

## PREMESSA

L'uomo, nel corso della sua esistenza, si è spesso abituato a migrare, spostarsi da una parte all'altra del globo alla ricerca di luoghi adatti alla propria permanenza. Negli ultimi secoli la globalizzazione e lo sviluppo degli Stati, in relazione ad uno squilibrio dell'economia mondiale, hanno portato a spostamenti intensificati nell'ambito di una scelta di ricercare nuova ricchezza, lavoro e maggiore comfort. Ciò non riguarda però quanti questa scelta non l'hanno potuta fare in virtù della necessità di spostarsi da un luogo ad un altro per portare in salvo e proteggere la propria vita ovvero quella dei propri familiari. Se ne ricavano due fenomeni notevolmente differenti che spesso vengono confusi nell'adozione, con presupposti il più delle volte ideologici, di misure più stringenti per l'accesso ai servizi offerti sui vari territori. Prima di tutto lo stesso accesso al territorio spesso è particolarmente complesso a causa di politiche che, nell'ottica della salvaguardia del territorio e della popolazione locale, portano all'esclusione delle persone. Come si vedrà nel corso di questa opera, la categoria di chi è considerato profugo viene esclusa da questo tipo di misure in virtù della sussistenza del principio inviolabile di non-refoulement. Una volta riuscito l'accesso entro i confini di uno Stato, molte delle persone che fuggono necessitano di tutta una serie di servizi che possano garantire loro un "nuovo inizio" in un contesto che considerano tutelante rispetto a ciò che riguarda la persona in quanto tale. Ecco che in quest'ottica ogni Stato adotta un sistema di accoglienza e di assistenza che possa garantire la soddisfazione di bisogni primari della vita sociale. Ne discende che è onere e premura di ogni Stato comprendere come svolgere questo tipo di servizi.

In Italia, il sistema di accoglienza esiste dagli inizi degli anni '90, periodo in cui, come si andrà ad affrontare nel primo capitolo, comincia a spostarsi l'ago della bilancia dal mero transito allo stanziamento permanente delle persone sul territorio italiano. Attraverso il forte impatto delle norme europee, si sviluppano in questo periodo i primi schemi di sistema di accoglienza basati sulla necessità di garantire il regolare sostentamento di chi fa domanda di protezione internazionale, sistemi poi riportati nella normativa nazionale e sviluppati nel corso del tempo che porta fino ai giorni nostri.

Secondo la normativa nazionale, su cui grava l'intero apparato gestionale dell'accoglienza, viene riservata poi l'applicazione pratica agli Enti locali e alle Regioni cui annualmente si impegnano nell'accogliere un determinato numero di persone provenienti dalle coste del Mediterraneo, sia essa accoglienza ordinaria ovvero straordinaria. Anche l'Alto Adige, nel tempo, ha sviluppato un iter che, ad un'attenta analisi, presenta luci ed ombre che vale la pena approfondire. Mediante il secondo capitolo si andranno ad illustrare i fondamenti normativi altoatesini relativi all'accoglienza, oltre a riportare gli effetti patologici che si sono andati a creare nel corso del tempo, soffermandosi in modo particolare sul sistema relativo ai cd. "fuori quota", vera e propria frattura nell'applicazione pratica dei principi e i valori dell'accoglienza, esposti in norme costituzionali ovvero internazionali.

Dopo la necessaria parte analitica, una altrettanto doverosa sintesi tra norme nazionali e applicazione locale dà come prodotto storie vere di persone a cui è stata negata l'accoglienza nel corso del tempo (capitolo 3). Persone che in Alto Adige e in Italia cercavano il proprio futuro, ma a cui la tutela derivante dalla legge non è bastata per porre le proprie basi stabili in questo luogo. *“Un sistema quello italiano che, essendo mosso per lo più da logiche emergenziali e di contenimento dei costi, non si è dimostrato in grado di raccogliere i frutti, né tantomeno di mettere a sistema le tante sperimentazioni di micro-accoglienza diffusa e di inclusione sviluppatasi lungo tutto lo stivale grazie alla mobilitazione spontanea e volontaria delle comunità locali e alla sperimentazione di modelli di gestione del territorio, dell’abitare e di integrazione aperti al coinvolgimento di diversi attori locali.”*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> G. GALERA, I. GOTZ, S. FRANCH, *Accoglienza ed inclusione di richiedenti asilo, rifugiati e migranti in Italia*, EURICSE, 2021, pag. 10.

## CAPITOLO 1: L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA ITALIANO

### 1.1 Introduzione.

Negli ultimi decenni, in Italia e in Europa, si è potuto assistere ad un incremento notevole delle persone che migrano dal proprio Paese verso i confini del vecchio continente<sup>2</sup>. Molto spesso questi gruppi di persone si spostano in cerca di maggiore fortuna; talora, per semplice necessità di portare in salvo la propria vita. L'argomento ostico, scomodo e di non semplice analisi, ha, sin dall'inizio, generato forti spaccature nell'opinione pubblica, divisa naturalmente su molti aspetti correlati e prodromici al fenomeno migratorio e la conseguente gestione interna. La politica in tal senso è stata centro di soluzioni pratiche in ambito giuridico, ma non sempre si è dimostrata capace di gestire l'enormità del problema che si presentava presso il territorio nazionale. “*Frontiere deboli e stigmatizzanti*”<sup>3</sup> sono state terreno fertile per considerare nuovamente la riqualificazione e la fortificazione dei confini, con politiche che hanno concentrato la propria attenzione su un problema di natura identitaria, piuttosto che fondare la propria strategia sulla potenziale soluzione offerta dall'accoglienza e, passando oltre, dall'integrazione di chi migra nelle comunità nostrane.

Proprio su queste basi, intrecciate con periodi di forti riforme sul piano europeo, che sono andate ad intaccare quelle che erano le competenze dello Stato, si è formato il sistema di accoglienza tutt'oggi in auge. È stato, ed è tutt'ora, un percorso incostante che risulta il riflesso naturale dei diversi orientamenti politici che si sono avvicendati alla guida delle istituzioni dalla fine dello scorso millennio sino ad oggi. Sarebbe semplicistico sostenere che la sola influenza politica interna abbia contribuito al formarsi del sistema. Difatti, un apporto notevole lo si è ritrovato nelle fonti del diritto dell'Unione Europea, forte promotore di una politica di integrazione e collaborazione tra Stati Membri<sup>4</sup>.

Per poter comprendere meglio i tasselli che vanno a formare l'attuale sistema di accoglienza, è certamente necessario analizzare quello che è stato lo sviluppo normativo e pratico del sistema stesso, comprendendo le origini e i moventi che han portato all'assunzione di determinate norme, oltre all'evoluzione

---

<sup>2</sup> Numero crescente se confrontiamo l'intero decennio 2010-2020 con quello precedente, raggiungendo l'apice nel 2015 (secondo l'UNHCR, più di un milione di persone hanno varcato i confini europei via terra ovvero via mare). Negli ultimi anni, le politiche migratorie nazionali e sovranazionali e le crisi di tipo diverso (pandemia globale) hanno ridimensionato i numeri, portando il numero di arrivi sotto le 100.000 unità. UNHCR, *Mediterranean Situation – Italy*, in [data2.unhcr.org](https://data2.unhcr.org), 2021 ([data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean](https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean)).

Riguardo ad UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati), è bene cogliere l'occasione per precisare che, all'interno di quest'opera, esso verrà spesso citato come fonte attendibile riguardo ai dati e alle notizie relativi ai movimenti di persone. Esso, infatti, rappresenta l'agenzia che “*tutela i diritti e il benessere dei rifugiati in tutto il mondo.*” UNHCR, *A fianco dei rifugiati, ogni giorno*, in [unhcr.org](https://www.unhcr.org), 2020 ([www.unhcr.org/it/chi-siamo/](https://www.unhcr.org/it/chi-siamo/)).

<sup>3</sup> M. GIOVANNETTI, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fasc. n. 1, 2019, pag. 2.

<sup>4</sup> Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri e direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione). M. GIOVANNETTI, *La frontiera cit.*, pag. 8 e 12.

di un sistema fondato sul mero transito di persone in uno strumento, quantomeno nelle intenzioni, utile per l'integrazione socioeconomica. Per farlo ci si avvarrà direttamente delle fonti normative con l'obiettivo di comprendere il cuore della soluzione che man mano si è deciso di adottare per sbrogliare quella che pare essere diventata una strada con poche uscite funzionali.

### 1.1.1 Sistema di accoglienza. A chi è rivolto?

Innanzitutto, è bene avere chiaro che l'iniziativa sull'attività di accoglienza non si basa su un potere discrezionale del legislatore<sup>5</sup>, bensì risulta come una funzione doverosa dal momento che viene imposta e regolata da leggi di rango costituzionale, internazionale ed europeo. È nell'attuazione che invece tale discrezionalità legislativa ed amministrativa trova la sua esposizione maggiore, nonostante gli ordinamenti costituzionali, internazionali ed europei abbiano circoscritto un paletto da non trascurare nei termini più assoluti.

Questo limite invalicabile viene richiamato all'art. 10 della Costituzione: *“Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.”* L'articolo lascia intendere la preclusione<sup>6</sup> di respingimento del soggetto che fugga da situazioni di pericolo e di persecuzione, quantomeno per poter dare ad esso la facoltà riconosciuta di accedere al territorio al fine di presentare la domanda di protezione internazionale. Si genera perciò un principio imprescindibile e costituzionalmente protetto, concetto che viene rifondato e affermato anche da norme di rango sovranazionale<sup>7</sup>.

Sostanzialmente, secondo la legislazione costituzionale, europea e internazionale<sup>8</sup>, ogni soggetto che si sia ritrovato sul territorio italiano può essere

---

<sup>5</sup> N. VETTORI, *Servizio pubblico di accoglienza e diritti fondamentali dei richiedenti asilo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fasc. n. 3, 2019, pag. 137.

<sup>6</sup> Non assoluta, ma vi è una garanzia derivante da riserva di legge, oltre ad esserci il supporto della legge di ratifica (l. 24 luglio 1954, n. 722) della Convenzione di Ginevra, dalla quale discende il rispetto del principio di non refoulement. Fino all'adozione del d.l. n. 416, del 30 dicembre 1989, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato, vigeva una “riserva geografica”, secondo cui l'Italia si impegnava all'osservanza dell'atto solo nei confronti degli stranieri provenienti da determinati Paesi. UNHCR, *Le leggi italiane sull'asilo*, in *unhcr.org*, 2020 ([www.unhcr.org/it/cosa-facciamo/protezione/diritto-asilo/italia/legislazione/](http://www.unhcr.org/it/cosa-facciamo/protezione/diritto-asilo/italia/legislazione/)).

<sup>7</sup> Convenzione di Ginevra, del 28 luglio 1951, sullo status di rifugiato, art. 33; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, del 12 dicembre 2007, artt. 4, 18, 19.

<sup>8</sup> Direttiva 2004/83/CE, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, recepita con d.lgs. n. 251, del 19 novembre 2007. Successivamente, direttiva 2011/95/UE, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, recepita con d.lgs. n. 18, del 21 febbraio 2014; direttiva 2005/85/CE, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, recepita con d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25; direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003; direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013.

ritenuto idoneo a richiedere la protezione internazionale fino a prova contraria, ossia abbia ricevuto una decisione negativa dalla commissione territoriale di competenza, ovvero abbia ricevuto, a seguito di impugnazione della decisione, una sentenza di rigetto nei gradi previsti dall'ordinamento civile. Dunque, possiamo sostenere con certezza che ogni soggetto richiedente può essere "meritevole" di una certa considerazione quando si parla di accoglienza.

### 1.1.2 Sistema di accoglienza. Cosa s'intende?

Viene definito sistema di accoglienza quell'apparato di beni e servizi di cui beneficiano i soggetti che fanno richiesta di protezione internazionale in Italia<sup>9</sup>. Oltre a ciò, potrebbe essere intuitivo definire il sistema di accoglienza come un percorso che si preoccupa del passaggio della persona migrante, che ha diritto ad un'effettiva protezione, o che comunque ha diritto a fare domanda di asilo, da una situazione di precaria emergenza a quella di potenziale integrazione nel tessuto economico e sociale dello Stato ospitante.

Di base, nell'ordinamento italiano, il sistema viene gestito dallo Stato con la collaborazione degli enti territoriali e prevede diversi livelli di accoglienza<sup>10</sup>, in relazione allo stato della procedura di richiesta di riconoscimento della protezione.

La discrezionalità limitata di cui si trattava precedentemente non va ad intaccare solo l'opportunità di applicazione del sistema stesso, bensì si estende anche all'oggetto e, dunque, concretamente ai servizi che vengono offerti ai soggetti con i requisiti necessari. È risultato infatti necessario un intervento sovranazionale per stabilire in che modo fosse possibile assistere i richiedenti asilo, mediante servizi di vario tipo. È la direttiva 2013/33/UE del 26 giugno 2013 a chiarire questo aspetto. Di fatto, impone agli Stati Membri la garanzia delle condizioni minime di assistenza e soccorso ai richiedenti. Obblighi riaffermati anche con il d.lgs. n. 142 del 2015, che definisce il diritto di informazione sui benefici derivanti dall'accoglienza<sup>11</sup>, di comunicazione con i parenti e con i propri legali<sup>12</sup>, di circolazione sul territorio<sup>13</sup> (per la trattazione del decreto legislativo si

---

<sup>9</sup> Secondo la normativa più recente, d.l. n. 130/2020, del 21 ottobre 2020, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare.

<sup>10</sup> Sistema plurifasico introdotto con il d.lgs. n. 142/2015, del 18 agosto 2015 (norma di attuazione della direttiva 2013/33/UE). M. GIOVANNETTI, *La frontiera cit.*, pag. 12.

<sup>11</sup> D.lgs. n. 142/2015, del 18 agosto 2015, art. 3, co. 1: "*L'ufficio di polizia che riceve la domanda provvede ad informare il richiedente sulle condizioni di accoglienza, con la consegna all'interessato dell'opuscolo di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni.*"

<sup>12</sup> D.lgs. n. 142/2015, art. 7, co. 2: "*È consentito l'accesso ai centri di cui all'articolo 6, nonché la libertà di colloquio con i richiedenti ai rappresentanti dell'UNHCR o alle organizzazioni che operano per conto dell'UNHCR in base ad accordi con la medesima organizzazione, ai familiari, agli avvocati dei richiedenti, ai rappresentanti degli enti di tutela dei titolari di protezione internazionale con esperienza consolidata nel settore, ai ministri di culto, nonché agli altri soggetti indicati nelle direttive del Ministro dell'interno adottate ai sensi dell'articolo 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, con le modalità specificate con le medesime direttive.*"

<sup>13</sup> D.lgs. n. 142/2015, art. 10 co. 2: "*È consentita l'uscita dal centro nelle ore diurne secondo le modalità indicate nel regolamento di cui all'articolo 38 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, con obbligo di rientro nelle ore notturne. Il richiedente può chiedere al prefetto un permesso temporaneo di allontanamento dal centro per un periodo di tempo diverso o superiore a quello di*

rimanda al paragrafo 1.6). Oltre a ciò, è garantita al richiedente anche la possibilità di svolgere un'attività lavorativa sul territorio, in aggiunta ai servizi pubblici garantiti *in loco*<sup>14</sup>.

Fino ad ora è stato definito sistema, come se fosse qualcosa di intangibile e immodificabile, ma la realtà dei fatti storici dice tutt'altro. Anzi, esso si è dimostrato nel corso dell'ultimo ventennio, un argomento ostico e di difficile attuazione. Ricaviamo questa affermazione dalle continue mutazioni normative che, periodicamente, anche all'interno di una stessa legislatura, avvengono, creando un caos applicativo in termini concreti. Come enunciato precedentemente, vale dunque la pena comprendere in parole povere come si sia sviluppata la legislazione in tema di accoglienza ovvero come la politica interna sia riuscita ad influire sulle politiche specialistiche riguardo alla gestione sul territorio dei flussi migratori del nostro tempo. Per fare ciò si approfondiranno le discipline derivanti delle norme stesse, problema e tentativo di soluzione dell'argomento trattato.

## **1.2 La legislazione degli anni Novanta e le prime forme di accoglienza organizzata.**

Fino all'inizio dell'ultimo decennio del '900, il nostro Paese veniva sostanzialmente considerato come luogo di transito per i migranti<sup>15</sup>. Le possibilità di rimanere sul territorio erano molto limitate a causa dell'assenza di norme di diritto italiano che regolassero la permanenza del rifugiato e del richiedente asilo. Fino agli anni '80, infatti, le poche possibilità di stabilirsi in Italia risiedevano nella disciplina di diritto internazionale, mediante il riconoscimento dello status ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951<sup>16</sup>, ovvero nella possibilità di permanere sul territorio sotto mandato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR – UNHCR in lingua inglese)<sup>17</sup> ovvero ancora attraverso il riconoscimento di uno status diverso da quello di rifugiato<sup>18</sup>. Dati i numeri esigui riguardanti le persone rifugiate in Italia, non si considerava l'idea di sviluppare un sistema di accoglienza strutturato<sup>19</sup>.

---

*uscita, per rilevanti motivi personali o per motivi attinenti all'esame della domanda. Il provvedimento di diniego sulla richiesta di autorizzazione all'allontanamento è motivato e comunicato all'interessato ai sensi dell'articolo 10, comma 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni."*

<sup>14</sup> D.lgs. n. 14/2015, art. 22, co 1: "Il permesso di soggiorno per richiesta asilo di cui all'articolo 4 consente di svolgere attività lavorativa, trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, se il procedimento di esame della domanda non è concluso ed il ritardo non può essere attribuito al richiedente."

<sup>15</sup> M. GIOVANNETTI, *La frontiera cit.*, pag. 2; T. CAPONIO, *Dal programma nazionale asilo al sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (2001-2004)*, CeSPI, 2004, pag. 3.

<sup>16</sup> Applicazione della Convenzione vincolata alla "riserva geografica", di cui alla Nota 5.

<sup>17</sup> UNHCR, *In aiuto di chi è costretto a fuggire*, 2021, in [unhcr.org](http://www.unhcr.org) ([www.unhcr.org/it/chi-aiutiamo/#:~:text=L'obiettivo%20principale%20dell'UNHCR,si%20trovano%20in%20questa%20situazione.](http://www.unhcr.org/it/chi-aiutiamo/#:~:text=L'obiettivo%20principale%20dell'UNHCR,si%20trovano%20in%20questa%20situazione.)).

<sup>18</sup> T. CAPONIO, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>19</sup> Nel 1988 risultavano residenti in Italia solo 7.895 rifugiati sotto Convenzione e 2.662 sotto mandato UNHCR, secondo i dati rilasciati da UNHCR. A. BIRINDELLI, in E. SONNINO (a cura di), *Demografia e società in Italia*, Editori riuniti, 1989, pag. 12.

La prima svolta si ha nel 1990 con la legge n. 39 del 28 febbraio 1990<sup>20</sup>, che, oltre ad introdurre una programmazione annuale degli ingressi sul territorio, coinvolgendo nell'organizzazione pratica gli enti territoriali, regola diversi aspetti relativi all'assistenza e al riconoscimento dello *status*<sup>21</sup>, ammettendo inoltre la previsione di un contributo economico per determinate categorie di richiedenti asilo, in particolare quelle indigenti. Essa si pone in un contesto emergenziale, come d'altronde tutte le misure normative dell'epoca, dove i flussi sempre più consistenti dai Balcani e dai Paesi del Corno d'Africa<sup>22</sup> obbligano il legislatore ad intervenire con misure più chiare ed organiche. Tenta, perciò, in qualche modo di dare risposte convincenti alle pressioni e le contraddizioni della politica migratoria nazionale.

Come detto, però, la più grande novità della legge n. 39/90 riguarda l'estensione del riconoscimento dello *status* di rifugiato. Fino ad allora, infatti, lo *status* di rifugiato veniva concesso solo ed esclusivamente a cittadini stranieri europei<sup>23</sup>, limitando così l'applicazione dell'articolo 10 Cost. a questa fascia di persone, caratterizzata dai confini continentali. È solo con l'introduzione dell'art. 1, rubricato *Rifugiati*, che viene adottato in tutto e per tutto il concetto espresso dal Protocollo di New York del 1967<sup>24</sup> in merito al riconoscimento dello *status* di rifugiato e la relativa presentazione della domanda d'asilo. Questo concetto,

---

<sup>20</sup> Legge di conversione del decreto-legge n. 416, del 30 dicembre 1989, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo.

<sup>21</sup> Ex art. 1, l. n. 39/90: *"Dalla data di entrata in vigore del presente decreto cessano nell'ordinamento interno gli effetti della dichiarazione di limitazione geografica e delle riserve di cui agli articoli 17 e 18 della convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata con legge 24 luglio 1954, n. 722, poste dall'Italia all'atto della sottoscrizione della convenzione stessa. Il Governo provvede agli adempimenti necessari per il formale ritiro di tale limitazione e di tali riserve."*

<sup>22</sup> Secondo i dati del Ministero dell'Interno, agli inizi degli anni '90 si verifica un progressivo innalzamento delle persone che si stanziano in Italia per lavoro o per esigenze diverse. MINISTERO DELL'INTERNO, *Quaderno statistico 1990 – 2014*, 2014 ([www.interno.gov.it/sites/default/files/quaderno\\_statistico\\_1990\\_-\\_2014\\_asilo.pdf#54](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/quaderno_statistico_1990_-_2014_asilo.pdf#54)).

<sup>23</sup> A. SUPRANO, *Il sistema di accoglienza in Italia*, in *ADIR – L'altro diritto*, 2016, cap. 3.

<sup>24</sup> La definizione di "rifugiato" espressa dall'art. 1, lett. A), co. 2, Conv. di Ginevra 1951, considera rifugiato colui che *"a seguito di avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova al di fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese, ovvero che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori dal Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra"*. La definizione originaria del 1951 subisce un'importante modifica proprio mediante il Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, che va a toccare i limiti temporali e geografici previsti dalla Convenzione di Ginevra. Art. 1 co. 2, Protocollo di New York 1967: *"Ai fini del presente Protocollo, il termine "rifugiato", tranne per quanto riguarda l'applicazione del paragrafo 3 del presente articolo, intende tutti coloro che rispondono alla definizione data all'art. 1 della Convenzione come se le parole "a seguito di avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951" e le parole "a seguito di tali avvenimenti" nell'articolo 1A fossero omesse."* N. MORANDI, P. BONETTI, *Lo status di rifugiato*, Asgi, 2013, pag. 3; UNIPD, *Protocollo relativo allo status di rifugiato (1967)*, 2018, in [unipd-centrodirittiumani.it](http://unipd-centrodirittiumani.it) ([https://unipd-centrodirittiumani.it/en/strumenti\\_internazionali/Protocollo-relativo-alla-status-di-rifugiato-1967/149](https://unipd-centrodirittiumani.it/en/strumenti_internazionali/Protocollo-relativo-alla-status-di-rifugiato-1967/149)); S. CELENTANO, *Lo status di rifugiato e l'identità politica dell'accoglienza*, in *Questione giustizia*, 2018.



semplice e complesso allo stesso tempo, cambierà l'intera prospettiva italiana in tema di diritto d'asilo e, di conseguenza, di diritto all'accoglienza e all'assistenza.

Come già brevemente evidenziato, in merito strettamente all'assistenza, e dunque ad un principio di accoglienza, i commi 7, 8 e 9 dello stesso articolo 1 hanno delineato una forma di contributo di prima assistenza<sup>25</sup>, corrisposto ai richiedenti che risultassero privi di mezzi di sussistenza o di ospitalità in Italia.

Dunque, la legge n. 39/90 intensifica il lavoro normativo in tema di immigrazione, ma non risulta preoccuparsi dell'attuazione di un vero e proprio sistema che preveda l'accoglienza. Essa viene considerata come il primo passo all'interno dello sviluppo del sistema italiano, ma se ne riconoscono i limiti di praticità, di frammentarietà e della materia d'asilo trattata solo parzialmente<sup>26</sup>.

Con la legge n. 563, del 29 dicembre 1995 (cd. "legge Puglia"),<sup>27</sup> si verifica una vera e propria prima riforma dal punto di vista della creazione di un microsistema di accoglienza. Definito tale perché attuato dal sistema nazionale su base, però, territoriale e speciale. Si innesta perciò un tentativo di riorganizzazione sul piano fattuale di un sistema costruito per affrontare l'emergenza che si vive sulle coste pugliesi, derivante dalle forti migrazioni provenienti dai Paesi dell'ex Jugoslavia. Questo grazie all'apertura innovativa di tre Centri di Primo Soccorso ed Assistenza (CPSA) che prevede assistenza di prima accoglienza, fino cioè al rilascio di un permesso di soggiorno<sup>28</sup>.

L'esperienza pugliese dà slancio a diverse collaborazioni posteriori tra amministrazioni locali ed enti del settore sociale. Terzo settore e Comuni si cominciano ad impegnare alla pianificazione di una rete di accoglienza diffusa, che possa sopperire alle lacune lasciate dalla normativa nazionale. Questo sviluppo viene sostenuto in modo attivo con la pubblicazione della legge n. 40, del 6 marzo 1998<sup>29</sup>. La legge n. 40/98 si impegna, nell'ottica dell'accoglienza, a

---

<sup>25</sup> Contributo di 25 mila lire per 45 giorni dal momento della domanda ex art. 1, co. 7 e 8, d.l. n. 416/89, poi aumentato a 34 mila lire con il d.m. n. 284, del 4 dicembre 1998. Abrogato dalla legge n. 189, del 30 luglio 2002, recante norme di modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo.

<sup>26</sup> T. CAPONIO, *op. cit.*, pag. 4; A. SUPRANO, *op. cit.*, cap. 3; F. CASELLA, *La legislazione nazionale in materia di immigrazione*, in *avviso pubblico*, 2016.

<sup>27</sup> Legge di conversione del decreto-legge n. 451, del 30 ottobre 1995, recante disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia.

<sup>28</sup> M. GIOVANNETTI, *La frontiera cit.*, pag. 5.

<sup>29</sup> Recante la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero, meglio nota come "legge Turco-Napolitano". Essa entra a far parte del Testo Unico sull'Immigrazione, decreto legislativo n. 286, del 25 luglio 1998. Infatti, la legge n. 40/98, all'articolo 47, co. 1, dispone la "delega al Governo per l'emanazione di un decreto legislativo contenente il testo unico delle disposizioni concernenti gli stranieri, nel quale devono essere riunite e coordinate tra loro e con le norme della citata legge 6 marzo 1998, n. 40, con le modifiche a tal fine necessarie, le disposizioni vigenti in materia di stranieri contenute nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, non compatibili con le disposizioni della predetta legge n. 40 del 1998, le disposizioni della legge 30 dicembre 1986, n. 943, e quelle dell'articolo 3, comma 13, della legge 8 agosto 1995, n. 335, compatibili con le disposizioni della medesima legge n. 40" (dall'introduzione del d.lgs. n. 286/98).



sottolineare il principio di non-refoulement<sup>30</sup>, tassello cardine nel saldo mantenimento del rispetto di valori espressi a livello transnazionale<sup>31</sup>.

Inoltre, in merito genericamente al diritto d'asilo, viene inserita un'ipotesi alternativa alla protezione internazionale con lo *status* di rifugiato. Infatti, all'art. 5, si introduce la protezione internazionale per motivi umanitari, comunemente definita protezione umanitaria. Essa esula dai criteri fondanti lo *status* e si appoggia su “*seri motivi in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano*”, ampliando i beneficiari della protezione internazionale<sup>32</sup>.

La legge n. 40/98 si caratterizza per aver spostato il focus relativo all'accoglienza proprio sulle Regioni e sugli Enti locali, perciò su Province e Comuni. Ne ricaviamo la dimostrazione all'art. 3 comma 5, rubricato *Politiche migratorie*, che dispone: “*Nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana*”. Ovvero, viene inoltre considerata centrale la collaborazione con gli enti del terzo settore, come dispone il comma 6 dello stesso articolo: “*Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare di concerto con il ministro dell'Interno, si provvede all'istituzione di Consigli territoriali per l'immigrazione, in cui siano rappresentati le competenti amministrazioni locali dello Stato, la regione, gli enti locali, gli enti e le associazioni localmente attivi nel soccorso e nell'assistenza agli immigrati, le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, con compiti di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale*”. Viene inoltre previsto un Fondo nazionale per le politiche migratorie<sup>33</sup>, da cui Regioni, Province e Comuni possano equamente attingere con lo scopo di promuovere la sensibilizzazione e i progetti a favore dell'assistenza e dell'integrazione di cittadini stranieri.

---

<sup>30</sup> Ex art. 17, l. n. 40/98.

<sup>31</sup> Principio fondante la logica stessa del diritto d'asilo, prevedendo, in principio attraverso l'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951, l'impossibilità per uno Stato di espellere e rinviare al confine verso territori in cui il soggetto sarebbe gravato di pericoli concreti per la propria vita e per la propria libertà, in virtù della sua religione, cittadinanza, appartenenza sociale, opinione politica. L. CHORNA, *Principio di non-refoulement ed esternalizzazione delle frontiere: la strada verso una tutela effettiva è tutta in salita*, in *meltingpot.org*, 2020 ([www.meltingpot.org/Principio-di-non-refoulement-ed-esternalizzazione-delle.html#.YRE0llqzbb0](http://www.meltingpot.org/Principio-di-non-refoulement-ed-esternalizzazione-delle.html#.YRE0llqzbb0)).

<sup>32</sup> Si definisce “protezione umanitaria” quella forma di protezione residuale concessa a tutti coloro che non potevano essere allontanati dal territorio nazionale a causa di oggettive e gravi situazioni personali. Si pone, appunto, in una zona grigia accanto alle altre forme di protezione. Viene abolita con decreto-legge n. 113, del 4 ottobre 2018, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, convertito in legge n. 132 del 1° dicembre 2018. OPEN MIGRATION, *Protezione umanitaria*, 2018, in *openmigration.org* ([openmigration.org/glossary-term/protezione-umanitaria/](http://openmigration.org/glossary-term/protezione-umanitaria/)); N. VETTORI, *op. cit.*, pag. 135.

<sup>33</sup> Ex art. 43, l. n. 40/98.

In tema strettamente “accoglienza” non esiste ancora un sistema chiaro, ma, nella legge n. 40/98, viene dedicato un articolo particolare all’instaurazione e alla gestione dei centri di accoglienza<sup>34</sup>. Essi vengono adibiti ad alloggio per cittadini italiani, cittadini di altri Paesi dell’Unione Europea ovvero cittadini stranieri “che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza” (art. 38). Il fine che i centri si impegnano a perseguire è l’autosufficienza delle persone accolte nel più breve tempo possibile e provvedono ai servizi sociali e culturali idonei a favorire l’autonomia e l’inserimento sociale degli ospiti<sup>35</sup>. I servizi sono diversi e riguardano anche la formazione e l’alfabetizzazione degli ospiti, oltre chiaramente i bisogni primari di cui essi usufruiscono<sup>36</sup>.

La strada che si è intenzionati ad intraprendere pare essere più chiara e la riorganizzazione normativa della legislazione in materia di immigrazione, asilo e, ora, accoglienza, assistenza, fino a sfociare all’integrazione sociale, pare essere il primo tassello spostato da un muro ipotetico ad un potenziale ponte. Il punto di partenza diventa sempre più la collaborazione e il coordinamento in un sistema multilivello.

### **1.3 Le trasformazioni dei primi anni 2000.**

Consci che le misure prese sul finire del 1990 sono solo il principio, con gli inizi degli anni 2000 si cominciano a formare le fondamenta di un vero e proprio sistema di accoglienza. La modalità utilizzata in Puglia, e, in seguito, in esperienze territoriali simili, sfocia in un regime di stretta collaborazione tra ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), Ministero dell’Interno e UNHCR; un contesto in cui il Ministero è coinvolto sul piano centrale, i Comuni agiscono localmente e l’UNHCR a livello internazionale. Si fa riferimento al progetto Azione Comune<sup>37</sup>, esempio per i primi tentativi di creazione di un sistema di accoglienza integrato<sup>38</sup>. Nel luglio 1999, esso viene avviato con il patrocinio dell’Unione Europea e del Ministero dell’Interno e, sin dalla sua nascita, si propone di rispondere all’emergenza derivante dalla situazione complicata dei profughi kosovari, creando così per la prima volta in Italia una vera e propria rete di servizi di accoglienza per i richiedenti asilo. Il progetto diviene il risultato di una stretta collaborazione su vari livelli degli enti del terzo settore: Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), Associazioni cristiane lavoratori italiani (Acli), Casa dei diritti sociali (Cds), Centro italiano per l’educazione allo sviluppo (Cies), Caritas, Cisl, Ctm-Movimondo, Federazione delle chiese evangeliche in Italia (Fcei), Uil e Consorzio Italiano di Solidarietà (Ics). Esso si impegna sì nell’ambito dell’accoglienza materiale garantendo il soddisfacimento dei bisogni primari, però cerca di andare oltre lavorando, proprio in virtù della ricchezza e varietà degli enti promotori, su “servizi trasversali” quali l’assistenza medica e psicologica, l’orientamento sociale, la mediazione culturale, la consulenza legale, fino a

---

<sup>34</sup> Art. 38, l. n. 40/98.

<sup>35</sup> Ex art. 38, co. 2, l. n. 40/98.

<sup>36</sup> Ex art. 38, co. 5 e 6, l. n. 40/98.

<sup>37</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, *Il sistema italiano di accoglienza: dalle prime esperienze degli anni '90 al modello attuale*, in *Atti parlamentari*, 2017, pag. 43. T. CAPONIO, *op. cit.*, pag. 8.

<sup>38</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, *Il sistema italiano cit.*, pag. 44; F. CASELLA, *L’evoluzione del sistema SPRAR*, in *Avviso pubblico*, 2016.

giungere ad una differenziazione sostanziale per raggiungere un'integrazione genuina e personalizzata. Tuttavia, i limiti del progetto risiedono nella disomogeneità dei servizi offerti sui vari territori, a causa di una gestione dei singoli progetti in maniera semi-indipendente; sostanzialmente, quello che manca ancora nello sviluppo di un sistema base di accoglienza, per garantire l'uniformità del servizio, riguarda il formale coinvolgimento e l'assunzione della responsabilità istituzionale delle autorità su tre livelli di governo (internazionale, nazionale e locale)<sup>39</sup>.

L'anno successivo, l'esperienza maturata con il progetto Azione Comune consente di avviare il primo Programma Nazionale Asilo (PNA)<sup>40</sup>, i cui obiettivi primari ricalcano la decisione del Consiglio dell'Unione Europea n. 596/2000<sup>41</sup> sostanziandosi nei seguenti impegni: a) la creazione di un sistema diffuso di accoglienza basato sulla presenza dei Comuni come centro focale; b) la predisposizione di misure specificatamente basate sull'integrazione di coloro ai quali viene riconosciuta la protezione internazionale ovvero la protezione umanitaria; c) la previsione di strumenti funzionali come il rimpatrio volontario e il reinserimento attraverso l'OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni). Dunque, si viene a sviluppare un primo sistema formato da più parti che collaborano formando un network, che favorisca la sussidiarietà orizzontale<sup>42</sup>, grazie al contributo allo stesso tempo locale, nazionale e internazionale, garanzia di un sistema contemporaneamente integrato e diffuso. Si conviene che il modello di *governance* proposto dal PNA innova radicalmente rispetto alla logica che aveva caratterizzato i progetti precedenti. Da un lato, esiste un sistema di *governance* verticale, che vede assegnata centralmente la responsabilità generale del sistema di asilo, decentrando però l'attuazione pratica dei programmi a livello territoriale, dando così più responsabilità ai governi locali. Dall'altro, a livello locale, il Comune si pone come punto di riferimento e centro di coordinamento degli attori, sia pubblici che privati, mobilitati sul territorio sulla questione asilo, attraverso la promozione di prassi e azioni comuni a vantaggio

---

<sup>39</sup> M. GIOVANNETTI, *La frontiera cit.*, pag. 7; T. CAPONIO, *op. cit.*, pag. 9.

<sup>40</sup> Il PNA nasce il 10 ottobre del 2000, da un protocollo di intesa congiuntamente firmato da Ministero dell'Interno, UNHCR e ANCI, pubblicato in G.U. n. 66, del 20 marzo 2001. F. GUELLA, *Eccezionalità dei flussi migratori e sussidiarietà nella c.d. "amministrazione di emergenza"*, in J. WOELK, F. GUELLA, G. PELACANI (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'emergenza immigrazione*, Trento, 2016, pag. 195; G. PELLICANÒ, *Richiedenti asilo e rifugiati in Italia: nuove prospettive per l'assistenza e l'integrazione*, ASGI, 2002.

<sup>41</sup> Ex art. 4, decisione del Consiglio dell'Unione Europea n. 596, del 28 settembre 2000 (reperibile in G.U.C.E. 6 ottobre 2000, n. L 252). La decisione ha come principale finalità costitutiva la creazione del Fondo Europeo per i Rifugiati (FER) per sostenere le iniziative statali riguardo i tre punti: accoglienza, integrazione e rimpatrio. Art. 4, co. 1: "1. Ai fini della realizzazione dell'obiettivo di cui all'articolo 1 e in relazione alle pertinenti categorie di persone di cui all'articolo 3, il Fondo sostiene le azioni degli Stati membri relative a quanto segue:

a) le condizioni di accoglienza;

b) l'integrazione delle persone il cui soggiorno nello Stato membro abbia carattere duraturo e/o stabile;

c) il rimpatrio, a condizione che le persone interessate non abbiano acquisito una nuova nazionalità e non abbiano abbandonato il territorio dello Stato membro."

<sup>42</sup> F. GUELLA, *op. cit.*, pag. 195.