. 883» ai titolari di qualsiasi permesso di soggiorno che consenta di svolgere un'attività lavorativa.

⁵⁹ S. GIUBBONI, *L'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale dei cittadini di Paesi terzi nel “dialogo” tra le Corti*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2020, 7; A. ALBANESE, *Non discriminazione, uguaglianza e ragionevolezza nella garanzia dei diritti sociali degli immigrati. L'approccio della Corte EDU e della Corte costituzionale*, in F. ASTONE, R. CAVALLO PERIN, A. ROMEO, M. SAVINO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Torino, 2019; L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, in *Federalismi.it*, numero speciale 2, 2019, 63 ss.; V. PUPO, *Sulle discriminazioni degli stranieri nel settore della sicurezza sociale: una nuova pronuncia della Corte costituzionale all'esito di un caso di doppia pregiudizialità*, in *consultaonline.it*, 1, 2022, 459 ss.; E. SANTORELLI, *Ancora un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sulle prestazioni sociali ai cittadini extracomunitari. Note a margine dell'ordinanza n. 29 del 2024*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2024, 278 ss.

⁶⁰ A. GUARISO, *L'infinito conflitto tra divieti di discriminazione e welfare “selettivo”*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, cit., 532. Con la sentenza n. 50 del 2019 la Corte costituzionale ha inaugurato una giurisprudenza che fa salva la distinzione tra cittadini e stranieri titolari di permesso Ue per soggiornanti di lungo periodo, da un lato, e gli altri stranieri extra UE



Inoltre, nella legislazione statale e regionale, così come nella regolamentazione dei servizi a livello locale, sono spesso introdotti criteri selettivi che, pur non subordinando formalmente l'erogazione delle prestazioni alla cittadinanza italiana, si traducono in barriere indirette, con effetti particolarmente penalizzanti per i cittadini stranieri. Tali previsioni, nella maggior parte dei casi, vengono rimosse dalla giurisprudenza che provvede di volta in volta a ricondurre il sistema al rispetto dei principi di uguaglianza e non discriminazione⁶¹. Tuttavia, questo recupero può avvenire solo in un secondo momento, per rimediare ad ingiuste esclusioni, con tutto ciò che ne consegue in termini di tempo perso e di effetti spesso irreversibili sulle traiettorie individuali segnate da una politica poi rivelatasi illegittima⁶².

3. La costruzione normativa di una condizione di insicurezza esistenziale

L'appartenenza del migrante a un certo *status* giuridico non è di per sé stabile né irreversibile: è possibile avanzare verso categorie che offrono maggiori garanzie, ma anche retrocedere verso situazioni meno protette. Il trascorrere del tempo, infatti, non assicura né un'evoluzione favorevole né il consolidamento di posizioni già raggiunte, spesso considerate dalla legge come temporanee o rivedibili.

L'aspirazione del cittadino straniero a "scalare la classifica" degli *status* si scontra pertanto coi limiti posti dall'ordinamento: alcuni permessi non sono convertibili in altri titoli di soggiorno⁶³; altri lo sono solo entro quote contingentate⁶⁴; in altri casi, anche dopo anni di permanenza, non si riesce a

legalmente residenti, dall'altro lato, per limitare solo ai primi l'accesso a prestazioni assistenziali ritenute eccedenti la soddisfazione dei c.d. bisogni primari (si v. G. BASCHERINI, *Obbligo o parità? Ancora in tema di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari, ma per l'assegno sociale ci vuole il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2019, 762 ss.

⁶¹ Sull'apporto decisivo dato dall'associazionismo e, in particolare, dall'attivismo giudiziario di alcuni gruppi di avvocati attraverso la promozione di *strategic litigation* che hanno contribuito ad alimentare il diritto antidiscriminatorio in materia di immigrazione si v. M. CAIELLI, *Il Public Interest Law Movement italiano: avvocati e giudici contro le discriminazioni a danno degli stranieri*, in A. GIORGIS, E. GROSSO, M. LOSANA (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, Milano, 2017, 95 ss.; A. GUARISO, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Senza distinzioni. Quattro anni di contrasto alle discriminazioni istituzionali nel Nord Italia*, Milano, 2012, 9.

⁶² Si pensi alla complessa evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela contro le discriminazioni, che ha individuato nella combinazione tra incidente di costituzionalità e disapplicazione delle norme interne in contrasto con il diritto euro-unitario un modello di protezione "rafforzata". Tuttavia, come è stato osservato, la natura "successiva" di questo intervento giurisdizionale — subordinato alla previa declaratoria di incostituzionalità — comporta che, nelle more, la disposizione lesiva continui a pregiudicare i soggetti coinvolti (C. DI MARTINO, *La tutela degli stranieri contro le discriminazioni nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *federalismi.it*, 11, 2024, 24 ss.).

⁶³ Cfr. il permesso di soggiorno per protezione speciale, per calamità e per cure mediche che, a seguito delle modifiche introdotte dal "decreto Cutro" (art. 7 l. n. 50 del 2023 di conversione del d.l. n. 20 del 2023), pur consentendo di svolgere attività lavorativa, non possono più essere convertiti in un permesso per motivi di lavoro. Sul punto L. NERI, *Si fa presto a dire speciale. La protezione speciale a due anni dal decreto legge 130/2020: un istituto unitario ancora in cerca di una disciplina, un permesso di soggiorno che non può non essere convertibile*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3, 2022, 123 ss. Inoltre, i permessi di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo non possono essere rilasciati agli stranieri che risiedono per motivi di studio o per motivi umanitari, o che siano titolari di permesso di soggiorno di breve durata.

⁶⁴ Il permesso di soggiorno per motivi di studio, tirocinio o formazione, così come quello per lavoro stagionale, fino a recentissime modifiche normative, poteva essere convertito in un permesso per motivi di lavoro

soddisfare gli *standard* richiesti per consolidare il legame giuridico con il nostro Paese. In particolare, la qualifica di straniero lungosoggiornante è riservata a chi sia economicamente autosufficiente e dimostri una buona conoscenza della lingua italiana⁶⁵. L'idea sottesa è che possa accedere ad una posizione giuridicamente stabile⁶⁶ solo chi non rappresenti un onere per il sistema pubblico e si sia inserito a livello sociale/culturale (così adempiendo agli obblighi previsti dal cosiddetto "accordo di integrazione", ossia il sistema a punti sottoscritto al momento del rilascio di un permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno)⁶⁷. Questa impostazione finisce per introdurre una stratificazione sociale del gruppo migratorio di tipo classista, che separa, da un lato, i migranti più ricchi, integrati, conformi; dall'altro quelli in condizioni di marginalità e di povertà.

Come una sorta di "paria", la persona che non soddisfa le condizioni della "classe di merito" più avanzata rimane intrappolata in una situazione giuridica precaria, nella quale l'eventuale perdita del lavoro o di altri requisiti, comporta la perdita del titolo di soggiorno, con il rischio concreto di ricadere nell'illegalità e persino di perdere la propria libertà, finendo rinchiusi dentro un CPR per un periodo anch'esso incerto, che la legge ha più volte rimodulato. Si tratta di una prospettiva angosciante, che si ripresenta ad ogni rinnovo periodico dei permessi soggetti a scadenza, in occasione del quale il migrante è tenuto a ripetere l'intero processo amministrativo, dovendo ogni volta tornare a fare domanda, a pagare i contributi per la pratica⁶⁸, e a dar conto della propria situazione reddituale, familiare, abitativa, di salute, di istruzione, di vulnerabilità, ovvero di tutti i presupposti che la normativa prevede per restare inquadrati dentro una certa categoria di immigrato.

In questo quadro, la permanenza regolare finisce per dipendere da condizioni difficili da mantenere nel tempo, primo fra tutti il possesso di un impiego stabile⁶⁹. In un mercato del lavoro segnato dalla

subordinato solo nei limiti delle quote stabilite dal decreto flussi, come previsto dagli artt. 6, comma 1, e 24, comma 10, TU Imm. Tali vincoli sono stati rimossi con interventi legislativi successivi, sempre introdotti per via d'urgenza tramite decreto-legge e, pertanto, sempre altrettanto facilmente abrogabili a seconda delle contingenze e delle convenienze politiche del momento. In particolare, la conversione dei permessi per studio, tirocinio o formazione è stata liberalizzata con il d.l. n. 75 del 2023, convertito nella l. n. 112 del 2023; quella dei permessi per lavoro stagionale con il d.l. n. 125 del 2024, convertito nella l. n. 187 del 2024.

⁶⁵ Il requisito della conoscenza della lingua italiana, inizialmente non previsto, venne introdotto dalla legge 94 del 2009. Cfr. l'art. 9 TU Imm e l'art. 2 del DM 7 dicembre 2021, che richiedono il superamento di un test di livello A2 (salvo il possesso di titoli di studio che attestino un pari livello linguistico).

⁶⁶ F. DI PIETRO, *La condizione dei soggiornanti di lungo periodo*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA, *op. cit.*, 346 ss.

⁶⁷ La sottoscrizione dell'accordo di integrazione tramuta «diritti sociali (o almeno finalità pubbliche che richiedono attuazione legislativa) in obblighi pesantemente sanzionati a carico dello straniero, trascurando le difficoltà che il processo di integrazione presenta per gli stessi stranieri». Così F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *op. cit.*, 217. In senso ugualmente critico C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, 1, 2018, 27, secondo la quale è «la "filosofia" stessa che è alla base di questo strumento a suscitare perplessità: l'integrazione da processo condiviso si trasforma in un obbligo giuridico».

⁶⁸ La Corte di giustizia ha dichiarato sproporzionato il contributo previsto dall'Italia (tra gli 80 e i 200 euro, secondo la tipologia) per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno, ritenendolo un ostacolo all'esercizio dei diritti dei cittadini di Paesi terzi (CGUE, 2 settembre 2015, causa C-309/14, Commissione c. Italia, su cui si rinvia a A. CARMINATI, *Troppo caro il contributo sui permessi di soggiorno alla luce della normativa europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2017, 391).

⁶⁹ I dati raccolti a partire dal 2015 evidenziano come la percentuale di persone immigrate in Italia che riesce a stabilizzarsi, potendo (ancora) esibire un permesso valido dopo cinque anni, si attesti solamente intorno al 30% del totale (Cnel ONC, Rapporto 2024, *Cittadini stranieri in Italia. Indagine statistico-demografica*, dicembre 2024, 27).



flessibilità e dall'instabilità contrattuale, è facile scivolare nella disoccupazione, che diventa una condizione disperante quando comporti anche la perdita del diritto al soggiorno.

Dal "limbo giuridico" del regime autorizzatorio il cittadino extra-UE non esce del tutto nemmeno quando raggiunga lo *status* di lungosoggiornante, sia perché il titolo va rinnovato, ancorché automaticamente, ogni 10 anni⁷⁰ – e si tratta di un passaggio che ha portato alcune questurazioni a rifiutare, illegittimamente, il permesso a migranti rimasti nel frattempo senza lavoro e senza reddito⁷¹ – sia perché esso può sempre venire revocato a seguito di un giudizio di pericolosità⁷² o in caso di assenza del titolare per un anno dal territorio dell'UE⁷³.

Il processo di precarizzazione della condizione giuridica degli stranieri è ulteriormente alimentato dall'estrema volatilità delle scelte normative che investono direttamente la disciplina degli *status* con le possibilità esistenziali a essi collegate. Da questo punto di vista è emblematica la vicenda della protezione umanitaria, che è stata fatta oggetto di un'autentica "schizofrenia legislativa"⁷⁴. Essa è stata infatti prima soppressa, poi reintrodotta parzialmente come protezione speciale, e successivamente più volte rimaneggiata per restringere o ampliare le fattispecie rilevanti, in un'alternanza normativa che ha di volta in volta chiuso, aperto o socchiuso il varco attraverso il quale tante persone cercano di accedere a una condizione di permanenza regolare⁷⁵.

Come evidenziato nella riflessione sociologica, l'incertezza del diritto, nel campo dell'immigrazione, diventa "incertezza dei soggetti" e infine incertezza e negazione dei diritti «di soggetti già disuguali (in quanto non cittadini)»⁷⁶.

Persino lo *status* di cittadino, quando sia stato acquisito per naturalizzazione e non *iure sanguinis*, è stato fatto oggetto di una forma di precarizzazione. A partire dal 2018, infatti, una modifica legislativa

⁷⁰ Presentando apposita domanda entro sessanta giorni dalla sua scadenza.

⁷¹ Si v. la casistica riportata nella Scheda ASGI – Permesso di soggiorno UE di lungo periodo, <https://www.asgi.it/ingresso-soggiorno/permesso-di-soggiorno-ue-di-lungo-periodo/>, 12 febbraio 2024.

⁷² Ai sensi dell'art. 9, comma 4, TU Imm, nel giudizio sulla pericolosità sociale dello straniero si deve tener conto anche delle condanne non definitive per reati per i quali sia previsto l'arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza. Si tratta, com'è evidente, di ipotesi molto eterogenee, che possono ricomprendere anche condotte di scarsa gravità ma rese penalmente rilevanti a causa di approcci legislativi di tipo securitario. L'ampiezza applicativa della citata disposizione è stata oggetto di rilievo da parte della Corte costituzionale, che con la sentenza n. 88 del 2023 ha dichiarato l'illegittimità degli automatismi ostativi al rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro quando essi si fondino su fatti di lieve entità, non idonei a dimostrare una concreta pericolosità sociale (Cfr. M.F. CARRIERO, *Un nuovo tassello in tema di immigrazione: l'effettiva tenuta di "automatismi preclusivi" in punto di rinnovo del permesso di soggiorno*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2023, 965 ss.).

⁷³ Si tratta di un'evenienza non improbabile per persone che provengono da Paesi extra UE nei quali, specie se si tratta di immigrati di prima generazione, essi mantengono legami affettivi e interessi che richiedono di essere curati.

⁷⁴ Così A. STEVANATO, *I migranti ambientali nel decreto-legge n. 20 del 2023. Che cosa resta della loro protezione?*, in *Corti supreme e salute*, 2, 2023, 11 ss., che parla di «schizofrenia legislativa» intorno alla protezione umanitaria. Cfr. inoltre M. BENVENUTI, *"Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini"*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2019, 1 ss.; M. ACIERNO, *La protezione umanitaria prima e dopo il decreto legge n. 113 del 2018*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA, *op. cit.*, 805 ss.

⁷⁵ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La protezione umanitaria in Italia, a seguito della "mutilazione" della protezione speciale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3, 2023, 545 ss.

⁷⁶ M. D'ANDREA, *Le incertezze del diritto. Riflessioni sulla metodologia socio-giuridica a partire da Reza Banakar*, in *Sociologia del diritto*, 1, 2025, 59 ss.

ha previsto la possibilità di revocare la cittadinanza ai soli italiani di origine straniera in caso di condanna definitiva per reati legati al terrorismo⁷⁷. Si tratta di una misura accessoria alla sanzione penale che – pur destinata ad un’applicazione estremamente limitata – assume un forte significato simbolico. Essa istituisce una sorta di divisione permanente all’interno della comunità dei cittadini, distinguendo implicitamente tra cittadini “pieni” e cittadini “condizionati”, in quanto ritenuti meno meritevoli di appartenere alla comunità politica. Questa ennesima frattura, costruita sulla base della nazionalità, finisce così per compromettere il significato originario – inclusivo, paritario e unificante – che l’istituto della cittadinanza ha storicamente assunto nelle democrazie costituzionali⁷⁸. Anche quando abbia superato tutte le tappe del percorso “a ostacoli” per la sua definitiva inclusione, la persona straniera continua, perciò, a essere percepita – e trattata – come potenzialmente estranea, titolare di una cittadinanza “sospesa” e, in definitiva, a essere ancora collocata in una posizione giuridicamente subordinata.

4. Prassi amministrative e discriminazione istituzionale

Per una piena comprensione della condizione giuridica degli stranieri in Italia e delle ricadute esistenti che ne derivano, è indispensabile considerare anche il piano dell’attuazione amministrativa, a partire dall’attività delle questure, dove hanno sede gli uffici immigrazione competenti al rilascio e al rinnovo dei permessi di soggiorno, e delle prefetture competenti per i provvedimenti di espulsione⁷⁹.

Questa prospettiva d’analisi, in genere comunque rilevante per misurare l’effettività dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi riconosciuti in via normativa⁸⁰, assume un’importanza financo decisiva con riferimento ad un ambito dell’ordinamento che, più di altri, appare essere fortemente condizionato dalle modalità concrete con cui si esercita il potere amministrativo⁸¹. A tal proposito, si è parlato di un vero e proprio processo di “amministrativizzazione” delle politiche migratorie in Italia, riferendosi anzi tutto al ruolo determinante assunto dalle pubbliche amministrazioni nella produzione normativa informale⁸². In particolare, si segnala il proliferare di circolari, direttive e atti interpretativi che spesso non si limitano a chiarire la normativa primaria, ma tendono a comprimerne la portata, orientandone l’attuazione in senso restrittivo⁸³. Ne risulta un sottobosco di regole para-normative, applicate con

⁷⁷ L. VIOLA, *La revoca della cittadinanza dopo il decreto sicurezza*, *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2021, 86 ss.; S. TROZZI, *I dubbi di costituzionalità dell’istituto della revoca della cittadinanza ex art. 10-bis, l. n. 91/1992: profili critici di un automatismo sanzionatorio*, in *Diritto pubblico Europeo. Rassegna online*, 2, 2023, 429 ss.

⁷⁸ Si v., sul punto, le lucide considerazioni di V. ONIDA, *op. cit.*, 20, il quale ricorda il nesso genetico tra uguaglianza e cittadinanza, poiché la cittadinanza «nasce come fattore di uguaglianza» per superare la frammentazione e la gerarchizzazione tipiche della società dell’Antico Regime e riconoscere un pari valore giuridico, davanti alla legge, alla persona in quanto tale, non più definita sulla base dell’appartenenza a ceti, corporazioni o ordini.

⁷⁹ L’approccio all’immigrazione come fenomeno primariamente legato alla sicurezza e all’ordine pubblico ha infatti radicato nell’amministrazione dell’Interno – ossia nel Ministero dell’Interno e nelle sue articolazioni periferiche – la competenza ad adottare la maggior parte degli atti che incidono sullo *status* giuridico degli stranieri.

⁸⁰ M. D’AMICO, *Amministrazione creatrice ed esecutrice del diritto*, in *Rivista AIC*, 4, 2018, 98 ss.

⁸¹ Evidenza la specialità del diritto dell’immigrazione in relazione ai poteri riconosciuti all’amministrazione, M. SAVINO, *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, 2012, 357.

⁸² I. GJERFJ, *Circolari amministrative e immigrazione*, Milano, 2013.

⁸³ G. TROPEA, *La condizione amministrativa del rifugiato nella segmentarietà della frontiera*, in *Nuove autonomie*, 3, 2021, 636, sottolinea come le circolari amministrative talora abbiano anticipato la legge che le ha poi recepite

rigore da funzionari, impiegati e operatori degli uffici pubblici, che contribuiscono alla costruzione quotidiana e discrezionale del “diritto degli stranieri”.

Persino le restrizioni della libertà personale, come quelle attuate negli *hotspot* di frontiera, sono state introdotte «tanto a livello interno quanto a livello europeo, dal ricorso a fonti atipiche o di rango sub-primario, in materie coperte da riserve di legge (artt. 10 e 13 Cost.)»⁸⁴ Si assiste inoltre alla tendenza a pubblicizzare le regole informali, per lo meno di quelle prodotte dai vertici di governo, per rivendicarne il rispetto *erga omnes*⁸⁵. Com'è stato efficacemente evidenziato, l'infra-diritto di tipo amministrativo pretende di autolegittimarsi grazie al principio di autorità e si erge «a paradigma normativo delle popolazioni straniere, le quali sono di fatto espulse dalla soggettività giuridica e segregate nella condizione di sudditanza»⁸⁶.

Ma anche al di fuori dei contesti emergenziali – spesso peraltro solo pretestuosamente evocati – la prassi amministrativa ordinaria, osservata nella sua concreta attuazione (*law in action*)⁸⁷, continua a generare frequenti forme di vessazione e discriminazione nei confronti dei cittadini stranieri, che sono costretti a subire ostacoli sistemici per poter accedere a diritti e servizi essenziali, indispensabili per condurre una vita dignitosa. Il primo elemento di degradazione giuridica consiste, del resto, nella circostanza di configurare la posizione dell'immigrato che richieda un permesso di soggiorno per motivi diversi dall'asilo o dal ricongiungimento familiare, come mero interesse legittimo, con ciò riconoscendo in capo all'amministrazione l'esercizio di un potere discrezionale sull'ammissione o la permanenza dello straniero sul nostro territorio⁸⁸. Una discrezionalità che si fa ancor più ampia in caso di richiesta di riconoscimento della cittadinanza, considerato atto di “alta amministrazione”⁸⁹.

(sostanzandosi in «*soft law* c.d. *pre law*»). A tal proposito, si riporta l'esempio della protezione umanitaria contemplata dall'art. 5, comma 6, Tuimm, che, prima di essere sostituita dalle dettagliate ipotesi di permessi speciali col d.l. n. 113 del 2018, era già stata circoscritta in via di prassi per effetto di una circolare del Ministro degli interni del 4 luglio 2018 sulla concessione del relativo permesso. Sulla proliferazione del potere di ordinanza dei sindaci, come autorità di pubblica sicurezza, che colpiscono in particolare la popolazione immigrata in situazione di povertà si v. 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*, Napoli, 2016, 57 ss.

⁸⁴ M. D'AMICO, *op. cit.*, 100.

⁸⁵ Come accaduto, emblematicamente, con il Codice di condotta adottato dal Ministro dell'interno Minniti per regolare le operazioni di salvataggio in mare dei migranti da parte delle navi delle ONG (cfr. F. MUSSI, *Sulla controversa natura giuridica del codice di condotta del Governo italiano relativo alle operazioni di salvataggio dei migranti in mare svolte da organizzazioni non governative*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2017, 2 ss.).

⁸⁶ I. GJERGJI, *Immigrazione e infra-diritto: dal governo per circolari alla tweeting-governance*, in *Etica & Politica*, 3, 2020, 338. L'A. evidenzia come, in ambito migratorio, il tradizionale “governo per circolari” sia stato progressivamente affiancato – e in alcuni casi superato – da pratiche comunicative informali con cui taluni esponenti politici arrivano a esercitare (non solo esternare) la propria funzione istituzionale attraverso i *social media*. In questo contesto, le circolari appaiono ormai «anacronistiche», poiché ancora legate a un supporto scritto, a un apparato giustificativo e a un protocollo formale, mentre il loro posto è stato occupato da enunciati performativi, capaci di «non descrivere un atto, ma di compierlo».

⁸⁷ S. CASSESE, *La costituzionalizzazione del diritto amministrativo*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, 517, osserva: «i principi costituzionali rimangono “*law in books*” finché non divengono parte del diritto amministrativo, cioè della realtà effettiva, “*law in action*”, diritto vivente».

⁸⁸ A. BONOMO, *Stranieri, procedimento amministrativo e garanzie partecipative*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2020, 144 ss.

⁸⁹ C. DI MAIO, *La discrezionalità amministrativa nel “riconoscere” la cittadinanza*, in *Diritti comparati*, 24 giugno 2013.

Da questo *vulnus* iniziale discendono “a cascata” una serie di menomazioni procedimentali⁹⁰.

In particolare, la partecipazione degli interessati al procedimento in contraddittorio con l'amministrazione risulta spesso depotenziata nei confronti dei cittadini stranieri a causa della frequente elusione, da parte della pubblica amministrazione, degli oneri di comunicazione previsti dalla legge. Ciò accade sia per asserite esigenze di celerità⁹¹ sia per la ritenuta irrilevanza dell'apporto partecipativo del privato ai fini dell'adozione del provvedimento finale, anche se a carattere discrezionale⁹². Questa prassi rivela una forma di presunzione di superiorità dell'amministrazione, che considera il cittadino straniero come un interlocutore inadeguato, culturalmente e linguisticamente impreparato, o comunque privo della capacità di influenzare in modo significativo le scelte pubbliche e fa trasparire una forma di insofferenza istituzionalizzata, che svislaccia il principio del contraddittorio e aumenta la distanza fra chi decide e chi subisce la decisione.

Un ulteriore indice strutturale di cattiva amministrazione riguarda i tempi di definizione dei procedimenti amministrativi. Nei procedimenti che hanno come destinatari esclusivi i cittadini di origine straniera, è la stessa legge n. 241 del 1990 – pilastro della disciplina generale del procedimento amministrativo – a prevedere un trattamento deteriore. In particolare, l'art. 2, comma 4, della legge n. 241 consente che il termine di conclusione dei «procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana e di quelli riguardanti l'immigrazione» possa superare i 180 giorni previsti in via generale come termine ultimo per i procedimenti a istanza di parte. È stato così possibile introdurre scadenze lunghe o lunghissime, come nel caso dell'acquisto della cittadinanza⁹³. D'altro canto, essendo considerati termini “ordinatori” la loro sistematica violazione non comporta alcuna sanzione per l'inerzia della pubblica amministrazione, né costituisce fonte diretta di responsabilità⁹⁴.

⁹⁰ Cfr. A. CANEPA, *Immigrati e procedimenti amministrativi. La complessa questione della partecipazione*, in *Amministrazione in cammino*, 2010, 9, secondo il quale si determina nei fatti «un diritto amministrativo «minore» nel quale esistono soggetti che formalmente sono titolari dei diritti procedimentali pieni il cui esercizio appare però di fatto pregiudicato da ragioni organizzative o soggetti per i quali le garanzie previste appaiono minori in nome della sicurezza».

⁹¹ L'urgenza è costantemente posta a fondamento delle omissioni comunicative in caso di provvedimenti prefettizi di espulsione (A. BONOMO, *op. cit.*, 156).

⁹² Riporta queste prassi e gli orientamenti giurisprudenziali che le hanno, per lo più, avallate A. BONOMO, *op. cit.*, 168 ss. L'A. insiste sulla necessità di una valutazione caso per caso dei provvedimenti in materia di ingresso, soggiorno e allontanamento degli stranieri, specie tenendo conto del fatto che si tratta di «provvedimenti dall'elevata portata lesiva che spesso coinvolgono diritti fondamentali di individui» per i quali «si avverte, in maggior misura rispetto ad altri settori, l'esigenza di modulare più accuratamente l'azione amministrativa in relazione alla realtà concreta nella quale è chiamata a produrre effetti giuridici». Escludere la natura vincolata di tali provvedimenti fa riemergere in toto l'esigenza di partecipazione al contraddittorio dei soggetti interessati, a garanzia del corretto esercizio della discrezionalità amministrativa e, in definitiva, del rispetto delle persone che ne subiranno le (pesanti) conseguenze.

⁹³ La legge n. 91 del 1992, nella sua più recente formulazione, prevede un termine di conclusione del procedimento di ventiquattro mesi prorogabili fino ad un massimo di trentasei mesi. La fissazione dei termini per il rilascio e il rinnovo dei permessi, invece, è vincolata dalla normativa europea. Cfr. l'art. 5 della nuova direttiva (UE) 2024/1233 relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico, che stabilisce un termine massimo di 90 giorni dalla data di presentazione della domanda, prorogabile per un massimo di 30 giorni, fermo restando, tuttavia, che le eventuali conseguenze del mancato rispetto del termine sono determinate dal diritto nazionale.

⁹⁴ L'art. 19 della legge n. 241 del 1990, inoltre, esclude che gli atti rilasciati dalle autorità preposte all'immigrazione possano essere sostituiti dalla SCIA, mentre l'art. 20 esclude l'operatività del silenzio-assenso per gli atti e



Conseguentemente, nel rapporto con l'amministrazione, gli immigrati si trovano spesso in un perenne stato di attesa, che assume anche una consistenza materiale e degradante, per le notti passate in fila davanti alle questure cercando di ottenere o rinnovare un permesso, rincorrendo i pochi appuntamenti che gli uffici riescono a gestire a causa della cronica scarsità di risorse e di personale dedicato⁹⁵.

A questi ritardi amministrativi si possono accompagnare conseguenze gravi, perché la ricevuta rilasciata all'atto della domanda non sempre basta, nei fatti, per accedere alle misure di *welfare* previste a livello locale⁹⁶. Occorre infatti considerare che talvolta è la stessa amministrazione a creare un diritto speciale per gli immigrati anche laddove la legislazione non distingue, come nel caso dell'iscrizione anagrafica, il cui riconoscimento può venire indebitamente subordinato a requisiti ulteriori non previsti dalla legge (come per esempio, appunto, la richiesta del permesso in luogo della semplice ricevuta di una domanda non ancora evasa⁹⁷), oppure viene ostacolato da un atteggiamento di pregiudiziale diffidenza degli uffici che si traduce in una verifica particolarmente esigente dei requisiti di idoneità abitativa. Con l'effetto paradossale di negare la residenza proprio a coloro che avrebbero bisogno (e diritto) ad avere una casa per vivere dignitosamente e non solo per esistere giuridicamente⁹⁸. Per di più, la circostanza che l'iscrizione anagrafica sia stata «sovraccaricata dal legislatore da una serie di funzioni che non sembrano esserle proprie»⁹⁹, soprattutto in relazione alla continuità del periodo di residenza utile ai fini della valutazione dello *status* migratorio, comporta che errori o ritardi legati a questo procedimento amministrativo possano compromettere la possibilità stessa di rivendicare un titolo di soggiorno più favorevole, se non addirittura di maturare il tempo utile per accedere alla cittadinanza.

In questo contesto, l'oscillazione normativa, l'uso estensivo di atti informali e la sistematica elusione delle garanzie procedurali finiscono per relegare le persone migranti in una zona grigia del diritto, in cui anche l'accesso alla giustizia diviene spesso inefficace o irrealistico. Si determina così un effetto di fiaccamento progressivo e di rassegnazione¹⁰⁰, che svuota dall'interno la tutela giurisdizionale e

i procedimenti in materia di immigrazione. Per un'approfondita analisi delle regole e delle prassi che sottendono alla sistematica inerzia dell'amministrazione nei procedimenti riguardanti gli stranieri si v. A. RINDONE, *Il termine di conclusione del procedimento amministrativo in materia di immigrazione e cittadinanza*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2023, 1 ss., il quale considera l'intempestività dell'agire pubblico «ancor più grave, in relazione al sostanziale e negativo impatto sulla vita della persona straniera».

⁹⁵ A. CAMILLI, *Le lunghe file davanti alle questure per le richieste di asilo*, in <https://www.internazionale.it/reportage/annalisa-camilli/2025/02/17/file-questure-permessi-di-soggiorno>, 17 febbraio 2025; A. JOLY, C. STAMIN, *Migranti, la coda della vergogna: tre notti sotto la pioggia per il permesso di soggiorno*, in https://www.la-stampa.it/torino/2025/01/21/news/ufficio_stranieri_permessi_soggiorno_code-14951979/, 21 gennaio 2025.

⁹⁶ S. ARIELLO, G. FARRONATO, V. GAROSCI, *Le prassi illegittime della Pubblica amministrazione: una mappatura degli ostacoli al soggiorno regolare*, in *Dossier statistico immigrazione 2024*, cit., 141.

⁹⁷ S. RAFANELLI, *La ricevuta di richiesta di permesso di soggiorno per protezione speciale: consente o non consente l'iscrizione in anagrafe? Una storia complessa, ancora tutta da scrivere*, in *Lo Stato Civile Italiano*, 5/2023, 43 ss.

⁹⁸ Il fatto che la disponibilità di un'abitazione sia, per gli stranieri, un onere per poter soggiornare regolarmente «aggiunge paradosso al paradosso: quello di un diritto che [...] già deve risultare goduto per poter essere rivendicato» (F. PALLANTE, *Gli stranieri e il diritto all'abitazione*, in *Costituzionalismo.it*, 3/3016, 155).

⁹⁹ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La residenza degli stranieri*, cit., 72.

¹⁰⁰ Segnala la «tendenza da parte delle Amministrazioni ad abbassare le aspettative dei cittadini stranieri beneficiari di diritti, disilludendoli sulle possibilità di una loro tutela effettiva» M. D'ANDREA, *Lo spazio infralegale nelle politiche migratorie, tra prassi delle autorità ed incertezza dei diritti*, in F. SCAMARDELLA, F. CASALBORDINO, M. FIERRO (a cura di), *Immagini/margini. Narrazioni contemporanee della città ai confini tra formale e informale*, Napoli, 2024, 187.

consolida una condizione di subalternità, difficilmente riscattabile attraverso gli ordinari rimedi giuridici¹⁰¹.

5. Le molteplici ricadute della “povertà giuridica” sulla salute delle persone migranti

L’incertezza che permea il sistema degli *status* migratori, unita all’irragionevolezza dei trattamenti giuridici ad essi riservati e all’approccio sistematicamente discriminatorio adottato in via amministrativa, genera conseguenze concrete e profonde sul benessere psico-fisico delle persone migranti, che si manifestano in forme diverse.

Vi è un primo, immediato impatto che attiene direttamente al rapporto tra la popolazione di origine straniera e il sistema sanitario nazionale (SSN). Infatti, l’approccio normativo e applicativo sopra descritto ostacola o persino erge barriere che sono per molti insuperabili rispetto alla concreta possibilità di accedere ai servizi socio-sanitari, o di farlo in condizioni di effettiva parità con i cittadini italiani. Si pensi, da un lato, alla limitazione dell’offerta sanitaria alle sole cure urgenti e essenziali per gli immigrati irregolari¹⁰²; ovvero alla distinzione, connessa al titolo di soggiorno, tra stranieri tenuti all’iscrizione obbligatoria al SSN e coloro che possono accedervi solo su base volontaria¹⁰³. Ma si pensi anche alle conseguenze che discendono dagli intoppi burocratici per l’iscrizione anagrafica, quale prerequisito per l’iscrizione al SSN¹⁰⁴; o alla necessità di rinnovare l’iscrizione stessa a ogni rinnovo del titolo di soggiorno, che può ripercuotersi sulla continuità assistenziale¹⁰⁵; o alle faticose prassi con le quali si confrontano e si scontrano costantemente gli utenti di origine straniera nel momento della concreta fruizione dei servizi di assistenza e cura erogati a livello regionale o locale¹⁰⁶.

Vi è poi l’incapacità del sistema di considerare la salute dei migranti non solo *uti singuli* ma nella prospettiva di tutela della salute collettiva, ai sensi dell’art. 32 Cost., che richiederebbe di approntare dei servizi *ad hoc* per la miglior cura e prevenzione della salute di questa porzione rilevante della popolazione residente. Di qui gli ostacoli di ordine culturale, religioso o linguistico dei quali i sistemi sanitari

¹⁰¹ P. PANNIA, “Institutional uncertainty” as a technique of migration governance. A comparative legal perspective, in *DPCE online*, 4, 2020, 5156.

¹⁰² G. VOSA, ‘Cure essenziali’. Sul diritto alla salute dello straniero irregolare: dall’auto-determinazione della persona al policentrismo decisionale, in *Diritto pubblico*, 2, 2016, 721 ss.

¹⁰³ Per un’attenta ricognizione delle fattispecie normative del TU Imm in materia di tutela della salute degli stranieri extra UE, e del relativo riparto di competenze Stato-Regioni, alla luce della giurisprudenza costituzionale, si v. L. MEZZETTI, *I sistemi sanitari alla prova dell’immigrazione. L’esperienza italiana*, in *Rivista AIC*, 1, 2018, 1 ss.

¹⁰⁴ L. RONCHETTI, *La cittadinanza regionale come cittadinanza sostanziale*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2-3, 2012, 6; N. VETTORI, *Vulnerabilità, salute e persone migranti. Proattività e prossimità: ingredienti essenziali per l’equità nel Servizio Sanitario Nazionale*, in questa Rivista, 3, 2023, 121 ss.

¹⁰⁵ Talvolta, come nel caso del permesso rilasciato al genitore irregolare per la tutela dello sviluppo psico-fisico dei minori, il rinnovo del titolo è soggetto a rivalutazione e, nelle more del procedimento, viene cancellata l’iscrizione al SSN interrompendo la continuità assistenziale (N. VETTORI, *op. cit.*, 117, nt. 20). La cancellazione dal SSN viene inoltre disposta nel caso di ritardo nella richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno, o quando la domanda di rinnovo sia stata rigettata.

¹⁰⁶ In argomento, N. VETTORI, *op. cit.*, 128 ss.

raramente si fanno carico¹⁰⁷, o la scarsa considerazione per la medicina delle migrazioni¹⁰⁸ e la carenza di studi clinici sulla relazione tra realtà migratoria e salute¹⁰⁹.

La condizione di precarietà giuridica alla quale è soggetta la popolazione immigrata incide negativamente sul diritto alla salute anche per un secondo profilo, in quanto limita la possibilità di autodeterminazione socio-economica e riduce drasticamente le opportunità di accesso a un'occupazione

¹⁰⁷ Sul punto si rinvia all'attenta analisi di F. MEOLA, *L'accesso ai servizi socio-sanitari da parte dei migranti tra tutela della salute e salvaguardia dell'identità culturale*, in questa Rivista, 4, 2023, 87 ss., la quale sottolinea come, accanto all'accessibilità, sia imprescindibile garantire la concreta fruibilità dei servizi sanitari da parte dei migranti, intesa come capacità del sistema sanitario di rispondere a esigenze culturali, linguistiche e valoriali differenti. L'effettività delle prestazioni diventa così una condizione irrinunciabile per una tutela reale della salute, come già evidenziato dal Comitato Nazionale per la Bioetica fin dal 1998, che raccomandava la formazione interculturale del personale sanitario, l'inclusione delle *Medical Humanities* nei percorsi formativi e un'adeguata accoglienza anche in termini religiosi e linguistici, nel rispetto dei valori costituzionali. L'analisi si estende anche alla regolazione delle medicine non convenzionali e al ruolo delle Regioni, tra cui si segnalano esperienze virtuose – come quella campana – che hanno adottato interventi normativi specifici a favore dell'inclusione sociale e sanitaria dei migranti, pur in un contesto di generale frammentarietà e assenza di una disciplina organica a livello statale.

¹⁰⁸ Si v. il parere del Comitato Nazionale per la Bioetica, *Immigrazione e salute*, 23 giugno 2017, in <https://www.biodiritto.org/Biolaw-pedia/Docs/Comitato-Nazionale-per-la-Bioetica-Parere-Immigrazione-e-salute>, con nota riassuntiva di L. BUSATTA. Cfr. anche S. GERACI, *La medicina delle migrazioni in Italia. Un percorso di conoscenza e diritti*, in *Studi Emigrazione*, 157, 2005, 53 ss.; L. BANDERA, *Salute e malattia nel contesto migratorio*, in *Quaderni di sociologia*, 11, 1996, 78 ss. Sull'approccio dell'etnopsichiatria come scienza interdisciplinare che studia i disturbi mentali della popolazione immigrata considerando il contesto culturale e il gruppo etnico di appartenenza del paziente si v. R. BENEDEUCE, *Etnopsichiatria. Sofferenza mentale e alterità fra Storia, dominio e cultura*, Roma, 2023 e ID., *Migrazione e disagio psichico: le sfide dell'ambivalenza*, in *Psichiatry on line Italia*, 18 aprile 2007.

¹⁰⁹ La persistente difficoltà di ottenere dati accessibili, aggiornati e analitici sui bisogni sanitari dei migranti rappresenta una delle forme con cui i processi di marginalizzazione e invisibilizzazione si riproducono, impedendo la costruzione di politiche sanitarie basate su un'effettiva conoscenza delle condizioni di salute di questo segmento della popolazione. Su questo aspetto si v. A. CORSARO, S. GERACI, L. MAMMANA, G. RUSSO, *Servizio sanitario nazionale e disuguaglianze sociali. Quale ruolo per gli ambulatori di prossimità?*, in *Dossier statistico immigrazione 2024*, cit., 224. Lamentano la carenza di dati di studio delle condizioni di salute degli immigrati in Italia anche G. CASELLI, S. LOI, S. STROZZA, *Immigrazione, salute e mortalità degli stranieri in Italia*, in *Rivista AIC*, 4, 2017, 10. Si v. però i periodici rapporti prodotti dall'Osservatorio sulle politiche locali per l'assistenza sanitaria agli stranieri della Caritas di Roma e, in particolare, S. GERACI, M. BONCIANI, B. MARTINELLI, *La tutela della salute degli immigrati nelle politiche locali*, in <https://www.caritasroma.it/wp-content/uploads/2010/09/DIRITTO ALLA SALUTE.pdf>, luglio 2010. Inoltre, i rapporti annuali *Osservasalute*, curati dall'Università Cattolica del Sacro Cuore, sullo stato di salute e sulla qualità dell'assistenza delle regioni italiane, dedicano sempre una sezione alla «Salute della popolazione straniera» prendendo a riferimento gli indicatori della natalità, del tasso di ospedalizzazione, del ricorso all'IVG, dell'assistenza in gravidanza e nel periodo puerperale/neonatale, delle diagnosi di malattie infettive (HIV, AIDS, Epatiti virali), dei casi di TBC, delle cause di mortalità (si v., da ultimo, il Rapporto *Osservasalute 2023*, in <https://osservatoriosullasalute.it/osservasalute/rapporto-osservasalute-2023>, 357 ss.). Nell'ambito dell'OMS, si v. il *World report on the health of refugees and migrants* del 2022 che ha evidenziato la carenza globale di ricerche complete, di alta qualità e contestualizzate in tema di salute e migrazione (forzata e non), nonché il *Global research agenda on health, migration and displacement* del 2023, che intende rispondere a tali carenze attraverso l'individuazione di cinque aree prioritarie di ricerca da sviluppare nei prossimi anni. L'agenda mira, in particolare, a orientare gli investimenti e le collaborazioni scientifiche internazionali, promuovendo la produzione di conoscenze rilevanti per le politiche sanitarie e capaci di supportare sistemi sanitari più inclusivi e reattivi nei confronti di migranti, rifugiati e popolazioni sfollate.

regolare e sicura¹¹⁰. Per esempio, espone gli immigrati, anche se regolari, a un rischio maggiore di accettare impieghi caratterizzati da elevata usura fisica e psichica, bassi salari, assenza di tutele contrattuali e di protezione sociale¹¹¹. Nella considerazione del lavoro dei migranti, infatti, finisce per prevalere la funzione giuridica (legata alla conservazione del diritto al soggiorno) su quella sociale e si determina un'inversione profonda del principio costituzionale, secondo cui il lavoro è fondamento della pari dignità sociale e dell'emancipazione personale¹¹². Viceversa, il diritto al lavoro, da strumento di libertà e di cittadinanza sostanziale, si trasforma in un angusto meccanismo di subordinazione¹¹³. A sua volta, la vulnerabilità economica costringe spesso a vivere in ambienti degradati e sovraffollati, privi di requisiti igienico-sanitari adeguati. A ciò si aggiunge il rischio di *burnout*, particolarmente elevato nei settori in cui la componente migrante è sovra rappresentata, quali il lavoro domestico e di cura, l'edilizia e l'agricoltura intensiva, dove alla fatica fisica si somma l'assenza di riconoscimento sociale e la pressione emotiva derivante dall'isolamento e dall'instabilità giuridica¹¹⁴.

L'insieme di questi fattori fa sì che, sebbene i migranti presentino al momento dell'ingresso in Italia condizioni di salute generalmente migliori rispetto alla popolazione autoctona – fenomeno noto come *effetto migrante sano*, riconducibile a una selezione all'origine tra i membri della famiglia destinati a partire¹¹⁵ – tale vantaggio tenda a ridursi nel tempo soprattutto nei casi in cui si viva a lungo in

¹¹⁰ Si v. W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA, M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna, 2020; C. DI CARLUCCIO, *op. cit.*, 101 ss.; R. NUNIN, *Salute e sicurezza sul lavoro: quali tutele per i lavoratori migranti?*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4, 2017, 614 ss.; G. NATULLO, *Sicurezza del lavoro e multiculturalismo: l'immigrazione come «fattore di rischio»*, in A. VISCOMI (a cura di), *Diritto del lavoro e società multiculturale*, Napoli, 2011, 303 ss.

¹¹¹ Come è stato osservato: «il diritto dell'immigrazione crea una categoria di lavoratori che è molto più propensa ad accettare di lavorare a condizioni che sarebbero inaccettabili per i lavoratori nazionali» (L. CALAFÀ, V. PROTOPAPA, *op. cit.*, 111).

¹¹² F. SORRENTINO, *Uguaglianza e immigrazione*, in L. RONCHETTI, *op. cit.*, 121, sottolinea come il principio di uguaglianza sostanziale, ai sensi dell'art. 3, secondo comma, Cost., si riferisca non ai cittadini in quanto tali, ma ai lavoratori, i quali devono essere messi tutti nelle condizioni di partecipare all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

¹¹³ «Una visione meramente strumentale dell'utilizzo della manodopera straniera è contraria allo spirito stesso dell'art. 4 Cost.» e alla volontà dei Costituenti di collegare il lavoro alla dignità umana (C. CORSI, *Straniero (dir.cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VI, Milano, 2013, 874).

¹¹⁴ E. MONTEMARANO, *La tutela della sicurezza sul lavoro nel settore domestico*, in *Dossier statistico immigrazione 2024*, cit., 311 ss.

¹¹⁵ Va considerato, da un lato, che molte famiglie nei Paesi di origine fanno affidamento sulle rimesse inviate dai migranti, le quali costituiscono spesso una fonte primaria di sostentamento e sviluppo economico locale. Ciò contribuisce a rafforzare la pressione migratoria su singoli membri del nucleo familiare, che assumono il peso economico del sostegno transnazionale. Dall'altro lato, la presenza nel diritto internazionale e interno di una disciplina di maggiore tutela per i minori stranieri non accompagnati – fondata sul principio del superiore interesse del minore – ha prodotto, in modo paradossale, un effetto distorsivo: sono sempre più numerosi i bambini e gli adolescenti che vengono inviati da soli nel Paese di destinazione, con la speranza che l'accoglienza loro riservata possa rappresentare, anche per il resto della famiglia, un'opportunità di stabilizzazione o ricongiungimento. Tale fenomeno solleva interrogativi rilevanti sia sul piano etico che su quello della sostenibilità delle politiche migratorie europee. Si veda il Rapporto semestrale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia, con dati aggiornati al 31 dicembre 2024, in <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/minori-stranieri-non-accompagnati-italia-rapporto-di-approfondimento-dicembre-2024>. Il documento, pur segnalando un lieve calo nell'ultimo anno, evidenzia una crescita costante della presenza di minori non accompagnati, il cui numero risulta quasi triplicato dal 2021.



condizioni di “clandestinità”. La continua esposizione ai fattori di rischio legati alla povertà economica e alla marginalità sociale, comporta un progressivo depauperamento del patrimonio di salute anche dei soggetti più giovani e resilienti¹¹⁶.

Si vuole infine sottolineare un aspetto meno evidente del rapporto tra il *diritto dell'immigrazione* e la salute, focalizzando l'attenzione sullo stato psicologico e emotivo che si può determinare per lo speciale – e in molti aspetti, come già evidenziato, irragionevole – trattamento giuridico riservato ai cittadini di origine straniera. Gli *status* descritti, infatti, finiscono per imprigionare gli individui all'interno di “gabbie giuridiche” nelle quali le loro possibilità esistenziali sono fortemente ristrette, sottraendo spazi essenziali di libertà ancora prima – e indipendentemente – dell'eventualità di subire una reclusione fisica o un rimpatrio forzato. Allo stesso modo, le vessazioni quotidiane che molti immigrati subiscono nei rapporti con le pubbliche amministrazioni si traducono in esperienze sventanti e frustranti, capaci di generare stress, rassegnazione, paura¹¹⁷ o sofferenza, anche in assenza di eventi traumatici conclamati¹¹⁸.

Come si è visto, le persone immigrate nel nostro Paese sono spesso mantenute per lunghi periodi, e talvolta stabilmente, in una condizione di *povertà giuridica* che le costringe a occupare posizioni basse o marginali nella gerarchia sociale, le rende incapaci di esercitare un controllo effettivo sulla propria esistenza e alimenta processi di *disempowerment* duraturi. In definitiva, trattamenti giuridici discriminatori, umilianti o irragionevoli – perché fondati su una logica selettiva, escludente e spesso razzializzante – vanno oltre la semplice funzione di barriera all'accesso ai diritti e ai servizi socio-sanitari, ma si configurano essi stessi come una forma specifica – e silente – di esposizione a rischio, agendo come un fattore endemico che può compromettere l'integrità psicofisica delle persone migranti¹¹⁹.

¹¹⁶ G. CASELLI, S. LOI, S. STROZZA, *op. cit.*, 11.

¹¹⁷ Il sentimento di paura generato dai diversi fattori di esclusione, in *primis* giuridica, frena anche l'accesso ai servizi sanitari disponibili, come accade ad esempio per le donne straniere (specialmente se irregolari) relativamente ai servizi dedicati alla salute riproduttiva. Lo evidenziano F. DELLA PUPPA, P. PASIAN, G. SANÒ, *Quando la paura guida le scelte. Donne immigrate e salute riproduttiva*, in *Mondi migranti*, 3, 2020, 71 ss.

¹¹⁸ In questo senso, nella dottrina nordamericana, cfr. W.E. PARMET, *Immigration Law as a Social Determinant of Health*, in 92 *Temple Law Review*, 4, 2020, 933 ss. la quale riconosce che il diritto «may also affect health more directly, by creating fear and trauma and impeding immigrants' access to important social benefits, including health care», mettendo così in luce come il fattore giuridico possa operare sia come barriera all'accesso ai servizi essenziali, sia come fonte autonoma di sofferenza psicologica. Cfr. inoltre H. CASTAÑEDA, S.M. HOLMES, D.S. MADRIGAL, M.E. YOUNG, N. BEYELER, J. QUESADA, *Immigration as a Social Determinant of Health*, in *Annual Rev. Public Health*, 375, 2015, 377; S.P. WALLACE, M.T. YOUNG, M.A. RODRIGUEZ, C.D. BRINDIS, *A Social Determinants Framework Identifying State-Level Immigrant Policies and Their Influence on Health*, in *SSM-Population Health*, 2018, 1 ss. Sul punto, nella prospettiva socio sanitaria, si v. anche S. ARTIGA, P. UBRI, *Living in an Immigrant Family in America: How Fear and Law Enforcement Policies Affect Health and Well-Being*, Kaiser Family Foundation, 2017, da cui emerge che le politiche migratorie restrittive e il clima di paura generato dai controlli sull'immigrazione hanno effetti misurabili sul benessere mentale e fisico delle famiglie migranti, inducendo stress tossico nei bambini, rinunce all'accesso a cure sanitarie necessarie e isolamento sociale, anche in assenza di un coinvolgimento diretto nelle procedure di *enforcement*. È altresì dimostrato che la “worry about deportation” agisce come un significativo fattore di rischio cardiovascolare nella popolazione migrante, secondo lo studio di J.M. TORRES, J. DEARDORFF, R.B. GUNIER, K.G. HARLEY, A. ALKON, K. KOGUT, B. ESKENAZI, *Worry About Deportation and Cardiovascular Disease Risk Factors*, in 52 *Annals of Behavioral Medicine*, 2018, 2, 186 ss.

¹¹⁹ Come è stato osservato, esiste una dimensione «propriamente iatrogena delle nostre istituzioni» per cui «un dispositivo dello Stato moderno, da ogni punto di vista arbitrario, è la causa di gravi forme di sofferenza psichica e di un accresciuto rischio suicidario nella popolazione straniera» (così R. BENEDUCE, *La salute mentale dei*



La condizione di salute costituisce un pilastro fondamentale del benessere individuale e della qualità della vita. Nel caso delle popolazioni immigrate, essa rappresenta anche uno dei più rilevanti indicatori del grado di integrazione nel Paese di arrivo. La circostanza che i nostri meccanismi giuridici e i comportamenti delle nostre istituzioni siano invece essi stessi fattori di rischio per la salute delle persone di origine straniera, impone di ripensare radicalmente il rapporto tra autorità e individuo. Un rapporto che, in uno Stato di democrazia costituzionale, non può mai assumere la forma della sopraffazione, neppure quando coinvolga il non cittadino.

migranti, in *saluteinternazionale.info*, 10 luglio 2024). Per uno studio sociologico che esplora la relazione tra la discriminazione subita percepita (in varie forme e contesti, non solo ad opera di soggetti pubblici) per motivi etnico/razziali e lo stato di salute mentale, cfr. V. QUAGLIA, M. TERRANEO, M. TOGNETTI, *Discriminazione percepita e salute mentale dei migranti*, in *Mondi migranti*, 3, 2020, 35 ss.

