

Asilo, protezione complementare e accesso alle prestazioni socio-assistenziali. L'esperienza della Clinica Legale Migrazioni e Diritti nella stagione della "crisi dell'asilo"

Asylum, Complementary Protection and Access to Social Welfare Services.
The Experience of the Legal Clinic for Migration and Rights during the 'Asylum Crisis'

RITA DAILA **COSTA**

Università degli Studi di Palermo.

E-mail: ritadaila.costa@unipa.it

ABSTRACT

Il contributo analizza le attività della Clinica Legale Migrazioni e Diritti dell'Università degli Studi di Palermo nel contesto della recente stagione di riforme che hanno profondamente inciso sul diritto dell'immigrazione, aggravando la già esistente "crisi del diritto d'asilo". In questo scenario, l'articolo evidenzia il ruolo cruciale della Clinica MiDi nel contrastare le rigidità e le aporie introdotte dalle nuove normative – in particolare in materia di accesso alla protezione speciale – e nel garantire alle persone titolari di protezione internazionale l'effettivo esercizio dei diritti sociali e assistenziali spesso loro negati.

The paper examines the activities of the Legal Clinic on Migration and Rights at the University of Palermo in the context of the recent wave of reforms that have profoundly affected immigration law, worsening the ongoing "crisis of the right to asylum." In this scenario, the article highlights the crucial role of the MiDi Clinic in challenging the rigidity and inconsistencies introduced by the new legislation—particularly regarding access to special protection—and in ensuring that holders of international protection can effectively exercise the social and welfare rights to which they are often denied access.

KEYWORDS

cliniche legali, protezione internazionale, protezione complementare, reddito di cittadinanza

legal clinics, international protection, complementary protection, basic income

Asilo, protezione complementare e accesso alle prestazioni socio-assistenziali.

L'esperienza della Clinica Legale Migrazioni e Diritti nella stagione della "crisi dell'asilo"

RITA DAILA COSTA

1. *L'attività della Clinica Legale Migrazioni e Diritti negli anni della "perenne emergenza"* – 2. *Diritto d'asilo e processi di esternalizzazione: il ridimensionamento dello spazio degli operatori del diritto* – 3. *La protezione complementare dopo il d.l. 20/2023: un caso di strategic litigation* – 4. *Dal diritto d'asilo all'accesso alle prestazioni socio-assistenziali: il caso degli strumenti di contrasto alla povertà* – 5. *Osservazioni conclusive*.

1. *L'attività della Clinica Legale Migrazioni e Diritti negli anni della "perenne emergenza"*

È ormai da dieci anni che ogni mercoledì pomeriggio, nei locali dell'Università degli Studi di Palermo, si svolgono le attività dello sportello della Clinica Legale Migrazioni e Diritti (anche Clinica MiDi), attuata in convenzione tra il Dipartimento di Giurisprudenza, il corso di dottorato in "Diritti umani: evoluzione, tutela e limiti" e l'associazione Clinica legale per i diritti umani – Cledu ETS.

Si tratta di una realtà che si colloca nell'ambito dell'educazione clinico-legale e che si contraddistingue, tra gli altri elementi, per l'attività di *live client clinic*, realizzata attraverso uno sportello legale coordinato da una docente di filosofia del diritto e portato avanti grazie al lavoro volontario di avvocati e avvocate e di dottorandi e dottorande, con la partecipazione attiva di studenti e studentesse dell'università.

Dal 2015, lo sportello ha svolto attività di orientamento e consulenza, legale prestando assistenza a migliaia di persone¹. A rivolgersi allo sportello sono soprattutto persone migranti, proprio in ragione della peculiare posizione della Clinica, situata nei pressi del Mercato storico di Ballarò. Ciò ha fatto sì che le attività di sportello si intrecciassero anche con i bisogni della eterogenea comunità migrante presente nella città, che vanno dall'accesso alla protezione internazionale all'ottenimento di un permesso di soggiorno, fino a ricomprendere l'esercizio di diritti quali l'iscrizione anagrafica o l'accesso alle prestazioni assistenziali, solo a voler citare alcuni esempi.

Alle attività di sportello segue poi il *back office*. Si tratta di uno dei momenti principali delle attività della Clinica: non solo è utile ai fini della scelta della strategia da seguire e alla presa in carico delle questioni sorte durante i colloqui, ma è anche l'occasione in cui agli studenti e alle studentesse è richiesto il racconto dei colloqui svolti, traducendoli in questioni giuridiche. E, non di rado, il *back office* diventa anche occasione per delle riflessioni di più ampio respiro sulla realtà in cui la Clinica opera, condivisa tra operatori e studenti secondo modalità collettive e a-gerarchiche², nella consapevolezza che sia per gli uni che per gli altri «la sola esperienza non è elemento sufficiente, ma è necessaria anche una riflessione su di essa perché la conoscenza si trasformi in pensiero consapevole»³.

¹ Solo nel corso del 2024, sono stati registrati circa 238 nuovi utenti; Clinica Legale Migrazioni e Diritti, 2025. Si segnala che solo a partire dal 2023 sono disponibili i dati relativi alle attività della Clinica MiDi, limitati peraltro ai primi accessi allo sportello. Nelle attività di monitoraggio svolte per gli anni 2023 e 2024 non si considerano, invece, eventuali *follow up* e ulteriori incontri con gli stessi utenti. Per i dati del 2023, v. Clinica Legale Migrazioni e Diritti, 2024.

² MARELLA, RIGO 2015, 192.

³ BARBERA 2019. Sulle cliniche come uno spazio di riflessione critica, v. anche BARBERA, PROTOPAPA 2017, 22 ss.

L'attività di sportello combinata a quella successiva del *back office* fa così della Clinica MiDi un vero e proprio osservatorio, sia pur limitatamente al territorio palermitano, sull'impatto delle riforme realizzate in materia di immigrazione e delle conseguenze che la loro implementazione ha sulle vite delle persone che si rivolgono allo sportello.

Vite che, com'è noto, sono state stravolte da una stagione di riforme che ha coinvolto ogni ambito del diritto dell'immigrazione, intervenendo in maniera profonda sull'impianto tracciato dal decreto legislativo 25 ottobre 1998, n. 286 (cosiddetto "Testo Unico sull'Immigrazione", d'ora innanzi anche TUI).

Sono difficili da elencare i numerosi decreti legge che hanno fatto seguito al d.l. 10 marzo 2023, n. 20, meglio noto come "Decreto Cutro", già preceduto dal d.l. 2 gennaio 2023, n. 1⁴, volendosi soffermare solo sui provvedimenti adottati nel corso dell'attuale legislatura. A questi, si è, da ultimo, aggiunto un ulteriore decreto legge in materia di cittadinanza⁵, che ha riformato l'impianto tracciato dalla legge n. 5 febbraio 1992, n. 91, seguendo la medesima logica degli altri interventi di riforma, tanto da aver messo in dubbio persino il principio di acquisizione *iure sanguinis* della cittadinanza senza contestualmente prevedere nuove regole per facilitare la concessione della cittadinanza a chi si trova invece sul territorio.

L'intrecciarsi di tale ampio numero di interventi ha, nei fatti, dato vita ad una vera e propria riforma della materia, realizzata però in maniera del tutto disorganica e al di fuori del dibattito parlamentare, attraverso il reiterato e convulso ricorso alla decretazione d'urgenza, sulla scorta del racconto dell'immigrazione come una vera e propria perenne emergenza.

Rispetto a tale opera di riforma, non solo lo sportello della Clinica MiDi offre un osservatorio "privilegiato" sulle conseguenze di queste riforme⁶, ma rappresenta un vero e proprio "spazio di resistenza"⁷ a fronte di tale spasmodico susseguirsi di interventi normativi, spesso restrittivi e di immediato impatto sulla vita delle persone coinvolte.

2. Diritto d'asilo e processi di esternalizzazione: il ridimensionamento dello spazio degli operatori del diritto

Le riforme degli ultimi anni non hanno lasciato indenne neppure la protezione internazionale, riformata soprattutto con riguardo alle procedure di accesso, sulla scorta di un'esternalizzazione dei confini, che passa oggi anche per l'esternalizzazione del trattenimento amministrativo.

Muovendosi nella direzione già intrapresa dai Decreti Sicurezza del 2018 e 2019, le recenti riforme hanno perseguito l'obiettivo di spostare "in frontiera" l'intera procedura di riconoscimento della protezione internazionale, inasprendo quella che da qualche tempo era stata avvertita come una vera e propria "crisi dell'asilo"⁸.

Si tratta di scelte che hanno avuto un profondo impatto sulle attività della Clinica Legale MiDi.

Sin dalla sua nascita, una delle attività principali svolte dallo sportello è stata quella di assistenza e consulenza legale ai richiedenti asilo durante la fase di presentazione dell'istanza di protezione e nell'attesa dell'intervista presso la Commissione Territoriale per la Protezione Internazionale, anche attraverso dei colloqui volti ad aiutare i richiedenti asilo a "mettere in ordine" la propria storia e a ricostruirla prima dell'intervista⁹.

⁴ Solo per volerne citare alcuni: il decreto legge 19 settembre 2023, n. 124; il decreto legge 5 ottobre 2023, n. 133; il decreto legge 11 ottobre 2024, n. 145; il decreto legge 23 ottobre 2024, n. 158.

⁵ Decreto legge 28 marzo 2025, n. 36.

⁶ Di osservatori privilegiati con riferimento alle cliniche legali parla D'ONGHIA 2024.

⁷ MARELLA, RIGO 2019.

⁸ SCIURBA 2018, 147.

⁹ Si v. già SCIURBA 2018, 155.

Vale la pena ricordare che nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale, soprattutto nella fase amministrativa, ha un ruolo rilevante la “credibilità” del richiedente asilo, che si misura anche attraverso la coerenza della narrazione che viene fatta durante l’intervista di fronte alla Commissione Territoriale.

In questi termini, l’attività di “preparazione” serve proprio a facilitare l’accesso alla giustizia dei richiedenti asilo, che «altrimenti arriverebbero ad uno dei momenti topici del loro percorso migratorio in Italia senza avere una reale contezza del tipo di intervista che dovranno sostenere, anticipando così la tutela in fase amministrativa di quanto potrebbe poi essere necessario fare (eventualmente) in sede giudiziale»¹⁰.

Tale attività riveste tutt’oggi un ruolo centrale tra quelle svolte dalla Clinica MiDi. Sui 238 nuovi utenti che si sono rivolti allo sportello nel corso del 2024, 70 persone hanno richiesto informazioni ed assistenza in materia di protezione internazionale¹¹, a dimostrazione della rilevanza che tutt’oggi tale attività riveste nell’ambito dello sportello.

Le riforme degli ultimi anni hanno, tuttavia, indubbiamente mutato il modo in cui si riesce a dare riscontro a queste richieste di assistenza.

In linea con quanto già fatto dai precedenti Governi, i decreti degli ultimi anni hanno infatti portato avanti una strategia orientata, per un verso, all’esternalizzazione delle procedure d’asilo perseguita soprattutto attraverso un Protocollo con l’Albania¹², che richiede una cooperazione fra Stati che va ben oltre i contenuti delle intese già esistenti con la Libia e la Tunisia. Per altro verso, è al sempre maggiore ricorso alle procedure accelerate che ha puntato il Governo, spostando parte di esse in frontiera¹³ ed estendendo l’elenco dei paesi ritenuti sicuri¹⁴.

Benché anche in ragione delle resistenze dei Tribunali, chiamati a convalidare i trattenimenti in frontiera, questi interventi non siano del tutto riusciti nei propri obiettivi¹⁵, tale insieme di riforme ha comunque determinato un complessivo “svuotamento” del diritto d’asilo. Ed infatti, il crescente impiego delle procedure accelerate, anche in assenza di trattenimento in frontiera, ha quale effetto quello di limitare le garanzie e i diritti procedurali¹⁶, fra cui anche l’accesso all’assistenza legale e al diritto di difesa¹⁷, rendendo difficile per le persone di trovare l’assistenza necessaria nei tempi ristretti della procedura.

Nel caso della Clinica MiDi, questa difficoltà si traduce anche nell’impossibilità di svolgere l’attività di preparazione normalmente offerta ai richiedenti asilo. Le persone, le cui istanze di protezione vengono incardinate nelle procedure accelerate, hanno poco tempo prima delle interviste per chiedere assistenza legale, tanto che spesso riescono effettivamente a rivolgersi allo sportello solo pochi giorni prima o quando sono già in attesa della decisione della Commissione.

L’attività di preparazione e di assistenza svolta dalla Clinica è, tuttavia, un’attività che si basa sulla creazione di una relazione di fiducia tra l’operatore del diritto e il richiedente asilo che racconta la propria storia. Avere il tempo necessario è dunque un elemento determinante, proprio perché solo nella reiterazione degli incontri nel tempo si può costruire quella fiducia imprescindibile

¹⁰ SCIURBA, LO VERDE 2020, 110.

¹¹ Per il 2024, circa il 30 per cento dei nuovi utenti si è rivolto allo sportello per richiedere assistenza in materia di accesso alla protezione internazionale. Si segnala che tali richieste sono superate solo da quelle relative alla richiesta, conversione o rinnovo di permesso di soggiorno (pari a circa il 47 per cento). Questa seconda categoria comprende però un ampio numero di tematiche, ivi compresa la regolarizzazione delle persone sul territorio; Clinica Legale Migrazioni e Diritti, 2025.

¹² Sul protocollo v. CELORIA, DE LEO 2024, 1 ss.

¹³ Si v. PRATICÒ 2023, 1 ss.

¹⁴ Tale elenco è oggi contenuto nel d.l. 158/2024.

¹⁵ Si v. SICCARDI 2025, 1 ss.; FAVILLI, MARIN 2025.

¹⁶ FAVILLI, MARIN 2025.

¹⁷ ZORZELLA 2024.

dibile ai fini del riordino della propria storia, che non di rado si traduce in una vera e propria attività di “messa in ordine del dolore”¹⁸.

Come conseguenza, molte persone, che avrebbero prima potuto beneficiare del tempo necessario per ottenere assistenza da parte dello sportello della Clinica MiDi, arrivano, invece, oggi dinanzi alla Commissione Territoriale senza alcuna contezza rispetto all'intervista che stanno per sostenere, con il difficile compito di dover raccontare percorsi migratori spesso complicatissimi nella maniera più lineare possibile, ma senza aver avuto mai alcuno spazio per poter svolgere alcuna attività di ricostruzione e, talvolta, senza aver ricevuto neppure una vera informativa legale.

Il risultato, in questi casi, è quello di realizzare una sostanziale compressione dell'accesso e dell'effettivo esercizio del diritto d'asilo, a cui non sempre può rimediarsi in fase giudiziale.

3. La protezione complementare dopo il d.l. 20/2023: un caso di strategic litigation

Ulteriore effetto dei decreti che si sono susseguiti nel corso degli ultimi anni è stato quello di restringere la portata delle forme di protezione riconosciute nell'ordinamento italiano, attraverso una costante attività di riforma dei presupposti, almeno nella *species* della protezione complementare. Quest'ultima è infatti l'unica forma di protezione che non trova diretta origine nell'ordinamento sovranazionale. Ciò fa sì che, al contrario che per lo *status* di rifugiato e la protezione sussidiaria, il legislatore statale abbia una certa libertà rispetto all'individuazione dei suoi presupposti¹⁹.

E non è un mistero che l'obiettivo perseguito dal legislatore, prima nel 2018 e poi nel 2023, sia stato quello di ridurre l'accesso alla protezione internazionale, nel tentativo di limitarne quello che ne è stato definito un “uso strumentale”. Questo è l'intento che aveva ispirato il Governo nell'abrogazione della protezione umanitaria²⁰. Ed è lo stesso che ha spinto nel 2023 il decreto n. 20 ad intervenire nuovamente sulla materia²¹, ridimensionando la portata della protezione “speciale”, come frattanto introdotta nel 2020²².

Sono tanto i presupposti che le procedure d'accesso ad essere cambiate.

Per quanto attiene ai primi, il d.l. 20/2023 ha infatti eliminato dal divieto di espulsione previsto dall'art. 19 T.U. Imm. il diretto ed esplicito riferimento alla vita privata e familiare.

Per quanto invece attiene all'accesso alla protezione speciale, il decreto è intervenuto ad eliminare quella parte del co. 1.2 dell'art. 19 che prevedeva la possibilità di presentare direttamente al Questore apposita istanza per il riconoscimento della protezione speciale. Questi, a seguito di parere della Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale competente per territorio, avrebbe potuto riconoscerne il diritto e, dunque, procedere al rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale.

L'obiettivo dell'intervento del 2023 era duplice: limitare la possibilità di riconoscimento della protezione speciale solo nell'ambito delle procedure d'asilo e al contempo non consentire più il riconoscimento della protezione per ragioni legate al “radicamento” sul territorio, attraverso l'eliminazione di qualsiasi riferimento alla vita privata e familiare.

La scelta non ha tardato a destare preoccupazione²³.

¹⁸ SCIURBA 2018, 155.

¹⁹ FERRI 2023, 23 ss.

²⁰ Si trattava della protezione disciplinata dall'art. 5, co. 6, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 256, abrogata dal “Decreto Salvini I”, il d.l. 21 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla l. 18 dicembre 2018, n. 173.

²¹ È stato espressamente affermato l'obiettivo di limitare un «allargamento improprio» di tale forma di protezione; Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 24, 9 Marzo 2023, reperibile all'indirizzo <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-24/22021>.

²² Ci si riferisce al d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito in legge con modificazioni dalla l. 18 dicembre 2020, n. 173, noto come «Decreto Lamorgese»; sul punto v. ZORZELLA 2021, 130 ss.; FERRI 2021, 78 ss.

²³ CLINICA LEGALE MIGRAZIONI E DIRITTI 2023.

Attraverso il decreto del 2023 si realizzava una riforma che avrebbe dovuto limitare l'impiego di uno strumento che, nei suoi pochi anni di vigenza, si era dimostrato fondamentale anche per la regolarizzazione di moltissime persone che vivono e lavorano sul territorio dello Stato in una posizione di irregolarità amministrativa.

Solo per fare un esempio, ad accedere a tale forma di protezione erano stati coloro i quali avevano perso la titolarità di un permesso a seguito della soppressione della protezione umanitaria, non avendo i requisiti per convertire il permesso di cui erano titolari e non potendo più rinnovare il titolo per le stesse ragioni per cui gli era stato inizialmente riconosciuto.

Ma la protezione speciale, attraverso la possibilità di presentare domanda diretta al Questore, aveva rappresentato uno strumento fondamentale anche per tutte le altre persone che, pur intrattenendo relazioni lavorative, sociali e familiari sul territorio italiano si erano ritrovate in una situazione di irregolarità amministrativa. L'istanza ha dato a questi la possibilità di accedere ad un permesso in ragione del loro radicamento, sopperendo, almeno in parte, all'assenza di meccanismi di emersione permanente nell'ordinamento italiano²⁴.

Il decreto del 2023 rischiava, invece, di condannare tutte queste persone nuovamente all'irregolarità²⁵.

Orbene, a distanza di circa due anni, può dirsi che, pur essendone innegabili gli effetti negativi, la riforma non sia del tutto riuscita a realizzare il disegno che si era preposta.

La Cassazione ha sin da subito scongiurato interpretazioni del nuovo testo dell'art. 19 T.U. Imm. tali da escludere dai presupposti della protezione la tutela della vita privata e familiare. Infatti, anche dopo il 2023, «il diritto al rispetto della vita privata e familiare non solo è rimasto in vita nell'art. 5, comma 6, TUI, ma continua ad essere tutelato dall'art. 8 CEDU e rientra in quel “catalogo aperto” dei diritti fondamentali (cfr. Cass. Sez. U., 24413/2021) connessi alla dignità della persona e al diritto di svolgere la propria personalità nelle formazioni sociali, tutelati dagli artt. 2, 3, 29, 30 e 31 Cost., trovando dunque il suo fondamento in fonti sovraordinate rispetto alla legislazione ordinaria»²⁶.

A seguito dell'abrogazione dell'art. 19, co. 1.2, TUI non era invece altrettanto chiaro se fosse ancora possibile continuare a presentare istanze volte al riconoscimento della protezione complementare.

Tale dubbio sembrava trovare una risposta negativa nelle prassi delle Questure che hanno cominciato a negare sistematicamente di prendere in carico le istanze volte al rilascio di tale forma di protezione, allineandosi all'interpretazione già offerta dal Ministero dell'Interno²⁷.

Fra queste istanze, v'è stata in particolare quella di una donna ucraina presente in Italia da diversi anni, anche se in una posizione di irregolarità amministrativa. In ragione della guerra in corso nel suo Paese d'origine è pacifico che nel caso di specie sia applicabile il divieto di espulsione previsto dall'art. 19 T.U. Imm., anche nella sua formulazione attuale. Anche l'evidenza dei presupposti non ha però impedito alla Questura di Palermo di rigettare la sua istanza.

Non essendo nel caso un'opzione la protezione temporanea, specificatamente prevista sol per chi abbia lasciato l'Ucraina dopo l'inizio della guerra²⁸, e in considerazione della legittima volontà della persona di non richiedere protezione internazionale per non recidere i propri legami con il Paese di origine, l'unica opzione che si è individuata nel caso di specie è stata la via giudiziale.

Il caso ha dato la possibilità al Tribunale di Palermo di affermare che anche a seguito del d.l. 20/2023 «sussiste il diritto pieno dell'istante alla formalizzazione della propria istanza con con-

²⁴ Per una più ampia ricostruzione della riforma realizzata in materia di protezione speciale nel 2023 e dei suoi effetti, sia consentito rinviare a COSTA, COSTANZO 2024.

²⁵ CLINICA LEGALE MIGRAZIONI E DIRITTI 2023.

²⁶ Cass. civ., sez. I, 6.10.2023, n. 28162, disponibile su [onelegale.wolterskluwer.it](https://www.legale.wolterskluwer.it). Nello stesso senso, in dottrina, si v., fra gli altri: TONOLO 2023; STARITA 2023; CHERCHI 2023.

²⁷ Min. interno, circolare del 19.5.2023, n. 14100/113(14); simil., Min. interno, circolare dell'1.6.2023, n. 400/B/2023.

²⁸ In linea con le previsioni dell'art. 20, TU Imm., e dell'art. 3 del d.lgs. n. 85/2003, l'Italia ha dato alla Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio del 4.3.2022 con il d.p.c.m. 28.3.2022 che ha previsto il rilascio di un permesso per protezione temporanea, in principio di durata annuale, solo a chi abbia lasciato l'Ucraina dopo il 24 febbraio 2022.

trapposto obbligo giuridico della pubblica amministrazione a provvedere in ordine alla medesima con un provvedimento espresso, a prescindere dal merito dell'istanza stessa (sia esso un rigetto per una questione preliminare, che un rigetto nel merito). Di talché, è certamente illegittimo in mancanza di un divieto espresso normativamente previsto – il rifiuto frapposto nel caso di specie dalla Questura alla ricezione di una istanza di protezione speciale da parte della ricorrente, essendo detto rifiuto lesivo del suo diritto come sopra enucleato»²⁹.

Il Tribunale di Palermo ha così riaperto la via delle istanze dirette al Questore, almeno sul territorio di Palermo, ove la Clinica MiDi opera in via principale.

Nel caso in questione, la Questura è infatti stata condannata ad acquisire la domanda di rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale della ricorrente, pur in assenza della procedura di cui all'art. 19, co. 1.2, dal momento che «è preciso obbligo giuridico dell'amministrazione precedente ricevere ogni istanza/domanda formulata da un soggetto in possesso di posizione giuridica qualificata volta ad ottenere un provvedimento amministrativo a sé favorevole»³⁰.

Una simile strategia è stata impiegata anche per consentire l'accesso alla protezione speciale ad un cittadino statunitense, già dall'epoca della pandemia presente a Palermo, dove ha sviluppato rilevanti relazioni affettive e amicali e ha avviato la propria attività di musicista.

Per evitare di ricorrere ad una domanda di protezione internazionale che sarebbe stata solo strumentale al rilascio di un permesso per protezione speciale, la scelta è stata ancora una volta quella di agire in giudizio.

Anche in questo caso l'azione giudiziale ha avuto un esito positivo e, per certi versi, ancor più interessante della prima. La sentenza individua, infatti, nei «legami affettivi instaurati» e nell'«attività professionale che egli svolge in Italia» (e, dunque, nel rischio di violazione del diritto alla vita privata e familiare ex art. 8 CEDU) i presupposti del *periculum in mora*, così ribadendo la rilevanza di tale diritto ai fini della protezione ex art. 19 TUI³¹.

Si è trattato di veri e propri casi di *strategic litigation*, che hanno messo in discussione l'impianto del d.l. 20/2023 riaprendo la via della regolarizzazione anche per ragioni di radicamento sociale e familiare attraverso la protezione complementare di cui all'art. 19 T.U. Imm.

A seguito dei colloqui intrapresi durante le attività dello sportello, è stato così possibile portare avanti una vera e propria attività di «trasformazione dell'esistente», che peraltro non sembra essersi esaurita.

Anche dopo le citate pronunce del Tribunale di Palermo, a restare ancora in piedi è infatti l'ultima delle modifiche introdotte dal d.l. 20/2023 al regime della protezione complementare, vale a dire quella parte che non consente la conversione o il rinnovo del permesso di soggiorno. Riaperta la via delle istanze dirette al Questore, non va dimenticato che il d.l. 20/2023 ha anche limitato il regime di conversione e di rinnovo del permesso rilasciato per motivi di protezione speciale, con delle potenziali conseguenze anche sul mantenimento di un titolo di soggiorno da parte di chi ha già avuto il riconoscimento della protezione speciale.

4. Dal diritto d'asilo all'accesso alle prestazioni socio-assistenziali: il caso degli strumenti di contrasto alla povertà

Per ultimo, si ritiene opportuno dedicare un breve spazio di riflessione ad un tema che, pur esulando dagli interventi delle riforme intervenute negli ultimi anni in materia di immigrazione, si ritiene essere strettamente legato alla «crisi del diritto d'asilo». Si tratta della questione dell'accesso alle prestazioni socio-assistenziali da parte delle persone migranti e, in particolare, dei tito-

²⁹ Trib. Palermo, 10.2.2025, n. cronol. 1367/2025, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 1, 2025.

³⁰ Trib. Palermo, 10.2.2025, n. cronol. 1367/2025, cit.

³¹ Trib. Palermo, 16.5.2025, n. cronol. 3826/2025, inedita a quanto consta.

lari di una forma di protezione internazionale.

Ciò si ritiene necessario in quanto sempre più spesso nel corso degli ultimi anni si sono rivolte allo sportello persone che, benché titolari dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria, sono state escluse dall'accesso alle prestazioni sociali, il più delle volte per ragioni legate al tempo di permanenza sul territorio dello Stato.

Non di rado, infatti, l'accesso alle prestazioni assistenziali è stato vincolato dal legislatore nazionale al possesso di un requisito di residenza pregressa sul territorio dello stato, con buona pace del principio di parità di trattamento disciplinato dalla direttiva 2011/95, la quale garantisce ai titolari di protezione internazionale la parità di trattamento con i cittadini italiani nelle prestazioni di assistenza sociale, e di quanto previsto sul piano nazionale dall'art. 27 del d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251, che parimenti riconosce ai titolari di *status* il «diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale e sanitaria».

Particolarmente significativo a tal riguardo è l'esempio delle prestazioni introdotte con l'obiettivo di contrastare la povertà.

Beninteso, come si è detto, questa esclusione non è una conseguenza delle politiche migratorie dell'attuale Governo.

Volendo partire dal reddito di inclusione (ReI), è stata costante nella disciplina delle varie prestazioni di contrasto alla povertà la scelta del legislatore di limitare l'accesso ai cittadini stranieri.

Ciò è avvenuto, da una parte, attraverso la richiesta di un peculiare titolo di soggiorno, vale a dire il permesso per soggiornanti di lungo periodo, disciplinato dall'art. 9 T.U. Imm., richiesto sia per l'accesso al ReI che, poi, per beneficiare del reddito di cittadinanza (RdC) e oggi dell'assegno di inclusione (AdI). Solo in via interpretativa, l'INPS ha esteso il reddito di cittadinanza anche ai titolari di protezione internazionale e cioè ai titolari dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria. Si è dovuta attendere, invece, la sostituzione del beneficio con l'AdI, per una estensione legislativa della prestazione anche ai titolari di protezione internazionale³².

L'accesso alle dette misure è stato condizionato anche alla dimostrazione di un periodo di residenza pregressa nel territorio italiano, di durata variabile a seconda delle prestazioni. Nel caso del ReI, tale termine era di due anni continuativi, poi esteso a dieci anni per il reddito di cittadinanza. Solo dopo l'abrogazione di quest'ultimo, la Corte Costituzionale è intervenuta a dichiarare l'irragionevolezza di tale ampio termine, riducendo il periodo di residenza richiesta da dieci a cinque anni, al pari di quanto oggi previsto per beneficiare dell'assegno di inclusione³³.

Al contrario del titolo di soggiorno, richiesto solo ai cittadini di paesi terzi, la residenza rappresenta un requisito neutro, in quanto richiesta anche ai cittadini italiani, ma è comunque una innegabile ragione di discriminazione indiretta nei confronti dei cittadini stranieri³⁴, ivi compresi i titolari di protezione internazionale.

Il paradosso risulta evidente: dalle misure con cui i Governi si presuppongono di contrastare la povertà, finisce per essere esclusa proprio la parte della popolazione residente in Italia a maggior rischio di povertà assoluta³⁵.

E il paradosso è ancor più eclatante se ad essere esclusi dalle prestazioni assistenziali sono anche i titolari di protezione internazionale.

Si tratta infatti di un'esclusione che la giurisprudenza costituzionale ha in più occasioni ritenuto "ragionevole" in considerazione del fatto che le misure di contrasto alla povertà sono state calibrate, almeno nel caso del ReI e del RdC, anche come veri e propri strumenti di politica attiva³⁶.

³² GUARISO 2023.

³³ C. Cost., 12.2.2025, n. 31.

³⁴ Sul reddito di cittadinanza, v. C. Giust., GC, 29.7.2024, C-112/22 e C-223/22, e C. Cost., 12.2.2025, n. 31.

³⁵ Secondo l'ISTAT, «l'incidenza della povertà assoluta fra le famiglie con almeno uno straniero è pari al 30,4%, si ferma invece al 6,3% per le famiglie composte solamente da italiani; ISTAT 2024.

³⁶ Per il ReI v. C. Cost. 17.2.2022, n. 34; per il RdC, v. C. Cost. 10.1.2022, n. 19 e C. Cost., 12.2.2025, n. 31. Per un

Ma se a giustificare l'esclusione dei cittadini stranieri non aventi requisiti comprovanti il radicamento è stato l'obiettivo di incentivare l'inclusione lavorativa e sociale, non si intende come proprio il perseguimento di tale finalità possa porsi a giustificazione anche dell'esclusione dei titolari di protezione internazionale.

Al riconoscimento dello *status* dovrebbero infatti essere legati precipui obiettivi di accoglienza, ivi compresa l'inclusione sociale e lavorativa. Obiettivi il cui perseguimento non può essere circoscritto alle sole misure di accoglienza, peraltro temporalmente limitate, né al previo radicamento sul territorio dello stato.

Pare proprio questa, del resto, l'altra faccia del diritto d'asilo, il cui riconoscimento formale rischierebbe altrimenti di essere svuotato di significato.

Né va ignorato che tale esclusione ha avuto conseguenze particolarmente drammatiche soprattutto negli anni immediatamente successivi all'emergenza pandemica.

Nel periodo dell'emergenza, molte persone in situazioni di povertà hanno presentato domanda per accedere al RdC, cominciandolo a fruirne in via automatica anche in assenza dei requisiti. Fra questi, anche moltissimi cittadini stranieri che, il più delle volte senza una vera consapevolezza circa il fatto di stare violando la legge, hanno richiesto accesso alla misura anche in assenza dei requisiti richiesti salvo poi, tempo dopo, ricevere dei provvedimenti di revoca, insieme alla richiesta di restituzione delle somme indebitamente percepite³⁷.

Ad essere destinatari dei provvedimenti di revoca sono stati, dunque, gli stessi che avevano richiesto il beneficio in ragione della situazione di indigenza economica del proprio nucleo familiare, con la conseguente difficoltà di restituire le somme percepite.

Molte persone, fra cui alcuni utenti che erano già stati seguiti dallo sportello durante la procedura di riconoscimento della protezione internazionale, si sono rivolte alla Clinica MiDi per richiedere assistenza a fronte di tali provvedimenti al fine di far accertare all'autorità giudiziaria l'illegittimità dei requisiti e, dunque, il diritto alla prestazione con conseguente inesistenza dell'indebito.

L'accompagnamento dei richiedenti asilo nella fase di riconoscimento dello *status* è così stato seguito anche da una successiva fase di supporto legale volta a facilitarne l'accesso alla giustizia anche dopo aver ottenuto la titolarità dello *status*.

Le azioni intraprese sono in gran parte ancora pendenti, in attesa che sia la Corte di Giustizia a stabilire la legittimità o meno dell'esclusione dei titolari di protezione internazionale dalle prestazioni volte al contrasto alla povertà attuata mediante la richiesta di un termine di residenza pregressa³⁸.

Al di là degli esiti, quanto qui interessa rilevare è che proprio a partire dalle vicende relative al reddito di cittadinanza, la Clinica MiDi si è sempre più spesso confrontata con questioni relative all'accesso alle prestazioni socio-assistenziali e ad intervenire utilizzando gli strumenti del diritto antidiscriminatorio per tentare di «ricalibrare il sistema di assistenza sociale in funzione egualitaria»³⁹ e, dunque, per perseguire ancora una volta l'obiettivo di trasformare l'esistente.

5. Osservazioni conclusive

Alla luce di quanto si è detto, è indubbio che le riforme degli ultimi anni abbiano contribuito alla “crisi del diritto d'asilo”.

commento critico v. GARILLI, BOLOGNA 2022, 75 ss.

³⁷ GUARISO 2024, I ss.; CHIAROMONTE 2024, 754 ss.

³⁸ Al riguardo, è infatti ad oggi pendente una questione sollevata dal Tribunale di Bergamo relativa alla conformità del requisito di residenza decennale con la parità di trattamento disciplinata dalla direttiva 2011/95; T. Bergamo, ord. 16.11.2022, disponibile su asgi.it.

³⁹ BOLOGNA 2021, 292.

L'esternalizzazione delle frontiere, i nuovi protocolli con i Paesi Terzi, l'incremento delle procedure accelerate e l'introduzione di quelle di frontiera sono tutti meccanismi tramite cui viene di fatto ostacolato l'accesso alla protezione internazionale.

E in tale direzione, va anche il ridimensionamento della protezione complementare, con l'obiettivo di limitare la possibilità di ottenere protezione non solo per le persone in arrivo ma anche per i già residenti sul territorio dello stato.

Ma, come si è avuto modo di osservare, la crisi del diritto d'asilo non passa solo dalle procedure o dalla limitazione dei presupposti per l'accesso alla protezione complementare, manifestandosi anche una volta eventualmente riconosciuto lo *status*. Esempio evidente ne è l'esclusione sulla base del periodo di residenza dei titolari di protezione internazionale dalle prestazioni sociali volte al contrasto alla povertà.

A fronte di tale crisi, diventa cruciale l'esistenza di "spazi di resistenza" come quello costituito dalla Clinica MiDi, che assumono il ruolo di garantire non solo l'effettivo accesso alla protezione internazionale ma anche a tutti i diritti che al riconoscimento di tale *status* dovrebbero conseguire, a pena della sua ineffettività.

Riferimenti bibliografici

- BARBERA M. 2019. *Perché non abbiamo avuto un caso Brown. Il ruolo delle cliniche legali nelle strategie di public interest litigation*, in «*Questione giustizia*», 3, 2019, 78 ss.
- BARBERA M., PROTOPAPA V. 2017. *Access to Justice and Legal Clinics: Developing a Reflective Law-yring Space. Some Insights from the Italian Experience*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.Int – 141/2017.
- BOLOGNA S. 2021. *Lavoro e sicurezza sociale dei migranti economici: l’eguaglianza imperfetta*, in «*Foro Italiano. Gli speciali*», 3, 2021, 278 ss.
- CELORIA E., DE LEO A. 2024. *Il Protocollo Italia-Albania e il Diritto dell’Unione europea: una relazione complicata*, in «*Diritto, immigrazione e cittadinanza*», 1, 2024, 1 ss.
- CHERCHI R. 2024. *Il “decreto Cutro” tra domanda di forza lavoro e insofferenza per i diritti fondamentali*, in CASSOLA G., DEL TURCO G., PASSARINI F., SAVINO M., TUOZZO M. (eds.), *Annuario ADiM 2023*, Editoriale Scientifica, 2024, 303 ss.
- CHIAROMONTE W. 2024. *Il reddito di cittadinanza (per gli stranieri lungo soggiornanti) è morto, viva il reddito di cittadinanza! Note a margine di Corte giust. 29 luglio 2024, cause riunite C-112/22 e C-223/22*, in «*Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*», 4, 2024, 754 ss.
- CLINICA LEGALE MIGRAZIONI E DIRITTI 2023. *“Decreto Cutro”: Restringere la protezione speciale significa solo produrre illegalità e insicurezza. Un parere della Clinica legale Migrazioni e diritti dell’Università degli Studi di Palermo*, 20 marzo 2023, disponibile su unipa.it.
- CLINICA LEGALE MIGRAZIONI E DIRITTI 2024. *Report di monitoraggio della Clinica legale Migrazioni e Diritti dell’Università degli Studi di Palermo 2023*, disponibile su unipa.it.
- CLINICA LEGALE MIGRAZIONI E DIRITTI 2025. *Report di monitoraggio della Clinica legale Migrazioni e Diritti dell’Università degli Studi di Palermo 2024*, in corso di pubblicazione.
- COSTA R. D., COSTANZO C. 2024. *La protezione complementare dopo il d.l. 20/2023. Uno studio su lavoro e soggiorno anche a partire dall’esperienza della Clinica legale Migrazioni e Diritti dell’Università degli Studi di Palermo*, in «*Diritto, immigrazione e cittadinanza*», 3, 2024, 1 ss.
- D’ONGHIA M. 2024. *Il ruolo delle cliniche legali nella mediazione giuridica e sociale del conflitto*, disponibile su labourlawcommunity.org.
- FAVILLI C., MARIN L. 2025. *Il controllo giurisdizionale sulla designazione di un paese d’origine sicuro dopo le sentenze CV e Alace*, in «*Rivista del contenzioso europeo*», 2, 2025, 2 ss.
- FERRI M. 2021. *La tutela della vita privata quale limite all’allontanamento: l’attuazione (e l’ampliamento) degli obblighi sovranazionali attraverso la nuova protezione speciale per integrazione sociale*, in «*Diritto, immigrazione e cittadinanza*», 2, 2021, 78 ss.
- FERRI M. 2023. *La tutela del diritto alla vita privata quale limite all’allontanamento dello straniero derivante dal diritto dell’Unione europea. Note a margine del d. l. 20/2023*, in «*Eurojus*», 2, 2023, 19 ss.
- GARILLI A, BOLOGNA S. 2022. *Migranti e lotta alla povertà. La Corte costituzionale nega il reddito di cittadinanza ai titolari del permesso di soggiorno per ricerca di un’occupazione*, in «*Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*», 1, 2022, 75 ss.
- GUARISO A. 2023. *Prime note sulle nuove discriminazioni nella “riforma” del reddito di cittadinanza*, in «*Italian Equality Network*», 21 maggio.
- GUARISO A. 2024. *Incompatibile con il diritto UE il requisito di dieci anni di residenza per accedere al reddito di cittadinanza. Nota alla sentenza della corte di giustizia del 29 luglio 2024, causa c-112/22*, in «*Diritto, immigrazione e cittadinanza*», 3, 2024, 1 ss.
- ISTAT 2024. *Le statistiche Istat sulla povertà - Anno 2023*, disponibile su istat.it.

- MARELLA M.R., RIGO E. 2019. *Il diritto nel prisma delle cliniche legali: un antidoto alla crisi degli studi giuridici?*, in «Questione giustizia», 3, 2019.
- MARELLA M.R., RIGO E. 2015. *Cliniche legali, commons e giustizia sociale*, in «Parolechiave», 1, 2015, 181 ss.
- PRATICÒ A. 2023. *Le procedure accelerate in frontiera introdotte dall'articolo 7-bis del decreto legge n. 20 del 2023 convertito con legge n. 50 del 2023*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 3, 2023, 1 ss.
- SCIURBA A. 2018. *Ai confini dei diritti. Richiedenti asilo tra normativa e prassi, dall'hotspot alla decisione della Commissione territoriale*, in «Questione giustizia», 2, 2018, 145 ss.
- SCIURBA A. 2019. *Dal case law alla discriminazione istituzionale: la «Clinica legale per i diritti umani» tra formazione giuridica e pratica di giustizia sociale*, in «Questione giustizia», 3, 2019.
- SCIURBA A., LO VERDE L. 2024. *“Agire il diritto” e prendere posizione. Il caso della Clinica legale Migrazioni e diritti dell'Università di Palermo*, in «Rivista di filosofia del diritto», 1, 2024, 103 ss.
- SICCARDI C. 2025. *Le procedure Paesi sicuri e il Protocollo Italia-Albania alla luce della più recente giurisprudenza: profili di diritto costituzionale*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 1, 2025, 1 ss.
- STARITA M. 2023. *Le protezioni complementari in Italia e i trattati in materia di diritti umani dopo la l. 5 maggio 2023, n. 50: una questione d'interpretazione*, in «Diritti umani e diritto internazionale», 2, 2023, 337 ss.
- TONOLO S. 2023. *La rilevanza degli obblighi internazionali ai fini della tutela della vita privata e familiare dei richiedenti protezione internazionale nella l. 5 maggio 2023, n. 50*, in «Diritti umani e diritto internazionale», 2, 2023, 353 ss.
- ZORZELLA N. 2021. *La nuova protezione speciale introdotta dal d.l. 130/2020. Tra principio di flessibilità, resistenze amministrative e problematiche applicative*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 2, 2021, 130 ss.
- ZORZELLA N. 2024. *Editoriale*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 3, 2024, 1 ss.