

Maria Grazia Nacci, Cecilia Pannacciulli

[Puglia] I percorsi di accoglienza in famiglia dei nuovi immigrati nel quadro delle politiche di inclusione sociale e culturale della Regione Puglia

(doi: 10.1443/97076)

Le Regioni (ISSN 0391-7576)

Fascicolo 5-6, ottobre-dicembre 2019

Ente di afferenza:

Università di Padova (unipd)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

I percorsi di accoglienza in famiglia dei «nuovi immigrati» nel quadro delle politiche di inclusione sociale e culturale della Regione Puglia

di MARIA GRAZIA NACCI, CECILIA PANNACCIULLI*

Sommario: 1. La «dimensione locale» nell'accesso ai percorsi di inclusione. - 2. L'accoglienza in famiglia quale nuovo modello di inclusione. - 3. I progetti in via di sperimentazione nel Comune di Bari. - 4. Profili di criticità e considerazioni conclusive.

1. La «dimensione locale» nell'accesso ai percorsi di inclusione

In mancanza di un soddisfacente sistema nazionale di integrazione¹, Regioni ed enti locali hanno svolto una funzione di vera e propria «supplenza»² in tale ambito, tanto da potersi parlare di nuove *cittadinanze locali*³ o, più esattamente, di «cittadinanze sociali

* Il lavoro è frutto della riflessione congiunta delle autrici, sebbene la stesura dei paragrafi 1 e 4 sia da attribuirsi a Cecilia Pannacciulli e la stesura dei paragrafi 2 e 3 a Maria Grazia Nacci.

¹ In questi termini G. CERRINA FERONI, V. FEDERICO, *Percorsi di integrazione nelle società multiculturali. Uno sguardo comparato*, in ID., *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Napoli 2018, 36 ss. Per precisazioni in ordine al significato da attribuire, nel presente lavoro, ai termini *inclusione* e *integrazione* si veda il paragrafo 2.

² V., sul punto, C. CORSI, *Percorsi accidentati d'integrazione. Il caso italiano*, in G. CERRINA FERONI, V. FEDERICO, *Percorsi di integrazione nelle società multiculturali* cit., 649 ss. nonché G. ZINCONI, *Immigrazione: segnali di integrazione. Sanità, scuola e casa*, Bologna 2009.

³ Sul punto v. F. CAMPOMORI, *Immigrazione e cittadinanza locale. La governance dell'integrazione in Italia*, Roma 2008 nonché E. GARGIULO, *Le politiche di residenza in Italia: inclusione ed esclusione delle nuove cittadinanze locali*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA, *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna 2013, 137.

differenziate su base regionale»⁴ e, per questo, orientate ad una maggiore o minore inclusione.

La garanzia dei diritti sociali e dell'accesso alle relative prestazioni diviene il banco di prova dell'efficacia dei vari percorsi di integrazione⁵, soprattutto in considerazione delle progressive minacce – da parte di un ordine politico ed economico (europeo e globale) prevalentemente neoliberista – al sistema di *welfare* garantito dalla Costituzione, sempre più ridotto anche nei confronti dei cittadini⁶.

A ciò si aggiunge che, in un sistema locale a finanza prevalentemente derivata⁷, l'aggravarsi della crisi economico-finanziaria ha ridotto sensibilmente i trasferimenti statali così «determinando (...) il disallineamento tra funzioni e risorse preordinate a garantire i livelli essenziali delle prestazioni»⁸, con ricadute particolarmente negative sulla eguale garanzia delle provvidenze sociali⁹, specie sul piano della continua tensione sociale tra cittadini italiani e stranieri¹⁰.

⁴ Così E. GARGIULO, *Le politiche di residenza in Italia* cit., 145. In argomento v., altresì, M. VRENN, *Le Regioni di fronte all'immigrazione: nuove strade per le politiche di integrazione*, in *Riv. Pol. Sociali*, n. 3/2010, 46 e D. MONEGO, *La «dimensione regionale» nell'accesso alle provvidenze sociali*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2014, 253.

⁵ V. C. CORSI, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Federalismi.it*, 24.10.2014, 19.

⁶ In tal senso C. CORSI, *Percorsi accidentati di integrazione* cit., 657. V., inoltre, le puntuali osservazioni di A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo «modello sociale europeo»: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011.

⁷ V., sul punto, G. RIVISECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia* (Relazione introduttiva alla III Sessione del XXXIII Convegno AIC «La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale» – Firenze, 16-17 novembre 2018), in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 289.

⁸ *Ibidem*.

⁹ In argomento v. gli autorevoli contributi contenuti in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano 2017. Per una riflessione sulla attuale «svalutazione» dei diritti sociali e sulla conseguente necessità di ricostruirli come indispensabili «premesse e finalità del principio di sovranità popolare», «strumenti (...) del fisiologico sviluppo della dinamica democratica» v. A. MORELLI, *Il ruolo dei diritti sociali nella democrazia contemporanea*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 21 ottobre 2018.

¹⁰ Sul punto v. F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza: la condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino 2013; C. CORSI, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza* cit.; E.V. ZONCA, *Cittadinanza sociale e diritti degli immigrati. Profili comparatistici*, Padova 2016; L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, in *Federalismi.it*, n. spec. 2/2019, 65 ss.

Invero, all'irreversibile ridimensionamento dello Stato sociale e ad «un regionalismo ancora immaturo»¹¹ è corrisposta la valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, in chiave pluridimensionale¹² e secondo una vocazione dinamica del principio di solidarietà¹³. Sia lo Stato che le istituzioni locali sono stati, infatti, chiamati a favorire un effettivo pluralismo degli interventi sociali, non solo nella tradizionale preferenza per una risposta al bisogno più efficace in quanto maggiormente vicina ai vari soggetti appartenenti alla comunità, ma anche nel riconoscimento del ruolo delle formazioni sociali – organizzazioni del Terzo settore, enti religiosi, famiglie – nel

¹¹ G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia* cit., ivi. Sul punto v., per tutti, L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014 e S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano 2014, con particolare riguardo ai contributi di M. BELLETTI, (86 ss.) e G. RIVOSECCHI (147 ss.).

¹² Con riguardo alle implicazioni del principio di sussidiarietà sul profilo organizzativo della forma di Stato sociale e su quello contenutistico delle pretese sociali dei singoli fruitori v. V. TONDI DELLA MURA, *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'Anac al Codice del Terzo settore*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, 6-10; nonché G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, n. 1/2002, 5 ss.. In chiave problematica, sul punto, v. anche S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *www.federalismi.it*, n. 5/2006, il quale mette in guardia dall'applicazione eccessivamente espansiva del principio di sussidiarietà orizzontale, non coerente con il sistema dei valori costituzionali. In chiave più ottimistica v. A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. Pubbl.*, n. 1/2002, 74 ss. e G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, I, Napoli 2005, 179 ss.

¹³ Per una ricostruzione aggiornata del rapporto tra principio di solidarietà e doveri costituzionali nella prospettiva delle problematiche suscitate dalle migrazioni v. F. GIUFFRÈ, *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019; A. RUGGERI, *Eguaglianza, solidarietà e tecniche decisorie nelle più salienti esperienze della giustizia costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017 e ID., *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in *Consulta On line*, n. 3/2017, 445 ss.. In argomento, v. anche A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 20 aprile 2015; F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna 2016; A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *costituzionalismo.it*, n. 1/2016, spec. 13 ss.; L. VIOLINI, *I doveri inderogabili di solidarietà: alla ricerca di un nuovo linguaggio per la Corte costituzionale*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, Torino 2017, 517 ss. e E. ROSSI, *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 10 ottobre 2018, 51 ss.

far emergere esigenze e necessità specifiche e farvi fronte, auspicabilmente, attraverso un oculato controllo delle risorse impiegate.

A tal stregua, la sussidiarietà è divenuta un utile alleato dello Stato¹⁴ nell'assolvimento di una parte cospicua e centrale della sua azione e lo stesso concetto di solidarietà ha ampliato la sua accezione¹⁵ rispetto a termini quali volontariato, beneficenza o mecenatismo, per essere declinato come impegno verso una maggiore giustizia sociale, realizzata attraverso la presenza di operatori differenti per approccio al servizio, ma comparabili in termini di prossimità alla persona, di efficacia e di efficienza.

2. *L'accoglienza in famiglia quale nuovo modello di inclusione*

In tale articolato contesto occorre inquadrare le politiche di inclusione sociale e culturale della Regione Puglia, nel cui ambito si è scelto di soffermare l'attenzione sull'analisi di un particolare percorso di inclusione in sperimentazione in tale realtà regionale, avente come destinatari *nuovi immigrati titolari di protezione*, dunque, una parte ben definita ed esigua¹⁶ nell'ambito della più generale categoria degli immigrati¹⁷.

¹⁴ Sul punto v. L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da Welfare State a Welfare Society*, in Riv. Dir. Finanziario e Sc. Finanze, LIX, 1, I, 2000, 99 ss.; L. ANTONINI, *La sussidiarietà come «principio speranza» di nuovi diritti sociali nella crisi del Welfare State*, in C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Torino 2007, 217 ss. Di «ritiro dello Stato» parla efficacemente L. BIFULCO, *Come cambiano le politiche sociali europee?*, in AA.VV., *Lo Stato sociale in Italia. Un decennio di riforme*, Rapporto IRPPS-CNR 2003-2004, Roma 2004, 397 ss.

¹⁵ In proposito, è stata opportunamente sottolineata – mutuandola dalla nota definizione di S. GALEOTTI (*Il valore della solidarietà*, in Dir. Soc., n. 1/1996, 1 ss.) – la dimensione «fraterna» della solidarietà implicata dalla sussidiarietà orizzontale quale «moto doveroso e cooperante dei cittadini nell'adempimento delle loro varie solidarietà: ovvero, potrebbe dirsi, come espressione di diversi livelli di responsabilità» (Così E. ROSSI, *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?* cit., 53. Cfr. F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma 2012).

¹⁶ Secondo il Dossier Immigrazione 2018 (<http://www.regione.puglia.it/web/ufficiostatistico/-/idos-dossier-immigrazione-2018>), i residenti stranieri al 31 dicembre 2017 in regione erano 134.351, mentre i migranti presenti al primo dicembre 2017 nelle strutture di accoglienza erano 12.576.

¹⁷ A. RUGGERI, *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, in Giur. cost., 2017, II; ID., *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in Giur. cost., 2017, III, 450 ss., in relazione al tipo di rapporto dello straniero con il territorio, distingue

Una precisazione terminologica si impone in via preliminare: nel presente lavoro si ricorre per lo più all'uso del termine *inclusione*¹⁸, intesa come inserimento nel corpo sociale dell'immigrato «attraverso il riconoscimento ed il rispetto reciproco»¹⁹ o in alternativa al termine *integrazione*²⁰, qui usato per indicare un processo di interazione positiva fra immigrati ed autoctoni²¹, in una accezione – accolta più di recente anche da istituzioni nazionali²² e sovranazionali²³ – che è la più lontana dall'*assimilazione* (con perdita delle caratteristiche culturali e di identità storica dell'immigrato) e la più contigua all'*inclusione* nei termini di cui sopra²⁴. Coerentemente a tale impostazione

gli «immigrati», coloro che instaurano un rapporto *permanente* col territorio in cui si stabiliscono, dai «migranti», coloro che vi si trovano di *passaggio*; restano in una posizione mediana, coloro, come i richiedenti asilo, che possono stabilirsi a tempo *indeterminato* sul territorio.

¹⁸ Sul tema dell'inclusione sociale, in generale, si veda l'interessante contributo di riflessione in ordine alle correlazioni tra inclusione sociale, forma di Stato e grado di tutelabilità delle situazioni giuridiche sostanziali, in R.G. RODIO, *L'access to justice dei soggetti non abbienti e l'inclusione sociale: alcune riflessioni sui profili costituzionali*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2019.

¹⁹ Così A. IANNELLO-SALICETI, *Le politiche dell'Unione Europea per gli immigrati nella dimensione regionale e locale*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione* cit., 213.

²⁰ Termine di cui nel lessico giuridico non esiste una definizione universalmente condivisa, come ricorda V. PIERGIGLI, *L'integrazione degli immigrati da paesi terzi nel diritto sovranazionale: limiti e potenzialità dell'unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, 3.

²¹ Sul tema, si veda G. CERRINA FERONI, V. FEDERICO (a cura di), *Società multiculturali e percorsi di integrazione*, Firenze 2017; F. RIMOLI (a cura di), *Immigrazione e integrazione*, Napoli 2014.

²² Si veda la modifica apportata dalla l. 94/2009 al d.lgs. 286/1998, inserendo l'art. 4-bis (Accordo di integrazione), in cui si specifica che ai fini del Testo Unico sull'immigrazione, per integrazione si intende «quel processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società».

²³ M. NATALE, S. STROZZA, *Gli immigrati stranieri in Italia. Quanti sono, chi sono, come vivono?*, Bari 1997, ricordano una coeva pubblicazione del Consiglio europeo in cui un gruppo di esperti definisce l'integrazione come un «processo di confronto e di scambio di valori, di standard di vita e modelli di comportamento tra popolazione immigrata e società ospitante», secondo un approccio divenuto proprio degli organismi europei (sul tema, *ex plurimis*, K. GROENENDIJK, *Legal Concepts of Integration in EU Migration Law*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 6/2004).

²⁴ Secondo M. AMBROSINI, *L'immigrazione e la sfida dell'integrazione*, in G. CERRINA FERONI, V. FEDERICO, *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali* cit., 685, l'integrazione è «un'interazione positiva, basata sulla parità di

si parla non di «integrazione degli immigrati», bensì di «integrazione della società in presenza di immigrati»²⁵.

Ebbene, i percorsi di seguito descritti ben si inquadrano in tale visione. Essi mirano a colmare alcune carenze del sistema italiano di accoglienza²⁶, sui cui numerosi limiti non è qui possibile soffermarsi.

Ed invero, uno degli aspetti più critici di tale sistema, in relazione ai «nuovi immigrati adulti», riguarda la c.d. «terza accoglienza» o «post-accoglienza», vale a dire il momento in cui, ottenuto lo *status* di rifugiato o altra protezione internazionale, lo straniero deve lasciare la struttura istituzionale, ma non ha ancora sviluppato una propria autonomia personale, una rete sociale di sostegno, un percorso di inserimento lavorativo o di autonomia abitativa: se lasciato a se stesso, corre il rischio di cadere nella marginalità e nell'esclusione sociale, con compromissione dei progressi sino ad allora già compiuti.

Parimenti il sistema italiano di accoglienza mostra limiti importanti anche in relazione ai minori stranieri non accompagnati (d'ora innanzi MSNA): si constata, infatti, enormi difficoltà per i più giovani nel vivere nelle strutture istituzionali loro destinate, realtà non del tutto consone alla tenera età ed alle esigenze di giovani individui con un vissuto di particolare dolore, che necessiterebbero di contesti più sereni, calorosi ed accoglienti.

trattamento e sull'apertura reciproca, tra società ricevente e cittadini immigrati», ovvero come «il processo del divenire una parte accettata della società», sul presupposto della pari dignità delle culture, dello scambio e della comunicazione paritaria.

²⁵ M. AMBROSINI, *L'immigrazione e la sfida dell'integrazione* cit., 678. L'integrazione di patrimoni culturali diversi, non sempre, tuttavia, si rivela obiettivo dal facile conseguimento, come rivelato, di recente, dal caso del *kirpan*, su cui v. A. RUGGERI, *La questione del kirpan quale banco di prova del possibile incontro (e non dell'inevitabile scontro) tra le culture, nella cornice del pluralismo costituzionale (a margine di Cass., I sez. pen., n. 24084/2017)*, in *Giur. cost., Studi*, n. 2/2017; A.M. NICO, *Ordine pubblico e libertà di religione in una società multiculturale (Osservazioni a margine di una recente sentenza della Cassazione sul kirpan)*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2017.

²⁶ Come è noto, il sistema italiano di accoglienza degli immigrati, fino alle modifiche intervenute con il c.d. Decreto Sicurezza, è stato tradizionalmente ripartito tra strutture di «prima» e di «seconda» accoglienza e fondato sulla leale e solidale collaborazione fra i diversi livelli di governo. La prima accoglienza è coordinata dalle prefetture locali e vi fanno capo gli *hotspot* e gli *hub*; la seconda accoglienza, fondata sugli SPRAR è finanziata dal Ministero dell'Interno ed amministrata dai Comuni ed altri enti locali in partnership con le associazioni del Terzo settore. Negli ultimi anni, per la scarsità di posti disponibili nel sistema standard a fronte di un numero crescente di immigrati, si sono diffusi, in alternativa agli SPRAR, i Centri di accoglienza straordinaria (CAS), divenuti ormai strutture ordinarie di accoglienza, affidati ad imprese private, cooperative, alberghi che stipulano contratti direttamente con le prefetture.

Si tratta di criticità (del sistema) e di esigenze (degli immigrati) emerse dall'osservazione empirica e che hanno imposto di ragionare su possibili soluzioni, attraverso la messa a regime di modalità ulteriori di accoglienza, da affiancare o integrare con quelle esistenti, per consentire a tali soggetti di proseguire il proprio percorso di inclusione nel Paese.

In questa direzione si sta diffondendo un sistema di accoglienza basato sul coinvolgimento diretto dei cittadini, che aprono le proprie case e le proprie vite a tali individui per sostenerli ed accompagnarli nel cammino di integrazione.

È noto che le prime sperimentazioni di forme di accoglienza in famiglia risalgono a circa una decina di anni fa (progetto «Rifugio diffuso», Comune di Torino, 2008); da allora altri progetti sono stati portati avanti soprattutto a partire dal 2015, quando è iniziata la «crisi dei rifugiati nel cuore dell'Europa», ferma restando ad oggi l'esiguità delle esperienze di questo tipo nel contesto italiano ed europeo.

Ebbene, quello dell'accoglienza in famiglia è un percorso di innovazione sociale²⁷ sostenuto anche dalla Regione Puglia ed in particolare dal Comune di Bari dove sono attualmente in corso due progetti esaminati qui di seguito.

3. I progetti in via di sperimentazione nel Comune di Bari

Dal 2018 il Comune di Bari è in prima linea nella sfida della diffusione di modelli di accoglienza familiare come strumenti di inclusione dei nuovi immigrati, attraverso due progetti, l'uno avente come

²⁷ La cd. *social innovation* è l'innovazione applicata al settore sociale, fortemente sostenuta dalla UE; consiste «in nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che rispondono ai bisogni sociali in modo più efficace delle alternative esistenti e che, allo stesso tempo, creano nuove relazioni sociali e collaborazioni». Essa contribuisce all'implementazione di nuovi modelli di politiche sociali per il contrasto alle molteplici forme di vulnerabilità e postula una costante interazione tra attori sociali ed istituzionali, che mettono in campo competenze diversificate per dare risposta ai bisogni emergenti; essa richiede strategie condivise fra i diversi soggetti pubblici, privati e del no profit e che operano a livelli istituzionali diversi, locale, regionale, nazionale ed europeo, favorendo così nuove forme di *governance* al tempo stesso «multi-attore» e «multi-livello». I percorsi qui analizzati ne sono un emblematico esempio. Sul tema, *ex plurimis*, R. MURRAY, J. CAULIER-GRICE, G. MULGAN, *The Open Book of Social Innovation: Ways to Design, Develop and Grow Social Innovation*, London 2010; F. MAINO, *Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso*, in F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino 2017, 19 ss.

destinatari i minori migranti non accompagnati o neomaggiorrenni, l'altro i rifugiati adulti.

Il retroterra normativo del progetto destinato ai minori stranieri giunti in Italia senza adulti di riferimento, è rappresentato dalla cd. Legge Zampa²⁸, primo intervento legislativo organico in tema di MSNA, che ha attribuito agli enti locali la facoltà di farsi promotori «della sensibilizzazione e della formazione di soggetti affidatari per favorire l'affidamento familiare di tali minori, in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza»²⁹.

Notevoli, invero, i benefici psico-fisici per il minore straniero derivanti dal vivere in un vero contesto familiare piuttosto che in una comunità: chiaramente in tale direzione si impone un lavoro lungo e capillare dei servizi del territorio, chiamati ad investire tempo ed energie nell'esaminare le coppie aspiranti all'affidamento, nel formarle e sostenerle. Di converso, collocare un MSNA in una famiglia affidataria piuttosto che in una struttura di accoglienza ha costi decisamente molto inferiori e questo è tutt'altro che un dettaglio, ove si consideri che il legislatore del 2017 ha disposto che dall'attuazione di questa normativa non debbano derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, per cui gli enti locali sono chiamati a provvedere nei limiti delle risorse disponibili nei propri bilanci³⁰.

Ebbene, è in tale quadro che va letto l'intervento avviato, nell'ottobre 2018, dal Comune di Bari: si tratta del Progetto «Famiglie Senza Confini», patrocinato dal Tribunale per i Minorenni di Bari, dalla Regione Puglia³¹, dal Garante dei Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza della Regione Puglia, dalla onlus *Save the children* e dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Bari:

²⁸ L. 47/2017. Di *unicum* nel panorama europeo parla T. BRUNO, *I minori stranieri non accompagnati. Analisi ragionata della L. 7 aprile 2017, n. 47*, Piacenza 2017, 9; sul tema E. CUKANI, *Soggetti vulnerabili e tutela dei diritti: il caso dei minori stranieri non accompagnati*, in *ConsultaOnline*, 2019, II.

²⁹ Cfr. l'art. 7, l. 47/2017, che ha modificato in tal senso, introducendo il comma 1-bis, all'art. 2 della l. 184/1983 (Diritto del minore ad una famiglia), ai sensi del quale il minore, temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, è affidato ad una famiglia o ad una persona singola in grado di assicurarli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui ha bisogno.

³⁰ Così C. CASONE, *Brevi riflessioni in merito alla legge n. 47/17 (disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati): luci ed ombre*, in *Rivista Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, n. 2/2017, 24.

³¹ Si segnala l'adesione della Puglia ai tre progetti interregionali, *NET.WORK-Rete Antidiscriminazione*, *Skills for services to immigrants* e *Bambini in alto mare, L'accoglienza familiare dei minori stranieri* (D.G.R. 22 marzo 2016, n. 309 pubblicata sul B.U.R.P. n. 37 del 05-4-2016), finanziati da fondi FAMI 2014-2020.

il quadro delle suddette partnership conferma il carattere multilivello e multi-attore della strutturazione dell'intervento descritto, come visto, elemento tipico delle iniziative di innovazione sociale, quale è quella in discorso. Il progetto interessa più di 200 MSNA o neomaggiorenni, che dopo la prima accoglienza nelle strutture convenzionate con il Comune, potranno essere avviati ad un progetto educativo di accoglienza presso famiglie, coppie o persone singole, che manifestino la propria disponibilità in tal senso. È importante sottolineare, ad ogni modo, che non si tratta di un vero e proprio affido familiare, ma di una formula intermedia, in cui l'accoglienza può modularsi variamente (poche ore al giorno o solo nel weekend, oppure con trasferimento stabile del minore presso la famiglia ospitante, a seconda dei casi); essa potrebbe rappresentare – ma non necessariamente – un momento prodromico rispetto all'affido *tout court*.

Si rileva come il termine «famiglia» venga qui assunto senza accedere a formule definitorie di alcun tipo: lo dimostra il fatto che nel progetto in esame possono proporsi come attori non solo le famiglie nell'accezione costituzionale del termine (unioni di coppie eterosessuali fondate sul matrimonio), ma anche coppie conviventi (in ipotesi, anche dello stesso sesso)³², nonché singoli individui, circostanza che sollecita riflessioni e solleva problematiche analoghe a quelle poste in relazione all'ordinario regime dell'affido³³ (oltre che in tema di

³² Sul concetto di famiglia e sui profili problematici connessi all'evoluzione della società e dei costumi, cfr., *ex plurimis*, V. TONDI DELLA MURA, *Le coppie omosessuali tra il vincolo (elastico?) delle parole e l'artificio della «libertà»*, in *Federalismi*, n. 17/2010; il quale richiama il concetto di famiglia quale istituzione che, come unione tra un uomo e una donna si pone nel quadro di una «consolidata ed ultramillenaria» tradizione (Corte cost. 138/2010) e che nella Costituzione italiana riveste il carattere di cellula creatrice della vita sociale; su posizioni diverse, A. GUSMAI, *Il concetto di famiglia intercostituzionale*, in L. MEZZETTI, E. FERIOLI (a cura di), *Giustizia e Costituzione agli albori del XXI secolo*, Bologna 2017.

³³ Appare utile ricordare qui due pronunzie del G.T. Parma, 3 luglio 2013 e del Trib. Min. Bologna, 31 ottobre 2013, che hanno ammesso l'affido di minori a coppie dello stesso orientamento sessuale. Si tratta di interpretazioni giurisprudenziali emerse nel silenzio del legislatore (la già ricordata l. 184/1983), rispetto alle quali si ripropone l'annoso tema dell'omissione legislativa su temi eticamente sensibili (v. A. RUGGERI, *Noterelle in tema di affido di minori a coppie omosessuali*, in *Diritti comparati*, 18 dicembre 2013). Sul rapporto legislatore-giudici, cfr., *ex multis*, R. ROMBOLI, *I diritti fondamentali tra diritto politico e diritto giurisprudenziale*, in I. LOIODICE, R.G. RODIO, V. TONDI DELLA MURA, F. VARI (a cura di), *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Bari 2012, 1069 ss.; A. GUSMAI, *Giurisdizione, interpretazione e co-produzione normativa*, Bari 2015, 25 ss.; A.M. NICO, *Il diritto giurisprudenziale «creativo» e gli incerti confini tra giurisprudizione e legislazione*, in F.J. LACAVA, P. OTRANTO, A.F. URICCHIO (a cura di), *Funzione promozionale del diritto e sistemi di tutela multilivello*, Bari 2017, 163 ss.

adozione), profili di estrema complessità su cui non è qui possibile dilungarsi. Ci si limita solo ad osservare che la scelta dei «nuclei accoglienti» – famiglia, coppia di fatto o *single* – viene operata alla luce del *best interest of the child* dai servizi sociali, che si muovono nel rispetto del Protocollo d'intesa stipulato con il Tribunale dei minori di Bari, partner del progetto in esame.

Il secondo progetto destinato ai nuovi immigrati adulti, rifugiati o titolari di altra protezione, finalizzato a sostenerne e incentivarne l'autonomia personale, è *Rifugiati in famiglia: l'accoglienza come percorso di integrazione*, presentato a Bari a settembre 2019, che vede sperimentare *in loco* il modello di accoglienza in famiglia elaborato da *Refugees Welcome Italia*³⁴. Anche in questo caso si tratta di un intervento dalla strutturazione multilivello e multi-attore: il progetto, infatti, ha come capofila la *Refugees Welcome Italia Onlus* (RWI) ed è svolto in collaborazione con Comuni³⁵, operatori del Terzo settore ed Università³⁶, nell'ambito di un progetto di condivisione di buone pratiche finanziato dal FAMI³⁷. L'obiettivo è sperimentare il suddetto modello, per valutarne l'efficacia, evidenziare criticità e verificarne possibilità di modifica e miglioramento, in vista di una sua più ampia diffusione nel Paese.

Entrambi i progetti sono stati pubblicizzati attraverso una massiccia campagna di comunicazione e sono illustrati nei dettagli sul sito dell'amministrazione comunale. In ambo i casi l'accoglienza in famiglia avviene attraverso fasi analoghe: *manifestazione di interesse* (nel primo caso contattando il Servizio Affidamento del Comune di Bari, nel secondo attraverso l'iscrizione alla piattaforma www.refugees-welcome.it da parte della persona che chiede di essere ospitata e di coloro che desiderano ospitare); *formazione* delle famiglie ospitanti; *valutazione* di idoneità della singola famiglia all'accoglienza; *matching* o abbinamento di migrante/famiglia accogliente; avvio della convivenza, su cui opera un monitoraggio il team di esperti a sostegno del progetto (educatori, psicologi, avvocati).

Nel primo caso è previsto un contributo a favore delle famiglie accoglienti di circa 100 euro al mese, decurtati dalle rette mensili

³⁴ Associazione apolitica, costituita nel 2015 e riconosciuta come *onlus*, facente parte del network europeo *Refugees Welcome International*, fondato a Berlino nel 2014, ora attivo in 15 Paesi.

³⁵ Oltre al Comune di Bari, vi sono i Comuni di Macerata, Ravenna, Roma, Palermo.

³⁶ Università di Tor Vergata di Roma.

³⁷ Cfr. Regolamenti UE, 514/2014 e 516/2014.

della struttura di accoglienza convenzionata da cui proviene il minore. Nel secondo progetto il servizio è comunque totalmente gratuito per le persone che vengono accolte, non sono previsti rimborsi per le famiglie accoglienti, né per i volontari di supporto al progetto.

Per *Famiglie senza confini*, nel primo anno di realizzazione sono state avviate 6 accoglienze domestiche, numero raddoppiato nel secondo anno (2019); per *Rifugiati in famiglia*, nel triennio 2019-2021 è prevista l'attivazione di 19 accoglienze familiari.

Pur trattandosi di modelli sperimentali ancora giovani, la cui efficacia è tutt'oggi in fase di valutazione, sembra poter rinvenire in essi enormi potenzialità, che dovrebbero indurre a perseverare in tale direzione, anche ipotizzando un'estensione della platea degli stranieri interessati rispetto a quanto sinora previsto.

Un primo indubbio punto di forza è rinvenibile nella circostanza che si tratta di percorsi che si sviluppano in una prospettiva bidirezionale, che coinvolge simultaneamente stranieri e società ospitante, ed è noto che la *bi-direzionalità* è fondamentale per l'efficacia dei processi di integrazione³⁸, secondo quanto da tempo auspicato anche dagli organismi europei³⁹.

Si tratta, peraltro, di percorsi in cui l'inclusione avviene attraverso il riconoscimento ed il rispetto reciproco, conformemente all'impostazione su accolta in via preliminare. Le famiglie che si sperimentano in questa modalità, mettono in atto un'interazione che rappresenta un'opportunità di crescita culturale e sociale reciproca.

Indubbi i vantaggi per lo straniero, anche nell'ottica del conseguimento di quel livello minimo di integrazione richiesto dalla normativa vigente (sia pure non per tutte le categorie di immigrati). Il riferimento è alla l. 94/2009 («pacchetto sicurezza»), che ha imposto allo straniero il raggiungimento di specifici obiettivi di integrazione⁴⁰, tra cui fondamentale la competenza linguistica e la sufficiente conoscenza dei principi fondamentali della Costituzione italiana, dell'organizzazione e funzionamento delle istituzioni pubbliche e della vita civile in Italia.

³⁸ C. CORSI, *Percorsi accidentati d'integrazione* cit., in G. CERRINA FERONI, V. FEDERICO, *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali* cit., 673; v. anche V. PIERGIGLI, *L'integrazione degli immigrati da paesi terzi nel diritto sovranazionale* cit., 3.

³⁹ Lo ricorda anche V. PIERGIGLI, *L'integrazione degli immigrati da paesi terzi nel diritto sovranazionale: limiti e potenzialità dell'unione europea* cit., 3.

⁴⁰ Cfr. art. 4-bis, T.U. 286/1998 e D.P.R. n. 179/2011. Sul tema, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA, *L'accordo di integrazione ovvero l'integrazione per legge*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione* cit., 253 ss.

Ed invero, dal lato degli ospitati non sembra revocabile in dubbio che l'accoglienza domestica consente di migliorare in tempi mediamente molto più rapidi le competenze linguistiche, attraverso la quotidiana sperimentazione del nuovo canale di comunicazione, molto più efficace dei corsi di lingua da frequentare per poche ore settimanali⁴¹. Altrettanto evidente è che, al fine di entrare in un contesto socioeconomico altro da sé, una relazione di convivenza con autoctoni rappresenti uno strumento di comprensione di quel mondo molto più efficace dei corsi di educazione civica impartiti in modalità *e-learning* attraverso schermi posizionati all'interno di una Prefettura. Per non parlare, poi, di quanto l'inserimento in un contesto familiare possa agevolare lo stabilire nuove relazioni sociali e amicali, che favoriscono la partecipazione alla vita della comunità.

D'altro canto, l'accoglienza di un migrante in famiglia è un percorso di profonda trasformazione sociale e culturale anche per gli ospitanti e per la società tutta in cui matura l'esperienza; lo scambio, l'incontro, la conoscenza reciproca fra migranti e cittadini consente di aprirsi ad una nuova cultura, contribuisce a combattere pregiudizi e discriminazioni, con effetti amplificati attraverso la circolazione delle esperienze e l'emulazione delle stesse da parte degli altri consociati (emblematico in tal senso l'incremento registrato in un anno del numero di famiglie impegnate nei progetti su esaminati).

In definitiva, le esperienze descritte enfatizzano il ruolo della famiglia, fondamentale risorsa *nella e della* comunità, da mettere in campo anche nella sfida dell'integrazione socioculturale dei nuovi immigrati, attraverso modalità solidaristiche e di volontariato. L'ottica è quella della sussidiarietà orizzontale ed è interessante notare, come la famiglia, da sempre «grande protagonista della sussidiarietà»⁴², in quanto soggetto da sostenere ed agevolare in vista della costruzione della società intera⁴³, assuma qui un diverso ruolo, di soggetto non

⁴¹ F. BIONDI DAL MONTE, V. CASAMASSIMA, E. ROSSI (a cura di), *Lingua, istruzione e integrazione delle nuove minoranze*, Pisa 2017; L. COZZOLINO, *La conoscenza della lingua del paese di accoglienza nella disciplina dell'integrazione degli immigrati*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Il fattore linguistico nel settore giustizia: profili costituzionali*, Torino 2016, 145 ss.

⁴² M. CARTABIA, *La famiglia come protagonista della sussidiarietà e la Costituzione italiana, I quaderni della sussidiarietà*, Roma 2007.

⁴³ Pur nell'insoddisfacente posizione riconosciuta alla famiglia nell'agenda politica dei governi italiani, nella quale non ha mai rappresentato una priorità assoluta, mai divenuta oggetto di seri interventi di sostegno economico, né di altro tipo. Sul tema, anche V. TONDI DELLA MURA, *Famiglia e sussidiarietà, ovvero: dei diritti (sociali) della famiglia*, in *Dir. soc.*, n. 4/2005, 523; M. TROISI, *Famiglia e misure di sostegno: la legislazione regionale*, in *www.gruppodipisa.it*, n. 2/2013.

da aiutare, ma che aiuta, che contribuisce attivamente alla realizzazione dell'interesse pubblico in relazione a tale specifico ambito di intervento.

4. *Profili di criticità e considerazioni conclusive*

Tali esperienze confermano una prassi che, nel corso degli anni, ha visto la Regione implementare azioni orientate prevalentemente all'*empowerment* delle popolazioni migranti.

A fronte dell'art. 3 dello Statuto della Regione Puglia⁴⁴ che «riconosce nella pace, nella solidarietà e nell'accoglienza, nello sviluppo umano e nella tutela delle differenze, anche di genere, altrettanti diritti fondamentali dei popoli e della persona, con particolare riferimento ai soggetti più deboli, agli immigrati e ai diversamente abili», il fondamento normativo regionale per gli ambiti di intervento è costituito dalla l.r. n. 32 del 2009⁴⁵ (come modificata dalla l.r. n. 51 del 2018⁴⁶). Essa orienta l'azione di governo regionale verso alcune priorità (*in primis*, la garanzia dei diritti umani inviolabili degli stranieri, la rimozione degli ostacoli di ordine istituzionale, economico-sociale e culturale, la tutela, l'assistenza e l'inserimento dei soggetti stranieri più vulnerabili, quali donne e minori (specie se non accompagnati), il promovimento e la valorizzazione dell'associazionismo dei dimoranti in chiave partecipativa e collaborativa), al fine di perseguire un effettivo inserimento degli immigrati nel tessuto sociale pugliese attraverso un sistema integrato di interventi e servizi (artt. 1 e 3).

È da precisare che la citata legge pugliese sull'immigrazione include, tra i destinatari di tale sistema⁴⁷, tutti gli immigrati «presenti sul territorio regionale» (art. 1, comma 1 e art. 2, comma 1), senza alcuna specificazione circa il requisito della regolarità o meno della presenza, promuovendo, a tal fine, anche il contributo degli altri Enti

⁴⁴ Lo Statuto pugliese è stato adottato con legge regionale 12 maggio 2004, n. 7.

⁴⁵ L.r. 4 dicembre 2009, n. 32 «Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia», in *B.U.R. Puglia* del 7 dicembre 2009, n.196. V. sul punto V. BISIGNANO, *L'integrazione dei cittadini stranieri in Puglia. Commento alla legge regionale n. 32/2009*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNI, *La governance dell'immigrazione* cit., 513 ss.

⁴⁶ Pubblicata in *B.U.R. Puglia* del 5 ottobre 2018, n. 129.

⁴⁷ Ci si riferisce, in particolare, all'assistenza sanitaria, all'accesso all'abitazione e all'istruzione, alla formazione professionale e all'inserimento lavorativo.

territoriali (in specie, Comuni), delle associazioni del Terzo settore, delle autonomie funzionali (*in primis*, i Dipartimenti universitari) e, come si è visto, delle famiglie, sullo sfondo di una ideale e virtuosa sintesi di entrambi i profili della sussidiarietà verticale e orizzontale⁴⁸.

L'estensione di forme di assistenza socio-sanitaria anche a soggetti non in regola con le condizioni di ingresso e soggiorno sul territorio è stata oggetto, tra le altre, di impugnativa governativa (ricorso del 4 febbraio 2010), altresì rigettata dalla Corte costituzionale che, con sent. n. 299 del 2010, ha ribadito⁴⁹ che la disciplina regionale dell'assistenza agli immigrati, ancorché irregolari, ha pienamente rispettato la competenza legislativa dello Stato in materia (Testo Unico sull'immigrazione) e che, proprio in attuazione dei principi fondamentali posti dal legislatore statale in tema di tutela della salute, ha correttamente provveduto a garantire anche agli stranieri privi di un valido titolo di ingresso i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona⁵⁰.

Ciò, ovviamente, non comporta che, garantiti i bisogni primari della persona (salute, assistenza, istruzione), la Regione non possa legittimamente esercitare la discrezionalità politica di graduare in modo differenziato le prestazioni sociali e selezionare – specie quando il contenuto della prestazione inerisce al suo stabile inserimento nella comunità territoriale (ad es., l'assegnazione di un alloggio popolare o l'attribuzione del c.d. *bonus bebè*) – i relativi beneficiari. Unico limite rimane quello della ragionevolezza della scelta, così da evitare illegittime disparità di trattamento⁵¹.

⁴⁸ Sulla sussidiarietà orizzontale come modo di essere del pluralismo, in cui si esprime la libertà di scelta tra opzioni differenti v. A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale* cit. 66.

⁴⁹ Il riferimento è alla precedente sent. 269/2010, avente ad oggetto la l. sull'immigrazione della Regione Toscana 29/2009. Cfr. Corte cost. 61/2011, riguardante la l. sull'immigrazione della Regione Campania 6/2010.

⁵⁰ Per un approfondimento sul punto v. F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in *Le Regioni*, n. 5/2011, 1086-1110; V. BISIGNANO, *L'integrazione dei cittadini stranieri in Puglia. Commento alla legge regionale n. 32/2009* cit., 532-535; C. CORSI, *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA, *La governance dell'immigrazione* cit., 237 ss. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, anche il principio costituzionale di uguaglianza non tollera discriminazioni tra la posizione del cittadino e quella dello straniero solo quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo (v., tra le tante, Corte cost. 62/1994 e 432/2005).

⁵¹ V. sent. Corte cost. n. 432 del 2005 con i puntuali commenti di M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni so-*

Si tratta, altresì, di temi di particolare complessità sui quali si impone una ulteriore riflessione – che sarà meglio articolata in una diversa sede – a partire da alcuni recenti interventi normativi (d.l. 113/2018, conv. nella l. 132/2018⁵²) e giurisprudenziali (le cc.dd. sentenze gemelle delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione⁵³) che implicano taluni profili di criticità, con specifico riguardo ai minori non accompagnati⁵⁴ in procinto di compiere la maggiore età e agli immigrati con permesso scaduto, in attesa di rinnovo.

La mancanza di norme positive chiare e la giurisprudenza restrittiva in materia di concessione della protezione umanitaria potrebbero, infatti, incidere negativamente sul percorso di accoglienza in famiglia quando il cittadino straniero, durante l'esperienza, si trovi nella condizione di attendere la concessione del titolo di soggiorno – o perché divenuto maggiorenne o perché sottoposto a procedura di rinnovo – rischiando di vedersi revocata la possibilità di continuare il percorso in famiglia e/o di farlo valere ai fini del rilascio di un permesso valido.

In tal caso, le finalità dell'accoglienza risulterebbero di gran lunga ridimensionate, quando non frustrate: dato il percorso particolarissimo sul piano emotivo e socio-culturale, sia il soggetto *accolto*, sia il nucleo familiare *accogliente* risentirebbero in modo particolarmente intenso della compromissione dei progressi compiuti.

Riflettendo complessivamente sulle esperienze analizzate e sulle prospettive future, devono evidenziarsi due profili maggiormente rilevanti, uno decisamente positivo, l'altro piuttosto critico.

ciali previste dalla legislazione regionale, in *Le Regioni*, n. 2/2006, 510 ss. e F. GIRELLI, *Gli stranieri residenti in Lombardia totalmente invalidi per cause civili hanno diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea nel territorio regionale*, in www.associazionedeicostituzionalistiitaliani.it, 2005. Cfr., tra le altre, Corte cost. 40/2011 e 2, 40 e 222/2013.

⁵² Ci si riferisce al c.d. «Decreto Sicurezza» che ha eliminato il permesso di soggiorno per motivi umanitari come istituto generale e atipico, sostituendolo con permessi di soggiorno «speciali».

⁵³ V. Corte Cass., Sez. Unite, nn. 29459, 29460, 29461 del 2019: tali pronunce hanno negato che la mera «integrazione» lavorativa o il generico «inserimento» nel contesto sociale del Paese ospitante siano sufficienti a porsi quali presupposti utili a ottenere la protezione umanitaria, in quanto occorre sempre operare la valutazione comparativa della situazione soggettiva e oggettiva del richiedente con riferimento al Paese di origine, in raffronto alla situazione di integrazione raggiunta nel Paese di accoglienza.

⁵⁴ V., sul punto, in questo numero, E. CUKANI, *La tutela dei minori stranieri non accompagnati tra Stato e Regioni: dalle micro-sperimentazioni alla costruzione di un «modello» regionale pugliese*.

Sotto il primo profilo, il ruolo attivo delle famiglie connota la nozione di cittadinanza non più solo come appartenenza ad una comunità territorialmente stanziata, ma anche come espressione di solidarietà e partecipazione, apertura *reciproca* della propria esperienza culturale e sociale verso l'altro da sé, con un'attenzione particolare al percorso individuale di costruzione e realizzazione della identità personale dell'immigrato accolto.

È un aspetto della visione «costituzionale» della cittadinanza⁵⁵ che si traduce, per le famiglie, nell'adempimento volontario del dovere di solidarietà e nel beneficio che esse stesse conseguono a seguito dell'esperienza di accoglienza; per i migranti accolti, nella valorizzazione di un modello più profondo di integrazione e nella opportunità di formazione alla cittadinanza⁵⁶.

Sotto il secondo profilo, invece, deve segnalarsi che le politiche locali di integrazione divergono sempre più dal modello nazionale⁵⁷: ecco, allora, che quello comunale diviene il livello istituzionale maggiormente coinvolto e gravato di oneri e responsabilità e, per questo, costretto a ricorrere sempre più spesso all'ausilio di enti e associazioni private.

Il rischio è che il continuo arretramento dello Stato, e a volte delle stesse Regioni, definisca la sussidiarietà orizzontale solo in ter-

⁵⁵ V., sul punto, M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova 1997, 514; G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. Pubbl.*, n. 2/2011, 439; E. A. FERIOLI, *La cittadinanza «oltre» lo Stato. Interferenze internazionali e sovranazionali nell'acquisto e conservazione della cittadinanza statale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017 e A. RUGGERI, *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti: XXI. Studi dell'anno 2017*, Torino 2018, 303 ss. Criticamente, sui rischi insiti nell'opporre concettualmente la cittadinanza come appartenenza e come partecipazione, v. A. MORRONE, *Le forme di cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quad. Cost.*, n. 2/2015, 305.

⁵⁶ È la prospettiva in cui si è posta recentemente la Corte costituzionale (sent. n. 119 del 2015, con i commenti di S. PENASA, *Verso una «cittadinanza costituzionale»? L'irragionevolezza del requisito della cittadinanza italiana per l'accesso al servizio civile volontario*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015; A. RAUTI, *Il diritto di avere doveri. Riflessioni sul servizio civile degli stranieri a partire dalla sent. cost. n. 119/2015*, ivi, n. 4/2015 e G. MONACO, *L'istituzione del servizio civile universale e la sua apertura allo straniero regolarmente soggiornante in Italia*, ivi, n. 4/2016) nel riconoscere agli immigrati regolarmente soggiornanti in Italia il diritto di accedere al servizio civile volontario in adempimento del dovere di difesa della Patria, un tempo considerato proprio dei soli cittadini.

⁵⁷ V. M. AMBROSINI, *L'immigrazione e la sfida dell'integrazione*, in G. CERRINA FERONI, V. FEDERICO, *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali* cit., 699.

mini di «abbandono» dell'iniziativa pubblica⁵⁸ in settori cruciali come l'immigrazione, impedendo la realizzazione omogenea e unitaria di alti obiettivi quali l'inclusione sociale e l'incremento occupazionale.

L'auspicio è quello che il drastico ridimensionamento dello Stato sociale non si presti ad avallare l'opposizione o, comunque, la sovrapposizione tra il principio di sussidiarietà orizzontale e quello di uguaglianza sostanziale. Il primo, infatti, si nutre del secondo, ma quest'ultimo non si esaurisce nel primo, per cui i pubblici poteri rimangono, e devono comunque ritenersi, obbligati a intervenire per superare le disuguaglianze socio-economiche: non possono sottrarsi a tale primario obiettivo, trasformando in alibi la sussidiarietà orizzontale o, soprattutto, lasciando spazio alla contrapposizione tra la società civile e lo Stato, svilendone alla radice la funzione di «istituzionalizzazione – pur perfettibile – della comunità dei cittadini alla quale tutti sono tenuti a contribuire nelle varie forme previste dall'ordinamento»⁵⁹.

Maria Grazia Nacci, Cecilia Pannacciulli, *The family reception of «new immigrants» within the framework of social and cultural inclusion policies of the Puglia Region*

The Italian integration model reflects the absence of a unitary plan. The Regions and Local authorities play such a substitute function that they can talk about new «local citizenships». In this context, it is necessary to frame the social and cultural inclusion policies of the Puglia Region, in which the paper aims to analyze two social innovation initiatives promoted by the Municipality of Bari. These are projects to test family reception models for new immigrants, one targeting unaccompanied foreign minors, the other adult refugees. The paper highlights the enormous potential of these models, focused on the role that the «family resource» can play in the great challenge of socio-cultural integration of new immigrants, through solidarity methods, with a view to horizontal subsidiarity. The reception route, however, could be undermined by the lack of clear positive rules and restrictive jurisprudence in the matter of «humanitarian protection». In conclusion, as the principle of equality does not tolerate discrimination between citizens and foreigners when it comes to protecting the inviolable human rights, the guarantee of social rights

⁵⁸ V., sul punto, V. TONDI DELLA MURA, *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata* cit., 16.

⁵⁹ Così E. ROSSI, *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?* cit., 68.

calls into action the State so that it frees itself from the alibi of vertical and horizontal subsidiarity and resumes the fundamental role of removing socioeconomic inequalities and promoting social solidarity policies.

Keywords: immigrants, welfare state, subsidiarity, solidarity, social innovation.

Maria Grazia Nacci, Università degli Studi «Aldo Moro» di Bari, Dipartimento di Scienze Politiche, Piazza Cesare Battisti 1, 70122 Bari, mariagrazia.nacci@uniba.it, nacci.mg@gmail.com

Cecilia Pannacciulli, Università degli Studi «Aldo Moro» di Bari, Dipartimento di Giurisprudenza, Piazza Cesare Battisti 1, 70122 Bari, cecilia.pannacciulli@uniba.it