



**Centro Democratico**  
**Dipartimento Inclusione e Disabilità**  
**Paolo Guida**  
[dipartimenti@ilcentrodemocratico.it](mailto:dipartimenti@ilcentrodemocratico.it)

## **Migrazione**

I cambiamenti epocali a cui stiamo assistendo ci pongono di fronte all'esigenza di gestire il fenomeno delle migrazioni con un approccio non ideologico. I flussi migratori sono il risultato di diversi fenomeni, molti dei quali evidentemente inarrestabili.

I cambiamenti climatici sono causa di eventi estremi e di un generalizzato aumento delle temperature del pianeta, determinando condizioni di vita impossibili in alcune aree. L'acqua potabile scarseggia, le coltivazioni e il bestiame soffrono per la siccità. In alcuni casi le condizioni ambientali diventano troppo avverse, mettendo a rischio i mezzi di sussistenza e la sicurezza alimentare. Il colpo di Stato in Niger è anche il risultato di un'instabilità sociale causata dai cambiamenti climatici in atto. Secondo l'Internal Displacement Monitoring Centre, vi sono stati 18,8 milioni di nuovi sfollati interni in fuga da catastrofi naturali nel 2017, molti dei quali diretti al di fuori dei confini nazionali. Sotto l'egida dell'Alto Commissariato ONU sui Rifugiati, la Task Force sui dislocamenti ha pubblicato nel 2018 alcune raccomandazioni<sup>1</sup> ai Governi per evitare, minimizzare o gestire gli effetti avversi dei cambiamenti climatici sui dislocamenti.

I conflitti sono un'altra causa crescente di migrazioni. Alla fine del 2022, secondo il Global Trends Report dell'Alto Commissariato ONU sui Rifugiati, 108,4 milioni di persone sono state dislocate forzatamente per effetto di persecuzioni, conflitti, violenza e violazioni dei diritti umani. Di questi, 62,5 milioni si spostano all'interno dei confini nazionali, 35,3 milioni sono rifugiati e 10,6 milioni sono richiedenti asilo o bisognosi di assistenza internazionale. I primi tre paesi di provenienza sono attualmente Siria, Ucraina e Afghanistan. Lo status di rifugiato è garantito dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 28 luglio 1951, firmata da 144 Stati.

Nell'ultimo anno abbiamo assistito a un significativo aumento delle migrazioni. La popolazione estera nei paesi occidentali ha raggiunto massimi storici. In Germania l'afflusso di migranti ha superato il record del 2015. L'onda anti-migranti che aveva portato alla Brexit del 2016 e alle elezioni di Trump negli Stati Uniti deve fare i conti oggi con crescenti flussi migratori dopo le "chiusure forzate" legate al Covid, che avevano portato in alcuni casi a flussi migratori netti invertiti. Il fenomeno non è tuttavia unicamente il frutto della riapertura delle frontiere dopo il Covid ma riflette un'esigenza specifica dei paesi occidentali: la carenza di forza lavoro. I tassi di disoccupazione hanno raggiunto livelli minimi. In area euro è ai minimi storici (6,4%), negli Stati Uniti è ai minimi dagli anni '60 (3,5%) e in Italia è ai minimi da quasi 15 anni (7,5%). La domanda di lavoro ha alimentato un'accelerazione dei salari che è parte dei motivi che hanno determinato un aumento dell'inflazione. In prospettiva, l'invecchiamento della popolazione renderà il problema della ricerca di manodopera sempre più stringente, mettendo a rischio le produzioni nella nostra economia. Una politica economica lungimirante deve dunque considerare l'immigrazione una preziosa risorsa per lo sviluppo economico del nostro paese. La Germania nel 2016 ha trasformato un'emergenza in un'opportunità che si è tradotta in un successo economico, avendo gli immigrati costituito una risorsa di manodopera per il paese.

Con riferimento alla legislazione introdotta nell'ultimo anno, la strategia è stata quella della repressione più che della comprensione dei fenomeni. Non a caso i numeri sono decisamente aumentati (+50% circa<sup>2</sup>) invece che diminuiti. La strage di Cutro ha avuto solo l'effetto di strette su ONG ed espulsioni più facili, oltre che di una rinuncia di responsabilità di dubbia legittimità, come nel caso del protocollo Italia-Albania. L'avvio dell'iter per la programmazione triennale che prevede 448.000 ingressi tra il 2023 e il 2025 è un'iniziativa apprezzabile ma lacunosa. Si tratta di quote complessive insufficienti a colmare la carenza di forza lavoro

<sup>1</sup> [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018\\_TFD\\_report\\_17\\_Sep.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf)

<sup>2</sup> <https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche/sbarchi-e-accoglienza-dei-migranti-tutti-i-dati>

prevista. Secondo uno studio dell'agenzia governativa ANPAL (Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro), le previsioni sui fabbisogni occupazionali nel medio termine (viene esaminato il periodo 2022-2026) vanno da 1,3 milioni circa a 1,7 milioni, con una concentrazione elevata nell'ambito del commercio e del turismo. Secondo il lavoro dello studio Ambrosetti presentato a Cernobbio a settembre 2023, l'esigenza dell'economia italiana è di 250 mila immigrati all'anno.

Sul fronte della gestione degli ingressi irregolari, è evidente il fallimento dell'introduzione del reato di clandestinità, che ha avuto l'unico effetto di affollare i tribunali, essendo il procedimento amministrativo per l'eventuale espulsione di fatto una duplicazione di quello penale che ha come conseguenza l'espulsione o la pena pecuniaria. La stessa Procura nazionale antimafia auspica l'abrogazione del reato di clandestinità, poiché ostacola le indagini sulla responsabilità dei trafficanti di esseri umani. Gli immigrati indagati per ingresso illegale, infatti, non possono essere ascoltati come persone informate sui fatti, ma debbono avere un difensore e possono avvalersi della facoltà di non rispondere.

Il Governo dovrebbe investire di più nelle politiche di inclusione, coinvolgendo il terzo settore e i sindaci anche con riferimento alla programmazione urbana e alle politiche di integrazione sociale e scolastica. La formazione rappresenta una condizione necessaria per favorire la corrispondenza tra le competenze richieste e quelle offerte dai lavoratori, corrispondenza non sempre ottenibile tramite la gestione dei flussi.

In ambito europeo, il patto per la migrazione e l'asilo, pur avendo molti contenuti validi, è un compromesso al ribasso, poiché non supera il trattato di Dublino e insiste sul concetto di "monetizzazione" dei migranti, derogando rispetto alle responsabilità di tutti i paesi europei. Inoltre, la possibilità di respingimento verso paesi di transito senza concrete garanzie di sicurezza mette a rischio il rispetto dei diritti umani per i migranti. Il "modello Turchia", che si intende replicare con altri paesi come la Tunisia o il Marocco, rischia di rendere disumane le condizioni dei migranti in assenza di garanzie adeguate e verificabili sulla salvaguardia delle loro condizioni fisiche e psichiche.

## **Disabilità**

La Legge Delega 227/21 in Materia di Disabilità rappresenta un passo in avanti decisivo nella direzione del superamento della logica dell'assistenzialismo verso la disabilità, dopo che nel 2016 il Comitato ONU aveva richiamato l'Italia per una concreta attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. La legislazione attuale, tuttavia, resta incompleta poiché manca l'emanazione di tutti i decreti attuativi necessari. Lo spirito della legge riflette i principi della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006, ma la vera sfida consiste nell'applicazione concreta della normativa, in conformità con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e la "Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030" presentata a marzo 2021 dalla Commissione Europea.

Tra i contenuti dei decreti attuativi finora emanati, l'istituzione della figura del Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità rappresenta un passo in avanti importante ma che rischia di rivelarsi inutile. L'auspicio è che tale istituzione possa costituire un ausilio concreto per i cittadini con disabilità e le loro famiglie, in presenza di situazioni che violano le norme in materia di disabilità. Il decreto attuativo prevede infatti segnalazioni sul mancato rispetto della normativa e la possibilità da parte del Garante di proporre i necessari accomodamenti ragionevoli per superare le barriere fisiche, sensoriali e culturali che impongono le gravi limitazioni segnalate. A tal fine è tuttavia necessario che nel concreto la figura del Garante sia dotato di poteri che vadano oltre i "pareri", i "solleciti", le "raccomandazioni" e la "proposta di interventi", con l'obiettivo di promuovere il rispetto della Convenzione Onu e il diritto di ogni persona ad una vita dignitosa e pienamente partecipata.

Per far ciò servono risorse e i finanziamenti del PNRR alla Missione 5, Componente 2, rappresentano un'opportunità che tuttavia assume caratteri di straordinarietà e non di finanziamento corrente. E quando i fondi sono disponibili, spesso non sono utilizzati per le difficoltà di spesa legate all'organizzazione dei servizi sociali e assistenziali. Le spese regionali puntano spesso sulla "residenzialità", contraddicendo di fatto lo

spirito della Convenzione ONU che promuove la “deistituzionalizzazione” per garantire la piena cittadinanza delle persone con disabilità.

La legge di Stabilità 2024 ha di fatto ridotto le risorse sul tema della disabilità. La razionalizzazione dei Fondi preesistenti ha avuto l'effetto di ridurre le risorse complessivamente disponibili (di circa 100 mln di euro). Inoltre, le risorse stanziare per il Fondo per la vita indipendente, il Fondo nazionale per la non autosufficienza e per il collocamento lavorativo dei disabili sono insufficienti. Il completamento dei decreti attuativi della Legge Delega 227/21 entro il 30 giugno 2024 rappresenta un obiettivo cruciale, soprattutto in vista del G7 su disabilità e inclusione che si terrà in Umbria a ottobre 2024.

Più in generale vanno promossi il recepimento pieno e l'applicazione puntuale sui territori dei principi inderogabili della Legge Delega che finalmente pone rimedio ad una legislazione unitaria e meno frammentata, essendo oggi ancora affidata a più enti istituzionali che spesso non dialogano fra loro, incrementando l'onere burocratico delle famiglie, le attese per la diagnosi e la confusione nei metodi riabilitativi. Va incentivata una deistituzionalizzazione a beneficio delle comunità e della famiglia, quando questa può essere di supporto. L'obiettivo deve essere quello dell'autonomia e dei percorsi di vita indipendente, per superare i principi di assistenza, attraverso i progetti personalizzati e partecipati evitando il più possibile il ricorso a strutture “dedicate” esclusivamente su base diagnostica per loro natura “segreganti”, “esclusivi” più che inclusivi. E finanche il concetto di inclusione va superato per accogliere quello di “appartenenza e cittadinanza” delle persone con disabilità dei disabili nella comunità.

È imperativa a tal proposito una rivoluzione culturale, che modifichi schemi mentali e paradigmi ancestrali che contribuiscono a un approccio assistenziale e non partecipativo. Per questo il ruolo dell'informazione e dei contesti educativi è essenziale, così come la formazione a coloro che presidiano tali contesti.

È necessario superare il “modello medico e assistenziale” per promuovere la piena cittadinanza delle persone con disabilità. Si dovrà provvedere al puntuale monitoraggio del processo di riorganizzazione dei Servizi Sociali, come previsto dai Decreti attuativi, prevedendo processi di accompagnamento e formazione degli operatori e dei Dirigenti. Vanno armonizzati gli interventi tra i LEA (Livelli Essenziali di Assistenza) e i LEPS (Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali), va riconosciuto il ruolo del Caregiver familiare e affrontata la tematica delle problematiche emerse nell'applicazione della L.112/2016 “dopo di noi”<sup>3</sup>. Va infine incentivata la formazione di Employee Resource Group (ERG), anche attraverso un riconoscimento formale da parte della legislazione.

## **Terzo settore**

Va completata la Riforma del terzo settore, attraverso l'emanazione di tutti i decreti attuativi della Legge delega n. 106 del 2016. Il settore conta 370 mila istituzioni non profit, quasi un milione di lavoratori, circa 7 milioni di volontari (di cui circa 4,5 milioni assidui) e vale il 5% del PIL italiano.

In attesa dell'approvazione della Commissione europea riguardante il regime fiscale, resta alta l'incertezza che induce molti enti (circa 22 mila) ad attendere maggiore chiarezza prima di valutare l'iscrizione al nuovo Registro unico del Terzo Settore (RUNTS) che al momento vede poco più di 115 mila enti su circa 300 mila potenziali. Oltre al tema fiscale, un eccesso di burocrazia scoraggia molti Enti del Terzo Settore (ETS) di piccola dimensione dall'iscrizione, riducendo l'efficacia della riforma.

Il tema fiscale appare in ogni caso cruciale. La Commissione europea ha chiesto approfondimenti sulle singole misure e su come andranno a calarsi sulle attività degli enti. La priorità è rappresentata dall'uniformità del sistema di vantaggio fiscale diretta a evitare scelte opportunistiche che mettano a rischio lo spirito della riforma.

---

<sup>3</sup> Vedasi relazione della Corte dei Conti

<https://www.corteconti.it/HOME/StampaMedia/ComunicatiStampa/DettaglioComunicati?Id=ae870ec7-070a-4521-8351-f81539245d62>

Più in generale, la Riforma attende da troppi anni di essere completata, complice il susseguirsi di Governi di diversa ispirazione, con l'effetto di un rallentamento dell'iter attuativo. Il completamento della normativa è una condizione necessaria per garantire quella trasparenza e certezza legislativa, regolamentare e fiscale perché gli Enti del terzo settore operino con efficacia, contribuendo grandemente al miglioramento delle condizioni economiche e sociali nel nostro Paese.

In ambito europeo, va promosso e incoraggiato l'iter per l'approvazione della direttiva sull'istituzione delle Associazioni transfrontaliere senza scopo di lucro, a partire dalla proposta legislativa dello scorso anno<sup>4</sup>.

## **Periferie**

Gli eventi di Caivano rappresentano l'ennesima spia di un disagio dilagante nelle periferie del nostro Paese. La reazione del Governo attraverso l'emanazione del decreto Caivano ha evidenziato un approccio repressivo a un problema che ha radici profonde nelle condizioni economiche e sociali di queste realtà.

Misure come il Daspo urbano, l'ammonizione, il foglio di via, l'inasprimento delle condizioni per la custodia cautelare per i minorenni, l'aumento di pene per armi e droga e le sanzioni sui genitori non affrontano il problema alla radice e dunque avranno scarso impatto sui reati commessi.

La soluzione dei problemi delle periferie italiane sta nella presenza dello Stato e dei servizi essenziali, nonché nell'investimento nelle strutture educative, sia scolastiche che riguardanti i servizi socio-sanitari, che il "Decreto Caivano" affronta solo molto parzialmente. In tal senso anche il sostegno al Terzo settore è essenziale, essendo spesso l'unico presidio a difesa della legalità e della dignità delle persone nel territorio.

La rinascita delle periferie passa anche per un'efficace politica di sostegno al lavoro, che non può prescindere dalla presenza dei servizi e delle infrastrutture necessarie a rendere tali aree attrattive dal punto di vista economico.

Roma, 27/01/2024

---

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0516>