

# PROTETTI O SANATI? LA CONDIZIONE DEI RICHIEDENTI ASILO TRA DOMANDE DI PROTEZIONE E DI REGOLARIZZAZIONE

Livio Neri

*Vale di più essere straniero che accogliere stranieri.*

Elias Canetti

## **1. Introduzione. Del perché non ci si possa non occupare di regolamentazione dell'immigrazione quando ci si occupa di migrazioni forzate**

Non è possibile occuparsi di migrazioni forzate ignorando l'andamento dei flussi di migranti irregolari e la regolamentazione del loro soggiorno sul territorio nazionale. Non si può infatti ignorare, tanto in un'ottica di osservazione dei due fenomeni, quanto sotto il profilo della loro regolamentazione, come questi siano inevitabilmente interconnessi.

Le migrazioni forzate e quelle "volontarie" sono anzitutto connesse in ragione dei "flussi misti" che conducono i migranti, insieme ed indipendentemente dalle ragioni che a ciò li determinano, a lasciare i loro paesi ed a varcare i nostri confini, marittimi e terrestri. I migranti non si aggregano nel loro percorso migratorio in ragione di quanto siano costretti o meno a lasciare le loro terre, ma per motivi pratici connessi con lo svolgimento del loro complesso viaggio.

Molto più significativo, al fine di comprendere la connessione tra migrazioni forzate e volontarie, è tuttavia il carattere "misto" delle stesse ragioni che

inducono il migrante ad abbandonare il paese di origine. Se infatti è vero che taluni possono trovarsi nel nostro Paese da un giorno all'altro, per il precipitare di eventi che non hanno lasciato loro lo spazio per alcuna decisione se non quella di cercare di salvare la vita, e se è anche vero che altri hanno invece a lungo meditato la propria scelta migratoria e la via da percorrere per giungere nel paese prescelto, la maggior parte dei migranti si trova in una condizione intermedia. Anche colui che fugge una possibile persecuzione spesso pondera (magari anche a lungo) la tollerabilità e la fondatezza del proprio timore e, deciso di fuggire, valuta poi dove abbia più possibilità di trovare non solo asilo, ma anche prospettive lavorative e di integrazione sociale. Così, anche chi non fugge alcuna persecuzione o non si trova nelle condizioni di reale costrizione alla fuga e decide invece liberamente di lasciare la propria terra d'origine è generalmente indotto a tale decisione (faticosa e dolorosa per quasi tutti) da circostanze e condizioni (povertà, assenza di prospettive, contesti sociali o familiari non tollerabili, ecc.) che ne limitano molto la libertà di scelta, sino anche quasi ad escluderla.

Vi è poi un altro aspetto da considerare, connesso con quello da ultimo evidenziato. L'esistenza di canali di ingresso regolare nel paese di immigrazione consente anche a chi abbia certamente diritto all'asilo di ottenere, anche per vie diverse rispetto a quelle dell'ingresso irregolare e della richiesta di protezione, il risultato della regolarità del soggiorno e quindi ad ottenere, seppure in modo non "dichiarato" ed esplicito, protezione (seppur nel limitato significato di non restituzione al contesto persecutorio). Così il cittadino straniero che fugge da contesti sociali o familiari di grave violenza o negazione di diritti umani fondamentali, quali ad esempio quello alla libera professione del proprio credo religioso o quello alla libera estrinsecazione del proprio orientamento sessuale, può vedere soddisfatte le proprie esigenze di protezione anche espatriando regolarmente ed ottenendo, nel paese raggiunto, un titolo di soggiorno diverso da quello per asilo.

I flussi migratori misti, la complessità delle ragioni soggettive che inducono i migranti all'espatrio ed il soddisfacimento dell'esigenza di protezione per vie diverse da quelle della domanda d'asilo sono solo alcune delle ragioni che rendono necessario interrogarsi su come le politiche migratorie incidano anche sui diritti dei richiedenti asilo. In particolare, oggi, può essere utile comprendere come sia stata disciplinata la recente sanatoria<sup>1</sup>, come vi abbiano potuto acce-

---

<sup>1</sup> Il provvedimento di regolarizzazione è contenuto nell'articolo 103 del decreto-legge 19 maggio 2020, n.34, convertito in legge con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n.77, recante "misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19".

dere i richiedenti asilo e quali effetti abbia avuto ed avrà la sua attuazione sulle esigenze di protezione manifestate da questi ultimi.

## 2. Di cosa parliamo quando parliamo di sanatorie, regolarizzazioni ed emersioni

La sanatoria<sup>2</sup> è l'ordinario strumento al quale il nostro Paese è ricorso negli ultimi trent'anni per gestire e regolamentare l'iniziale autorizzazione al soggiorno dei cittadini stranieri. L'affermazione può sembrare perentoria, ma trova facile conferma in primo luogo nei numeri del fenomeno migratorio in Italia ed in secondo luogo nell'analisi della vigente normativa nazionale in materia di ingresso e soggiorno dei cittadini stranieri.

Anzitutto i numeri. Posto che nel nostro Paese soggiornano regolarmente circa cinque milioni di cittadini stranieri<sup>3</sup>, per comprendere quale sia l'ordinario strumento di accesso al regolare soggiorno sul territorio nazionale, occorre chiedersi come questi cittadini abbiano ottenuto il loro primo permesso.

Si consideri anzitutto che le domande di regolarizzazione complessivamente accolte in forza degli otto provvedimenti di sanatoria, regolarizzazione o emersione che dir si voglia, approvati dal 1987 (con l'entrata in vigore della legge 943/1986) al 2020 (anno del recente decreto legge 34/2020) sono state 2.050.494<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> I termini "sanatoria", "emersione" e "regolarizzazione" sono a parere di chi scrive sostanzialmente intercambiabili: è un provvedimento di sanatoria quello che consente a chi abbia commesso un'irregolarità (ad esempio, per quello che qui interessa, la permanenza sul territorio nazionale in assenza di titolo autorizzativo) di evitare le relative sanzioni e di porsi in una condizione di regolarità (ogni sanatoria è quindi anche regolarizzazione). Il termine "emersione" nasce invece (sostanzialmente come eufemismo al fine di evitare il ricorso alla parola "sanatoria", politicamente compromettente) quando, con la legge 189/2002 (la c.d. legge "Bossi - Fini"), si stabilisce che non possa essere il cittadino straniero irregolare ad accedere autonomamente alla regolarizzazione, bensì il datore di lavoro che l'ha occupato irregolarmente a far "emergere" tale rapporto di lavoro ottenendo, quale conseguenza di tale "emersione", la regolarizzazione tanto di tale rapporto, quanto del soggiorno del lavoratore interessato. Le regolarizzazioni attuate dal 1987 al 2002 hanno seguito lo schema della sanatoria ad impulso del cittadino straniero, quelle dal 2002 in poi quello dell'emersione. Il provvedimento di regolarizzazione del 2020 ha invece avuto, come meglio si vedrà in seguito, natura mista.

<sup>3</sup> Cf. [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS\\_POPSTRRES1](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPSTRRES1).

<sup>4</sup> Per una dettagliata ricostruzione storica delle regolarizzazioni dei cittadini stranieri in Italia, con disamina - oltre che dei dati numerici - delle relative specificità, si rinvia a SERGIO BRIGUGLIO, "Una regolarizzazione in tempo di pandemia: la lezione del passato", in *Questione Giustizia - Diritti senza confini*, [https://www.questionegiustizia.it/articolo/una-regolarizzazione-in-tempo-di-pandemia-la-lezione-del-passato\\_28-05-2020.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/una-regolarizzazione-in-tempo-di-pandemia-la-lezione-del-passato_28-05-2020.php).

È vero che il numero dei cittadini stranieri che hanno invece ottenuto un primo permesso di soggiorno per motivi di lavoro non stagionale a seguito dei decreti flussi dal 1998 ad oggi, pari a circa 2.200.000<sup>5</sup>, è seppur di poco maggiore. Per meglio comprendere tale dato bisogna tuttavia ricordare come siano stati di fatto utilizzati negli anni i decreti flussi: è infatti noto a tutti come i datori di lavoro che negli anni hanno deciso di assumere alle proprie dipendenze un lavoratore straniero utilizzando il farraginoso meccanismo della richiesta di nulla osta all'interno delle quote di ingresso<sup>6</sup>, assumendosi così un considerevole impegno in termini di dispendio di tempo e pazienza, l'hanno fatto non certo per uno sconosciuto lavoratore residente in terre lontane, bensì per un cittadino straniero già presente sul territorio nazionale, benché irregolarmente, e magari anche già messo (irregolarmente) alla prova sul lavoro. Anche i decreti flussi quindi, in qualche modo, hanno rappresentato negli ultimi venti anni un meccanismo di regolarizzazione per lavoratori stranieri irregolari che, per il perfezionamento della procedura di assunzione, si fingeva risiedessero all'estero<sup>7</sup>.

È quindi la stessa complessa disciplina dell'ingresso sul territorio per motivi di lavoro ad avere quasi preordinato le condizioni per una diffusa irregolarità dei cittadini stranieri sul territorio nazionale e quindi, inevitabilmente, per future e periodiche sanatorie. La procedura prevista dalla normativa vigente per l'ingresso ed il soggiorno sul territorio nazionale di cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro è infatti come noto, per i soggetti pubblici coinvolti e per le numerose fasi delle quali è composta, di una complessità parossistica. Vi è dunque chi ha ipotizzato come, in tale procedura, "le complicazioni siano create proprio per impedire l'ingresso regolare in Italia"<sup>8</sup>. Può essere che tale affermazione ecceda, nell'ipotizzare un'esplicita intenzione del legislatore volta ad ostacolare il regolare ingresso dei lavoratori stranieri sul territorio; alcuni aspetti della politica dell'immigrazione attuata nel nostro paese negli ultimi venti anni, unitamente a talune caratteristiche endemiche della nostra economia e del nostro mercato del lavoro,

<sup>5</sup> Cf. l'elenco dei decreti flussi emessi dal 2008 al 2019 in <http://www.governo.it/it/dipartimenti/dica-att-decretoflussi-elenco/9217> e, per un approfondimento del tema: SERGIO BONTEMPELLI, "Il governo dell'immigrazione in Italia: il caso dei «decreti flussi»", in PIERLUIGI CONSORTI, *Tutela dei diritti dei migranti*, Plus, Pisa, 2009, pp. 115 – 136.

<sup>6</sup> Per una descrizione della procedura di assunzione del lavoratore straniero all'interno delle quote di ingresso determinate dai decreti flussi si consenta di rinviare a LIVIO NERI, "Il lavoro", in PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione, Asilo e Cittadinanza – Discipline e orientamenti giurisprudenziali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), 2019, pp. 192 – 195.

<sup>7</sup> Sul punto, si veda ancora SERGIO BRIGUGLIO, op. cit., par.3.

<sup>8</sup> MONICA MC BRITTON M., "Immigrazione italiana e lavoro nell'esperienza giuridica italiana", in *Lavoratore extracomunitario ed integrazione europea. Profili giuridici*, Cacucci, Bari, 2007, p. 204. Nello stesso senso, si veda anche LAURA CAFALÀ, *Migrazione economica e contratto di lavoro degli stranieri*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 127.

la rendono tuttavia, a parere di chi scrive, tutt'altro che lontana dalla realtà. Si considerino infatti: l'esiguità del numero dei lavoratori stranieri attualmente soggiornanti in Italia che abbiano realmente fatto regolare ingresso sul territorio per motivi di lavoro, l'elevato numero di provvedimenti di sanatoria che negli anni sono stati adottati e, infine, la massiccia presenza nel nostro tessuto produttivo dell'economia sommersa, alla quale ben si adattano lavoratori stranieri irregolari e quindi più "flessibili" e meno in grado di tutelare i propri diritti<sup>9</sup>.

Da quanto sopra (considerati anche i visti e permessi per ricongiungimento familiare rilasciati in favore dei familiari dei cittadini stranieri "sanati" o "regolarizzati" con lo strumento del decreto flussi) emerge chiaramente come il sistema di ingresso sul territorio nazionale e di prima autorizzazione al soggiorno abbia come proprio fulcro e principale motore l'irregolarità e la sua periodica emersione, mediante provvedimenti di sanatoria.

Tale imperfetto sistema si è peraltro da anni ormai inceppato. La mancata adozione di provvedimenti di regolarizzazione per ben otto anni (dal 2012 al 2020) e l'assenza di significative quote di ingresso per circa dieci (dal 2010 in poi le quote sono state infatti riservate quasi esclusivamente ai lavoratori stagionali) hanno infatti abbandonato il fenomeno migratorio a se stesso, lasciando che il mercato del lavoro al quale accedono i lavoratori stranieri irregolari si autoregolamentasse ed omettendo qualsivoglia tutela in favore dei lavoratori spesso vittime, in assenza di autorizzazione al soggiorno o comunque in condizioni di precaria regolarità, di grave sfruttamento.

Ciò è peraltro accaduto proprio negli anni in cui sono sensibilmente aumentate le domande di asilo presentate nel nostro Paese (passate dalle 17.352 del 2012 alle 130.119 del 2017<sup>10</sup>) ed in cui da ultimo, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legge 113/2018 e quindi dell'abrogazione della protezione umanitaria, i rigetti di tali domande sono aumentati (dal 17% del 2012 all'81% del 2019<sup>11</sup>), con conseguente incremento del già ampio bacino di irregolarità, stimato nel 2019 in circa 600.000 unità<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Per un'approfondita analisi sociologica delle condizioni di lavoro degli immigrati, con o senza permesso di soggiorno, occupati nell'economia sommersa, si veda ROSSANA CILLO, "Economia sommersa e lavoro degli immigrati", in MARCO FERRERO, FABIO PEROCCO (a cura di), *Razzismo al lavoro, Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela*, Franco Angeli, Milano, 2011, pp. 87 – 102.

<sup>10</sup> [https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2019/12/Dati-ASILO-2016-2019-\\_2marzo-1.pdf](https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2019/12/Dati-ASILO-2016-2019-_2marzo-1.pdf).

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Cf. ISMU, *Venticinquesimo Rapporto sulle migrazioni 2019*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 91 e ss.; <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/qua->

La coincidenza, negli ultimi anni, tra la sostanziale rinuncia del governo a regolamentare l'immigrazione per lavoro e l'incremento delle domande di asilo impone una riflessione sulle motivazioni che hanno indotto ad adottare un provvedimento di regolarizzazione proprio nel 2020 e sugli effetti che tale ultimo provvedimento ha prodotto sulla condizione dei richiedenti asilo e sulla loro aspettativa di protezione nel nostro Paese.

### 3. La regolarizzazione del 2020 e le sue finalità

L'articolo 103 del decreto-legge 34/2020<sup>13</sup> è intitolato “emersione di rapporti di lavoro”. Per quanto sopra anticipato si può anzitutto rilevare come l'intestazione della norma sia impropria: l'emersione di rapporti di lavoro irregolare è infatti solamente una delle ipotesi di regolarizzazione contemplate dall'articolo in questione, che ne prevede tre distinte.

È stata prevista anzitutto, al secondo comma dell'articolo, una procedura di vera e propria “sanatoria” (per quanto sottoposta a limiti e condizioni che ne hanno di molto ridotto il ricorso): il lavoratore straniero “con permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, non rinnovato o convertito” e che avesse lavorato prima del 31 ottobre 2019 nel settore agricolo, dell'allevamento e di zootecnica o della pesca ed attività connesse, oppure in quello del lavoro domestico o di assistenza alla persona, poteva presentare al questore competente domanda di rilascio di un permesso di soggiorno provvisorio, convertibile in ordinario permesso per lavoro in caso di reperimento di una regolare attività lavorativa. Non si tratta quindi in alcun modo di emersione, bensì di una classica ipotesi di sanatoria: il cittadino straniero a determinate condizioni (qui molto, troppo, stringenti) sana la propria irregolarità ottenendo il rilascio di un permesso di soggiorno.

Il primo comma dell'art.103 prevede invece due distinte ipotesi di regolarizzazione, entrambe demandate (diversamente da quella sopra descritta) all'iniziativa del datore di lavoro.

---

derno\_statistico\_per\_gli\_anni\_1990\_2019\_0.pdf. e [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/nuove\\_schede\\_riepilogative\\_al\\_31\\_dicembre\\_2019\\_0.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/nuove_schede_riepilogative_al_31_dicembre_2019_0.pdf).

<sup>13</sup> Per un'approfondita disamina della norma si rinvia a: ASGI, *Emersione dei lavoratori stranieri 2020 - Scheda pratica*, 2020, consultabile online all'indirizzo [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/2020\\_Scheda-emersione-2020\\_16\\_06\\_def.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/2020_Scheda-emersione-2020_16_06_def.pdf), ed a MARCO PAGGI, “La sanatoria ai tempi del coronavirus”, in *Questione Giustizia – Diritti senza confini*, [https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-sanatoria-ai-tempi-del-coronavirus\\_28-05-2020.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-sanatoria-ai-tempi-del-coronavirus_28-05-2020.php).

Nella prima ipotesi un cittadino italiano, dell'Unione Europea o straniero soggiornante di lungo periodo, titolare di un reddito ritenuto congruo<sup>14</sup>, poteva dichiarare allo sportello unico per l'immigrazione la propria intenzione di assumere un lavoratore straniero, presente sul territorio nazionale da prima dell'8 marzo 2020. Con il perfezionarsi di tale procedura il lavoratore straniero, sottoscritto il contratto di soggiorno, ottiene il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, sanando così la propria condizione di irregolarità. Neanche in questo caso può parlarsi di emersione, non venendo fatto emergere alcunché: il rapporto di lavoro sorge infatti, già regolare, solo successivamente alla presentazione dell'istanza allo sportello unico. Si tratta quindi anche in questo caso di sanatoria a tutti gli effetti, anche se la sua attivazione è demandata non al lavoratore straniero interessato, bensì al datore di lavoro che intende assumerlo.

La terza ipotesi (disciplinata dal medesimo comma 1 dell'articolo 103 cit.) è l'unica con la quale si faccia invece emergere un rapporto di lavoro già esistente: il datore di lavoro, come sopra definito, può infatti denunciare l'esistenza di un rapporto di lavoro irregolarmente instaurato in uno dei settori già indicati con un lavoratore straniero (e la domanda andrà anche in tale caso rivolta allo sportello unico per l'immigrazione) o con un cittadino italiano o UE (con domanda da presentarsi all'INPS). Tale terza procedura, contrariamente alle prime due, è senza dubbio volta alla "emersione di un rapporto di lavoro" come da intestazione dell'intera norma, comportando appunto l'emersione di una prestazione lavorativa già resa per un determinato periodo in nero, con conseguente regolarizzazione delle irregolarità amministrative e contributive del rapporto di lavoro nonché, per i lavoratori stranieri coinvolti, del soggiorno sul territorio nazionale.

Ebbene, quali le finalità della regolarizzazione così sinteticamente descritta? È l'incipit della stessa norma ad esplicitarle: "garantire livelli adeguati di tutela della salute individuale e collettiva in conseguenza della contingente ed eccezionale emergenza sanitaria connessa alla calamità derivante dalla diffusione del contagio da Covid-19 e favorire l'emersione di rapporti di lavoro irregolari".

Facile rilevare, viste le tre ipotesi di regolarizzazione previste dalla norma, come la seconda finalità risulti perseguita senza troppa convinzione: delle tre

<sup>14</sup> La congruità del reddito del datore di lavoro è stata stabilita, in forza di delega conferita dal comma 6 dell'articolo 103 cit., con decreto 27 maggio 2020 del Ministero dell'Interno, di concerto con i ministeri dell'Economia e delle Finanze, del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche agricole Alimentari e Forestali in 20.000 euro annui per il lavoro domestico e di assistenza alla persona (27.000 in caso di nucleo familiare composto da più soggetti conviventi) ed in 30.000 euro nelle altre ipotesi.

possibili procedure solamente una prevede come visto l'emersione di un rapporto di lavoro irregolare e non si vede, peraltro, perché un datore di lavoro avrebbe dovuto denunciare un rapporto irregolare quando poteva, continuando a nascondere le irregolarità commesse ed evitando di dover corrispondere quanto dovuto a titolo sanzionatorio, contributivo e retributivo per il pregresso, dichiarare la volontà di assumere il lavoratore che per ipotesi già occupava irregolarmente.

Neanche la prima finalità, del tutto coerente in astratto con l'intero decreto-legge, contenente come noto numerose misure emergenziali adottate per far fronte all'epidemia in corso, sembra tuttavia essere stata perseguita con particolare slancio: non è stata infatti (né poteva essere) una regolarizzazione così complessa e limitata a far emergere in modo significativo le molte vittime dello sfruttamento lavorativo, spesso forzatamente alloggiate in insediamenti precari ed insalubri. Non è d'altra parte il rilascio di un titolo di soggiorno, di per sé solo, a rendere un cittadino straniero più facilmente monitorabile in un'ottica di sanità pubblica, in assenza di seri interventi di contrasto allo sfruttamento lavorativo e di promozione di condizioni abitative e socio-sanitarie più dignitose per le vittime di sfruttamento.

Considerata la scarsa pregnanza delle due finalità dichiarate dal legislatore, occorre chiedersi quali invece fossero le *reali* finalità di questa regolarizzazione.

La prima finalità sicuramente sottesa al provvedimento è quella propria – come detto nel precedente paragrafo – di ogni sanatoria nel nostro Paese: quella di sopperire all'assenza di un'ordinaria regolazione degli ingressi per lavoro. Non vi è modo di fare ingresso sul territorio nazionale per motivi di lavoro, e quindi è necessario periodicamente (e questa volta l'attesa – per evidenti ragioni di opportunità politica – è stata assai lunga) rilasciare permessi per lavoro a chi è già irregolarmente presente.

L'altra finalità che sembra di poter ipotizzare è quella di “chiudere” in qualche modo la stagione, iniziata circa nel 2015, dei numerosi sbarchi sulle nostre coste, dei naufraghi soccorsi nel Mediterraneo e condotti a terra (non senza difficoltà) dalle ong che vi operano, delle molte domande di asilo, dei sempre più frequenti dinieghi, dei relativi ricorsi, delle misure di accoglienza straordinaria attuate, delle conseguenti polemiche politiche e del conflitto sociale stimolato e tenuto sempre vivo da forze politiche che in questa fase e su questi temi hanno accumulato la propria fortuna elettorale.

Il governo ha quindi forse inteso riconoscere l'impossibilità pratica di espellere tutti i cittadini stranieri giunti al termine della lunga procedura di asilo con un definitivo esito negativo, ha forse valutato l'inutilità (e chissà, forse anche la disumanità) di tale improbabile ed imponente operazione di rimpatrio di massa ed ha



così forse voluto creare le condizioni affinché chi ormai da anni risiede nel nostro Paese ed in favore del quale si è investito in termini di accoglienza ed integrazione possa ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro (con l'effetto "collaterale", di non poco conto, dell'interruzione dell'erogazione delle misure di accoglienza nei confronti di chi rinunci alla domanda di asilo).

L'ipotesi che la procedura di regolarizzazione prevista dal decreto legge 34 del 2020 sia stata adottata per chiudere una stagione (quella delle domande di asilo presentate negli ultimi cinque anni) e per iniziarne forse un'altra a diverse condizioni normative a livello tanto interno quanto europeo, appare poi confermata dall'osservazione dell'attuale fenomeno della presenza irregolare sul territorio nazionale: negli ultimi anni non solo i migranti sbarcati sulle coste hanno quasi sempre presentato domanda di protezione, ma sempre più spesso l'hanno presentata anche cittadini stranieri giunti regolarmente da paesi dai quali in passato non pervenivano domande di protezione<sup>15</sup> o che, provenienti dai medesimi paesi, non sono riusciti dopo soggiorni più o meno lunghi sul territorio nazionale a conservare la regolarità del proprio soggiorno. Buona parte dei cittadini stranieri irregolari o titolari di permessi di soggiorno precari sono quindi attualmente richiedenti asilo o lo sono stati e difficilmente si può pensare di attuare una regolarizzazione senza averne considerato la peculiare condizione.

Infine, tra i requisiti per l'accesso alla sanatoria 2020 vi è la dimostrazione della presenza in Italia da prima dell'8 marzo 2020, presenza sicuramente più facile da dimostrare per il richiedente asilo (identificato e fotosegnalato al momento della presentazione della domanda di protezione se non prima), che non per il cittadino straniero sempre irregolare, che non abbia presentato domanda di asilo e che magari non sia stato attinto da provvedimenti di espulsione e non si sia dovuto rivolgere a strutture sanitarie pubbliche.

#### **4. Non è una sanatoria per richiedenti asilo**

Se ipotizziamo che ci fosse, da parte del governo, l'intento di affrontare con questa sanatoria il tema della stabilizzazione sul territorio dei quasi 500.000 cittadini stranieri che, dal 2015 al 2020, hanno presentato domanda di pro-

<sup>15</sup> Il Marocco, la Tunisia, il Senegal, El Salvador, ma anche il Perù e l'Albania sono oggi tra i paesi dai quali provengono il maggior numero di richiedenti asilo, dopo il Pakistan, la Nigeria ed il Bangladesh (cf. i dati statistici elaborati dalla Commissione Nazionale per il diritto di asilo e riferiti al 2019 in [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allagati/nuove\\_schede\\_riepilogative\\_al\\_31\\_dicembre\\_2019\\_0.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allagati/nuove_schede_riepilogative_al_31_dicembre_2019_0.pdf)).

tezione ottenendo, in circa metà dei casi, risposta negativa<sup>16</sup>, occorre verificare se lo strumento adottato sia stato idoneo a conseguire tale obiettivo e se la sua attuazione sia stata corretta e coerente con la finalità per ipotesi perseguita.

Anzitutto il testo normativo. La procedura prevista dal primo comma dell'articolo 103 (quella azionata dal datore di lavoro, che fa emergere un rapporto irregolare già in corso o che dichiara la volontà di assumere un cittadino straniero) consentiva sicuramente l'accesso alla procedura del richiedente asilo, con o senza permesso di soggiorno, non essendo sicuramente in questa ipotesi l'attuale irregolarità del soggiorno una condizione preliminare al suo perfezionarsi.

Tale conclusione è condivisa dal Ministero dell'Interno che, con propria circolare del 19 giugno 2020<sup>17</sup>, nel ribadirlo ha anche chiarito in che modo le due procedure (di regolarizzazione e di asilo) possano coesistere, con possibilità per l'interessato di optare all'esito positivo della seconda per il titolo di soggiorno preferito.

Quali tuttavia le difficoltà che ha dovuto affrontare il richiedente asilo nell'accesso a tale procedura (o, meglio, il datore di lavoro che intendesse presentare per lui la domanda)? L'ostacolo più grande è stato sicuramente quello costituito dalla necessità, per l'avvio della relativa procedura amministrativa, che questi *iniziasse* un nuovo rapporto di lavoro. La procedura non può infatti in alcun modo condurre al rilascio del permesso di soggiorno per lavoro in forza di un rapporto regolare già in essere, essendo invece necessario che il datore di lavoro abbia dichiarato un rapporto irregolare o ne abbia proposto uno nuovo. Un regolare rapporto di lavoro già esistente può tuttalpiù coesistere con quello nuovo<sup>18</sup>, ma non può condurre di per sé solo (per quanto magari a tempo pieno ed indeterminato) alla regolarizzazione del cittadino straniero.

Si è giunti così al paradosso di favorire, nell'accesso al permesso per lavoro, il richiedente asilo disoccupato o occupato irregolarmente o solo parzialmente rispetto a quello occupato stabilmente e a tempo pieno (magari in settori, quali ad esempio il turismo o l'industria, diversi da quelli privilegiati dalla sanatoria). Il richiedente asilo occupato regolarmente a tempo pieno, per poter accedere

<sup>16</sup> Cf. per il periodo 2015 – 2019: [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/nuove\\_schede\\_riepilogative\\_al\\_31\\_dicembre\\_2019\\_0.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/nuove_schede_riepilogative_al_31_dicembre_2019_0.pdf) e per il 2020: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasil>.

<sup>17</sup> MINISTERO DELL'INTERNO, circolare 19 giugno 2020, p.2 ([http://www.immigrazione.biz/upload/circ\\_n\\_44360\\_del\\_19\\_06\\_2020\\_emersione\\_min\\_interno.pdf](http://www.immigrazione.biz/upload/circ_n_44360_del_19_06_2020_emersione_min_interno.pdf)).

<sup>18</sup> Cf. sul punto: Ministero dell'Interno – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, circolare 24 luglio 2020, p.8 ([https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-07/circolare\\_congiunta\\_min\\_interno\\_min\\_lavoro\\_n.\\_2399\\_del\\_24.07.2020.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-07/circolare_congiunta_min_interno_min_lavoro_n._2399_del_24.07.2020.pdf)).

alla sanatoria ed aspirare così ad una stabilizzazione del proprio soggiorno, ha dovuto così considerare anche l'eventualità di rinunciare al proprio rapporto di lavoro per cercarne un altro (nei settori agricolo o domestico) confacente alle condizioni previste dal decreto legge. L'incoerenza di tale ultima ipotesi rispetto alle finalità dell'intero sistema di accoglienza ed integrazione dei richiedenti asilo è di tale evidenza da non richiedere commenti: il Paese ha investito sull'integrazione di un richiedente asilo, tale richiedente si è effettivamente integrato trovando un'occupazione lavorativa piena e soddisfacente, ma il rilascio di un permesso per lavoro in suo favore deve passare per l'abbandono di tale lavoro per un'occupazione (anche precaria e parziale) nei settori agricolo e domestico, che il legislatore ha ritenuto di privilegiare.

Più difficile stabilire quali richiedenti asilo potessero invece accedere alla procedura di regolarizzazione prevista dal comma 2 dell'articolo 103 (quella azionabile direttamente dal cittadino straniero che abbia lavorato in passato in uno dei settori elencati). La norma riserva infatti tale possibilità, come anticipato, a chi fosse titolare di un "permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, non rinnovato o convertito". Il dato letterale vorrebbe quindi che chiunque sia stato titolare di un permesso di soggiorno scaduto dopo la data indicata e che non ne avesse ottenuto il rinnovo o la conversione potesse presentare domanda di regolarizzazione, ricorrendo le altre condizioni. I ministeri dell'Interno e del Lavoro, con circolare congiunta del 24 luglio 2020<sup>19</sup>, hanno tuttavia diversamente interpretato la norma, escludendo dalla possibilità di accedere alla procedura in questione i richiedenti asilo i quali, benché privi di permesso di soggiorno (non rinnovato o convertito dopo la scadenza), sono a tutti gli effetti regolari sul territorio nazionale in forza della norma generale che autorizza i richiedenti asilo a soggiornare sul territorio nelle more della procedura di riconoscimento della protezione internazionale<sup>20</sup>.

A prescindere da ogni valutazione sulla fondatezza dell'interpretazione della norma fornita dai due ministeri, è interessante rilevare come l'impalcatura di questa sanatoria (come interpretata ed applicata dagli uffici competenti) abbia imposto al richiedente asilo il ruolo di *oggetto* della regolarizzazione (destinatario del rilascio di un permesso per lavoro in caso di impulso del procedimento da parte di un datore di lavoro) e non, in quanto richiedente asilo e fintantoché non rinunci alla propria domanda di protezione, di *soggetto* della stessa (la con-

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Cf. articoli 7 e 35 bis, comma 3, d.lgs. 25/2008.

dizione di richiedente asilo impediva infatti di richiedere autonomamente al lavoratore il rilascio di un permesso per lavoro).

Anche non considerando la possibilità (concreta, a parere di chi scrive) di una finalità del decreto-legge volta ad affrontare con la recente regolarizzazione la condizione delle migliaia di richiedenti asilo con domande definite negativamente o tuttora pendenti, è quindi un dato di fatto che le due procedure si siano molto spesso sovrapposte<sup>21</sup>, creando criticità e necessità di chiarimenti da parte dei ministeri competenti.

Il ruolo di “destinatario” o “oggetto” che il richiedente asilo ha interpretato nella procedura di regolarizzazione, impossibilitato a farsene parte attiva se non dopo essersi spogliato della propria condizione di richiedente asilo e, quindi, dopo aver rinunciato all’invocata protezione, impone una breve riflessione sul significato di tale protezione (richiesta e “rinunciata” nella procedura di emersione) e sulla possibilità che la relativa esigenza sia soddisfatta non con l’asilo propriamente inteso, bensì con un permesso provvisorio per lavoro.

## **5. L'esigenza di protezione del richiedente asilo, tra non respingimento e tutela**

Per comprendere il significato reale del “dare asilo” e per provare quindi a dare un contenuto all’esigenza manifestata dai richiedenti asilo con la loro domanda, può essere utile citare alcune pietre miliari che, fra le altre, hanno contribuito alla progressiva definizione del concetto di asilo e del suo contenuto.

Nel 753 a.c., con la fondazione di Roma, comincia a prendere in qualche modo forma<sup>22</sup> quello che oggi chiamiamo asilo. Secondo la leggenda Romolo,

---

<sup>21</sup> Il report finale dell’emersione, elaborato dal Ministero dell’Interno e pubblicato sul suo sito web, elenca i paesi di provenienza dei cittadini stranieri nei confronti dei quali è stata presentata domanda di regolarizzazione e, tra gli stessi, figurano numerosi paesi i cittadini dei quali negli ultimi anni hanno presentato numerose domande di protezione internazionale, quali ad esempio l’Ucraina, il Pakistan, il Bangladesh, il Perù e l’Egitto (cf. il report sull’emersione 2020 in [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-08/dlci\\_-\\_analisi\\_dati\\_emersione\\_15082020\\_ore\\_24.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-08/dlci_-_analisi_dati_emersione_15082020_ore_24.pdf) e ancora, per i dati sulla nazionalità dei richiedenti la protezione internazionale: per il periodo 2015 – 2019 [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/nuove\\_schede\\_riepilogative\\_al\\_31\\_dicembre\\_2019\\_0.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/nuove_schede_riepilogative_al_31_dicembre_2019_0.pdf) e per il 2020 <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasilolo>).

<sup>22</sup> Il diritto di asilo è naturalmente più antico ed una tra le più belle tracce che ha lasciato nella letteratura antica si trova nelle *Supplici* di Eschilo, tragedia che contiene l’annuncio di Danao alle figlie del riconoscimento dell’asilo ad Argo: «gli argivi hanno deciso unanimemente, tanto da farmi sentire risollevalo nel vecchio cuore; l’aria infatti vibrò per le mani destre alzate [a favore]

sul colle capitolino, nella “sella” tra la cima *Arx* ed il *Capitolium*, avrebbe creato una zona franca, ove poi fu eretto il tempio al dio Asilo, in cui diede ospitalità ai fuggitivi delle altre città del Lazio, così da poter popolare la città che aveva fondata. Scrive Plutarco: «Quando la città ebbe il suo primo insediamento, istituirono un luogo sacro per accogliere i fuggitivi e lo posero sotto la protezione del dio Asilo: vi ricevevano tutti, non restituendo lo schiavo ai padroni, né il povero ai creditori, né l’omicida ai giudici; anzi, proclamavano che in seguito a un responso dell’oracolo di Delfi avrebbero concesso a tutti il diritto di asilo. Presto la città si riempì di abitanti»<sup>23</sup>.

Molti secoli dopo, nel 511 d.c., il Primo Concilio di Orléans codifica nel diritto ecclesiastico quella che era già una consuetudine canonica: la concessione del diritto di asilo a tutti coloro che si rifugiassero nelle chiese.

Pensava probabilmente a questi principi ed a queste fonti l’onorevole La Pira quando, nella seduta del 24 gennaio 1947 dell’Assemblea Costituente, si oppose all’introduzione, in quello che divenne l’attuale terzo comma dell’articolo 10 della Carta Costituzionale, di limitazioni numeriche ed ideologiche al diritto di asilo. La Pira, infatti, «ricorda l’origine del diritto d’asilo: come anticamente tutte le persone, qualunque fosse il loro colore, appena giungevano in quel tale recinto della chiesa, avevano la vita garantita, così», continua il verbale del suo intervento, “anche ora vi deve essere questo senso di libertà per ogni creatura. Il concetto d’asilo è legato a questo concetto del valore sacro degli uomini»<sup>24</sup>.

L’immagine del recinto ben descrive l’idea di asilo: la delimitazione di uno spazio (oggi circoscritto dai confini che definiscono il territorio di ogni nazione) dentro al quale la persona ammessa deve ritenersi sicura da chi la vorrebbe perseguitare o, comunque, ne vorrebbe violare i diritti fondamentali.

La traduzione in termini giuridici di tale rappresentazione del diritto di asilo potrebbe essere, secondo un’ipotesi “minimalista”, il principio di *non refoulement* (non respingimento), sancito dall’articolo 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati, in forza del quale “nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i con-

---

in massa di coloro che approvavano questa deliberazione: “che noi si soggiorni liberi in questa terra, senza timore e con la garanzia dell’inviolabilità da parte degli uomini, e che nessuno né dei cittadini né degli stranieri, possa portarci via” (...).

<sup>23</sup> PLUTARCO, “Vite parallele – Vita di Romolo”, cap.9.2 – 3.

<sup>24</sup> Il verbale dell’adunanza plenaria del 24 gennaio 1947 della Commissione per la Costituzione è consultabile in [http://legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Commissione/sed018/sed018nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Commissione/sed018/sed018nc.pdf). A pag. 171 l’intervento dell’onorevole La Pira.

fini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche”. Il diritto di asilo, quindi, come diritto a permanere nel “recinto”, senza timore di consegna al persecutore.

Il diritto internazionale moderno ha tuttavia da tempo correlato “asilo” e “protezione”, tanto che l'Istituto di Diritto Internazionale, già nel 1950, definiva asilo la “*protezione* garantita da uno Stato sul suo territorio o in altri luoghi, sotto il controllo di propri organi, a chi ne faccia richiesta”<sup>25</sup>. La protezione è d'altra parte certamente più del diritto al soggiorno ed al non respingimento (che pure ne costituiscono il necessario presupposto). L'asilo non è garantito, infatti, anzitutto se non è reso possibile l'accesso fisico al territorio e se non è autorizzato il soggiorno su di esso senza minaccia di respingimento o espulsione, ma nemmeno se all'asilante non sono garantiti diritti civili e sociali che ne possano rendere possibile una vita dignitosa nel paese ospitante<sup>26</sup>. Solo così il rifugiato, da spettatore di un conflitto tra Stati (che aspirano alla sua consegna o, dall'altra parte, che oppongono un proprio diritto a non espellere o estradare taluni stranieri), diviene a tutti gli effetti *soggetto* di diritto<sup>27</sup>.

Il recinto disegnato da Romolo intorno al Colle Capitolino, dal Concilio di Orléans intorno alle chiese e dalla Costituzione italiana lungo i confini dello Stato, non è quindi (solo) la delimitazione dello spazio dentro al quale il rifugiato possa sentirsi libero dal timore di essere consegnato al persecutore, ma anche dello spazio nel quale a questi siano riconosciuti i fondamentali diritti civili e le misure di assistenza, accoglienza ed integrazione necessarie per consentirgli di vivere una vita dignitosa. Deve essere lo spazio, in definitiva, in cui il richiedente asilo è *protetto*.

Chiedere asilo non significa dunque invocare solamente l'autorizzazione all'ingresso ed al soggiorno su un territorio e nemmeno il solo diritto alla “non restituzione” alla condizione di provenienza, ma anche chiedere protezione e, quindi, il riconoscimento di diritti in assenza dei quali la terra di asilo sarebbe terra di negazione del valore e della dignità della persona<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> ISTITUTO DI DIRITTO INTERNAZIONALE, *Annuario 1950*, tomo 43, I, ristampa 2000, consultabile in <https://www.idi-iiil.org/app/uploads/2017/05/4025-43A-OCR.pdf>

<sup>26</sup> Definisce l'asilo come somma di tali tre elementi FRANZ E. KRENZ, “The Refugee as a Subject of International law”, in «International and Comparative Law Quarterly», vol.15, no.1, 1966, p. 103.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Sulla valorizzazione della soggettività e dignità della persona del richiedente asilo, nonché sulla correlazione tra dignità e titolarità di diritti, si rinvia a: PARESH KATHRAMI, “Object or subject? The ongoing “objectification” of asylum seekers”, in «International Comparative Juri-

## 6. Conclusioni

Cosa ha significato quindi quest'ultima sanatoria per i richiedenti asilo e quale messaggio ha comunicato, nella sua concreta attuazione, su come il nostro attuale ordinamento intenda il diritto di asilo?

La regolarizzazione del 2020 è stata anzitutto l'ennesima conferma della rigidità del sistema, incapace di affrontare i flussi migratori (forzati e non) per quello che sono, disciplinandoli in modo razionale e rispettoso dei diritti e della soggettività delle persone migranti.

La maggior parte delle condizioni previste dal decreto legge che l'ha introdotta sono infatti irragionevoli o, comunque, prive di qualsivoglia coerenza tanto con i fini dichiarati quanto con quelli che si possono supporre come reali. Non si può infatti immaginare alcun senso nell'aver limitato la sanatoria ai lavoratori che potessero vantare un rapporto di lavoro pregresso, oppure in corso ma irregolare o da instaurare nei soli settori domestico ed agricolo. Tale limitazione (che ha escluso dalla regolarizzazione chi stesse lavorando in regola nei medesimi settori o chi stesse lavorando irregolarmente in settori diversi) non è in alcun modo giustificabile e non si capisce come possa essere correlato né con la necessità di tutela della salute "individuale e collettiva", né con la volontà di "favorire l'emersione di rapporti di lavoro irregolare" (tale ultima finalità avrebbe infatti richiesto un maggior investimento normativo nel canale di emersione del lavoro che tuttavia, come detto, è stato solo residuale nell'attuazione del provvedimento). Incomprensibile è stato poi l'accanimento con il quale è stato contenuto ed ostacolato l'accesso alla sanatoria ad impulso del cittadino straniero (quella prevista dal secondo comma dell'articolo 103 cit.): incomprensibile, ad esempio, l'averla riservata a coloro che fossero divenuti a tutti gli effetti irregolari dopo la data del 31 ottobre 2019. Né la necessità di tutela della salute individuale e pubblica, né quella di favorire l'emersione del lavoro irregolare sono state certamente perseguite grazie a tali bizantine limitazioni, senza le quali sarebbe invece stato certamente più agevole ottenere migliori risultati sotto entrambi i profili.

Nemmeno la più ovvia e naturale finalità del provvedimento di emersione, quella di diminuire il bacino di irregolarità, appare tuttavia razionalmente perseguita: a prescindere infatti dall'esito finale dell'intera procedura e dal numero anche significativo di domande inoltrate<sup>29</sup>, tale finalità sarebbe stata meglio e

---

sprudence», n. 3, 2017, pp. 1 – 6.

<sup>29</sup> Cf., ancora, il report finale sull'emersione 2020 elaborato dal Ministero dell'Interno e consultabile in [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-08/dlci\\_-\\_analisi\\_dati\\_emersio](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-08/dlci_-_analisi_dati_emersio)

più ordinatamente perseguita, ad esempio, consentendo in via straordinaria la conversione dei permessi di soggiorno “precarì”, primo fra i quali quello per richiesta di asilo, in permessi per motivi di lavoro (magari senza distinguere tra settori di impiego del lavoratore interessato considerato che, se un posto di lavoro esiste ed è occupato, è il mercato del lavoro che lo offre e non si vede perché lo Stato debba ritenerlo più meritevole di tutela in un settore produttivo piuttosto che in un altro: perché un rapporto di lavoro domestico o agricolo dovrebbe essere regolarizzato o stabilizzato con più urgenza di un analogo rapporto di lavoro nell'industria o nel turismo?).

Merita infine un'attenta riflessione l'interferenza che si è venuta a creare tra le procedure avviate in forza della recente regolarizzazione e le procedure dagli stessi cittadini stranieri avviate al fine di vedersi riconosciuta la protezione internazionale (ciò anche a prescindere dalla qui ipotizzata intenzione del governo di chiudere con la sanatoria la fase apertasi nel 2015, con flussi di migranti forzati più consistenti che in passato).

L'attuazione della regolarizzazione infatti, come visto, ha previsto l'inaccessibilità della procedura ad istanza del cittadino straniero (quella disciplinata dal comma 2 dell'articolo 103 cit.) da parte del richiedente asilo che non avesse previamente rinunciato alla propria domanda di protezione (con implicita rinuncia quindi alle misure di accoglienza) e la possibilità, invece, per quest'ultimo di accedere alla sanatoria solo con domanda presentata dal datore di lavoro (con la procedura prevista dal comma 1 della medesima norma)<sup>30</sup>, con una significativa riduzione del richiedente asilo ad “oggetto” dell'ordinamento, invece che di portatore di proprie istanze e diritti<sup>31</sup>.

---

ne\_15082020\_ore\_24.pdf, dal quale risultano essere state presentate 30.694 domande per lavoro subordinato, 176.848 per lavoro domestico e 12.986 domande di rilascio di permesso provvisorio per lavoro ad istanza dei cittadini stranieri, per complessive 220.528 domande. Tale ultimo numero, ampiamente inferiore a quello dei beneficiari dell'emersione del 2002 contenuta nella c.d. legge Bossi – Fini (oltre 600.000), è tuttavia sensibilmente superiore a quello con il quale era stata conclusa l'ultima sanatoria adottata prima di quest'ultima (nel 2012 dai governi Monti e Letta, per circa 105.000 beneficiari) ed è in linea con i numeri di domande delle altre regolarizzazioni (260.000 circa nel 2009, 250.966 nel 1988, 246.000 nel 1995 e 222.000 nel 1990; per un approfondimento di tali dati e delle peculiarità di ognuna delle regolarizzazioni adottate dal 1995 ad oggi si rinvia ancora a SERGIO BRIGUGLIO, “Una regolarizzazione in tempo di pandemia: la lezione del passato”, op. cit.).

<sup>30</sup> Cf., ancora: Ministero dell'Interno – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, circolare 24 luglio 2020, p.8 ([https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-07/circolare\\_congiunta\\_min\\_interno\\_min\\_lavoro\\_n.\\_2399\\_del\\_24.07.2020.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-07/circolare_congiunta_min_interno_min_lavoro_n._2399_del_24.07.2020.pdf))

<sup>31</sup> Cf. PARESH KATHRAMI, “Object or subject? The ongoing “objectification” of asylum seekers”, op. cit.



La storia della negazione della soggettività del richiedente asilo e della sua titolarità di diritti nei confronti dello Stato ospitante<sup>32</sup> è d'altra parte vecchia quanto quella del diritto di asilo. La stessa Convenzione di Ginevra del 1951 è figlia del suo tempo e la protezione che voleva garantire primariamente ai dissidenti dei regimi dell'Europa dell'est era evidentemente funzionale alla politica estera degli Stati che l'hanno inizialmente sottoscritta. Così, anche oggi, i richiedenti asilo ed i rifugiati continuano ad essere uno *strumento* della politica economica e sociale dei governi, ridotti a numeri e fatti meri destinatari di misure di controllo e di regolarizzazione solo se (come accaduto nel 2020) si spogliano della richiesta di protezione e quindi di riconoscimento della propria vulnerabilità e dignità.

#### Livio Neri

Livio Neri, avvocato. È titolare di uno studio legale a Milano “Studio diritti e lavoro” ([www.studiodirittielavoro.it](http://www.studiodirittielavoro.it)) che si occupa di diritto del lavoro, di diritto antidiscriminatorio, di diritto dell'immigrazione, della cittadinanza e dell'asilo. Svolge attività formativa per avvocati ed operatori sociali in tali ultime materie, sulle quali ha pubblicato alcuni lavori. È tra i soci fondatori di APN - Avvocati per Niente, associazione attiva in Milano dal 2005 nel campo del contrasto alle discriminazioni e della tutela dei soggetti a rischio di esclusione sociale. È socio e membro del consiglio direttivo di ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione.

<sup>32</sup> Cf. FRANZ E. KRENZ, “The Refugee as a Subject of International law”, op. cit.



Un giovane afghano si protegge dal freddo nei pressi del campo informale di Vučjak. Bihac, Bosnia. Dicembre 2019.