



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E STUDI
INTERNAZIONALI

Corso di laurea in Scienze politiche, relazioni internazionali e diritti umani (L-36)

Tesi di laurea triennale

Un'oasi di accoglienza:

**il progetto OASI-SAI Santorso come esempio positivo del ruolo
innovativo degli enti locali nei percorsi di accoglienza e integrazione**

A reception-oasis:

**the OASI-SAI Santorso project as a positive example of the innovative role of
local entities in reception and integration processes**

Relatore

Prof. Marco Almagisti

Laureanda: Gemma Grasselli

Matricola: 2051622

Anno Accademico 2023-24

*A te, zia Bea
che sei stata e sempre sarai
il mio vento in poppa*

Indice

Introduzione.....	5
--------------------------	----------

Capitolo I

Accoglienza e integrazione: alcuni cenni terminologici, storici e metodologici.....	7
--	----------

1.1. I concetti dell'asilo: la protezione internazionale tra accoglienza e integrazione.....	7
1.2. Il fenomeno migratorio in Italia: una breve ricostruzione storica.....	12
1.2.1. Da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione: dal secondo dopoguerra agli anni Novanta.....	13
1.2.2 L'intensificarsi degli arrivi e l'affanno legislativo: il faticoso delinearsi di un sistema di accoglienza degli anni Novanta.....	18
1.2.3. La nuova frontiera degli anni 2000: dall'aumento esponenziale dei flussi alla loro gestione emergenziale ma concertata.....	24
1.3. Domanda di ricerca e cenni metodologici.....	29

Capitolo II

L'asilo in Italia: l'evoluzione multidimensionale del sistema normativo.....	33
---	-----------

2.1. Il diritto all'asilo nel diritto internazionale: la Dichiarazione universale dei diritti umani e la Convenzione di Ginevra del 1951.....	34
2.2. Il quadro normativo dell'Unione europea: la progressiva comunitarizzazione del diritto d'asilo.....	37
2.2.1. La fase di cooperazione intergovernativa.....	38
2.2.3. Dal Trattato di Amsterdam al Sistema comune di asilo: la comunitarizzazione del sistema d'asilo nell'Unione europea.....	40
2.3. La protezione internazionale in Italia: il quadro normativo a partire dalla Legge Martelli.....	48
2.3.1. Alle fondamenta dell'accoglienza in Italia: la Costituzione italiana e l'applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951.....	49
2.3.2. Verso una legislazione organica: dalla legge Martelli alla fine degli	

anni Novanta.....	51
2.3.3. La legge Bossi-Fini e l'istituzionalizzazione di un primo e compiuto sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati.....	56
2.3.4. Verso uno standard comune europeo: i decreti di recepimento delle direttive europee e gli ultimi sviluppi normativi italiani.....	58
Capitolo III.....	61
Accoglienza e integrazione: verso un modello italiano.....	61
3.1. I modelli di integrazione tradizionali: assimilazionista, multiculturale e del "lavoratore-ospite".....	61
3.2. Le tappe dell'accoglienza: l'evoluzione del sistema di accoglienza in Italia.....	66
3.2.1. Da Azione Comune al Programma Nazionale Asilo: alle radici dell'accoglienza pubblica in Italia.....	67
3.2.2. L'accoglienza integrata e diffusa diventa legge: la nascita del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati.....	70
3.2.3. La stabilizzazione del sistema di accoglienza integrata dal 2018 a oggi: tra limitazione e ampliamento degli aventi diritto.....	73
3.3. L'attuale Rete SAI: organizzazione, funzioni e finalità principali.....	75
3.3.1. L'organizzazione e la strutturazione generali della Rete.....	75
3.3.2. Gli attori principali della Rete SAI: dal locale al nazionale.....	78
3.3.3. Dalla presa in carico alla conclusione del progetto: fasi e finalità dell'accoglienza integrata.....	79
3.3.4. Gli obiettivi e i valori dell'accoglienza integrata all'interno della Rete SAI: alcuni concetti-chiave.....	83
3.3.4.1. L'accoglienza emancipante: la risoggettualizzazione del beneficiario attraverso modalità specifiche.....	84
3.3.4.2. Il valore della fiducia: costruire per rendere autonomi.....	85
3.3.4.3. La costruzione del rapporto operatore-beneficiario: tra confini da tracciare e ponti da costruire.....	86
3.3.5. Il protagonismo dell'ente locale: la volontarietà come motore e il	

territorio come terreno di buone pratiche.....	87
Capitolo IV.....	93
Tessere l'accoglienza: l'esperienza di rete del Progetto OASI di Santorso.....	93
4.1. Dal nazionale al locale: il Veneto e l'Alto vicentino come territori di accoglienza.....	94
4.2. La storia nazionale attraverso le lenti locali: le fasi principali dello sviluppo del Progetto OASI.....	95
4.3. L'accoglienza agita: esperienze e prospettive dei principali attori del Progetto OASI-SAI di Santorso.....	100
4.3.1. La genesi del progetto: il ruolo del Comune di Santorso, i valori e le aspirazioni alle origini della rete.....	101
4.3.3. L'ente gestore: strutturazione interna e ruoli dell'associazione "Il Mondo nella Città".....	103
4.3.4. Il ruolo dell'équipe multidisciplinare nell'attuare le linee guida: i tempi dell'accoglienza in associazione.....	104
4.3.4.1 L'accoglienza: sostegno materiale e orientamento territoriale.....	105
4.3.4.2. L'integrazione: la multidimensionalità della ricerca di una nuova autonomia.....	106
4.3.4.3. L'orientamento legale: un supporto trasversale verso l'autonomia.....	108
4.3.4.4. La lingua come ponte: il ruolo abilitante della scuola di italiano.....	109
4.3.4.5. L'équipe multidisciplinare: un approccio concertato e personalizzato.....	111
4.3.5. L'associazione come spazio relazionale: le principali dinamiche dei rapporti umani all'interno dei progetti.....	112
4.3.6. Un cammino lungo vent'anni: frutti e semi dell'accoglienza agita nell'Alto Vicentino.....	114
Conclusioni.....	119

Bibliografia.....	121
Sitografia.....	125
Riferimenti normativi.....	127

Introduzione

Il presente lavoro di tesi si propone di indagare il ruolo positivo assunto dagli enti locali nella creazione di percorsi di accoglienza e integrazione di titolari e richiedenti protezione internazionale all'interno della Rete SAI. Tale rete, fondata sul principio cardine dell'accoglienza diffusa e integrata, è agita, nel concreto, dagli enti locali che, in collaborazione con attori del terzo settore, ci aderiscono.

Nello specifico, per comprendere il ruolo trasformativo dell'ente locale nella gestione pubblica dell'accoglienza verrà analizzato il caso studio del Progetto OASI-SAI Santorso. Questo progetto di Accoglienza e Integrazione non solo fa parte della Rete SAI ma, dal 2002 si è sviluppato in una rete intercomunale arrivata oggi a comprendere 13 Comuni dell'Alto Vicentino. Fondato sulla collaborazione attiva dell'ente gestore, l'associazione Il Mondo nella Città onlus, il sistema di accoglienza integrata che si è andato sviluppando in questi territori è esempio non solo della rilevanza del protagonismo locale ma, soprattutto, delle opportunità, agite e immaginate, in capo agli attori locali, sia comunali che privati.

Per rispondere alla domanda di ricerca il presente lavoro si strutturerà nel seguente modo: il primo capitolo sarà dedicato alla ricostruzione terminologica e storica del fenomeno migratorio e a una breve nota metodologica; il secondo capitolo seguirà l'evoluzione normativa, internazionale, europea e nazionale, regolante la gestione del fenomeno migratorio e nello specifico il diritto d'asilo; il terzo capitolo verterà sul Sistema di Accoglienza e Integrazione, dal suo sviluppo alla sua attuale organizzazione; il quarto capitolo, conclusivo, esplorerà la realtà di accoglienza del Progetto OASI-SAI Santorso e si svilupperà a partire da 10 interviste semi-strutturate sottoposte ad alcuni attori del progetto.

Attraverso un approccio che unisce ricostruzione bibliografica e indagine pratica, rappresentata dalle interviste semi-strutturate, si è cercato di pervenire a una comprensione della realtà indagata che fosse il più completa possibile. Ai dati storici, normativi e tecnici si sono affiancati i racconti, i valori e le aspirazioni future di dieci persone che, da anni, dedicano la loro quotidianità all'accoglienza integrata.

Questo lavoro non sarebbe stato possibile senza l'ispirazione e la curiosità nate durante lo stage universitario svolto presso l'associazione Il Mondo nella Città. È stato l'entusiasmo che anima quotidianamente il lavoro di ciascun operatore e ciascun insegnante a tracciare il sentiero di questa ricerca.

Capitolo I

Accoglienza e integrazione: alcuni cenni terminologici, storici e metodologici

Per comprendere il fenomeno dell'accoglienza e dell'integrazione, in Italia, dopo una breve disamina dei concetti stessi di "accoglienza" e "integrazione", sarà necessario ripercorrere la storia dell'immigrazione in Italia con un focus particolare sugli avvenimenti legati a persone rifugiate e richiedenti asilo. La parte finale sarà dedicata alla descrizione metodologica del presente lavoro.

Chiarire innanzitutto cosa sia l'*accoglienza* e cosa l'*integrazione*, è fondamentale per comprendere l'universo di significato entro cui questo lavoro si svilupperà. I due concetti, infatti, sebbene strettamente legati tra loro, non sempre, e non necessariamente, sono da concepirsi come un inscindibile binomio. Anzi, se l'accoglienza presuppone un'apparente unilateralità dell'azione stessa da parte del soggetto accogliente, lo Stato in questo caso, l'integrazione appare invece richiedere una reciprocità di intenzioni e azioni da parte delle figure coinvolte. Tale concezione non è scevra dal rischio di presupporre l'integrazione come tappa fondamentale, desiderata se non imposta alla persona titolare di protezione internazionale.

1.1. I concetti dell'asilo: la protezione internazionale tra accoglienza e integrazione

Prima di sviluppare concretamente il presente lavoro è necessario condurre una breve riflessione sui termini di accoglienza e integrazione. Essi ne rappresentano infatti i pilastri terminologici e teorici ma, al contempo, anche i maggiori limiti da un punto di vista ideologico. Il significato, e i relativi sviluppi, dei due termini, infatti, non sono solo fortemente politici, e politicizzati, ma anche profondamente soggettivi. Se, "accoglienza" e "integrazione" rappresentano rispettivamente il punto di partenza e quello, auspicato, di arrivo adottando la prospettiva di un

Paese che mette in atto tali politiche, per chi ne è destinatario possono rappresentare un'opportunità, come una necessità o una costrizione. Per questo si rende necessario chiarire, evidenziandone anche i limiti, la portata concettuale di entrambi i termini, ponendo particolare attenzione soprattutto a quello di integrazione alla luce di diverse prospettive analitiche.

Per quanto riguarda la dimensione dell'accoglienza, essa consiste nel predisporre le condizioni materiali, e non solo, al fine di permettere alla persona straniera di accedere e soggiornare sul territorio di uno Stato. Rispetto a quello di integrazione, il concetto di accoglienza può essere considerato più puntuale e limitato temporalmente, acquisendo una natura processuale quando legato alle finalità di integrazione. Come verrà chiarito in seguito, è difficile, sia a livello teorico ma soprattutto pratico, distinguere chiaramente la dimensione di accoglienza da quella di integrazione: nel momento in cui uno Stato attiva delle politiche e delle pratiche di accoglienza si assume, esplicitamente o meno, anche la responsabilità di predisporre percorsi volti alla partecipazione delle persone accolte all'interno della società e delle istituzioni statali. L'accoglienza, messa in pratica, in Italia assume diverse forme e categorizzazioni. Da un punto di vista della strutturazione del sistema dell'accoglienza, in Italia si possono distinguere: la primissima accoglienza che avviene all'interno degli *hotspot* nei pressi delle principali aree di sbarco; la prima accoglienza la quale avviene nei Centri di prima accoglienza (Cpa) o nei Centri di accoglienza straordinaria (Cas) e che mira a fornire servizi materiali e, in minima parte, non materiali volti all'integrazione; la seconda accoglienza che viene gestita dal Sistema di accoglienza e integrazione e che prevede un percorso personalizzato volto all'autonomizzazione del beneficiario. Oltre a questa classificazione pragmatica, è possibile elaborarne una qualitativa e in stretta relazione con l'universo concettuale dell'integrazione. Soprattutto all'interno della riflessione teorica concernente il Sai si sono andati affermando i concetti di accoglienza *integrata*, *diffusa* ed *emancipante*. Questa triade qualitativa caratterizza l'approccio assunto soprattutto nell'ambito dei progetti all'interno della Rete Sai che promuove un tipo di accoglienza che permette ai beneficiari, attraverso la loro distribuzione territoriale e l'elaborazione di percorsi individuali e personalizzati, di conoscere ed entrare in stretto contatto

con il territorio e la comunità locale, e quindi integrandosi, di ottenere gli strumenti per essere, una volta usciti dal progetto, autonomi.

Il concetto di integrazione, sia da un punto di vista teorico che pratico, si rivela invece più difficile da definire univocamente. Nella prospettiva di questo lavoro di ricerca, ossia quella dell'integrazione di persone migranti, si tratta infatti di un concetto profondamente multidimensionale e multiforme. Per capire il significato di integrazione e, se necessario, come promuoverla, è necessario capire *chi* deve essere integrato, *dove* e attraverso che strumenti e politiche. Radicata non solo in una precisa dimensione territoriale, si caratterizza inoltre per essere un concetto multilivello. Una prima definizione generale di integrazione viene fornita da Penninx e Martiniello (2007) secondo cui essa è "il processo del divenire parte accettata della società". Vengono qui evidenziati gli aspetti concettuali fondamentali: il carattere processuale e la presenza di due attori, colui che arriva e la società. Il nodo fondamentale, e problematico, del concetto di integrazione si inserisce proprio nel definire il rapporto tra questi due attori, definendone quindi i confini e, se presenti, le gerarchie di potere. Tale rapporto, alle volte se non intrinsecamente, conflittuale tra singolo e società, viene ben enucleato dalla prospettiva analitica di Simmel (1908) che nell'elaborare il proprio concetto di integrazione ne sottolinea la natura conflittuale e reciproca. E, nel caso del rapporto tra straniero e società, l'integrazione viene caratterizzata da *distanza* e *vicinanza*. Va infine menzionata la prospettiva elaborata da Habermas (1998) il quale, utilizzando il termine di inclusione in una prospettiva di apertura *all'altro*, la colloca in una dimensione di diversità culturale permeata di valori universalistici.

Adottando una prospettiva generale, il concreto processo di integrazione, pur coinvolgendo *in toto* la vita dell'individuo, può essere differenziato secondo quattro dimensioni integrative (Catarci, 2011): economica, sociale, culturale e politica. Si tratta quindi di un processo di lungo periodo, difficile da settorializzare e limitare temporalmente: i percorsi di integrazione non sono quindi che l'inizio, per l'appunto, di un percorso. Come poi si vedrà, è soprattutto sulle prime tre traiettorie che il modello di accoglienza e integrazione che si è andato sviluppando in Italia cerca di agire. In una dimensione più specificamente legata alla

dimensione migratoria, Zincone (2009) analizza e sistematizza gli aspetti principali legati all'integrazione di persone migranti connessi agli obiettivi della comunità tutta in un'ottica di elaborazione di politiche pubbliche efficaci. Nello specifico, come riassunto da Catarci (2011) e Ambrosini (2012), considerando all'unisono i due livelli operativi, nell'analisi di Zincone emergono i seguenti aspetti-obiettivi dell'integrazione di persone migranti: la massimizzazione dell'utilità per il Paese di arrivo con il conseguente contenimento delle implicazioni negative; la tutela del benessere e dell'integrità delle persone migranti all'interno della comunità di arrivo; la ricerca di un'*interazione positiva* o a basso conflitto tra individui; l'evitare o, per lo meno, il minimizzare i danni *transnazionali* ossia nei confronti dei Paesi di provenienza. Anche adottando questa prospettiva, che evidenzia chiaramente i caratteri essenziali da considerare nell'elaborazione e messa in pratica di politiche pubbliche volte ad accogliere e integrare persone migranti, emerge la multidimensionalità del concetto di integrazione il quale coinvolge una pluralità di attori, di livelli operativi e di dimensioni individuali. Per concludere l'analisi della multidimensionalità del concetto di integrazione è utile citare il lavoro di ricerca compiuto da Ager e Strang in *Understanding integration: a conceptual framework* (2008) nel tentativo di elaborare un framework di riferimento, basato su quattro dimensioni entro cui si collocano i dieci aspetti chiave dell'integrazione, utile alla comprensione, elaborazione e valutazione di politiche volte a un'integrazione "di successo". In questo modello vengono individuati dieci aspetti chiave (*core domains*) caratterizzanti i processi di integrazione suddivisi in quattro dimensioni utili a evidenziare le diverse fasi e caratterizzazioni dell'integrazione.



Figura 1. Framework concettuale che definisce i domini chiave dell'integrazione
 Fonte: Ager e Strang in *Understanding integration: a conceptual framework* (2008)

Nello specifico, come da figura 1, i dieci aspetti chiave si dividono in: abitazione, occupazione, educazione e salute che rientrano nella categoria *markers and means*; ponti sociali, legami sociali e collegamenti sociali facenti parte delle *social connections*; conoscenza della lingua e della cultura e percezione di sicurezza e stabilità all'interno dei *facilitators*; diritti e cittadinanza attribuita alla base e alle fondamenta del concetto di integrazione e collocata nella categoria *foundation*. In questo modello è quindi possibile visualizzare chiaramente il processo, profondamente stratificato, di integrazione: indicatore puntuale e inequivocabile di integrazione, alla base e fine ultimo del processo, è l'acquisizione di diritti e della cittadinanza ma, trattandosi come ripetuto di un percorso che tange numerose dimensioni identitarie, non può limitarsi a questo. Dunque, tra gli aspetti in grado di evidenziare o meno un determinato livello di integrazione sociale troviamo il lavoro, la casa, l'educazione e la salute e, infine, a connettere *markers* e *foundations* ci sono le dimensioni essenziali e abilitanti, delle connessioni sociali e dei facilitatori sia linguistici che legati alla percezione di stabilità.

A conclusione di questa breve disamina teorica del concetto di integrazione, è necessario assumere, riportando le correnti principali al suo interno, una prospettiva critica nei confronti della nozione stessa. Come esposto da Catarci

(2011), l'approccio critico al concetto di integrazione e alle sue implicazioni pratiche, come si sono sviluppate nelle società occidentali a partire dal secondo dopoguerra, può essere analizzato secondo tre principali filoni critici. Un primo approccio, esemplificato ad esempio dalle riflessioni di Abdelmalek Sayad, affronta il carattere occidentalocentrico e di origine coloniale dell'integrazione, la quale viene percepita come un problema solo della società ricevente e non come un processo di ridefinizione reciproca e costante. In questo caso, con termini quali appunto integrazione, adattamento o assimilazione, viene evidenziata l'unidirezionalità dell'atto di integrarsi, in capo al solo migrante. Il secondo filone evidenzia invece la necessità di considerare i rapporti gerarchici, di forza e di potere, che inevitabilmente vengono instaurati lungo i processi di integrazione: c'è una ripartizione asimmetrica dei ruoli con una conseguente "subalternità economica e sociale" (*ib.* p. 51). Infine, a questi due approcci va aggiunto quello che critica la concezione *a senso unico* dell'integrazione la quale viene concettualizzata come semplice inserimento all'interno di una società preesistente e inamovibile. In realtà, come già evidenziato da Simmel, la reciprocità è fattore caratterizzante l'integrazione sociale e non può risolversi nell'adattamento unidirezionale e monoattoriale da parte del migrante.

1.2. Il fenomeno migratorio in Italia: una breve ricostruzione storica

In un contesto, quello italiano, in cui si è assistito, e si assiste, a una gestione del fenomeno migratorio che, seppur trentennale, continua a rivelarsi emergenziale, esaminare brevemente la storia di tale fenomeno è fondamentale per comprendere il progressivo sviluppo della normativa in materia.

I punti fondamentali lungo cui si snoderà la ricostruzione storica sono i seguenti: una fase iniziale caratterizzata dai primi arrivi di cittadini stranieri in Italia a partire dagli anni Settanta fino agli anni Ottanta; la fine degli anni Ottanta fino ai primi anni Duemila in cui all'arrivo massiccio di profughi in fuga dagli ex regimi comunisti e da Nord Africa e Medio Oriente si accosta la promulgazione

della Legge Martelli, prima elaborazione complessiva in materia di immigrazione e di asilo in Italia; gli anni Duemila fino ad oggi caratterizzati da un approccio normativo sempre più securitario, sia nazionale che europeo, e dalla “crisi migratoria”¹ del 2015-2016.

1.2.1. Da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione: dal secondo dopoguerra agli anni Novanta

I decenni che precedono la svolta, storica e normativa, rappresentata dagli anni Novanta, sono anni caratterizzati da una progressiva e profonda trasformazione per l'Italia e i suoi legami con il fenomeno dell'immigrazione. Questo periodo, compreso tra il secondo dopoguerra e la promulgazione della cosiddetta “Legge Martelli”², emanata il 28 febbraio 1990, si distingue per una lenta acquisizione di consapevolezza da parte dello Stato italiano di essere divenuto, da Paese di *emigrazione* a Paese di *immigrazione*. A tale presa di coscienza si accompagna una nuova e impellente necessità: quella di gestire nel modo più organico e territorialmente equilibrato possibile i sempre più grandi e frequenti flussi migratori. Come vedremo, si è trattato di un percorso frastagliato e ancora oggi in via di definizione, spesso intrapreso con un approccio emergenziale piuttosto che di lucida programmazione.

Se, sul piano internazionale, il secondo dopoguerra si è caratterizzato, in ambito migratorio e di sviluppo del diritto d'asilo, per un forte dinamismo intergovernativo e sovranazionale volto all'elaborazione di convenzioni e standard condivisi a tutela degli individui, diretti titolari di diritti specifici, sul piano nazionale esso si è sviluppato, complici anche gli equilibri geopolitici di allora, lungo direttive ancora fortemente legate al passato e a logiche eurocentriche. Nello specifico, in questo primo periodo in Italia si assiste infatti all'affermarsi di un *proto* sistema di accoglienza basato unicamente sulla Convenzione di Ginevra del 1951 delle Nazioni Unite che non viene accompagnato da una elaborazione normativa interna. Solo verso la fine degli anni '80, con il progressivo aumento

¹ Sia a livello nazionale che internazionale, l'afflusso massiccio e concentrato di milioni di profughi in fuga dalla guerra in Siria ha recepito l'evento come causa di una vera e propria *crisi* migratoria a danno dei Paesi dell'Unione Europea che si sono trovati costretti a fronteggiarla. Tale espressione è fin da subito stata usata dai media per riferirsi a ciò.

² L. 28 febbraio 1990, n.39

dei flussi in entrata e una presa di coscienza in merito al nuovo ruolo ricoperto dall'Italia come Paese di *arrivo*, si assisterà ai primi passi verso l'elaborazione di un complessivo sistema di accoglienza a livello nazionale.

Sul piano normativo, questi decenni sono inquadrati a livello nazionale dall'articolo 10 del testo costituzionale dedicato alla disciplina dell'asilo e a livello internazionale dalla già menzionata Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato. Quest'ultima, come sarà meglio approfondito nelle pagine seguenti, verrà applicata in Italia con due importanti riserve le quali influenzeranno profondamente la gestione dei primi profughi: una riserva "geografica"³ e una riserva "temporale"⁴. Dal punto di vista invece dei movimenti stranieri in Italia i quali, come suggerito da Michele Colucci (2018), si caratterizzano più come "presenze e passaggi", essi possono essere analizzati attraverso tre lenti o focus principali: la gestione dei primi profughi all'indomani della Seconda guerra mondiale con il progressivo allentamento delle già menzionate riserve alla Convenzione di Ginevra e il ruolo assistenziale assunto dalla società locale nella loro gestione; i primi e sempre più consistenti arrivi di immigrati stranieri non europei con il conseguente inizio di una lenta riflessione sulla transizione sociale in atto; il fenomeno, rivelatosi strutturale, dell'emigrazione e degli spostamenti interni il quale avrà un ruolo importante nell'elaborazione delle politiche migratorie in questa prima fase. Queste tre lenti, come vedremo, attraverso cui si snoderà la ricostruzione di questo primo periodo si intersecheranno e sovrapporranno tra loro, influenzandosi vicendevolmente.

Per comprendere l'evoluzione della presenza straniera in Italia, con un focus sullo sviluppo dell'accoglienza di richiedenti protezione internazionale, è fondamentale sottolineare e ribadire i fattori, apparentemente contrapposti, caratterizzanti l'inizio di questa disamina: se, da una parte, fino agli anni '90 l'Italia è da concepire principalmente come un Paese di *emigrazione*, dall'altra deve essere sfatato il mito che concepisce l'Italia come un Paese di "recente immigrazione" (Colucci, 2023). Le *presenze* e i *passaggi* sopra menzionati sono infatti da ricondurre a due tipologie principali: i profughi dell'Europa

³ La riserva geografica prevede che le disposizioni contenute nella Convenzione di Ginevra del 1951 si applichino solo a cittadini provenienti dal continente europeo.

⁴ La riserva temporale prevede che le disposizioni contenute nella Convenzione di Ginevra del 1951 si applichino solamente agli avvenimenti precedenti al 1951.

centro-orientali nell'immediato dopoguerra arrivati sulla base della Convenzione di Ginevra e i primi gruppi di immigrati, giunti in Italia per lavorare o studiare negli anni '70. Solo sul finire degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 si assisterà ai primi arrivi di stranieri provenienti soprattutto dal Nord Africa e dal Vietnam che chiederanno di essere ammessi in Italia secondo le tutele garantite dalla Convenzione di Ginevra per la quale, però, vige ancora la riserva geografica. Procedendo con ordine, come già anticipato, il sistema di Ginevra viene fin da subito implementato in Italia per accogliere i profughi provenienti dalla disgregazione dei territori un tempo tedeschi, persone costrette a spostarsi a causa della ridefinizione dei confini, individui di origine italiana vissuti in ex-possedimenti italiani, persone provenienti dall'area balcanica e, infine, ebrei di passaggio verso gli Stati Uniti e Israele. Complice la riserva geografica la quale impedisce a persone non-europee di chiedere asilo, in un primo momento, il relativo aumento della popolazione straniera presente in Italia concerne principalmente cittadini di origine europea, con una piccola percentuale extra-continentale di origine soprattutto statunitense. Contemporaneamente, a dominare l'agenda politica in materia di migrazione sono invece i flussi di italiani che emigrano o che si spostano all'interno dei confini territoriali in cerca di maggiori opportunità economiche. Fattore determinante in questo ambito, come sottolineato da Colucci (*ibidem*) e fattore che ricoprirà un ruolo fondamentale anche nei decenni successivi con i flussi in entrata, è stata l'incapacità, della compagine governativa di allora, di riconoscere la strutturalità del fenomeno. La mancata presa di coscienza ha infatti generato da una parte l'adozione di poche, superficiali ed emergenziali misure che non sono state in grado di porre rimedio al problema dalle sue radici e dall'altra, la percezione del fenomeno come opportunità, per l'Italia, di diminuire il tasso di disoccupazione lasciando partire chi privo di una formazione specifica. A questa, non debitamente riconosciuta, strutturale emigrazione di cittadini italiani, a partire dagli anni '70 si affiancano quelli che Colucci (*ivi* p.29) definisce gli "apripista" dell'incremento di arrivi cui si assisterà negli anni '80. Gli anni '70 sono infatti caratterizzati da un incremento di cittadini stranieri soggiornanti in Italia riconducibili a tre categorie principali: studenti stranieri, migranti postcoloniali e migranti economici. Se i primi si

stabiliscono nelle zone universitarie e rappresentano una delle prime e principali vie legali di soggiorno nel territorio italiano con conseguente e progressiva integrazione socio-culturale, per i secondi invece, soprattutto nella componente femminile, indirizzata a lavorare in ambito assistenziale, si sviluppano fin da subito, sia a livello sociale che poi politico, sentimenti di opposizioni e tentativi di ridimensionare il fenomeno. Infine, soprattutto verso la fine degli anni '70 cominciano a giungere in Italia i primi migranti economici provenienti dal Nord Africa e dalla Jugoslavia. È interessante a tal proposito analizzare le differenti traiettorie tracciate non solo dai migranti stessi, con le loro ambizioni e i loro obiettivi, ma anche dalla diversa natura nella gestione politica locale di tali flussi. Queste profonde differenziazioni sono riconducibili all'assenza di un quadro normativo organico che renda omogenea la gestione dei primi flussi: a differenti aree corrispondono differenti interventi. Mentre, nell'Italia meridionale, e in particolare nella provincia di Trapani, si assiste a un aumento di arrivi di lavoratori, provenienti soprattutto dalla Tunisia, i quali, irregolarmente, dopo un primo periodo di assunzioni da parte dei contadini locali, vengono respinti in massa dalle autorità del luogo dato il loro veloce aumento, nell'area di Trieste viene invece costruita una rete di collaborazione tra sindacati friulani e jugoslavi. Caratterizzandosi, tale fenomeno, come strettamente legato, se non confinato ancora alla dimensione lavorativa, in questi primi anni i sindacati svolgono un ruolo fondamentale nell'assicurare, o meno, alle persone migranti la possibilità di soggiornare e lavorare in Italia in condizioni di rispetto della loro dignità. Tale incremento della presenza straniera in Italia, affiancato da un'impreparazione normativa e politica, porta già negli anni Settanta la Corte costituzionale a pronunciarsi in merito alla necessità di un intervento da parte del legislatore per regolare le norme di ingresso e soggiorno di persone straniere⁵.

Questi vent'anni di sporadici arrivi vedono un primo cambiamento con l'avvento degli anni '80 e il progressivo aumento della presenza di persone con background migratorio e la relativa diffusione di una nuova coscienza, da parte della società italiana, nei confronti dei cittadini stranieri. In primo luogo, è doveroso sottolineare come le traiettorie tracciate negli anni '60, complice anche

⁵ Cost. 20 gennaio 1977, n. 46

la crisi petrolifera del 1973, siano profondamente cambiate: ai persistenti movimenti interni al Paese e al progressivo aumento dei migranti di ritorno si affianca una veloce diminuzione dei flussi in uscita. Con la prima grande crisi economica dal secondo dopoguerra che colpisce un mondo sempre più interdipendente, si cominciano ad adottare politiche e misure più protezionistiche e selettive nella gestione dei flussi migratori, a partire dai flussi intereuropei. In un contesto di gestione dell'immigrazione straniera, in Italia, definito "a porte aperte" per la mancanza di un quadro normativo di riferimento, gli anni Settanta si sono caratterizzati e per una progressiva diffusione della discussione, sia scientifica che a livello di società civile, in merito al fenomeno migratorio e per l'arrivo di gruppi di profughi non rispondenti alla clausola territoriale. Accanto a questi due sviluppi paralleli, si assiste inoltre al progressivo, e fondamentale, emergere delle organizzazioni e associazioni private nell'elaborazione e attuazione di iniziative di accoglienza e integrazione dei migranti in un ruolo di supplenza rispetto allo Stato. Tali iniziative coinvolgono diversi attori privati, tra cui associazioni, sindacati, cooperative e istituzioni religiose che strutturano il loro intervento sia attraverso azioni di denuncia, sensibilizzazione, protesta e ricerca che fornendo sostegno e aiuto concreti. Fondamentale, a tal proposito, è la nascita nel 1987 della Fondazione Migrantes la quale, nata dalla riorganizzazione dell'Ufficio centrale per l'emigrazione italiana della Chiesa cattolica, rappresenta ancora oggi una fonte indispensabile per lo studio statistico della presenza migratoria in Italia.

Infine, dal punto di vista normativo, questo primo periodo si conclude con i primi passi verso una regolazione della gestione del fenomeno migratorio sia nazionalmente che internazionalmente: in Italia, con la Legge del 30 dicembre 1986 n. 943, conosciuta anche come "legge Foschi", viene disciplinato il ricongiungimento familiare e prevista una sanatoria per circa 100.000 persone mentre, con l'Accordo di Schengen del 1985 si apre l'Unione Europea alla libera circolazione delle persone. L'Italia, a questo secondo processo prenderà parte solo nel 1990, non essendo ancora dotata di una legislazione organica in materia di immigrazione.

1.2.2 L'intensificarsi degli arrivi e l'affanno legislativo: il faticoso delinearli di un sistema di accoglienza degli anni Novanta

L'Italia degli anni Novanta e dei primi anni Duemila, dal punto di vista della gestione del fenomeno migratorio, cerca di presentarsi, anche sul piano internazionale, come fautrice, e non solo *vittima*, del suddetto fenomeno. In questo periodo infatti si assiste a un veloce, e non previsto, aumento degli arrivi di cittadini stranieri, sia migranti regolari e non, che richiedenti asilo. A questo intensificarsi dei flussi in arrivo, la compagine politica si adopera, quasi affannosamente, nel tentativo, se non di contrastare apertamente, di gestire concretamente gli arrivi senza risultarne sopraffatta. Emerge fin da subito la debolezza normativa dello Stato italiano: nonostante i decenni di progressivo aumento degli arrivi e dell'insediarsi di cittadini stranieri sul suo territorio, fino al 1990 l'Italia non ha una legge organica in materia di immigrazione. Epifenomeno, questo, dell'incapacità politica e sociale di comprendere la strutturalità del fenomeno migratorio e di agire quindi secondo un determinato orizzonte di significato. I governi del periodo appaiono di conseguenza agire sempre *a posteriori* rispetto alle emergenze e alle tragedie. La quindicina d'anni che verrà analizzata secondo gli avvenimenti che più l'hanno caratterizzata si contraddistingue per essere un periodo molto intenso, sia dal punto di vista di eventi caratterizzanti che da quello di evoluzione normativa: ai flussi di persone in fuga dalla crisi economica albanese dei primi anni '90, seguiti dalle persone in fuga dalla guerra nell'ex Jugoslavia e ai profughi somali si accosta la progressiva costituzione di un sistema organico di accoglienza secondo la Legge Martelli, la Legge Turco-Napolitano (integrata poi nel Testo Unico) poi e, infine, la Legge Bossi-Fini. Tali avvenimenti si susseguono a ritmo serrato in una realtà, quella nazionale e quella internazionale, in rapida evoluzione: sul piano nazionale, questo è il decennio che vede l'emersione e il radicamento, sociale e politico, di un sentimento di profondo contrasto all'immigrazione, agli immigrati e ai sistemi di accoglienza; su quello internazionale invece questi sono gli anni che segnano per l'Unione Europea l'effettiva nascita dell'Area Schengen di libera circolazione e del Sistema di Dublino per l'attribuzione del Paese responsabile della gestione della domanda di protezione internazionale. Infine, nonostante il radicarsi e il

radicalizzarsi del tema dell'immigrazione all'interno del dibattito pubblico e politico, si assiste all'ulteriore sviluppo del volontarismo e associazionismo privati nello strutturare percorsi di accoglienza e integrazione effettivi. Come si vedrà in seguito, saranno proprio queste prime esperienze di volontarismo privato a dare origine al primo esempio di sistema di protezione e accoglienza integrata di richiedenti asilo e rifugiati, il Piano nazionale asilo (il quale a sua volta fungerà da esempio per la creazione e l'istituzionalizzazione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) .

Come anticipato, gli anni '90 si aprono con tre importanti avvenimenti: la caduta del muro di Berlino e, con la disgregazione dell'Urss, la fine del sistema bipolare; l'entrata in vigore della Legge Martelli; la costituzione dell'area Schengen e del sistema di Berlino. Questa triade influenzerà profondamente l'attitudine dell'Italia, sia in campo sociale che politico, nei confronti dell'intensificarsi del fenomeno migratorio. Se l'improvvisa fine del sistema bipolare, scuotendo gli equilibri politici internazionali che si erano imposti e stabilizzati negli ultimi quarant'anni, ha dato origine a sconvolgimenti politici e conflitti militari in Europa orientale, la progressiva costituzione di uno spazio comune europeo, all'interno dell'Unione Europea, ha posto la necessità di adottare strategie comuni di gestione dei movimenti interni e di difesa dei confini esterni. Entrando a farne parte, l'Italia ha dovuto allinearsi con gli Stati europei⁶ che avevano già dato origine a questo processo dal punto di vista normativo: l'adozione della Legge Martelli, con l'abolizione della riserva geografica e a costruzione di un sistema organico di accoglienza, rappresentava una condizione essenziale per l'adesione a Schengen, sistema che tra gli obiettivi in materia di flussi esterni aveva quello di adottare una strategia più securitaria e repressiva che accogliente. Per quanto concerne la legge Martelli, di cui si parlerà più ampiamente in seguito, essa è fondamentale sotto due punti di vista: rappresenta il primo quadro di riferimento normativo in materia di gestione dei flussi in entrata; delinea i primi riferimenti operativi in materia di integrazione, nodo fondamentale per un approccio *futuribile* nei confronti dell'accoglienza di persone in movimento. I punti fondamentali di questa nuova normativa sono quattro: prevede

⁶ Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Germania dell'Ovest

l'abolizione della riserva geografica, permettendo così anche a chi non proviene dall'Europa di fare domanda d'asilo; avvia una nuova fase di sanatorie e regolarizzazioni di persone giunte e residenti in Italia negli anni precedenti; delinea alcune strategie di programmazione dei flussi, con una maturata consapevolezza della nuova dimensione assunta dall'immigrazione in Italia; fornisce infine alcune prime indicazioni in materia di integrazione riconoscendo, per il raggiungimento di questo obiettivo, un nuovo ruolo alle Regioni. Inizia così, oltre all'affannato sviluppo normativo in materia, anche il riconoscimento degli enti locali, sulla spinta di questa prima "regionalizzazione" dei percorsi di integrazione di persone migranti, quali attori fondamentali all'interno dei processi di accoglienza.

Nonostante questo primo inquadramento normativo, nella concreta gestione del fenomeno emerge la realtà dominata da un atteggiamento *pressapochista* (a cura di Einaudi, 2007) nei confronti dell'attuazione delle indicazioni e nello sviluppare strutture e sistemi di governance effettivamente in grado di rispondere alle necessità. Questo decennio è infatti caratterizzato dalla progressiva crescita e politicizzazione della questione migratoria che diventa non solo oggetto di manifestazioni e dibattiti pubblici, ma viene anche utilizzata a scopi politici, facendo ricorso a toni repressivi e emergenziali. Tra le numerose manifestazioni e gli scioperi organizzati, quelle in ricordo di Jerry Masslo, bracciante di origine sudafricana assassinato nell'agosto del 1989, sono da annoverare tra gli eventi cardine di questo decennio. Lo sciopero dei braccianti organizzato a Villa Literno il 20 settembre 1989 e la manifestazione antirazzista organizzata a Roma il 7 ottobre 1989 per chiedere una nuova legge sull'immigrazione sono fondamentali nell'incalzare la stesura e l'emanazione della legge Martelli. A questo affermarsi del discorso pro o contro l'immigrazione si affiancano tre emergenze umanitarie che hanno reso l'Italia uno dei Paesi protagonisti dell'accoglienza europea: quella albanese, quella somala e quella dell'ex Jugoslavia.

Gli arrivi albanesi caratterizzano la prima metà degli anni '90, dominando soprattutto il 1991, anno di inizio e di maggior afflusso. L'immigrazione albanese, che sconvolge l'opinione pubblica ed evidenzia l'impreparazione italiana all'arrivo di massa di persone, è la prima a far crollare il "mito del migrante" che

si era andato a costruire nei decenni precedenti: come evidenziato da Colucci, infatti, si tratta del primo afflusso di massa di cittadini che non provengono più dal cosiddetto “sud del mondo”, ma dal continente europeo. Con l’arrivo di persone in fuga dal conflitto in ex-Jugoslavia questa associazione tra migranti e, generalmente, Africa o Asia, si indebolirà ulteriormente. Nella gestione dell’emergenza viene inizialmente tenuta una linea molto dura che prevede il rimpatrio forzato ma, di fronte al continuo arrivo di persone e all’effettiva difficoltà di implementazione di una tale politica, vengono aperte anche vie meno repressive, volte a garantire l’asilo a chi ne avesse diritto o a permettere di soggiornare temporaneamente a chi avesse trovato o voluto trovare un lavoro. La linea generale si mantiene però molto rigida e viene ben esemplificata dallo sbarco “obbligato” a Bari della nave Vlora nell’agosto del 1991 contenente circa 20.000 cittadini albanesi a cui seguirà la concentrazione dei nuovi arrivati all’interno dello stadio della Vittoria in attesa del loro, altrettanto obbligato, rimpatrio. La vicenda albanese, oltre a mostrare, tragicamente, le falle del sistema di accoglienza italiano, da una parte riattiva le reti di solidarietà privata e dall’altra porta a un’ulteriore stretta politica in materia di immigrazione. Esempio lampante di questa concezione restrittiva e repressiva è la nuova legge che regola il sistema di acquisizione della cittadinanza che viene emanata nel 1992: la legge 91/1992 allunga da 5 a 10 anni i tempi di permanenza in territorio italiano per l’acquisizione della cittadinanza da parte di un cittadino straniero e prevede l’acquisizione della cittadinanza per figli nati in Italia da cittadini stranieri solo su richiesta, al compimento della maggiore età e con il requisito di aver soggiornato in Italia ininterrottamente per i diciotto anni precedenti. Si tratta quindi di una legge limitante nei confronti dei cittadini stranieri residenti in Italia che riflette il posizionamento politico nei confronti del fenomeno. A tal proposito, l’Italia della nuova legge sulla cittadinanza viene definita da Pastore (2002) come una “comunità sbilanciata”: è una comunità che, nonostante i recenti e profondi cambiamenti in termini di composizione sociale, non ne riconosce ancora la strutturalità e per questo è ancora ancorata a riferimenti del passato.

A cavallo rispetto all’emergenza albanese si collocano i primi arrivi di persone in fuga dall’area balcanica dove sono in corso conflitti armati per la

divisione territoriale e politica delle zone prima sotto il controllo della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia. Gli arrivi, iniziati tra il 1991 e il 1992, dureranno fino ai primi anni del 2000 e, oltre a portare a una intensa e sistematica applicazione del diritto d'asilo disciplinato dalla Convenzione di Ginevra, vedranno l'intervento fondamentale di organizzazioni internazionali come l'UNHCR e dell'associazionismo locale. Ai numerosi richiedenti asilo politico verrà riconosciuta dallo Stato italiano la protezione umanitaria⁷ fino all'individuazione, nel 1997, della fine delle circostanze che avevano causato la fuga. Un trattamento simile ricevono i profughi somali in fuga dal vertiginoso intensificarsi della guerra civile a partire dai primi anni Novanta: nonostante la qualità di ex-colonia italiana, non viene riconosciuto ai cittadini somali un trattamento diversificato. Verranno concessi anche a loro dei permessi di soggiorno per motivi umanitari. Come evidenziato da Colucci, in queste due circostanze emerge una concezione obsoleta e non ancora evolutiva del concetto di rifugiato secondo la definizione data dalla Convenzione di Ginevra: lo status di rifugiato viene infatti interpretato in senso individualistico e individualizzante, senza essere applicato, in questi primi anni, a gruppi di persone appartenenti a uno stesso gruppo o popolazione, ma solo a singoli individui in fuga da persecuzioni individuali. A tal proposito, si fa largo ricorso a protezioni di tipo speciale, spesso riconosciute in via straordinaria in occasione di singoli avvenimenti. È proprio secondo questo iter che, attraverso due decreti ministeriali⁸, viene concessa la protezione umanitaria alla maggior parte delle persone provenienti dall'ex Jugoslavia e dalla Somalia. Al 31 dicembre 1995, secondo un rapporto redatto nel 1996 da Giovanni Ferrari⁹, erano presenti in Italia poco meno di 80.000 rifugiati, di cui 57.000 provenienti dall'ex Jugoslavia e 10.000 dalla Somalia.

⁷ Differente rispetto alla protezione internazionale

⁸ La protezione per ragioni umanitarie viene riconosciuta ai cittadini somali ai sensi del Decreto del Ministero degli Affari Esteri del 9 settembre 1992 recante "Norme sul rilascio del permesso temporaneo per motivi di lavoro o di studio ai cittadini somali privi del riconoscimento dello status di rifugiato". Ai cittadini provenienti dall'ex-Jugoslavia viene riconosciuta ai sensi del decreto legge del 24 luglio 1992 n. 350 convertito nella legge 390 del 24 settembre 1992 recante "Interventi straordinari di carattere umanitario a favore degli sfollati delle Repubbliche sorte nei territori della ex-Jugoslavia"

⁹ Funzionario allora della protezione dell'Ufficio per l'Italia dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

Gli eventi che caratterizzano la prima metà degli anni Novanta e che portano al progressivo, ma avvicinato, consolidamento dell'immigrazione straniera in Italia gettano le basi per gli sviluppi del quinquennio successivo. Le difficoltà di gestione dei flussi ingenti di richiedenti asilo e di migranti economici provenienti soprattutto dal Nord Africa avevano evidenziato le debolezze del sistema delineato dalla Legge Martelli e intensificato, polarizzandolo, il dibattito politico in merito alla gestione di flussi, integrazione e rimpatri. È in questo contesto che si sviluppa quindi la necessità di elaborare un nuovo quadro normativo che rifletta i profondi cambiamenti avvenuti a partire dal 1989. Vengono inizialmente presi alcuni provvedimenti *ad hoc*, tra cui, nel 1995 sotto il governo Dini (1995-1996) un decreto-legge che prevede, tra le altre disposizioni in materia di immigrazione, una nuova regolarizzazione e la legge Puglia¹⁰ la quale, oltre a predisporre l'intervento militare a contrasto dell'immigrazione clandestina, prevede anche l'istituzione di alcuni centri di accoglienza temporanei sulle coste pugliesi costituendo la base su cui si costruirà poi il sistema italiano di accoglienza. Il maggior cambiamento viene però introdotto con l'entrata in vigore della legge del 6 marzo 1998, n. 40, conosciuta come legge "Turco-Napolitano", inserita poi sempre nel 1998 con decreto legislativo nel "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero". Questa nuova legge, nata dalla necessità di avere maggior controllo sul fenomeno migratorio, pone nuovi vincoli ai flussi in arrivo e, tra le altre disposizioni in merito a soggiorno e permessi e istituzione dei Centri di Permanenza Temporanea, prevede un'ulteriore regolarizzazione. L'uso ingente dello strumento della regolarizzazione a posteriori di cittadini stranieri residenti in Italia è interessante da sottolineare perché, come sottolineato da Colucci (2018, p. 120), esso "si conferma come il principale regolatore della politica migratoria italiana" almeno fino alla fine degli anni '90. Questo a dimostrazione ulteriore della mancata comprensione del fenomeno migratorio come strutturale e, in quanto tale, necessitante di un approccio sistemico.

Gli anni Novanta, dal punto di vista della gestione delle emergenze, si chiudono con l'ultimo grande flusso di richiedenti asilo: i cittadini kosovari in

¹⁰ L. 29 dicembre 1995, n. 563

fuga dal conflitto a partire dal 1999. Nel giro di pochi mesi giungono in Italia, seguendo diverse rotte, circa 30.000 cittadini kosovari in cerca di protezione internazionale. Nella gestione, piuttosto precaria e confusionaria, di questi grandi numeri, emergeranno ancora una volta le realtà dell'associazionismo privato attraverso l'attuazione, già nel 1999, del progetto "Azione Comune" che prevede la collaborazione tra governo e enti non governativi per garantire ai rifugiati una forma di sostegno e integrazione che vada oltre alla prima accoglienza. Questo sistema di collaborazione pubblico-privato sarà da esempio per la costruzione del sistema di accoglienza e integrazione italiano, basato sulla collaborazione volontaria tra ente locale, ente gestore e Stato.

Con un tasso di arrivi di circa 90.000 persone straniere all'anno gli anni Novanta, come più volte ribadito, si configurano quindi come il decennio di svolta a livello di presenza straniera in Italia e anche a livello di consapevolezza civile e sociale. Accanto al susseguirsi di leggi per gestire il fenomeno, si assiste infatti all'affermarsi del tema "migrazione" non solo dal punto di vista della ricerca accademica e statistica, ma anche nello spazio sociale di protesta e di sostegno. Con gli anni Duemila si apre una nuova stagione: con l'implementazione del Piano Nazionale Asilo si svilupperà il primo modello di accoglienza integrata italiano cui seguiranno diverse evoluzioni (e involuzioni) sulla base degli eventi e degli avvenimenti, spesso tragici, che hanno contraddistinto gli ultimi vent'anni della storia italiana.

1.2.3. La nuova frontiera degli anni 2000: dall'aumento esponenziale dei flussi alla loro gestione emergenziale ma concertata

Anticipato dagli avvenimenti degli ultimi anni del secolo scorso, il fenomeno migratorio in Italia ha assunto a partire dagli anni duemila un carattere compiutamente strutturale. A partire dai primi anni del nuovo millennio, infatti, si è assistito a un aumento costante, e talvolta caratterizzato da picchi altamente positivi, dei flussi in arrivo. Elemento nuovo, per la sua attuale portata, è il fatto che la gestione della gran parte di questi flussi si iscrive all'interno del sistema di riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 e di protezione internazionale delineato dal Sistema Europeo di Asilo

Comune. È negli ultimi vent'anni che si ha avuto quindi la piena e regolare applicazione del quadro normativo regolante il sistema d'asilo in Italia e nell'Unione. Gli avvenimenti caratterizzanti, a livello di gestione del sistema di accoglienza e integrazione e di sviluppo normativo, sono stati soprattutto due: la cosiddetta "Emergenza Nord Africa" da collocare tra il 2011 e il 2012 e la "crisi migratoria" del biennio 2015-2016. Se, da una parte, la necessità di gestire queste due emergenze ha incalzato l'ulteriore sviluppo di buone pratiche, dall'altra ha portato alla veloce diffusione di malcontento il quale, tradotto in offerta politica, ha comportato una progressiva securitizzazione delle politiche migratorie, sia in Italia che in Europa, con l'affermarsi dell'associazione tra gestione dell'immigrazione e garanzia di sicurezza pubblica. Tale associazione, fortemente radicata nel tessuto sociale e nell'offerta politica, ha avuto e continua ad avere grosse ripercussioni sulla gestione del fenomeno.

Con la progressiva crescita della presenza straniera in Italia alla fine degli anni Novanta, fortemente legata anche alle emergenze umanitarie verificatesi, si era cominciato a sviluppare un forte e radicato sentimento contrario all'immigrazione e all'accoglienza sentimento che, negli anni duemila cresce e si politicizza a livello strutturale. Primo e chiaro esempio di ciò è la legge Bossi-Fini (l. 189/2002) che, nel disciplinare e innovare la materia dell'immigrazione, adotta verso questa un approccio rigido e securitario. Pur prevedendo una nuova fase di grande regolarizzazione, la quale si conferma nuovamente uno degli strumenti fondamentali dell'approccio italiano all'immigrazione, essa limita non solo le possibilità di accesso ai lavoratori stranieri, ma anche le tutele e le garanzie nei confronti dei richiedenti asilo e dei rifugiati. È in questo periodo che, come anticipato nelle righe precedenti, si salda il rapporto tra immigrazione e percezione di sicurezza: nel trainare l'agire e il programmare politici, sicurezza e immigrazione rivestono un ruolo fondamentale. Esempio lampante di questo sono i numerosi provvedimenti in merito alla sicurezza che, a partire dalla legge n.94/2009, vengono adottati disciplinando anche in materia di asilo, soprattutto per quanto concerne espulsione, trattenimento, ricongiungimento familiare e anche integrazione. A questo, oramai inscindibile, binomio che si va affermando, si aggiungono altri due importanti fenomeni: la comunitarizzazione delle politiche

di asilo in Unione europea e la progressiva esternalizzazione della gestione dei flussi da parte dell'Italia. Per quanto concerne la dinamica di sviluppo in seno all'Unione, essa, a partire dal Trattato di Amsterdam del 1997, si caratterizza per il tentativo di sviluppo di un Sistema europeo comune di asilo (anche conosciuto come CEAS) attraverso cui si perverrebbe all'uniformazione della procedura di esame e di riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra e della normativa europea. Per realizzare ciò, come verrà meglio analizzato al capitolo successivo, oltre alla creazione del Sistema di Dublino, tra il 2000 e il 2005 vengono adottati cinque strumenti normativi volti a uniformare, attraverso norme minime comuni, le diverse fasi della procedura di asilo. Questi strumenti, capisaldi del CEAS, saranno poi riformati nel corso degli anni fino a pervenire alla piena implementazione di tale sistema comune in grado di regolare pressoché capillarmente l'agire dei singoli Stati. In merito invece al fenomeno dell'esternalizzazione delle frontiere, fenomeno destinato a radicarsi anche nella politica estera dell'Unione, esso consiste nel delegare la gestione dei flussi in arrivo a Paesi terzi, spesso di partenza o limitrofi, attraverso accordi bilaterali. Il primo accordo di questo tipo firmato dall'Italia è quello con la Libia di Gheddafi¹¹ e risalente al 2008. Esso stabilisce, nell'ambito del mantenimento della sicurezza pubblica, la cooperazione tra Italia e Libia al fine di limitare l'afflusso di migranti sulle coste europee e, specialmente, italiane. Accordi simili, sia bilaterali che a livello di Unione europea si moltiplicheranno nello sforzo, pressoché inutile, di bloccare in partenza i migranti al posto di elaborare politiche organiche davvero in grado di gestire un fenomeno strutturale senza ricadere in logiche emergenziali. Tra i più recenti e rilevanti esempi di esternalizzazione delle frontiere è da annoverare, a livello nazionale, il Protocollo Italia-Albania firmato il 6 novembre 2023¹² e volto al trasferimento, se non deportazione, in specifiche strutture collocate in Albania di cittadini di paesi terzi e apolidi per i quali deve essere accertata la sussistenza o è stata accertata l'insussistenza dei requisiti per l'ingresso, il soggiorno o la residenza nel territorio della Repubblica italiana” ai sensi dell'articolo 1 comma d).

¹¹ Si tratta del “Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista” siglato a Bengasi il 30 agosto 2000 e recepito internamente attraverso la legge del 6 febbraio 2009, n. 7

¹² L'accordo è stato ratificato dalla legge n. 14 del 21 febbraio 2024

L'approccio emergenziale riemerge, come accennato sopra, con l'emergenza Nord Africa e la crisi migratoria del 2015-2016 cui segue un periodo di relativa riduzione e stabilizzazione del numero di nuovi arrivi. Scatenata inizialmente dalle tensioni politiche interne in Tunisia e diffusasi poi nella regione del Nord Africa e del Medio Oriente, l'emergenza umanitaria che ha caratterizzato gli anni tra il 2011 e il 2013 ha portato a un aumento esponenziale degli arrivi sulle coste italiane di persone richiedenti protezione internazionale. Affrontata attraverso il riconoscimento di protezione temporanea e con l'installazione di numerosi hub di prima accoglienza, questa fase emergenziale costituisce uno dei pilastri fondamentali della storia dell'Italia Paese d'asilo. Tale storia viene ulteriormente sviluppata dalla crisi migratoria scoppiata tra il 2015 e il 2016 che vede il picco di sbarchi in Italia ammontanti a 181.436 nel 2016. Di dimensioni comunitarie, questa emergenza ha profondamente influenzato la percezione dell'immigrazione all'interno dell'Unione e in Italia e, di conseguenza, anche l'approccio normativo. Oltre all'adozione di un sistema di ricollocamento in deroga al Regolamento Dublino III, l'Unione europea, e di conseguenza l'Italia, dopo il 2016 adotta una politica comune di asilo dai tratti più securitari e rigidi. Questa fase di rielaborazione e revisione del CEAS si è conclusa nel 2024 con l'adozione del Nuovo Patto Asilo e Immigrazione incentrato sui pilastri di collaborazione, solidarietà e garanzia di sicurezza nella gestione del fenomeno migratorio.

Per quanto concerne la dimensione italiana, dal 2002 ad oggi, si è andato sviluppando e sempre più definendo, un sistema di accoglienza (e integrazione) *all'italiana*. L'argomento verrà trattato più dettagliatamente nel terzo capitolo, ma è importante sottolineare il ruolo assunto dagli enti locali nei percorsi di accoglienza e integrazione. Con la legge n. 189/2002 viene infatti istituito il sistema di accoglienza denominato SPRAR - Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Esso, al tempo l'unico sistema di accoglienza istituzionalizzato e diffuso sul territorio, prevede la collaborazione tra attori locali, sia pubblici che privati, regionali e nazionali nella creazione di progetti di accoglienza che garantiscano ai beneficiari un percorso volto alla autonomizzazione degli stessi. Elemento caratterizzante di tale sistema era, ed è tuttora, la creazione di una rete di accoglienza integrata e diffusa. Affiancato poi da altri livelli di accoglienza,

dalla primissima alla prima accoglienza, a causa dei grandi numeri, questo sistema, pur funzionante, è stato poi dedicato alla gestione della seconda accoglienza. Nel 2018, ai sensi del decreto legge n. 113/2018¹³, esso ha subito una modificazione, sia nominale che strutturale diventato SIPROIMI - Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati. Il bacino di aventi diritto ad accedere al circuito di accoglienza integrata viene quindi ristretto alle sole persone già titolari di protezione internazionale o a categorie vulnerabili come i minori non accompagnati. L'ultima evoluzione del sistema di accoglienza integrata è da ravvisare nella nascita del SAI - Sistema di accoglienza e integrazione - ai sensi del decreto legge n. 130/2020¹⁴ che prevede l'accesso al sistema non solo ai titolari di protezione internazionale e ai minori non accompagnati ma anche ai richiedenti protezione internazionale e ai titolari di permesso di soggiorno per protezione speciale e casi speciali. Viene inoltre predisposto un doppio livello di accoglienza: pura accoglienza per i richiedenti protezione internazionale e accoglienza integrata per tutte le altre categorie di beneficiari.

A conclusione di questa breve ricostruzione storica della presenza straniera, e soprattutto di persone richiedenti o titolari di protezione internazionale, è fondamentale fare luce sugli avvenimenti più recenti. Dal punto di vista emergenziale, a caratterizzare gli ultimi anni sono state la crisi in Afghanistan e quella in Ucraina, con il conseguente arrivo di richiedenti protezione internazionale e riconoscimento della stessa. È interessante sottolineare l'intervento statale ed europeo nel gestire l'accoglienza di questi flussi: per i rifugiati di origine afghana a partire dall'estate del 2021 sono stati aperti dei corridoi umanitari per permettere loro di giungere in Italia legalmente e presentare istanza di protezione; i rifugiati ucraini sono invece stati accolti in Unione europea, a partire dal 2022, con il riconoscimento della protezione temporanea sulla base di un afflusso massiccio di persone. Disciplinato infatti dalla direttiva 2001/55/CE, il riconoscimento della protezione temporanea è stato prorogato fino

¹³ Convertito poi nella legge n. 132/2018

¹⁴ Convertito nella legge n. 173/2020

a marzo 2026. Secondo i dati forniti dall'Unione¹⁵, dal marzo 2022 alla seconda metà del 2024 i rifugiati ucraini accolti nel suo territorio sono pari a 4,2 milioni, di cui 161.220 in Italia. Per quanto concerne invece gli ultimi sviluppi di natura normativa, si è assistito a un continuo e progressivo processo di securizzazione della gestione del fenomeno migratorio, sempre all'interno di quel binomio inscindibile tra contrasto dell'immigrazione (clandestina) e sicurezza pubblica. Con il decreto legge n. 113/2018, convertito in legge n. 132/2018 e conosciuto come “decreto Salvini”, e il decreto legge n. 20/2023, convertito in legge n. 50/2023 e recante l'appellazione di “decreto Cutro”, si è pervenuti da una parte alla limitazione degli ingressi legali sul territorio e delle tutele, effettive e procedurali, riconosciute ai richiedenti protezione internazionale e titolari di tale status, e dall'altra alla criminalizzazione dell'immigrazione clandestina.

1.3. Domanda di ricerca e cenni metodologici

Il presente lavoro si propone di indagare ed analizzare il ruolo positivo e trasformativo degli enti locali nei percorsi di accoglienza e integrazione di richiedenti e titolari protezione internazionale. Il sistema italiano di accoglienza integrata, fin dai suoi primi sviluppi, si è infatti costruito sulla collaborazione attiva di diversi livelli di governance: nazionale, regionale e locale. Basandosi, ai sensi dell'articolo 8 comma 1 del decreto legislativo n. 142/2015¹⁶, sulla “leale collaborazione tra i livelli di governo interessati”, il sistema di seconda accoglienza italiano qui analizzato presuppone la volontarietà degli enti locali quale primo motore per la creazione di progetti territoriali di accoglienza integrata. Un fenomeno nazionale e internazionale quale quello dell'immigrazione e, soprattutto, della protezione internazionale, nel concreto si intreccia, profondamente e quasi esclusivamente, con la dimensione territoriale locale. Nello specifico, il ruolo innovativo e positivo dell'ente locale verrà analizzato attraverso il caso di studio della rete di accoglienza integrata creata dai comuni dell'Alto Vicentino e garante, sul territorio, di un'esperienza pluridecennale di

¹⁵ Dati forniti dal sito web del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-response-ukraine-invasion/refugee-inflow-from-ukraine/#0>, data di ultima consultazione 16 ottobre 2024

¹⁶ Modificato dal decreto legge n. 130/2020

accoglienza diffusa. Oggetto della ricerca sarà quindi il Progetto OASI-SAI Santorso, progetto parte del Sistema di accoglienza e integrazione nazionale che presenta come Comune capofila quello di Santorso e come ente gestore l'associazione "Il mondo nella città onlus". Sulla scorta di un'esperienza di stage svolta nel 2023 presso l'associazione stessa, è nato l'interesse di comprendere non solo il protagonismo dell'ente locale nel predisporre possibilità di accoglienza positiva ed emancipante sul territorio, ma, soprattutto, comprendere l'impatto positivo che ha un'organizzazione a rete che prevede la collaborazione attiva tra Comuni e servizi territoriali nel garantire le medesime condizioni ai beneficiari.

Dal punto di vista metodologico tale lavoro sarà sviluppato in due fasi: ad una prima parte di ricerca teorica e bibliografica seguirà una parte di natura più sperimentale. I capitoli I, II e III saranno infatti dedicati allo sviluppo del quadro teorico e analitico utile alla stesura del IV che sarà dedicato al caso studio del Progetto OASI-SAI Santorso. Nello specifico, l'analisi dell'esperienza del progetto si baserà su 10 interviste semi-strutturate svolte con i principali attori operanti all'interno dello stesso. Le narrazioni e i concetti emersi durante le interviste verranno in seguito analizzati secondo il quadro teorico, storico e normativo concernente l'attuale Sistema di accoglienza e integrazione, delineato nei capitoli precedenti. Attraverso questa analisi si cercherà quindi di capire non solo come, nel caso specifico, il protagonismo dell'ente locale si sviluppa e secondo quali traiettorie e con quali risultati ma, soprattutto, come si inserisce in questo contesto la collaborazione intercomunale che caratterizza il progetto di Santorso.

Come già menzionato, il campione intervistato è composto di operatori del Progetto, sia a livello di amministrazione comunale che di associazione. Nello specifico, per quanto concerne il settore amministrativo sono stati intervistati due attori operanti nel Comune di Santorso, in qualità rispettivamente di coordinatore del progetto e di ex-sindaco del Comune durante gli anni di avvio dello stesso. All'interno dell'Associazione sono stati intervistati il coordinatore, quattro operatori e tre insegnanti della scuola di italiano. Le interviste semi-strutturate, redatte seguendo le linee guida di Newcomer, Harry e Wholey (2015), hanno cercato di indagare il ruolo del singolo attore all'interno della rete, la concreta

applicazione delle linee guida nazionali, con le relative difficoltà e l'impatto dell'organizzazione stessa del progetto non solo sulla loro attività, ma anche sulla realizzazione o meno dei percorsi di accoglienza emancipante e sul territorio stesso, inteso soprattutto come comunità.

Capitolo II

L'asilo in Italia: l'evoluzione multidimensionale del sistema normativo

Per studiare la nascita e il progressivo sviluppo della normativa italiana in materia di asilo e protezione internazionale è necessario compiere un'analisi che, in stretto rapporto con gli sviluppi storici e geopolitici, si configura come tridimensionale. Al piano nazionale, infatti, si devono accostare quello locale e, soprattutto, quello internazionale. La protezione internazionale, infatti, per sua stessa natura, si configura come una fattispecie giuridica originatasi e affermata nel diritto internazionale e, poi, recepita, applicata e sviluppata dai singoli Stati. Nel caso dell'Italia è inoltre fondamentale considerare la dimensione dell'Unione Europea, attore essenziale nella gestione comune del fenomeno migratorio in Europa e nell'indirizzare lo sviluppo normativo degli ultimi venticinque anni in merito.

Ai fini di una ricostruzione che risulti il più chiara e ragionevole possibile, si partirà dal presentare il quadro normativo internazionale rappresentato dalla Convenzione Onu sullo status di rifugiato del 1951 e dal Protocollo addizionale di New York del 1967. A questo seguirà il panorama normativo e direttivo dell'Unione Europea, fondamentale per capire le diverse fasi di sviluppo legislativo nazionale. Verrà infine analizzato il contesto nazionale, presentando lo sviluppo della normativa italiana in materia di asilo. Uno sviluppo, questo, fortemente guidato, influenzato, se non originato, dal contesto internazionale, sia delle Nazioni Unite che dell'Unione Europea.

2.1. Il diritto all'asilo nel diritto internazionale: la Dichiarazione universale dei diritti umani e la Convenzione di Ginevra del 1951

Dopo la tragedia rappresentata dalla Seconda guerra mondiale e la rinnovata e riconosciuta necessità di creare un'entità sovranazionale in grado di arginare le derive dei singoli Stati nazionali, con la nascita delle Nazioni Unite sistematizzata dalla Carta delle Nazioni Unite vennero riconosciuti non solo alcuni diritti fondamentali, ma fu anche promossa la stesura di trattati settoriali volti alla tutela di diritti umani specifici. È in questo quadro che si collocano la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 e la Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati adottata il 28 luglio 1951 ed entrata in vigore tre anni dopo, il 22 aprile 1954. Completata nel suo campo d'azione dal Protocollo di New York adottato il 31 gennaio 1967 ed entrato in vigore il 4 ottobre dello stesso anno, essa rappresenta il riferimento internazionale principale nel campo della tutela e del riconoscimento dei rifugiati.

La Dichiarazione universale dei diritti umani, approvata il 10 dicembre 1948, presenta l'elenco dei diritti umani fondamentali in seno alle Nazioni Unite e agli Stati che ne fanno parte. In quanto non vincolante, essa ha rappresentato e continua a rappresentare il punto di riferimento per l'elaborazione di trattati generali e settoriali sui diritti umani. Per quanto concerne il diritto d'asilo, esso è inserito nell'art.14 che recita:

- «1. Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.
2. This right may not be invoked in the case of prosecutions genuinely arising from non-political crimes or from acts contrary to the purposes and principles of the United Nations».

Ed è strettamente legato all'art.13.2 sul diritto a emigrare:

- «2. Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country».

Pur rappresentando la base su cui si sono sviluppate le successive elaborazioni internazionali, regionali e nazionali in merito al diritto d'asilo, tale articolo non ha dato origine a una convenzione settoriale vincolante, nonostante un progetto predisposto ma mai approvato a Ginevra. È comunque fondamentale sottolineare due aspetti di tale formulazione: il concetto di persecuzione è fondamentale per la ricerca di asilo che si configura quindi come forma di protezione accordata da uno Stato nei confronti di una persona; esso si configura come diritto *di ricercare* asilo ma non come diritto *all'ottenere* asilo da parte di uno Stato. A livello universale infatti, si è affermato solo il diritto alla ricerca di asilo, strettamente legato al diritto di lasciare il proprio Paese, ma non il diritto soggettivo ad ottenerlo, essendo la concessione dell'asilo ancora regolata dalle singole legislazioni nazionali. Solo alcune realtà internazionali di carattere regionale hanno previsto anche il diritto universale di ricevere asilo¹⁷.

Per quanto concerne invece il diritto settoriale e, nello specifico, la regolazione dello status di rifugiato, la Convenzione di Ginevra unita al Protocollo che ne attualizza e aggiorna l'ambito di applicazione, è fondamentale nell'inquadrare a livello universale la definizione di rifugiato e gli obblighi minimi in capo ai singoli Stati che l'abbiano ratificata. Formulata nel 1951 con riferimento ai soli rifugiati Europei per fatti accaduti prima del 1° gennaio 1951 e quindi con puro riferimento agli sfollati post-Seconda guerra mondiale, con il Protocollo di New York sia la riserva geografica (l'Europa) che quella temporale (ante 1° gennaio 1951) vengono abolite. Ratificata da 144 Stati, essa rappresenta il riferimento normativo su cui si sono sviluppate non solo le legislazioni nazionali in materia di asilo, ma anche quelle regionali, prima fra tutte la legislazione dell'Unione europea. In Italia, nello specifico, come anticipato in precedenza, la riserva temporale viene eliminata dalla legislazione interna nel 1967 in occasione della ratifica del Protocollo di New York mentre per l'abolizione della riserva geografica bisognerà attendere la legge Martelli del 1989. L'articolo 1.3 del Protocollo¹⁸, infatti, nonostante l'applicazione generale della Convenzione,

¹⁷ Il diritto a ricevere asilo è presente: nell'art. XXVII della Dichiarazione americana dei diritti e doveri dell'uomo; nell'art. 22(7) della Convenzione americana dei diritti umani; nell'art. 12(3) della Carta africana

¹⁸ Art. 1.3 del Protocollo di New York, 1967 "Il presente Protocollo sarà applicato dagli Stati aderenti senza alcuna limitazione geografica; tuttavia, le dichiarazioni già rese, in virtù

permette, sulla base di dichiarazioni già rese in sede di firma della Convenzione, di limitarne l'applicazione territoriale.

Nell'analizzare brevemente il testo della Convenzione, è fondamentale sottolinearne due aspetti: la definizione data di "rifugiato" e la natura degli obblighi direttamente in capo allo Stato.

Per quanto concerne la definizione di rifugiato, essa è la seguente:

«[...] owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it».

Secondo tale definizione la quale, come vedremo, sarà da alcuni sistemi regionali parzialmente ampliata, prevede che la persona rifugiata presenti quattro caratteristiche fondamentali per essere definita tale: a) si trova fuori dal proprio Paese di origine (o di abituale residenza); b) non può, o non vuole, chiedere la protezione di tale Stato; c) ha il timore ben fondato di persecuzione; d) è perseguitato sulla base della sua razza (etnia), religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale o opinione politica. È necessario evidenziare, a tal proposito, le difficoltà insite in alcuni punti di tale definizione. Il punto cruciale è rappresentato dalla "*well-founded fear of being persecuted*" che abbisogna, dal punto di vista dell'accertamento, di un elemento soggettivo rappresentato dallo stato mentale di paura e di un elemento oggettivo, ossia prove sulle persecuzioni subite. Un altro limite, o per meglio dire un'altra criticità, è invece rappresentata dalle cinque ragioni su cui tale persecuzione deve essere basata: nonostante le possibili interpretazioni evolutive, l'iniziale precisione applicativa ha portato ad alcuni limiti nell'attribuzione dello status di rifugiato, come ad esempio nel caso

dell'articolo 1B (1. (a) della Convenzione da parte degli Stati che già vi hanno aderito, si applicheranno anche sotto il regime del presente Protocollo, a meno che gli obblighi degli Stati non siano stati estesi conformemente all'articolo 1B (2) della Convenzione.”

di persone in fuga da persecuzioni fondate sull'orientamento sessuale o l'identità di genere.

In merito agli obblighi in carico allo Stato, essi, oltre a un generale rispetto dei diritti umani fondamentali, sono nello specifico di non discriminazione (art. 3) e di rispetto della libertà religiosa (art. 4) al pari livello dei diritti accordati ai propri cittadini. Parallelamente, secondo l'art. 2, la persona rifugiata deve conformarsi alle leggi, ai regolamenti e alle misure dello Stato in cui si trova.

La Convenzione di Ginevra del 1951 rappresenta ancora oggi il caposaldo normativo, a livello internazionale, per quanto concerne la regolazione dello status di rifugiato e il riconoscimento della protezione internazionale. Si vedrà però che, mantenendo la Convenzione quale punto di riferimento fondamentale e trasversale a tutti i livelli di applicazione, sia in Unione europea che in Italia verranno elaborate norme volte ad applicarla sistematicamente e svilupparla ulteriormente anche secondo gli avvenimenti e i cambiamenti più recenti.

2.2. Il quadro normativo dell'Unione europea: la progressiva comunitarizzazione del diritto d'asilo

L'Unione europea rappresenta un attore e interlocutore fondamentale nell'elaborazione ed evoluzione della normativa in materia di immigrazione e di asilo. Specialmente a partire dagli anni Novanta, periodo in cui in seno all'Unione europea ha cominciato a delinearsi la volontà di giungere alla progressiva comunitarizzazione del sistema di asilo tra gli Stati membri, essa è diventata una dimensione imprescindibile nel definire e influenzare l'agenda italiana in ambito di gestione del fenomeno migratorio. Come tutte le evoluzioni avvenute all'interno dell'Unione, anche alla creazione dell'attuale Sistema europeo comune di asilo (CEAS) si è pervenuto gradualmente e in fasi differenti. Dal punto di vista normativo, questo percorso può essere diviso in due fasi principali: la fase caratterizzata da una collaborazione intergovernativa in materia di immigrazione e asilo e dominata dall'entrata in vigore della Convenzione di Dublino; una seconda fase di vera e propria comunitarizzazione dell'agire statale in materia di gestione del fenomeno migratorio. Queste due fasi si sono sviluppate di pari passo con la

progressiva comunitarizzazione dell'Unione Europea nelle sue diverse funzioni, processo scandito dai vari trattati che si sono susseguiti: Maastricht, Amsterdam e Lisbona.

Prima di presentare brevemente le fasi di sviluppo del diritto dell'unione in materia di migrazione, è importante sottolineare la presenza del diritto di asilo all'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tale strumento, entrato a far parte del diritto giuridicamente vincolante dell'Unione in occasione dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, è il punto di riferimento per quanto riguarda i diritti umani fondamentali che devono essere garantiti e tutelati dagli Stati parte. L'articolo 18 recita così:

«Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in appresso denominati 'i trattati')».

Esso garantisce il diritto d'asilo con riferimento alla sopra menzionata Convenzione di Ginevra e al Protocollo di New York, per quanto concerne le Nazioni Unite, e, per l'Unione europea, al Trattato sull'Unione europea (TUE) e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) che ne disciplinano la concreta applicazione.

2.2.1. La fase di cooperazione intergovernativa

Questa prima fase di cooperazione intergovernativa in materia di gestione del fenomeno migratorio e dell'istituto dell'asilo in sede di Unione europea è dominata e si sviluppa, a partire dal Consiglio europeo di Londra del 1986, attraverso: l'Accordo di Schengen (con relativa Convenzione di applicazione), la Convenzione di Dublino e il Trattato di Maastricht.

Durante il Consiglio di Londra, tenutosi tra il 5 e il 6 dicembre, si erano stabiliti i nuovi orizzonti d'azione in merito alla gestione e difesa dei confini esterni comuni: la necessità era quella di combattere l'immigrazione clandestina e pervenire a un sistema armonizzato attraverso cui concedere l'asilo a chi ne

avesse diritto. In questa sede, quindi, si delinea l'azione comune dell'Unione europea verso la progressiva dissoluzione dei confini interni e il rafforzamento, se non addirittura costruendo una fortezza, di quelli esterni. L'armonizzazione sopra menzionata viene ribadita anche in occasione del Consiglio europeo di Strasburgo del 1989 dove viene definitivamente dichiarato l'obiettivo di armonizzare le politiche nazionali in materia di diritto d'asilo.

Questa necessità è accentuata dall'elaborazione dell'Accordo di Schengen nel 1985 confluito poi nella Convenzione di applicazione dello stesso firmata il 19 giugno 1990 tra i cinque Paesi fondatori¹⁹. Firmata successivamente dagli altri Stati membri, essa prevede invece la progressiva abolizione delle frontiere interne ai Paesi membri al fine di pervenire alla libera circolazione di beni, capitali e persone, inclusi i cittadini extracomunitari. Sebbene l'istituzione della libera circolazione tocchi solo marginalmente l'istituzione dell'asilo, essa ha ricoperto un ruolo fondamentale nella progressiva crescita di consapevolezza in seno ai capi di Stato dell'Ue della necessità di creare un sistema comune d'asilo e di controllo dei confini per garantire maggiore sicurezza interna.

È in realtà con la Convenzione di Dublino che si dà inizio alla progressiva comunitarizzazione del diritto europeo in materia di asilo e di gestione dell'immigrazione. Firmata a Dublino nel giugno del 1990 ed entrata in vigore sette anni dopo, nel 1997, essa definisce lo Stato dell'area Schengen competente a esaminare la domanda di asilo del richiedente individuandolo nello Stato di primo ingresso del richiedente. Tale sistema è stato adottato da una parte al fine di garantire la presa in carico dell'esame della richiesta da parte di uno Stato, e dall'altra per evitare il fenomeno dell'*asylum shopping*, ossia della presentazione della domanda d'asilo a più Stati contemporaneamente. Se un accordo di tale portata rappresenta una tappa fondamentale per l'agire comune degli Stati membri dell'Ue nei confronti delle politiche d'asilo e per l'impegno assunto in sede convenzionale nei confronti dell'esame delle domande, al contempo esso evidenzia il disequilibrio geografico di tale sistema. La gestione del flusso più ingente di richiedenti asilo è infatti, secondo tale accordo, in capo agli Stati di

¹⁹ Francia, Belgio, Olanda, Lussemburgo, Germania

frontiera. Proprio questa debolezza porterà negli anni a numerose modifiche del presente trattato.

Tappa finale di questo percorso di cooperazione intergovernativa sono la firma e l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht²⁰ che, a partire dal 1993, inserisce ufficialmente tra le attività dell'Unione la cooperazione tra gli Stati membri in materia di asilo. Appartenente ancora al terzo pilastro, il diritto d'asilo viene trattato nel Titolo VI afferente alla "cooperazione in materia di giustizia e di affari interni"²¹ e viene inserito tra i settori di interesse comune per l'Unione. Oltre a rientrare tra le materie di competenza collegiale, al diritto d'asilo viene anche dedicata la Dichiarazione n. 31 che individua come obiettivo fondamentale l'armonizzazione "di alcuni aspetti" di tale politica attraverso una progressiva e collettiva armonizzazione a partire dal 1993. Con il Trattato di Maastricht il diritto d'asilo assume una dimensione fondamentale e diventa elemento strutturale all'interno della programmazione politica dell'Unione. Elemento che, a partire dal Trattato di Amsterdam diventerà oggetto di politiche comuni e non più intergovernative.

2.2.3. Dal Trattato di Amsterdam al Sistema comune di asilo: la comunitarizzazione del sistema d'asilo nell'Unione europea

Con il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999 ha inizio il percorso di comunitarizzazione del diritto d'asilo all'interno dell'Unione europea. La materia, infatti, cessa di essere ricompresa nel Terzo Pilastro di natura intergovernativa, ma viene inclusa nel Primo che invece concerne tutti gli ambiti di vecchia, nuova o auspicata comunitarizzazione. Nel nuovo trattato, all'articolo 63²², vengono quindi approfondite le tematiche di gestione comune dei richiedenti asilo, pervenendo, soprattutto, a due risultati importanti per la cui attuazione l'Unione ha un arco di tempo di cinque anni: l'elaborazione del concetto di *burden-sharing* volto ad ammorbidire la rigida attribuzione dettata dalla Convenzione di Dublino e la creazione di un nuovo

²⁰ Approvato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993

²¹ Unione europea, Trattato di Amsterdam, 11997D/TXT, 1997

²² Art. 63 del Trattato CE, all'interno del Titolo IV "Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone"

statuto giuridico di protezione denominato “protezione temporanea”. Nel ricostruire l’evoluzione normativa del diritto d’asilo in Unione Europea, il ruolo ricoperto dal Trattato di Amsterdam è fondamentale: con l’inserimento della materia nel Primo Pilastro rende la sua gestione di natura sovranazionale, permettendo quindi alle istituzioni comunitarie di intervenire attraverso gli strumenti giuridici vincolanti di loro competenza. Da una prospettiva intergovernativa che lasciava ancora ampio margine ai singoli Stati si perviene a una dimensione, sebbene ancora in via di definizione, comunitaria in grado di incidere profondamente nelle politiche dei singoli Stati.

Pur distinguendo tra adozioni di strumenti vincolanti per gli Stati e, invece, definizioni di linee di indirizzo e obiettivi comuni, il Consiglio europeo di Tampere, rientrando in questa seconda categoria di atti, rappresenta una tappa fondamentale nel percorso di creazione del CEAS. Esso si è svolto tra il 15 e il 16 ottobre del 1999 con l’obiettivo di discutere sulla “creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell’Unione Europea”²³ sulla base delle indicazioni e degli obiettivi presenti nel Trattato di Amsterdam. È importante sottolineare come, in un periodo storico caratterizzato, per l’Unione, dalla creazione e implementazione dell’area Schengen con il conseguente indebolimento dei controlli interni, la difesa dei confini esterni, e quindi anche la questione migratoria, ricoprano un ruolo essenziale e rappresentino una linea di sviluppo imprescindibile. Proprio per questo i lavori conclusivi del Consiglio evidenziano non solo la necessità di un’applicazione rigorosa della Convenzione di Ginevra del 1951 ma, soprattutto, l’importanza di pervenire all’elaborazione di un vero e proprio sistema comune di asilo attraverso una progressiva armonizzazione delle politiche interne dei singoli Stati. A sostegno di questo rinnovato bisogno, in occasione di questo Consiglio viene elaborata l’istituzione (avvenuta poi con decisione del Consiglio dell’Unione europea n. 596/2000) del Fondo europeo per i rifugiati il quale sarà fondamentale nella concreta realizzazione di una politica comune d’asilo fra gli Stati. La comunitarizzazione da auspicio è diventata necessità.

²³ Consiglio europeo di Tampere, Conclusioni della Presidenza, sez. Introduzione

A partire dal Consiglio di Tampere e dagli obiettivi fissati al fine di creare il Sistema europeo comune di asilo, tra il 1999 e il 2005 vengono approvati i primi e fondamentali strumenti comunitari in merito alla gestione e alla garanzia del diritto d'asilo nell'Unione, da inquadrare come fondamenta del CEAS. Gli strumenti normativi sono in totale cinque e si riferiscono ciascuno a un settore specifico del processo d'asilo: la determinazione dello Stato responsabile delle domande d'asilo; le norme minime per la concessione di una protezione temporanea; i criteri di attribuzione dello status di rifugiato o di titolare di protezione straordinaria; le procedure da applicare per il riconoscimento e la revoca di tale status. Essi sono quindi rivolti alla definizione e armonizzazione comunitarie delle azioni statali in materia d'asilo. Nello specifico, con il Regolamento del Consiglio dell'UE (CE) n. 343/2003, conosciuto anche come Dublino II, viene riformato e inserito a pieno titolo nel diritto dell'Unione il sistema di Dublino regolante i principi di attribuzione dello Stato competente a esaminare la domanda d'asilo di un cittadino di un Paese terzo. Come evidenziato da Petrović (2016), nonostante esso tuteli maggiormente l'unità familiare e il ricongiungimento familiare, il nuovo sistema presenta un complessivo alleggerimento dei criteri di individuazione dello Stato competente e delle tutele del richiedente stesso a cui non è più garantito l'esame effettivo della domanda²⁴. Accanto al Sistema di Dublino, pietra angolare della gestione delle domande di asilo in Unione europea, la Direttiva 2001/55/CE regola la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati. La protezione temporanea qui prevista, è un istituto giuridico specifico dell'Unione europea e, all'articolo 2 sezione a viene così definita:

«La procedura di carattere eccezionale che garantisce, nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono rientrare nel loro paese d'origine, una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, in particolare qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo

²⁴ Per un'analisi più dettagliata vedere Petrović, N. (2016), *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia*, Franco Angeli, Milano, pp. 87-89

corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione;»²⁵

La protezione temporanea, la quale può essere accordata per un anno con la possibilità di proroga a un massimo di due, viene quindi concessa a livello comunitario con decisione del Consiglio dell'Ue solo in casi di afflusso eccezionale. Tale Direttiva ha visto applicazione, tramite la Decisione (UE) 2022/382 nel 2022 con la concessione di protezione temporanea da parte degli Stati dell'Unione alle persone ucraine in fuga dalla guerra. Con la Direttiva 2003/9/CE (sostituita nel 2013 dalla Direttiva 2013/33/UE) vengono invece stabilite le “norme minime di accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri” nel tentativo di uniformare le garanzie materiali e non a tutela delle persone che hanno fatto domanda d'asilo. Con la Direttiva del 2013, adattata ai cambiamenti avvenuti e sulla base della prassi applicativa della direttiva precedente, vengono modificate soprattutto le disposizioni relative a: il trattenimento di richiedenti asilo che viene maggiormente regolamentato e limitato; le persone vulnerabili, con un ampliamento delle categorie ritenute tali; il trattamento dei minori e dei minori non accompagnati le cui tutele sono trattate con più precisione. La Direttiva 2004/83/CE, sostituita poi dalla Direttiva 2011/95/UE, stabilisce le norme (minime) in materia di attribuzione dello status di rifugiato o di “persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale” disciplinando i criteri di attribuzione nonché le norme minime derivanti da tale qualifica, al fine di armonizzare il più possibile le procedure seguite dai singoli Stati membri. Infine, ultimo strumento normativo di questa prima fase di comunitarizzazione, è la Direttiva 2005/85 CE riguardante le norme procedurali seguite dai singoli Stati nel riconoscimento o nella revoca dello status di rifugiato. Nello specifico, le garanzie riguardano soprattutto le modalità di recepimento della domanda e le tutele che ne conseguono in merito a permanenza nello Stato in cui si è presentata la domanda, di supporto legale, di diritto a un interprete o mediatore culturale, oltre alle indicazioni procedurali destinate ai singoli Stati e agli organi preposti.

A questa prima fase di standardizzazione minima della normativa comunitaria in materia d'asilo ne è seguita una seconda volta a raggiungere

²⁵ Direttiva 2011/55/CE, art. 2 (a)

concretamente, all'interno del percorso tracciato a Tampere, l'obiettivo di effettiva creazione del CEAS. Essa si è composta non solo di atti normativi di natura vincolante ma anche di strumenti non vincolanti volti ad armonizzare, indirizzare e sintetizzare le aspirazioni e gli obiettivi comunitari in materia. Questa seconda fase di programmazione comune può essere quindi analizzata attraverso le dichiarazioni programmatiche elaborate dagli organi dell'Unione e dai risultati normativi ottenuti nel tentativo di rispettare le tappe prefissate. Fondamentale a livello di programmazione è a tal proposito il Programma dell'Aia²⁶, adottato in sede di Consiglio europeo nel novembre del 2004, il quale, riportando nel titolo il fine di pervenire al "Rafforzamento della libertà, della giustizia e della sicurezza nell'Unione europea", mira a chiarire le tappe e i valori fondamentali su cui costruire il Sistema europeo comune di asilo nel quinquennio 2005-2010. Comprendendo la strutturalità del fenomeno migratorio in Europa, attraverso questo programma vengono invitati gli Stati ad attuare pienamente la prima fase illustrata al Consiglio di Tampere, recependo nel diritto interno le direttive UE. Se, dunque, già a partire dal 2004 si delinea ulteriormente la necessità, percepita collettivamente, di attuare una politica comune, è con il Piano strategico sull'asilo che la Commissione europea, nel 2008, comunica a Parlamento europeo, Consiglio, Comitato economico e sociale europeo e Comitato delle regioni le tappe concrete per la realizzazione della seconda fase di comunitarizzazione. Tale piano è preceduto dal Libro verde²⁷ sul "Futuro regime europeo comune in materia di asilo" che viene elaborato dalla Commissione per delineare i nuovi obiettivi poi ulteriormente sviluppati. Pur non essendo un documento vincolante, esso è essenziale nell'evidenziare le differenze procedurali perduranti nelle pratiche nazionali dei singoli Stati e nel plasmare le successive elaborazioni normative in sede comunitaria. Sempre nel 2008 e sulla scorta della comunicazione della Commissione, viene infine adottato dal Consiglio

²⁶ 2005/C 53/01

²⁷ I libri verdi sono "documenti pubblicati dalla Commissione europea al fine di stimolare la discussione a livello europeo su un tema particolare. Essi invitano le parti interessate (enti e individui) a partecipare a un processo di consultazione e di dibattito sulla base delle proposte presentate. Talvolta i libri verdi danno origine a sviluppi legislativi che vengono poi presentati nei libri bianchi" dal glossario dell'Unione europea al sito <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/green-paper.html#:~:text=I%20libri%20verdi%20sono%20documenti,sulla%20base%20delle%20proposte%20presentate> (data di ultima consultazione: 10 ottobre 2024)

dell'Unione europea, e quindi dai Capi di Stato e/o di governo dei 27 Paesi membri, il “Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo” che rappresenta la base delle successive politiche. Fondamentale in tal senso sono i cinque obiettivi delineati all'interno di esso: organizzare l'immigrazione legale; combattere l'immigrazione clandestina; rafforzare l'efficacia dei controlli alle frontiere; costruire un'Europa dell'asilo; creare un partenariato globale con i Paesi di origine e di transito²⁸. La realizzazione di questi obiettivi dovrebbe avvenire all'interno del percorso tracciato dal Programma dell'Aia e proseguire anche dopo, con quello che sarà il Programma di Stoccolma, elaborato per il quinquennio 2010-2015. Snodo fondamentale nello sviluppo di un sistema comune di asilo è rappresentato dalla firma e dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona²⁹ il quale apporta rilevanti modifiche al TUE e al TFUE. Il Trattato, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, comporta delle modifiche anche sul piano del sistema asilo. Ai sensi dell'articolo 78 del Trattato sul Funzionamento dell'unione Europea, infatti, viene fatto riferimento a una “politica comune” in materia di asilo e di protezione, diversamente a prima (agli articoli 63 e 64 del Trattato CE) in cui il riferimento era alle singole misure. A concretizzazione di tale espressione, nel secondo paragrafo del presente articolo vengono delineate le basi giuridiche del nuovo sistema le quali saranno adottate secondo procedura legislativa ordinaria dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Con l'articolo 78 del TFUE si perviene dunque alla massima cristallizzazione dell'obiettivo di creazione del Sistema europeo comune di asilo, obiettivo cui si tenderà di pervenire lungo le nuove linee e tappe tracciate dal Programma di Stoccolma approvato dal Consiglio europeo nel dicembre del 2009. Recante il titolo “Verso un'Europa dei cittadini, in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia”³⁰, al punto 6 denominato “Un'Europa all'insegna della responsabilità, della solidarietà e del partenariato in materia di migrazione e asilo” viene ribadita la necessità di costruire una politica *concertata* in materia. Nello specifico, oltre a ribadire i punti evidenziati dal Patto strategico dell'anno prima, esso prevede la revisione della normativa comunitaria emanata tra il 2000 al 2005 al fine di armonizzarla e

²⁸ Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, Consiglio dell'Unione europea, 24 settembre 2008

²⁹ 2007/C 306/01

³⁰ 2010/C 115/01

svilupparla ulteriormente in vista della costruzione del CEAS. È importante inoltre menzionare la creazione³¹, nel 2010, dell'Ufficio Europeo di Sostegno per l'Asilo (EASO), situato a Malta e con compiti di supporto agli Stati membri in materia di uniformazione e adattamento del diritto interno alle nuove direttive europee. La nuova generazione di normative che viene adottata dal Parlamento e dal Consiglio Europeo comprende la riforma di vari ambiti relativi alla procedura di asilo e, nello specifico, consiste nell'emanazione: della Direttiva 2013/32/UE, rifusione della precedente e già menzionata Direttiva 2005/85 CE, sulle procedure di asilo; della già menzionata Direttiva 2013/33, rifusione della Direttiva 2003/9/CE, sulle condizioni di accoglienza; della Direttiva 2011/95 sulle norme (non più *minime*) di attribuzione delle qualifiche di rifugiato, anch'essa rifusione della precedente Direttiva 2004/83/CE. Il 26 giugno 2013, con entrata in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo, viene inoltre adottato il Regolamento 604/2013, conosciuto anche come "Dublino III", sui criteri di attribuzione dello Stato competente a esaminare la domanda di asilo. Fondamentale nell'affrontare in maniera concertata la sfida migratoria, questa nuova versione del Regolamento modifica solo in parte il precedente risalente al 2003 mantenendo pressoché inalterato il principio del Paese di primo ingresso. Nonostante maggiori tutele nei confronti dei minori e dei loro interessi, come sottolineato da Petrović (2011, 2016 p. 132), il punto debole e fortemente criticato del sistema Dublino rimane invariato. Interessante è analizzare come, durante la cosiddetta "crisi migratoria" del 2015 esso, proprio perché difficilmente sostenibile per i Paesi di frontiera in caso di ingenti flussi di persone, è stato temporaneamente sospeso con la successiva introduzione di un meccanismo di ricollocazione dei richiedenti asilo dai Paesi maggiormente colpiti (Italia e Grecia) agli altri membri UE, in deroga al Regolamento. Provvedimento rivelatosi fondamentale per gestire i grandi flussi in arrivo nel 2015 e del 2016, esso è stato introdotto inizialmente dall'Agenda europea sulla migrazione (COM 2015/240) elaborata tra il marzo e il maggio del 2015 per fronteggiare la crisi migratoria. Con l'obiettivo di meglio indirizzare la risposta comunitaria e attuare l'Agenda europea viene varato dalla Commissione il Pacchetto Migrazione che ripropone, tra le misure, quella della ricollocazione di

³¹ Ai sensi del Regolamento UE n. 439/2010

richiedenti asilo per Italia e Grecia³². La traduzione di tali provvedimenti in misure vincolanti si è avuta attraverso due Decisioni del Consiglio dell'Unione Europea, rispettivamente la n. 2015/1523 e la n. 2015/1601. Con la crisi migratoria, nonostante il drastico calo di richieste di protezione internazionale già dalla fine del 2016, si è dato inizio a una nuova fase di riflessione e revisione del Regolamento di Dublino III che, nonostante sia stato il più soggetto a modifiche, non appare ancora in grado di rispondere adeguatamente alle necessità comunitarie dell'Unione.

Accanto agli strumenti normativi atti a fornire il quadro comune di riferimento per le procedure di gestione delle domande di asilo e di presa in carico dei richiedenti, a partire dal 2000 l'Unione Europea si è dotata di una serie di sistemi e corpi volti a implementare e affiancare l'attuazione normativa. Tra i più importanti si possono annoverare il Sistema EURODAC³³ per il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo, istituito nel 2000 e attuato a partire dal 2003 a supporto del Regolamento di Dublino e della determinazione dello Stato competente; l'Agenzia europea di guardia di frontiera e costiera (FRONTEX) istituita nel 2004 dal Regolamento (CE) 2007/2004 per affiancare le forze di polizia degli Stati membri nella difesa dei confini esterni dell'area Schengen.

In seguito alla crisi migratoria, in seno all'Unione europea è iniziata una nuova fase di profonda riflessione sul Sistema comune europeo di asilo, al fine di individuarne i punti deboli e riformarlo alla luce delle percepite nuove emergenze. Con l'obiettivo di attuare a pieno regime il CEAS, a partire dal 2016 vengono formulate una serie di proposte in seno alla Commissione e al Consiglio volte a riformare il quadro legislativo di riferimento. Il primo risultato raggiunto è consistito nella trasformazione del già menzionato Ufficio Europeo di Sostegno per l'Asilo nell'Agenzia dell'UE per l'Asilo attraverso il Regolamento UE 2021/2303. Con il rafforzamento delle sue funzioni derivanti dalla trasformazione in agenzia, i compiti principali dell'EUAA consistono nel monitorare e garantire l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione in materia di asilo e di fornire

³² La proposta, dal titolo "Proposta di decisione del Consiglio sulle misure provvisorie di ricollocamento per l'Italia e la Grecia" metterebbe in pratica il meccanismo emergenziale previsto dall'articolo 78, par. 3 del TFUE

³³ Acronimo di European Asylum Dactyloscopie Database istituito dal Regolamento (CE) n. 2725/2000

supporto tecnico agli Stati membri che lo richiedono. Si caratterizza quindi come attore chiave nello sviluppo del CEAS. Gli ultimi e ingenti sviluppi consistono infine nell'approvazione e adozione del Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo il 14 maggio 2024. Con questo nuovo patto, consistente in 10 nuovi strumenti normativi, alcuni dei quali vanno ad abrogare o modificare regolamenti e direttive precedenti, si è pervenuti a una revisione totale del Sistema europeo comune di asilo. I nuovi atti consistono in 9 regolamenti³⁴ e una direttiva³⁵ che troveranno applicazione a partire dall'estate 2026. Tra questi, va sottolineata l'abrogazione del Regolamento di Dublino III (Reg. n. 604/2013) sostituito dal Regolamento (UE) 2024/1351 che, pur mantenendo il principio del Paese di primo ingresso, inserisce lo strumento delle ricollocazioni obbligatorie per alleggerire il carico gravante sui Paesi membri frontalieri secondo i principi di "solidarietà" e di "equa ripartizione delle responsabilità" (articolo 6) . Quello che emerge dal quadro tracciato dai nuovi strumenti adottati è la ricerca di un difficile equilibrio tra un approccio maggiormente securitario, anche in seguito alla crisi migratoria e alle nuove minacce terroristiche, alla gestione dei confini esterni e l'obbligo di garantire la possibilità di richiedere la protezione internazionale. Per fare fronte a ciò, le prospettive aperte dal nuovo patto e gli obiettivi di lungo periodo tracciati sono incentrati soprattutto sui concetti di solidarietà tra Paesi membri e di sicurezza frontiera al fine di pervenire a un rinnovato Sistema Europeo Comune d'Asilo efficiente, sicuro e veloce.

2.3. La protezione internazionale in Italia: il quadro normativo a partire dalla Legge Martelli

In Italia lo sviluppo di una legislazione organica in materia di immigrazione e di protezione internazionale si è rivelato tardivo e spesso incalzato da fenomeni emergenziali. Nello sviluppare una breve rassegna dei principali strumenti normativi elaborati nel corso degli anni, soprattutto a partire dagli anni Novanta, è

³⁴ Rispettivamente: Regolamento (UE) 2024/1346; Regolamento (UE) 2024/1347; Regolamento (UE) 2024/1348; Regolamento (UE) 2024/1349; Regolamento (UE) 2024/1350; Regolamento (UE) 2024/1351; Regolamento (UE) 2024/1352; Regolamento (UE) 2024/1356; Regolamento (UE) 2024/1358; Regolamento (UE) 2024/1359.

³⁵ Direttiva UE 2024/1346 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale

necessario iniziare analizzando brevemente il testo della Costituzione italiana, e in particolare l'articolo 10, affiancandolo all'applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951 (e del Protocollo di New York). Si passerà poi ad analizzare primariamente le leggi ordinarie raccolte nel Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, accostandole però all'analisi delle disposizioni emergenziali e temporanee emanate per affrontare i grandi flussi di richiedenti asilo nel corso degli ultimi cinquant'anni. Oltre alle leggi ordinarie, verranno ovviamente menzionati anche gli ultimi decreti elaborati in materia e poi convertiti in legge.

2.3.1. Alle fondamenta dell'accoglienza in Italia: la Costituzione italiana e l'applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951

Consapevole dell'importanza di includere il fenomeno dell'asilo e della sua richiesta all'interno del testo costituzionale, l'Assemblea costituente incluse la protezione internazionale tra i Principi fondamentali. La condizione dello straniero all'interno della Costituzione italiana viene infatti trattata all'articolo 10, il quale recita:

«L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

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.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici».

È al comma 3 che viene delineato il diritto d'asilo costituzionalmente previsto e vengono fornite le condizioni giuridiche per il suo riconoscimento. Nonostante l'articolo sia parte dei Principi fondamentali con la conseguente discussione in merito alla sua diretta applicabilità, la norma contenuta al comma 3 è stata ritenuta

dalla dottrina e dalla giurisprudenza³⁶ immediatamente precettiva. Da ciò deriva la possibilità di riconoscere il diritto d'asilo direttamente dalla Costituzione, senza la necessità di norme più specifiche, e secondo una definizione più ampia rispetto a quella contenuta nella Convenzione di Ginevra del 1951. Non è riconosciuto titolare d'asilo il solo straniero vittima di persecuzione, ma colui al quale non siano riconosciute le "libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana". Il diritto d'asilo dalla Costituzione italiana viene quindi riconosciuto sulla base di una "oggettiva mancanza di libertà democratiche nel Paese di provenienza" (Di Muro, 2023)

Per quanto riguarda invece la Convenzione di Ginevra del 1951, essa trova applicazione in Italia attraverso la legge di autorizzazione alla ratifica n. 722/1954 con l'adozione della già menzionata riserva geografica che limita il riconoscimento dello status di rifugiato ai soli cittadini di provenienza europea. Tale riserva, ufficialmente abolita nel 1989, subirà comunque delle deroghe nella sua applicazione in occasioni di situazioni altamente emergenziali. Come evidenziato in precedenza, e differentemente dalla protezione concessa sulla base dell'art.10.3 della Costituzione, lo status di rifugiato viene riconosciuto sulla base del "fondato timore che lo straniero potrebbe subire nel proprio Paese una persecuzione in atto o temuta, personale e diretta" (*id.*).

All'interno di questo quadro normativo, prima dell'emanazione del decreto-legge n. 416/1989 (e della sua conversione nella legge n. 39/1990), la procedura di ottenimento dello status di rifugiato poteva essere di due tipi: *de iure* o *de facto*. Lo status di rifugiato *de iure* veniva associato ai soggetti ai quali si applicava integralmente la Convenzione di Ginevra e la disciplina da essa disposta e, dunque, alle sole persone di origine europea. All'interno dei rifugiati *de facto* (o "sotto mandato dell'ACNUR"³⁷) rientravano invece le persone provenienti da Paesi extraeuropei, in transito in Italia ma diretti in altri Paesi, rifugiati già riconosciuti da un altro Paese o temporaneamente presenti in Italia sulla base della possibilità di richiedere la protezione dell'Alto Commissariato della Nazioni Unite per i Rifugiati (ora UNHCR). Mentre l'esame della domanda di protezione dei rifugiati "sotto mandato" era svolto dalla Delegazione italiana dell'ACNUR,

³⁶ Secondo la Sentenza della Corte di Cassazione (sentenza Cass. S. U. 26 maggio 1997, n.4674)

³⁷ Come evidenziato da Petrović, 2016 p. 28

l'esame della domanda dei rifugiati *de facto* veniva eseguito dalla Commissione paritetica di eleggibilità (CPE), istituita nel 1952 e composta sia da funzionari del Ministero degli Affari Esteri e dell'Interno che dalla delegazione dell'ACNUR. Sulla base di queste due differenti procedure di riconoscimento dello status di rifugiato, dal 1952 al 1989 in Italia sono state presentate 188.188 domande d'asilo (Hein, 2010). Secondo altre stime approssimative (Ferrari, 1996) METTI NOTA, nello stessa fascia temporale considerata, le domande presentate sono state 122.362, con meno del 4% di queste provenienti da cittadini extraeuropei.

2.3.2. Verso una legislazione organica: dalla legge Martelli alla fine degli anni Novanta

Come visto in precedenza, con l'aumento dei flussi di persone in arrivo e il veloce sviluppo in chiave comunitaria dell'Unione europea, si rendeva necessario per l'Italia dotarsi di strumenti normativi specifici per quanto concerne il diritto d'asilo. Approvato seguendo una procedura d'urgenza a causa dell'assassinio di Jerry Masslo e le proteste che ne seguirono, il decreto legge n. 416 del 30 dicembre 1989 rappresenta la prima elaborazione normativa in materia di asilo. Viene poi convertito poi nella legge n. 39 del 28 febbraio 1990 che stabilisce le “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”.

Lo status di rifugiato, e il suo riconoscimento, è disciplinato dall'articolo 1 della presente legge, recante il titolo di “rifugiati”. Ai sensi dell'articolo 1 comma 1 viene eliminata la riserva territoriale apposta alla Convenzione di Ginevra del 1951 e al Protocollo di New York del 1967. Data la fine della riserva territoriale, all'articolo 3 viene disciplinata la possibilità per i “rifugiati sotto mandato” di fare domanda di riconoscimento dello status di rifugiato direttamente al Ministero dell'Interno. All'articolo 1 comma 4 vengono invece elencate le cause ostative all'ingresso di un cittadino straniero che: abbia già lo status di rifugiato riconosciuto da un altro Stato; provenga da un Paese terzo parte della Convenzione di Ginevra ma a cui non ha fatto domanda di riconoscimento dello status; si trovi nelle condizioni previste dall'articolo 1 paragrafo F della

Convenzione di Ginevra³⁸; abbia ricevuto una condanna in Italia o risulti comunque essere pericoloso per la sicurezza e il mantenimento dell'ordine pubblico. La presentazione della domanda di asilo deve essere fatta alla polizia di frontiera, come indicato dal comma 5 del medesimo articolo. La presentazione e l'esame delle domande verranno poi demandate alla Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato istituita, a sostituzione della Commissione paritetica di eleggibilità, con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 136 del 15 maggio 1991. Il comma 2 dell'articolo 1 prevede infatti il riordinamento di organi e procedure di esame delle domande al fine di applicare effettivamente le presenti disposizioni di legge. Per quanto concerne l'assistenza materiale ai richiedenti asilo, viene previsto un contributo di prima assistenza per un periodo massimo di 45 giorni stabilito dal Ministero dell'Interno ai sensi dell'articolo 1 comma 7. Tale contributo va corrisposto solamente a coloro che risultano privi di mezzi di sussistenza o di ospitalità.

È possibile notare come, nonostante il risultato positivo rappresentato dall'elaborazione del primo strumento normativo disciplinante lo status di rifugiato, esso sia carente dal punto di vista della tutela assistenziale in sede di accoglienza e integrazione. Inoltre, la somma di denaro corrisposta dal Ministero dell'Interno si rivela presto insufficiente, soprattutto a fronte dei lunghi tempi di attesa per l'esame della domanda. Non è inoltre prevista l'organizzazione e costruzione di strutture deputate all'accoglienza delle persone che hanno fatto domanda di asilo.

Queste criticità emergono chiaramente con i flussi in arrivo straordinari che l'Italia si trova a dover accogliere. Risulta interessante, infatti, notare come la gestione delle emergenze albanese, somala, dell'Ex-Jugoslavia e kosovara sia stata demandata a dispositivi emergenziali e temporanei e non affrontata secondo le disposizioni previste dalla legge Martelli. Per affrontare, tra il 1991 e il 1999, le migliaia di richieste di asilo è infatti stato riconosciuto uno "status umanitario"

³⁸ Secondo il presente comma: "Le disposizioni della presente Convenzione non sono applicabili alle persone, di cui vi sia serio motivo di sospettare che: a) hanno commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, nel senso degli strumenti internazionali contenenti disposizioni relative a siffatti crimini; b) hanno commesso un crimine grave di diritto comune fuori del paese ospitante prima di essere ammesse come rifugiati; c) si sono rese colpevoli di atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite".

sulla cui base si è concessa la protezione, soprattutto nei casi in cui i criteri previsti dalla Convenzione di Ginevra non erano rispettati. Ad esempio, a fronte dell'emergenza rappresentata dall'arrivo degli sfollati dall'ex Jugoslavia viene accordato un particolare permesso di soggiorno per motivi umanitari. Esso, inizialmente previsto della durata di tre mesi viene esteso a un anno dal decreto legge n. 350/1992 (convertito poi nella legge n. 390/1992 disciplinante gli "Interventi straordinari di carattere umanitario a favore degli sfollati delle Repubbliche sorte nei territori della ex Jugoslavia"). La cessazione dello status umanitario è stata decretata tramite Ordinanza nell'agosto del 1998. La concreta gestione dell'accoglienza e dell'assistenza viene però in gran parte delegata al privato sociale in mancanza di strutture sufficienti e adatte ad accogliere grandi numeri: è in questi anni che sbocciano le prime esperienze che si riveleranno le fondamenta per il futuro sistema italiano.

Accanto alla necessità di far fronte, con misure eccezionali, a queste emergenze, nella seconda metà degli anni Novanta, sulla scorta delle lacune della legge Martelli e della consapevolezza in merito alla mancata regolazione di alcuni aspetti fondamentali legati allo status dei cittadini stranieri in Italia e al processo di asilo, sono stati emanati ulteriori strumenti normativi. La novità maggiore è rappresentata dall'inclusione di tutti i provvedimenti disciplinanti la materia all'interno di un testo unico. Procedendo però con ordine, tra gli sviluppi normativi della seconda metà degli anni Novanta sono da annoverare: la legge Puglia del 1995 e la legge Turco-Napolitano del 1998 poi confluita nel menzionato Testo Unico. La legge n. 563/1995 di conversione del decreto legge n. 451/1995, anche conosciuta come "legge Puglia" disciplina la gestione emergenziale dei richiedenti asilo presenti sulle coste pugliesi: ai sensi dell'articolo 2 è infatti previsto che sul territorio vengano istituiti tre centri dislocati per garantire una prima assistenza ai "gruppi di stranieri privi di ogni mezzo di sostentamento e in attesa di identificazione o espulsione"³⁹. Nonostante abbia un ambito di applicazione regionale, questa legge rappresenta la base normativa su cui verranno poi elaborate e costituite le successive strutture ed esperienze di accoglienza. Analizzando invece la legge n. 40/98, conosciuta anche

³⁹ Art. 1 comma 1 della legge n. 563/1995

come legge Turco-Napolitano, essa tratta solo lateralmente la materia dell'asilo e dei richiedenti asilo. Come descritto da Petrović (2011, 2016, pp. 54-55), infatti, la normativa sull'asilo non viene volutamente modificata, nonostante l'intento di pervenire a una legislazione organica in materia di immigrazione, con l'ambizione governativa di elaborare successivamente "un apposito disegno di legge in materia" (*id.*) che però non è mai stato approvato. Come anticipato, essa, assieme alle norme ancora vigenti e compatibili per contenuto del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (R. D. n.773/1931), alla legge n. 943/1986 in materia di collocamento e trattamento dei lavoratori extracomunitari e a contrasto dell'immigrazione clandestina e all'articolo 3 comma 13 della legge n. 335/1995, viene fatta confluire nel "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" del 1998. Emanato con decreto legislativo del 25 luglio 1998 n. 286, esso viene convertito in legge dalla legge 6 marzo 1998 n. 40. Pur non trattando nello specifico il diritto d'asilo, in esso vengono disciplinati tre importanti aspetti a questo correlati: all'articolo 19 viene confermato il principio, recante valore di *ius cogens* a livello internazionale, di *non-refoulement*⁴⁰; ai sensi dell'articolo 20 viene infatti introdotta la "protezione temporanea" riconoscibile da parte del Presidente della Repubblica in caso di eventi eccezionali; l'articolo 40 disciplina invece la predisposizione di centri di accoglienza volti ad ospitare "stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza". Ai sensi del medesimo articolo vengono inoltre riconosciuti il diritto, per i cittadini stranieri extraeuropei e regolarmente soggiornanti sul territorio italiano, a intraprendere percorsi di integrazione sociale e, soprattutto, sono delineati i primi tratti caratteristici dei centri di accoglienza. L'articolo 40 commi 3 e 4, base giuridica per la costruzione di reti di accoglienza, recita infatti:

⁴⁰ Ai sensi dell'articolo 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 esso consiste nel fatto che "Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche"

«4. I centri di accoglienza sono finalizzati a rendere autosufficienti gli stranieri ivi ospitati nel più breve tempo possibile. I centri di accoglienza provvedono, ove possibile, ai servizi sociali e culturali idonei a favorire l'autonomia e l'inserimento sociale degli ospiti. Ogni regione determina i requisiti gestionali e strutturali dei centri e consente convenzioni con enti privati e finanziamenti.

3. Per centri di accoglienza si intendono le strutture alloggiative che, anche gratuitamente, provvedono alle immediate esigenze alloggiative ed alimentari, nonché, ove possibile, all'offerta di occasioni di apprendimento della lingua italiana, di formazione professionale, di scambi culturali con la popolazione italiana, e all'assistenza socio-sanitaria degli stranieri impossibilitati a provvedervi autonomamente per il tempo strettamente necessario al raggiungimento dell'autonomia personale per le esigenze di vitto e alloggio nel territorio in cui vive lo straniero».

Si possono già evidenziare i capisaldi su cui alla fine degli anni Novanta si costituirà il sistema italiano di accoglienza (e integrazione): l'obiettivo principale dell'autonomia del beneficiario e l'erogazione di percorsi di apprendimento, sia della lingua che professionale, come motore dell'autonomizzazione. Inoltre, riprendendo il comma 1 del presente articolo, tali centri di accoglienza sono da istituirsi ad opera delle Regioni in collaborazione con le Province, i Comuni e le associazioni e organizzazioni di volontariato. La fondamentale importanza rivestita dalla dimensione locale con la relativa centralità degli attori locali, Comuni e associazioni del privato sociale, emergono di già. Alle persone richiedenti asilo o a cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato possono essere infine applicate altre norme presenti nel Testo Unico e sviluppate ulteriormente dalle norme di attuazione dello stesso contenute dal decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999. Tra esse si possono annoverare le norme relative ai diritti e doveri del cittadino straniero, all'ingresso e al soggiorno dello straniero, al divieto di espulsione e respingimento, alla protezione umanitaria e all'espulsione. Nonostante quindi il Testo Unico non sia primariamente volto a disciplinare il diritto d'asilo, in quanto stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio, anche ai

rifugiati e ai richiedenti asilo possono essere applicate alcune norme in esso contenute.

2.3.3. La legge Bossi-Fini e l'istituzionalizzazione di un primo e compiuto sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati

Tra la seconda metà degli anni Novanta e i primi quindici anni del 2000 la dimensione europea ha delineato il quadro normativo italiano in materia di asilo e di accoglienza. Se, infatti, il Testo Unico del 1998 non affronta nello specifico la condizione giuridica dei rifugiati e dei richiedenti asilo, pratiche e standard comuni vengono raggiunti soprattutto tramite il recepimento delle direttive dell'Unione Europea e l'attuazione dei regolamenti.

Dal punto di vista dell'evoluzione normativa italiana, al fine di adattare alle nuove e modificate condizioni storico-sociali le misure relative all'asilo e di istituzionalizzare le iniziative spontanee di accoglienza sviluppatesi alla fine degli anni Novanta, nel 2002 viene emanata la legge n. 189/2002 di "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e asilo". Questa legge, conosciuta anche come "legge Bossi-Fini", modifica sensibilmente le disposizioni della precedente Turco-Napolitano e rivisita l'articolo 1 della legge Martelli. Integrata dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 303/2004 recante il "Regolamento di attuazione delle procedure per il riconoscimento dello *status* di rifugiato", essa disciplina più dettagliatamente, modificandola, la procedura di esame e riconoscimento dello status di rifugiato e istituisce il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR).

Le maggiori novità apportate dal punto di vista della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato sono da rinvenirsi all'articolo 32, a modifica dell'articolo 1 della legge Martelli, ai sensi del quale vengono istituite e disciplinate rispettivamente: una doppia procedura di asilo; nuove Commissioni territoriali; i Centri di Identificazione e il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. La doppia procedura d'asilo, la quale subirà ulteriori modifiche con il recepimento della direttiva Direttiva 2005/85/CE, prevede la distinzione tra: procedura ordinaria destinata a tutti i richiedenti asilo che non hanno obbligo di trattenimento e procedura semplificata da applicarsi ai richiedenti asilo che, ai

sensi dell'articolo 1-ter contenuto nell'articolo 32 comma 1, devono essere trattenuti nei Centri di identificazione e permanenza temporanea (istituiti dalla medesima legge). Al fine di esaminare più agevolmente e velocemente le domande vengono istituite sette Commissioni territoriali presso le Prefetture nelle città di Gorizia, Milano, Roma, Foggia, Siracusa, Crotone e Trapani mentre la Commissione centrale viene trasformata in Commissione nazionale per il diritto di asilo con compiti di indirizzo e coordinamento, raccolta dati statistici, formazione e revoca degli status. Infine, per quanto concerne gli aspetti assistenziali normati dalla nuova legge, come anticipato vengono istituiti i CID e lo SPRAR che hanno caratteristiche e finalità diametralmente opposte. I Centri di identificazione si configurano come strutture ricettive in cui sono trattenuti, obbligatoriamente o facoltativamente a seconda dei casi, i richiedenti asilo per il tempo necessario a esaminare la domanda e comportano una limitazione alla loro libertà personale. L'istituzione del Sistema di protezione dei richiedenti asilo e rifugiati ai sensi dell'articolo 32-sexies di modifica l'articolo 1 della legge Martelli, rappresenta un'enorme evoluzione per quanto riguarda il sistema d'accoglienza italiano. Forte dell'esperienza di cooperazione tra livello locale e livello ministeriale di Azione Comune e del Piano nazionale asilo, con la legge Bossi-Fini si perviene alla realizzazione di una rete di servizi locali di accoglienza e integrazione per richiedenti asilo e rifugiati. Nello specifico, ai sensi dell'articolo 32-septies, viene costituito il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo presso il Ministero dell'Interno a sostegno degli enti locali che partecipano alla rete e viene inoltre prevista l'istituzione del Servizio centrale a fini di coordinamento, supporto e monitoraggio degli enti locali.

Con la legge Bossi-Fini l'Italia dell'accoglienza comincia quindi a prendere forma, anche se il nuovo sistema delineato presenta ancora delle lacune. In un contesto di rapida evoluzione del sistema comune d'asilo, parte di queste lacune saranno colmate dai decreti di recepimento delle direttive europee. Elemento positivo di tale evoluzione va però individuato nel fatto che le iniziative autonome e virtuose dell'associazionismo locale di fine anni Novanta siano diventate punto di riferimento essenziale per la strutturazione del nuovo SPRAR.

2.3.4. Verso uno standard comune europeo: i decreti di recepimento delle direttive europee e gli ultimi sviluppi normativi italiani

In seguito alle modifiche apportate alla normativa precedente dalla legge Bossi-Fini, i cambiamenti più importanti sono da ricondursi all'adattamento nazionale alle direttive europee elaborate all'interno del progetto di creazione del Sistema europeo comune di asilo. In tempi più recenti, rispettivamente nel 2018 e nel 2023, sono stati infine emanati due decreti legge poi convertiti in legge che hanno parzialmente modificato la procedura di riconoscimento della protezione internazionale e delle garanzie ad essa connesse.

Per quanto riguarda l'influenza della dimensione dell'Unione europea, ruolo fondamentale nel plasmare le politiche di accoglienza italiane hanno giocato soprattutto la direttiva 2004/84/CE relativa alle norme minime di attribuzione dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria e la direttiva 2005/85/CE sulle norme procedurali di riconoscimento e revoca dello status di rifugiato. Con il recepimento della direttiva 2004/84/CE, avvenuto attraverso il decreto legislativo 251/2007, accanto allo status di rifugiato (ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951) viene introdotto quello di "protezione sussidiaria". Tale status viene riconosciuto al cittadino straniero che "non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito dal presente decreto e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese" (articolo 2 comma 1.g). Entrambe le forme di protezione hanno una validità quinquennale. La direttiva 2005/85/CE, recepita attraverso il decreto legislativo n. 25/2008, innova profondamente la procedura di presentazione ed esame della domanda di protezione internazionale⁴¹. Prima di analizzare le modifiche e novità introdotte, è necessario sottolineare che, con il decreto legislativo n. 159/2008, recante modifiche e integrazioni al decreto

⁴¹ Con la presente direttiva all'espressione "domanda d'asilo" viene sostituita "domanda di protezione internazionale" in quanto comprensiva delle due tipologie di istanze di protezione: lo status di rifugiato e lo status di protezione sussidiaria. La prima rimane comunque in uso in alcuni testi normativi.

legislativo n. 25/2008, viene ripristinata la normativa precedente in merito al trattenimento dei richiedenti protezione internazionale. Dall'analisi complessiva e integrata di entrambi i decreti legislativi le maggiori novità che emergono sono: l'abolizione della doppia procedura ordinaria e semplificata di esame della domanda e del trattenimento facoltativo o obbligatorio; l'introduzione del cosiddetto "ricorso sospensivo"⁴²; le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale sono aumentate a dieci. Le maggiori tutele, soprattutto quelle riservate alle persone trattenute nei CARA, CPT e CIE, riconosciute dal precedente decreto legislativo vengono azzerate. Dal punto di vista delle tutele, infatti, con il decreto legislativo concernente le procedure i precedenti Centri di identificazione (CID) erano stati sostituiti dai Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA). Questi ultimi non sono chiusi e permettono l'uscita del richiedente durante le ore diurne, caratterizzandosi come veri e propri centri di prima accoglienza. Il trattenimento con limitazione della libertà personale viene previsto solo in pochi casi, ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo n. 25/2008, e avviene all'interno dei Centri di permanenza temporanea (CPT). Con le modifiche apportate dal decreto legislativo successivo alcune categorie che prima potevano accedere ai Cara vengono invece trattenute nei Cpt. Questi centri, ai sensi del decreto legge n. 13/2017, assumeranno in seguito la denominazione di Centri di Permanenza per il Rimpatrio subendo un forte sviluppo in tempi molto recenti.

A partire dal 2008, l'impianto normativo in materia di protezione internazionale e di accoglienza in Italia assume un carattere pressoché strutturale. Le modifiche apportate riguardano soprattutto il recepimento delle direttive europee e l'organizzazione e lo sviluppo delle diverse tipologie di centri di accoglienza e l'utenza di ciascuno. I capisaldi normativi e costitutivi del sistema italiano di accoglienza e integrazione contenuti nel Testo Unico sull'immigrazione, restano però sostanzialmente invariati. A livello di adattamento alla normativa europea, tra le novità più importanti ci sono da annoverare le modifiche procedurali apportate dal decreto legislativo n. 142/2015

⁴² Consiste nella possibilità di fare ricorso in caso di rigetto della domanda d'asilo e di ottenere nel frattempo la sospensione dell'efficacia del provvedimento di espulsione. Non si applica però al richiedente trattenuto in un CPT o in un CARA

che recepisce le direttive CE 2013/33/UE e 2013/32/UE relative rispettivamente all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e alle norme procedurali comuni concernenti riconoscimento e revoca dello status. Tra le modifiche più rilevanti, alcune sono legate alle garanzie e libertà del richiedente protezione internazionale e altre invece alla procedura di esame. Per quanto concerne le prime, ai sensi dell'articolo 4 comma 1 viene estesa la durata del permesso di soggiorno da tre a sei mesi con possibilità di rinnovo, mentre l'articolo 22 comma 1 dispone la possibilità per i richiedenti asilo di lavorare dopo due mesi dalla presentazione della domanda. Come disciplinato dalle direttive europee, vengono inoltre delineate con maggior precisione e accuratezza, in una dimensione più inclusiva, le categorie considerate vulnerabili e che quindi necessitano di ulteriori tutele nel processo di accoglienza. Per quanto concerne invece la procedura di esame della domanda di protezione internazionale le novità fondamentali sono riconducibili alla più generale organizzazione del sistema di accoglienza in armonia con le direttive europee. Fondamentale in tal senso è l'articolo 8 comma 1 che definisce il sistema di accoglienza come basato sulla "leale collaborazione tra i livelli di governo interessati, secondo le forme di coordinamento nazionale e regionale" evidenziando quindi la natura di governance multilivello che tale sistema sta assumendo, in una dimensione che concilia sovranazionale, nazionale e locale. Importante è infine la strutturazione e differenziazione delle varie fasi dell'accoglienza: agli articoli 8, 9, 11 e 14 vengono rispettivamente sviluppate e regolate le forme di primissima, prima e seconda accoglienza con l'aggiunta di misure di accoglienza "straordinaria". La stratificazione e differenziazione delle diverse forme di accoglienza che viene istituzionalizzata dal presente decreto si è così radicata nel sistema italiano, con ulteriori modifiche di natura emergenziale. Le specifiche forme ed evoluzioni delle strutture di accoglienza verranno ulteriormente presentate e analizzate nel capitolo seguente.

Capitolo III

Accoglienza e integrazione: verso un modello italiano

Dopo aver ripercorso le tappe fondamentali, storiche e normative, del fenomeno migratorio e della sua gestione in Italia, è necessario analizzare più dettagliatamente il sistema di accoglienza e integrazione italiano. Al fine infatti di comprendere il funzionamento dei progetti SAI e, nello specifico, la strutturazione e i punti di forza del Progetto OASI-SAI Santorso, si rende essenziale addentrarsi nel modello italiano di accoglienza che negli ultimi vent'anni è andato progressivamente radicandosi. Per fare questo, a una breve disamina teorica sui differenti modelli di accoglienza e integrazione che sono stati elaborati sulla scorta di differenti esperienze nazionali, seguirà la ricostruzione storica del sistema italiano, a partire dalle prime esperienze *bottom up* per arrivare all'istituzionalizzazione del Sistema SAI. La seconda parte del capitolo sarà infine dedicata alla presentazione e analisi del funzionamento concreto di tale sistema, sulla base dei manuali operativi e delle linee guida fornite dal Servizio Centrale. Verrà analizzato anche il ruolo fondamentale assunto dagli enti locali durante tutto lo sviluppo del modello italiano all'accoglienza. Tali nozioni verranno poi applicate nel capitolo finale per condurre l'analisi dei risultati emersi dalle interviste svolte.

3.1. I modelli di integrazione tradizionali: assimilazionista, multiculturale e del “lavoratore-ospite”

Per comprendere a fondo i caratteri fondamentali di quello che può essere considerato il “modello italiano” di accoglienza e integrazione, è necessario analizzare brevemente i modelli che si sono tradizionalmente affermati nell'ambito di studi migratori. Complici un rapporto con l'immigrazione di più lunga data e una programmazione politica più organica e strutturata, all'interno

degli studi in ambito migratorio, a livello europeo si sono affermati tre modelli principali di gestione e integrazione delle persone migranti che fanno riferimento ai tre principali Paesi per numero di flussi in entrata: quello assimilazionista tipicamente francese, quello multiculturalista da attribuire alla Gran Bretagna e quello del “lavoratore ospite” o di “istituzionalizzazione della precarietà” (Catarci, 2011) associabile alla Germania. A tali modelli sottendono diverse concezioni e concettualizzazione relative alla cittadinanza, all’appartenenza, all’identità nazionale e ai valori fondamentali che reggono la comunità.

Il modello assimilazionista francese si basa sul principio cardine repubblicano dell’uguaglianza a cui segue, altrettanto importante, quello della laicità. Alla dimensione collettiva si impone quella individuale regolata, e limitata, dai valori universali, e universalistici, promossi dalla “cittadinanza francese” cui risultano subordinate eventuali differenze, o rivendicazioni, di natura etnica, culturale o religiosa. Questa prospettiva, dominata dalla centralità dello Stato, della nazione e dei valori da loro emananti, applicata concretamente al processo di integrazione di persone immigrate in Francia presuppone quindi, riprendendo le riflessioni al primo capitolo, un’azione che si caratterizza per essere unilaterale da parte del migrante. La società ricevente, infatti, delineandosi come un gruppo compatto e stabile, fondato su valori laici e universali, appare come un insieme *entro* cui inserirsi senza che si instauri un processo di reciproca trasformazione. Secondo la definizione fornita da Grosso (Feroni e Federico, 2017, p. 71), infatti, l’assimilazione è “un processo sociale di convergenza dei comportamenti, che si realizza in un rapporto asimmetrico tra la società che accoglie e i nuovi venuti”. Le radici storiche di questo modello assimilazionista statalista (Ambrosini, 2012) sono da rintracciarsi nel tentativo francese di ripopolamento avviatosi a partire dal XIX secolo che ha portato all’associazione diretta tra integrazione e assimilazione, in un contesto di immigrazione *orientée à la nationalité* (Feroni e Federico, 2017). Col fine ultimo di trovare e *creare* nuovi cittadini francesi, si sono elaborate politiche di concessione della cittadinanza piuttosto morbide, anche e soprattutto a riconoscimento delle seconde generazioni di immigrati, con il vincolo di sottostare ai valori laici della già menzionata repubblica. Tra i punti deboli di questo approccio all’integrazione, sono da

annoverare la responsabilità, con le relative conseguenze, tutta in capo alla persona migrante di integrarsi e lo scarto effettivo tra cittadinanza e identità francesi. In merito al primo fattore di debolezza, come riportato da Catarci (2011), è utile l'immagine di "migrante dalla doppia essenza" elaborata e fornita da Abdelmalek Sayad a lettura dell'immigrazione algerina in Francia. Questa "doppia essenza", figlia delle politiche assimilazioniste, è radicata in una condizione di parzialità identitaria: non si riconosce più totalmente nel suo contesto di origine ma, nonostante le dichiarazioni, non si sente nemmeno pienamente francese. Il concetto di doppiezza e di radicale insufficienza, se non alterità, identitaria è alla base anche del secondo nodo delle politiche di stampo assimilazionista e dei loro risvolti concreti. Come sottolineato da Grosso (Feroni e Federico, 2017, pp. 74-75) infatti, alla radice delle rivolte delle *banlieues* francesi dei primi anni del 2000, c'era il sentimento di ribellione, di una parte della popolazione con background migratorio, nei confronti di tale modello di adattamento unilaterale. Ai valori e agli obblighi da rispettare in nome della *Nation*, di cui erano cittadini, si è scontrata la realtà di un riconoscimento solo superficiale in un contesto in cui "l'essere formalmente e giuridicamente *francesi* non serve a liberarsi della propria condizione permanente di *immigrati*" (*ibidem*) e il conseguente stato di marginalizzazione ed esclusione sociale. La crisi cui è andato progressivamente incontro tale modello, soprattutto a partire dalla fine degli anni Novanta e l'inizio del Duemila, permette di sottolineare due aspetti importanti: i modelli analitici hanno, per l'appunto, una valenza prettamente teorica, ma subiscono poi il peso dell'applicazione e della realizzazione concrete; esiste una discrepanza tra politiche e modelli nazionali e messa in pratica locale. Come analizzato da Campomori (a cura di Ambrosini, 2012), infatti, se i modelli tradizionali di integrazione si rivelano utili in contesti di macroanalisi, soprattutto se di natura comparativa, essi sono destinati a trasformarsi quando applicati al contesto locale. Prendendo ad analisi il caso di Marsiglia, viene infatti dimostrato come la realtà delle pratiche di integrazione sia molto più sfumata e meno definita di quanto venga presentato a livello teorico: le *agency* locali, all'interno di un sistema di governance multilivello, riescono infatti a imporsi, seguendo anche le

specificità socio-territoriali, e a mettere in pratica politiche più o meno aderenti al modello nazionale.

Considerato dalla dottrina come radicalmente opposto a quello assimilazionista, si colloca il modello multiculturale di cui maggiore esponente è la Gran Bretagna. Le radici del multiculturalismo, o pluralismo, sono da rinvenire nel passato imperiale del regno britannico e dell'autonomia culturale concessa ai popoli sottomessi in cambio dell'adesione e del riconoscimento all'interno del Commonwealth. Questo spazio di autonomia, radicatosi nel corso del XIX secolo non solo tra i differenti gruppi etnico-culturali ma anche nell'identità culturale e politica inglese, si è mantenuto e applicato anche a partire dal secondo dopoguerra per gestire i flussi in arrivo, soprattutto legati ai processi di decolonizzazione. In un'unione sotto un'unica bandiera, il modello multiculturale inglese si distingue quindi per la concezione dello Stato quale "mediatore tra gruppi culturali differenti" (Catorci, 2011, p. 41) secondo i principi del liberalismo "pluralista e associativo" (Feroni e Federico, 2017, p. 11). A questo ruolo mediatore dello Stato si accostano politiche di promozione delle diversità culturali volte al mantenimento delle differenze in un contesto di convivenza non conflittuale, concezione ben enucleata nelle parole del laburista Roy Jenkins, Ministro degli Interni, il quale, come riportato da Martinelli (*ivi*, p. 19), descrisse i valori multiculturati nei seguenti termini "uguali opportunità, accompagnate dalla diversità culturale, ed in un clima di reciproca tolleranza". A differenza del modello assimilazionista francese, quindi, nello spazio pubblico, e anche politico, le differenze permangono in un'ideale dimensione di dialogo entro i confini democratici. Tale modello di integrazione, guidato dal valore del pluralismo democratico, presenta anch'esso dei risvolti negativi i quali, in Gran Bretagna, ne hanno minato il successo. Le fondamenta degli aspetti critici del multiculturalismo britannico poggiano sulla constatazione che esso, se non accompagnato da politiche di concreta integrazione, non garantisce la piena uguaglianza. Come riportato da Catorci (2011), rielaborando l'analisi di Jagdish Gundara, nonostante il dichiarato pluralismo e la relativa sfera di libertà culturale assegnata a ciascun gruppo, nel modello applicato permangono comunque degli standard di natura linguistica e culturale che portano all'esclusione di determinati

gruppi considerati automaticamente *altri*. In un contesto di marginalizzazione e stratificazione “ereditaria” di tale esclusione sociale, il pluralismo britannico viene associato a forti differenziazioni e profonde gerarchizzazioni dell’accesso alle risorse da parte dei diversi gruppi sociali. Evidenziato anche da Martinelli (Feroni e Federico, 2017, p. 20), mancando una vera e propria integrazione, all’interno della società inglese si è andata creando una radicata frammentazione socio-culturale, con pesanti conseguenze politiche, spinta dalla creazione di comunità tra loro separate e non interagenti. Tale modello, quindi, pur sottolineando l’importanza dell’individualità e del patrimonio culturale a difesa di un’omogeneizzazione forzata, non è tanto garante di coesione e integrazione sociale quanto di un mero accostamento di gruppi eterogenei privo di una progettualità integrativa.

Il terzo, e ultimo, modello teorico di integrazione è quello che si è sviluppato nella Germania del secondo dopoguerra del cosiddetto “lavoratore-ospite”. Si tratta di un modello legato a una concezione dell’integrazione di persone straniere profondamente diversa dai due precedentemente analizzati. Nonostante le trasformazioni subite nel corso dei decenni, complici anche i grandi rivolgimenti storici che hanno caratterizzato la Germania, esso si caratterizza per la concezione dei flussi di migranti in arrivo come temporanei e come fonte di manodopera. Questo tipo di politica, descritta da Catorci (2011, p. 42) in termini di una politica “intesa esclusivamente come ricorso sistematico all’importazione di manodopera straniera” e di cui sottolinea il carattere temporaneo, affonda le sue radici in un’eredità, quella tedesca, caratterizzata già dall’Ottocento per la grande presenza e l’ingente impiego di lavoratori stranieri sul suo territorio. Questo fenomeno, istituzionalizzato nel secondo dopoguerra sotto il nome di *Gastarbeiter*, ossia lavoratore ospite, si è sviluppato lungo un doppio binario: da una parte la concessione di ampie tutele nei confronti dei diversi profili culturali delle persone migranti radicata nella concezione della loro presenza come temporanea e finalizzata poi a un ritorno presso il Paese di origine; dall’altra l’elaborazione di politiche di inserimento lavorativo e sociale delle persone in vista di una convivenza pacifica e integrata all’interno della società tedesca. Questa seconda prospettiva si è applicata

soprattutto ai residenti stranieri ormai radicati sul territorio e intenzionati a rimanervi. A tal proposito, le politiche di integrazione, pur imperniate sulla comune considerazione del valore dell'educazione civica come parte integrante del percorso di integrazione, si differenziano sensibilmente da regione a regione. Nonostante i cambiamenti, spesso forzati, che tale modello ha subito, soprattutto negli ultimi vent'anni, l'impostazione originale è caratterizzata quindi da una mancata concezione strutturale del fenomeno migratorio nel duplice tentativo di controllare i flussi in entrata e, soprattutto, di incentivare il ritorno ai propri Paesi d'origine, adottando politiche di inclusione sociale destinate solo a chi già stabilito in Germania.

3.2. Le tappe dell'accoglienza: l'evoluzione del sistema di accoglienza in Italia

La progressiva costituzione di un sistema di accoglienza in Italia, seppur non ancora organico e totalmente istituzionalizzato, è stata fortemente graduale consolidandosi e trasformandosi in corrispondenza delle “emergenze” migratorie che l'Italia si è trovata ad affrontare. L'approccio emergenziale che ancora caratterizza la gestione dei flussi di persone in arrivo, come sottolineato anche in precedenza, ha profondamente influenzato, e minato, lo sviluppo di un vero e proprio sistema di accoglienza e integrazione. È infatti solo a partire dalla fine degli anni Novanta, in occasione della gestione delle persone rifugiate provenienti dal Kosovo che si ha avuto una prima istituzionalizzazione e sistematizzazione del sistema di asilo in Italia con la creazione del Programma nazionale asilo, la forma embrionale dell'attuale Sistema di accoglienza e integrazione. Nel ripercorrere quindi le tappe fondamentali dello sviluppo di tale sistema verranno analizzati rispettivamente il Programma nazionale asilo (PNA), il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), il Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI) e l'attuale Sistema di accoglienza e integrazione (SAI). L'approccio analitico sarà non solo di natura storica ma cercherà anche di evidenziare gli obiettivi, i valori e

la progettualità alle radici di tali trasformazioni. Verrà inoltre posta un'attenzione particolare al cardine di tale sistema di accoglienza: il ruolo degli enti locali nell'elaborazione di percorsi di co-progettazione tra attori locali e nazionali, in una continua e intensa collaborazione volta alla valorizzazione non solo del singolo beneficiario ma anche del territorio che lo accoglie. Dal punto di vista metodologico verranno primariamente presentati i cosiddetti sistemi di “seconda” accoglienza perché più aderenti e corrispondenti alla successiva analisi del Progetto OASI-SAI Santorso, mentre i sistemi di primissima e prima accoglienza saranno solo menzionati ma non specificamente analizzati.

3.2.1. Da Azione Comune al Programma Nazionale Asilo: alle radici dell'accoglienza pubblica in Italia

Alle radici del sistema pubblico di accoglienza in Italia si collocano due esperienze fondamentali: quella di Azione Comune e quella del Programma Nazionale Asilo. Quest'ultimo, sviluppatasi proprio al termine di Azione Comune, rappresenta il primo passo concreto verso l'istituzionalizzazione del sistema di accoglienza in Italia. Se, come si vedrà, la prima rappresenta una soluzione emergenziale per la collocazione e gestione dei rifugiati kosovari, soluzione che comunque delinea i tratti fondamentali del sistema italiano, la seconda è il primo esempio di programmazione e strutturazione politica in materia di asilo.

Come anticipato, le origini del progetto di Azione Comune sono emergenziali: con l'afflusso ingente di persone in fuga dal Kosovo, nel 1999 emerge con più intensità rispetto al passato la necessità di istituire una forma più organica e integrata di accoglienza. Avviata operativamente il 12 luglio 1999, il progetto, nel biennio 1999-2000, getta le basi per la costituzione di una rete di servizi territoriali destinati ai rifugiati e gestita dagli enti del terzo settore, quali associazioni e cooperative, in collaborazione con gli enti locali e attraverso un fondo comunitario. Esso, come delineato dalla scheda riassuntiva⁴³, si propone, in collaborazione con il Ministero dell'Interno e l'allora ACNUR⁴⁴, di costruire un

⁴³ Scheda del progetto “Azione Comune” presente sul sito di Asgi <https://briguoglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/1999/dicembre/azione-comune-scheda.html> consultato in ultima data di ultima consultazione 24 ottobre 2024

⁴⁴ Ora identificata con la sigla di UNHCR

nuovo modello di accoglienza basato su una distribuzione territoriale dei beneficiari che sia sostenibile e all'interno di centri di accoglienza di piccole e medie dimensioni. L'importanza attribuita alle ridotte dimensioni dei centri associata non solo all'erogazione di servizi trasversali rispetto ai soli servizi di tipo materiale come vitto e alloggio ma anche alla definizione di criteri di accesso e di standard comuni di qualità dei servizi rappresentano i pilastri su cui si costituirà, e su cui continua a costituirsi, il sistema di accoglienza italiano. Le attività e i progetti che coinvolgono una trentina di Comuni distribuiti in dieci Regioni italiane vengono infine coordinate collegialmente a livello centrale con la collaborazione del Coordinamento Italiano per i Rifugiati, dell'ACNUR e del Ministero dell'Interno. È infine importante sottolineare come, nonostante la natura emergenziale del progetto, esso a partire dal 2000 sia stato aperto anche a persone rifugiate non provenienti dal Kosovo, andando quindi a eliminare il vincolo territoriale. È facile comprendere come, nonostante la breve durata di tale progetto, esso si sia rivelato fondamentale nel tracciare il percorso da seguire per pervenire alla creazione di un sistema pubblico di accoglienza.

Con l'esperienza positiva rappresentata dal progetto Azione Comune, nel 2000 viene istituito il Programma Nazionale Asilo, programma che rappresenta la prima forma istituzionalizzata di accoglienza e integrazione in Italia. Divenuto formalmente operativo il 12 luglio 2001, esso è stato istituito attraverso la firma di un Protocollo di intesa siglato tra il Ministero dell'Interno, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) il 10 ottobre 2000. Tale protocollo si poneva tre obiettivi principali: la costituzione di un sistema di accoglienza a rete e di tipo diffuso; l'erogazione di servizi volti non solo al mantenimento materiale ma anche all'integrazione socio-economica dei beneficiari; la predisposizione di percorsi di rimpatrio e reinserimento in collaborazione con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni. Attraverso il ricorso al fondo Otto per Mille e al Fondo Europeo per i Rifugiati istituito dalla Commissione europea con la decisione del Consiglio dell'Unione europea n. 596/2000, il Programma viene inaugurato con il finanziamento di 59 progetti di accoglienza proposti coinvolgendo, all'interno della prima rete nazionale, più di duecento Comuni distribuiti in cinquantasette

province e raggiungendo quasi tutte le Regioni italiane (Petrović, 2016, p. 70). Come precisato dal Rapporto Annuale Sai (Servizio Centrale, 2021, p. 15), tale sistema di accoglienza diffusa e integrata ha fin da subito permesso di “valorizzare nel campo dell’accoglienza le potenzialità e le peculiarità territoriali, di rafforzare una condivisione delle responsabilità tra i diversi livelli di governo, nonché di avviare il percorso di integrazione dei servizi di accoglienza nell’ambito del welfare locale”. Il sistema di governance multilivello e il ruolo fondamentale assunto dalle realtà locali, dominate dalla collaborazione tra enti locali e attori del terzo settore, si caratterizzano fin da subito per essere le fondamenta del sistema di accoglienza italiano. Operando su tre livelli - internazionale, nazionale e locale - il PNA viene regolato a livello centrale da una Segreteria centrale che ha il compito non solo di attuare le linee guida generali e fornire consulenza ai Comuni che ospitano progetti ma anche di sviluppare percorsi di formazione e di gestire i rapporti con la Commissione Centrale che si occupa di esaminare le domande di protezione internazionale. Questa esperienza pilota si rivela fin da subito fondamentale. Essa rappresenta infatti la prima risposta “strutturata e organica” (*ivi*, p. 71) alle necessità dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale in Italia e, per la prima volta, non è una risposta di tipo emergenziale. Inoltre, attraverso la diffusione capillare dei progetti che vedono la stretta collaborazione tra enti locali e privato sociale, collaborazione non più da ascrivere all’interno di una visione solamente solidaristica ma ora anche istituzionalizzata, e la diffusione di standard comuni, vengono ridotti gli scarti e le differenze territoriali che avevano caratterizzato Azione Comune. È inoltre fondamentale sottolineare, all’interno dei servizi offerti e dell’integrazione territoriale, il ruolo assunto dai Comuni medio-piccoli i quali, accogliendo beneficiari e delineando progetti in linea con le opportunità locali, riescono ad alleggerire il peso che ricadeva prima sulle maggiori città metropolitane (*ivi*, pp. 70-71).

3.2.2. L'accoglienza integrata e diffusa diventa legge: la nascita del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati

Sulla scorta dell'esperienza positiva del Programma Nazionale Asilo, il sistema di accoglienza in tale sede collaudato viene formalizzato all'interno dell'ordinamento nazionale attraverso l'articolo 32 della legge numero 189/2002 con il quale viene istituito il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR). È interessante sottolineare come, da una situazione di assenza totale di un sistema di accoglienza e integrazione, in tre anni si perviene alla sua completa istituzionalizzazione. Come si vedrà in seguito, il traguardo rappresentato dall'elaborazione normativa dello SPRAR subirà nel corso dei decenni alcune involuzioni e trasformazioni ma mantenendo intatti i suoi caratteri fondamentali.

Nonostante l'impianto concettuale e valoriale sia praticamente invariato a quello del PNA, ci sono alcuni elementi di novità nell'organizzazione del nuovo Sistema di protezione. In primo luogo i fondi destinati alla sua creazione e al mantenimento non sono straordinari, ma esso viene finanziato dal nuovo Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo (FNPSA) appositamente istituito dalla medesima legge 189/2002. Questo passo da un punto di vista della concezione del fenomeno migratorio è fondamentale perché dimostra la progressiva acquisizione di consapevolezza in merito alla structuralità del fenomeno migratorio. Viene mantenuta la collaborazione tra Ministero dell'Interno, ACNUR e ANCI ma alla Segreteria centrale si sostituisce il Servizio Centrale con compiti di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto agli enti locali. Da un'impostazione progettuale, la quale prevede la presentazione di un progetto al fine di ricevere fondi per il suo avvio, a cadenza annuale, si passa nel corso degli anni a un'impostazione biennale a partire dal 2008 e triennale nel 2011. Si perverrà infine, con il decreto ministeriale del 10 agosto 2016 che disciplina le modalità di accesso al FNPSA, al superamento della cosiddetta "logica di progetto"⁴⁵ in una prospettiva di continuità dei progetti di protezione. Infatti, per i Comuni già parte della Rete in seguito alla presentazione del progetto triennale non è previsto l'obbligo di ripresentare un nuovo progetto e

⁴⁵ Come evidenziato nel Rapporto Annuale SAI 2021

una nuova richiesta di finanziamenti, ma solo una richiesta di prosecuzione dello stesso. Vi è inoltre, come ultimo grande cambiamento rispetto al Programma Nazionale Asilo, una maggiore istituzionalizzazione della cooperazione tra i diversi livelli di governo e i diversi attori locali, sia pubblici che privati: nel corso degli anni il Sistema SPRAR si afferma infatti come complementare e integrante rispetto agli altri servizi territoriali e come canale di accesso ai servizi già presenti sul territorio in un sistema di welfare pressoché integrato.

Per quanto concerne lo sviluppo del sistema, questo coincide con importanti avvenimenti a livello nazionale e internazionale che eserciteranno una grande influenza sulla più generale gestione del fenomeno migratorio e in particolare dell'asilo in Italia. Fin dalla sua istituzionalizzazione, infatti, pur costituendo il perno dell'accoglienza italiana e il principale sistema di collocazione e integrazione dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale, esso viene inserito in un processo di differenziazione e settorializzazione dell'asilo in Italia. In primo luogo infatti, assieme allo SPRAR la legge 189/2002 istituisce anche i Centri di Identificazione in seguito trasformati in Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA). Questi centri, inizialmente destinati anche al trattenimento delle persone e poi associati alle funzioni di "prima" accoglienza, con l'aumento progressivo dei flussi in arrivo giungono a costituire il principale canale attraverso cui i richiedenti asilo e i titolari vengono accolti. Fin dalla sua nascita quindi, nonostante l'istituzionalizzazione e l'elaborazione di un sistema di accoglienza di rete, diffusa e integrata che dovrebbe costituire la via principale alla tutela e garanzia dell'asilo in Italia, si assiste a quello che è stato definito il "paradosso dell'accoglienza"⁴⁶. Questo, consistente nel dualismo istituito dal doppio sistema di accoglienza, lo SPRAR a gestione comunale e i CARA a gestione governativa, con conseguenti differenze nei servizi erogati e nelle tutele garantite, nel corso degli anni non ha fatto che approfondirsi e radicarsi profondamente nella concreta gestione dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione in Italia. Con le emergenze, o perlomeno percepire tali, migratorie che l'Italia si trova a dover gestire a partire dai primi anni dieci del duemila, lo SPRAR si rivela progressivamente insufficiente ad accogliere i grandi numeri di

⁴⁶ *Ibidem*, p. 13

persone. Nonostante il continuo ampliamento della rete di progetti, dal 2002 al 2015 infatti i progetti SPRAR passano da 59 a 430, i posti garantiti non sono sufficienti e portano all'espansione, e ulteriore differenziazione, dei centri di natura governativa. Questo iniziale doppio binario non verrà mai riunito rappresentando, come sottolineato da Signorini (2021, p. 36) una grande perdita per lo SPRAR che, soprattutto con la crisi migratoria del biennio 2015-2016 e la costituzione dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), non riuscirà ad affermarsi, nuovamente, come unico e principale modello di accoglienza e integrazione. Nello specifico, infatti, l'Emergenza Nord Africa del 2011-2012, in occasione della quale viene proclamato lo stato d'emergenza e l'accoglienza viene gestita, in maniera straordinaria, dalla Protezione civile, attraverso un piano di ripartizione regionale, vede l'arrivo nel 2011 di 62.692 persone a fronte di 3.979 posti SPRAR. A partire dal 2014, anno in cui si assiste a un nuovo aumento dei flussi in arrivo, aumento che andrà poi a costituire la crisi migratoria del 2015-2016, il sistema di accoglienza italiano si stratifica ulteriormente con l'istituzione, ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 142/2015, di centri di accoglienza straordinaria, volti a sopperire, temporaneamente, alla scarsità di posti dei centri governativi. Tali centri, denominati CAS, diventeranno e rappresentano tuttora il principale canale di accoglienza in Italia. A tal proposito è importante, ai sensi dell'analisi, sottolineare la totale specularità di SPRAR e CAS: mentre il primo risponde a una logica di progettualità di tipo *bottom up* con la centralità dei Comuni e degli enti locali, il secondo ne segue una di natura *top down* essendo gestito dalle Prefetture. Dal 2015 si assiste quindi alla progressiva stratificazione dei canali di accoglienza in Italia con il conseguente accentuarsi delle tensioni tra gli attori che ne sono protagonisti: a fronte dei grandi numeri da gestire, l'imposizione dall'alto delle Prefetture che gestiscono i CAS si scontra con i progetti di accoglienza e integrazione elaborati e messi in pratica dai singoli Comuni in armonia con il territorio e le sue risorse. Al fine di prevenire situazioni conflittuali, o perlomeno di minimizzarne gli effetti, e di organizzare più capillarmente le ripartizioni e l'organizzazione generale del Sistema di protezione, nel 2016 vengono adottati tre provvedimenti che lo trasformano profondamente. In aggiunta alla creazione della finestra più ampia di adesione allo SPRAR e di

prolungamento dei progetti, di cui si è parlato in precedenza, nel 2016 vengono infatti elaborati e introdotti il Piano nazionale di riparto e la “clausola di salvaguardia” contenuta nella Direttiva del Ministro dell’Interno dell’11 ottobre. Mentre il primo, che prevede l’adesione volontaria dei Comuni, si incardina sui principi della proporzionalità del numero di persone accolte nei Comuni rispetto alla loro popolazione residente e della collaborazione tra enti locali e prefetti per impedire la collocazione di CAS in territori in cui sono presenti progetti SPRAR, la “clausola di salvaguardia” prevede che non vengano attivati ulteriori CAS nei Comuni in cui i progetti SPRAR rispettino i numeri previsti dal Piano di ripartizione.

Fino al 2018, anno in cui il sistema di seconda accoglienza dominato dallo SPRAR subirà una profonda trasformazione, si assiste alla crescita continua e progressiva della rete che al 2018 conta 877 progetti, 35.881 posti e 1.851 Comuni coinvolti. Questa rete, costruita sulla collaborazione multilivello dei vari attori locali, regionali e nazionali, sia pubblici che privati, rappresenta il massimo sviluppo di una politica sociale volta non solo all’accoglienza e integrazione dei beneficiari ma anche, nel fare ciò, allo sviluppo organico del territorio portando sinergicamente a una crescita locale di natura non solo economica ma anche sociale e culturale.

3.2.3. La stabilizzazione del sistema di accoglienza integrata dal 2018 a oggi: tra limitazione e ampliamento degli aventi diritto

Negli ultimi sei anni, dal 2018 a oggi, il sistema italiano di accoglienza e integrazione ha subito profonde trasformazioni caratterizzate sia da involuzioni come da evoluzioni sulla base del radicarsi politico della retorica securitaria in ambito migratorio e sulla scorta del *dispositivo della crisi* (Signorini, 2021) usato come strumento di gestione del sistema d’asilo.

Con l’emanazione del 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”⁴⁷, il sistema di accoglienza italiano viene radicalmente riformato con la suddivisione netta, non più in fasi ma sulla base dello status, della procedura di accoglienza e la limitazione dell’accesso ai progetti di accoglienza integrata a specifiche categorie. I due nuovi livelli di accoglienza prevedono che solo i titolari protezione internazionale e i minori stranieri non accompagnati possano accedere alla seconda accoglienza, di tipo integrato, offerta dagli ex progetti SPRAR mentre chi risulta essere richiedente protezione internazionale o titolare di altre forme di protezione ne è escluso e può accedere solo alla cosiddetta “prima accoglienza” erogata nei CAS e negli altri centri governativi. Dunque, da questa nuova prospettiva, solo chi ha il permesso definitivo di rimanere sul territorio italiano ha diritto a essere inserito in percorsi di integrazione socio-economica, mentre tutti gli altri sono confinati in un contesto di instabilità e di accoglienza limitata e temporanea.

Fortunatamente, con il decreto legge n. 130/2020⁴⁸ recante “Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale” viene nuovamente riformato il sistema di accoglienza rimuovendo la suddivisione e differenziazione delle pratiche introdotta dal decreto del 2018. Al sistema delineato dal tale decreto e denominato SIPROIMI, ai sensi del decreto legge n. 130/2020 si sostituisce il Sistema di Accoglienza e Integrazione che, operante tuttora, accoglie sia titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati che richiedenti protezione internazionale e titolari di altre forme di protezione (nei limiti di posti disponibili). Rispetto all’iniziale SPRAR vengono però previsti due livelli di servizi erogati: i servizi di primo livello destinati ai richiedenti protezione internazionale e quelli di secondo livello cui accedono i titolari di protezione internazionale, i minori stranieri non accompagnati e tutte le altre categorie di beneficiari non ricompresi nei richiedenti. Nello specifico, i

⁴⁷ Convertito nella legge n. 132/2018

⁴⁸ Convertito nella legge n. 173/2020

servizi di primo livello ricomprendono l'assistenza materiale, quella sanitaria e quella sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, assistenza legale e corsi di italiano mentre quelli di secondo livello includono anche l'orientamento lavorativo e la formazione professionale in un'ottica di integrazione socio-economica. Nonostante questa divisione interna, con il decreto del 2020 si torna quindi a un sistema di accoglienza unico imperniato sui progetti SAI e diviso in fasi secondo precise finalità e necessità: quella iniziale, e temporanea, di soccorso e prima assistenza da svilupparsi in hotspot, centri governativi e strutture temporanee e quella successiva, di lungo periodo, volta all'integrazione socio-economica, da garantire all'interno della rete SAI⁴⁹. Tale sistema subisce un veloce ampliamento in occasione della crisi afghana e di quella ucraina le quali portano all'aumento dei posti disponibili che passano dai 34.7444 del dicembre 2021 ai 44.591 dell'ottobre 2022⁵⁰ dimostrando l'elasticità e le opportunità di accoglienza offerte da un sistema che rende protagonisti gli enti locali.

3.3. L'attuale Rete SAI: organizzazione, funzioni e finalità principali

L'attuale Rete SAI ricalca a livello di organizzazione, funzioni e finalità con cui viene strutturata e gestita l'iniziale sistema SPRAR. Come infatti è già stato ribadito, il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati ha rappresentato, e rappresenta ancora, il modello su cui si è costruita ed evoluta l'accoglienza in Italia. Dopo aver ricostruito la genesi del sistema di accoglienza e integrazione italiano è necessario delineare ora le sue caratteristiche fondamentali per comprenderne il funzionamento e l'inserimento all'interno del tessuto locale.

3.3.1. L'organizzazione e la strutturazione generali della Rete

Il Sistema di Accoglienza e Integrazione si distingue per essere costituito da una rete di enti locali che, in collaborazione con gli enti gestori del privato sociale e con il Ministero dell'Interno, garantisce percorsi di accoglienza integrata a titolari di protezione internazionale e di altri tipi di protezione, minori stranieri non

⁴⁹ Come enucleato nel Rapporto Annuale SAI 2021, p. 30

⁵⁰ *Ivi*, p. 32

accompagnati, richiedenti protezione internazionale e categorie vulnerabili ivi comprese.

Al 30 settembre 2024, secondo i dati forniti dal Servizio Centrale, la Rete contava un totale di 881 progetti attivi, 746 enti locali coinvolti e 38.517 posti attivi con 37.309 posti occupati. Degli enti locali titolari di progetti 653 erano Comuni, 15 Province, 28 erano Unioni di Comuni e 50 appartenevano ad altre tipologie di enti locali⁵¹ con un coinvolgimento totale di 2.000 Comuni.

Per quanto concerne le categorie di beneficiari accolti, nello specifico esse sono riconducibili a⁵²: richiedenti protezione internazionale; titolari di permessi di soggiorno “protezione speciale” con determinate eccezioni; titolari di protezione sociale; vittime di violenza domestica; vittime di calamità; vittime di sfruttamento lavorativo; migranti a cui è stato riconosciuto un particolare valore civile; titolari di casi speciali; stranieri affidati ai servizi sociali una volta compiuta la maggiore età. Con le più recenti modifiche normative, è stato limitato l’accesso ai progetti alle sole categorie, tra i richiedenti asilo, ritenute vulnerabili. Ai sensi del decreto legge n. 20/2023 recante “Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all’immigrazione irregolare” infatti, solo i richiedenti asilo ritenuti vulnerabili possono accedere ai percorsi di accoglienza integrata dei progetti SAI. Tale limitazione, pur non ostacolando *in toto* l’accesso alle persone richiedenti asilo, è orientata alla progressiva e sempre più incisiva limitazione delle categorie accolte all’interno del sistema SAI. Limitazione che, riecheggiando il decreto sicurezza che aveva demolito lo SPRAR e istituito il sistema SIPROIMI, porta la Rete a coprire, nonostante le dichiarazioni, un ruolo secondario, e quasi esclusivo, nel processo di accoglienza e integrazione in Italia. In stretta correlazione alla questione delle categorie che beneficiano di questo tipo di percorso, si pone il doppio livello di accoglienza accordato ai beneficiari: un primo riservato ai richiedenti asilo e comprendente solamente i servizi essenziali a tutela della persona; un secondo di

⁵¹ Come aziende sociali consortili, ambiti territoriali, Comuni associati, Comunità comprensoriali, Consorzi, Distretti sanitari, Società della salute

⁵² Ai sensi dei dati presenti sul sito ufficiale del Servizio Centrale e della Rete SAI <https://www.retesai.it/decreto-legge-21-ottobre-2020-n-130-convertito-con-modificazioni-in-legge-18-dicembre-2020-n-173/> data di ultima consultazione: 27 ottobre 2024

tipo integrato erogato a tutte le altre categorie sopra citate e volto a garantire anche l'integrazione socio-economica.

Caratteristica fondamentale del Sistema è la collaborazione tra l'ente titolare del progetto e l'ente gestore. Collaborazione da ascrivere poi all'interno di un contesto di governance multilivello caratterizzato dalla partecipazione non solo dei vari livelli di governo territoriale ma, soprattutto, del Ministero dell'Interno. La collaborazione con quest'ultimo si struttura soprattutto all'interno dei rapporti con il Servizio Centrale, istituito dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno e affidato ad ANCI. Il Servizio Centrale ha il compito di fornire assistenza tecnica agli enti locali, di monitorare i servizi di accoglienza e la presenza dei beneficiari a livello territoriale, di curare una banca dati nazionale, di informare in merito alle attività realizzate, di erogare servizi specifici alle categorie vulnerabili e, infine, di predisporre corsi e occasioni di formazione per gli operatori all'interno del Sistema ponendosi dunque come anello di raccordo dei diversi livelli di governo coinvolti e come punto di riferimento per i singoli progetti.

Gli ultimi tratti essenziali e più tecnici del Sistema concernono la durata dei singoli progetti, il tipo di strutture attraverso cui si possono strutturare i progetti e le modalità di finanziamento degli stessi. I beneficiari possono accedere a un progetto SAI per la durata di sei mesi con possibilità di proroga in caso di particolari necessità o vulnerabilità che rendono fondamentale la permanenza nel progetto per un periodo più lungo. Ai sensi del *Manuale operativo per la attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria* (2018), le strutture che possono essere adibite a centro di accoglienza si dividono in: appartamenti, centri collettivi di piccole (circa 15 persone), medie (fino alle 30 persone) e grandi dimensioni (oltre 30 persone) dimensioni. Di recente è stata anche adottata la possibilità di agire l'accoglienza in famiglia, soprattutto in casi di necessità o di particolari vulnerabilità socio-economica. Ai fini dell'accoglienza integrata ed emancipante, come verrà sviluppato in seguito, la soluzione dell'appartamento, condiviso o individuale in caso di nuclei familiari, è la soluzione preferibile e più efficace.

3.3.2. Gli attori principali della Rete SAI: dal locale al nazionale

Gli attori principalmente coinvolti all'interno delle progettualità SAI appartengono ai diversi livelli di governo e gestione dell'accoglienza previsti dalla stessa rete e si suddividono e organizzano sulla base degli obiettivi e delle finalità principali dei singoli progetti.

Una prima suddivisione secondo i livelli e i ruoli di intervento può ricondurre gli attori a due tipologie principali: locali e nazionali all'interno dei quali si individuano attori di natura politico-amministrativa e di natura sociale. Al livello nazionale, operanti in stretto contatto con le realtà locali ci sono, come anticipato in precedenza, il Ministero dell'Interno che regola a livello politico il sistema di accoglienza e integrazione e altri due attori fondamentali: il Servizio Centrale e la fondazione Cittalia, supporto operativo per l'attuazione delle attività elaborate da ANCI. Al livello locale gli attori principali sono riconducibili alle diverse sfere dell'ente locale titolare del progetto, dell'ente gestore e di tutti gli altri attori territoriali che ricoprono un ruolo nello sviluppo dei progetti SAI. Per quanto concerne l'ente titolare del progetto, ruoli fondamentali, di progettazione e coordinamento sono assunti non solo dal Sindaco e dall'amministrazione comunale tutta, ma anche dalla figura di riferimento preposta, a vario titolo, alla gestione del progetto e dall'assistente sociale che ha il compito di seguire e supportare non solo i beneficiari ma anche gli operatori e gli amministratori lungo tutto il periodo di accoglienza integrata. All'interno dell'ente gestore dei progetti i ruoli e gli attori sono molto diversificati. Tale diversificazione dipende sia dalla grandezza del progetto che da specifiche scelte operative. Nella maggior parte dei casi, però, si perviene a un'organizzazione interna che risponda alle linee guida fornite dal Servizio Centrale e che prevede quindi: un coordinatore di progetto, uno o più operatori legali, gli operatori dell'accoglienza e gli operatori dell'integrazione i quali vanno a formare l'equipe multidisciplinare su cui si costruiscono e sviluppano i diversi percorsi di accoglienza integrata. Figure altrettanto fondamentali per la riuscita di tali percorsi e operanti all'interno dell'ente gestore, strutturalmente o in collaborazione, sono quella dello psicologo, dell'educatore, del mediatore interculturale e linguistico e dell'insegnante di italiano. Un'ultima categoria di attori, esterna all'ente titolare e all'ente gestore

ma altrettanto importante è quella degli attori territoriali legati alla sfera sociale e amministrativa. Tra questi si possono citare ad esempio la Prefettura e la Questura, fondamentali nelle procedure di richiesta e di ottenimento della protezione internazionale e quindi in costante contatto con i progetti, le Aziende Sanitarie Locali, gli istituti scolastici e di formazione, le aziende, i sindacati, le associazioni di categoria. Il ruolo di ciascun attore verrà ulteriormente analizzato in seguito, ma è già possibile sottolineare come, all'interno della Rete SAI l'accoglienza integrata si strutturi e realizzi come un processo multidimensionale e multiattoriale volto alla riconquista dell'autonomia da parte del beneficiario.

3.3.3. Dalla presa in carico alla conclusione del progetto: fasi e finalità dell'accoglienza integrata

L'entrata all'interno di un Progetto SAI prevede, per il beneficiario, l'avvio di un percorso diviso in diverse fasi e volto all'acquisizione di strumenti che gli permettano di riconquistare la propria autonomia in una prospettiva di "accoglienza emancipante" (Servizio Centrale, 2018). Il principio dell'azione all'interno di un contesto di *empowerment* del beneficiario secondo gli specifici obiettivi di risoggetualizzazione di quest'ultimo e di "emancipazione dal bisogno di ricevere assistenza" (*ibidem*) viene applicato a tutte le fasi e le dimensioni operative del percorso. A questi obiettivi e principi si lega un approccio operativo di tipo olistico e universale, volto cioè a universalizzare una serie di buone pratiche che andranno poi di volta in volta contestualizzate e ridefinite sulla base di ogni progetto individuale.

La prima, e fondamentale, fase dell'entrata in un Progetto SAI è quella della presa in carico che corrisponde ai primi passi verso la conoscenza del beneficiario e lo sviluppo di un progetto personale e personalizzato volto a scandire le tappe dell'accoglienza emancipante. Come illustrato dal già citato manuale operativo della Rete, tra gli obiettivi principali e gli aspetti da esaminare in questa fase iniziale ci sono innanzitutto gli eventuali bisogni individuali, materiali e non, della persona, la presenza di eventuali fattori di vulnerabilità che andranno poi notificati e affrontati, la comprensione del profilo memoriale e culturale della persona e la collocazione di tutti questi elementi all'interno di un approccio operativo di tipo

olistico e multidisciplinare. Tutto questo viene sviluppato attraverso alcuni momenti e strumenti fondamentali in grado di gettare le basi per il lavoro dei mesi successivi. Tra questi si annoverano il colloquio iniziale e l'elaborazione del progetto personalizzato assieme alla stesura del fascicolo personale del beneficiario. Il colloquio iniziale tra operatore, spesso il coordinatore, e nuovo beneficiario è fondamentale per conoscere la persona e per raggiungere alcuni obiettivi tra cui: ricostruire la biografia personale; individuare i bisogni e le aspettative assieme a eventuali criticità e problematiche; ricostruire rapporti di fiducia; impostare i primi elementi per la costruzione di un progetto di accoglienza improntato alla reciprocità (*ivi*, p. 24). Le conoscenze apprese durante questo primo incontro, gestito in un contesto di ascolto non giudicante, empatico e volto alla costruzione di fiducia, sono fondamentali per l'elaborazione del progetto personale del beneficiario, progetto di cui egli è protagonista a pieno titolo, e per la presa in carico da parte dell'intera équipe con cui essi sono condivisi. In questo contesto di gestione multidisciplinare della progettualità associata ai singoli beneficiari viene stilato il progetto personalizzato che accompagna il beneficiario e gli operatori per tutta la durata del progetto e che delinea il percorso verso l'autonomia del singolo prendendo ad analisi le sue condizioni di partenza e gli obiettivi da raggiungere con i relativi mezzi, condivisi, per farlo. Fondamentale da affiancare a questo è il fascicolo personale che viene strutturato all'inizio del percorso e aggiornato dall'équipe sulla base delle evoluzioni relative al percorso di accoglienza integrata.

Le fasi successive alla presa in carico sono tra loro strettamente legate e sincroniche dal punto di vista del loro sviluppo. I progetti di accoglienza e integrazione infatti si strutturano secondo precisi percorsi, svolti da operatori specializzati, di accoglienza e di integrazione o, per meglio dire, inclusione socio-economica sempre da collocarsi in un approccio di autonomizzazione e "risoggettualizzazione" del beneficiario. Per quanto concerne gli obiettivi e gli strumenti principali dell'accoglienza, essi sono di natura più materiale e volti a fornire al beneficiario tutti gli strumenti necessari a stabilirsi nella struttura e a orientarsi sul territorio. Nello specifico, gli operatori dell'accoglienza si occupano di predisporre l'abitazione destinata al beneficiario assicurando la presenza di

arredi e complementi essenziali alla sua permanenza, di fornire gli strumenti e i prodotti per la pulizia e l'igiene e di assicurare la presenza o la possibilità di acquistare, secondo le modalità decise, l'abbigliamento necessario. Oltre a questi servizi prettamente materiali, nella fase di accoglienza che, come si vedrà, riguarda tutta la durata del progetto, gli operatori dedicati hanno anche il compito di gestire le pratiche burocratiche e di orientare il beneficiario nel territorio, oltre che monitorare la sua permanenza nella struttura e individuare la presenza di eventuali problematiche. Il servizio di orientamento è di natura soprattutto pratica: in seguito all'iscrizione del beneficiario al servizio sanitario nazionale è buona prassi informarlo in merito all'ASL di riferimento e alle procedure da seguire in caso di necessità come è altresì importante spiegare il funzionamento delle principali realtà di cui potrebbe avere bisogno, soprattutto dal punto di vista amministrativo. Questi percorsi di accoglienza vengono svolti sempre nell'ottica di fornire strumenti finalizzati all'autonomia individuale e non alla sostituzione attiva al beneficiario. Il percorso dedicato all'integrazione socio-economica del beneficiario si caratterizza per avere un approccio di più lungo periodo e per utilizzare strumenti meno materiali e più radicati nel tessuto locale. Tra gli obiettivi principali della fase di integrazione si possono annoverare: quello di favorire la conoscenza del territorio e dei servizi che offre; favorire l'inclusione socio-economica attraverso la conoscenza del funzionamento del mercato del lavoro in Italia; il supporto nella formazione e ricerca lavorativa. Questo supporto all'inclusione lavorativa si concretizza non solo nel ricercare opportunità di tirocinio o nel creare reti di collaborazione con le realtà lavorative del territorio, ma anche di sostenere e accompagnare il beneficiario nella stesura del proprio *curriculum vitae*, nella certificazione delle competenze e nella preparazione ai colloqui di lavoro sempre in un'ottica di supporto e non sostituzione. Rientrano, secondo le linee guida del Servizio Centrale, all'interno del processo di integrazione anche l'insegnamento della lingua italiana e lo svolgimento di o iscrizione ad attività di culturali e sportive nel tempo libero. Soprattutto l'insegnamento della lingua italiana, obbligatorio durante tutto il percorso all'interno del progetto per un ammontare di 15 ore settimanali, è in realtà trasversale a tutte le attività volte all'accoglienza integrata e strumentale alla loro

riuscita. L'erogazione dei corsi di italiano può essere interna agli enti gestori o organizzata in collaborazione con scuole esterne. Le attività di svago e di sviluppo della persona, quando organizzabili, si rivelano invece essere molto importanti per la riacquisizione di soggettività e di progettualità, in un'ottica autonomizzante, da parte dei beneficiari.

Trasversale e essenziale nel gettare le fondamenta di tutto il percorso di accoglienza e integrazione si colloca l'assistenza legale fornita dall'ente gestore. Tale assistenza è garantita dal tutore legale che si occupa di gestire, per l'appunto, le questioni legali dei singoli beneficiari. Esso riveste un ruolo fondamentale soprattutto nel caso in cui il beneficiario sia un richiedente protezione internazionale. In questo caso infatti, oltre al supporto legale più generale, l'operatore legale dovrà accompagnare il beneficiario lungo tutto l'iter di richiesta di protezione ed esame della stessa svolgendo quindi il compito di preparazione all'audizione attraverso l'ascolto e la ricostruzione partecipata della storia del beneficiario e delle ragioni della sua partenza. Oltre al ruolo fondamentale di preparazione e accompagnamento alla richiesta di protezione internazionale, ruolo che gli permette di rapportarsi con la Questura e la Prefettura, l'operatore nella sua attività di orientamento legale si occupa anche delle questioni legate ai permessi di soggiorno e al loro rinnovo e, più generalmente, di rendere consapevoli i beneficiari dei loro diritti e doveri sulla base dello status loro riconosciuto.

Infine, è necessario menzionare il servizio di supporto psicologico che viene offerto e garantito ai beneficiari durante la durata del progetto e che si rivela fondamentale per il loro percorso di inserimento sociale e di riacquisizione di un'autonomia che sia totale.

Questo approccio olistico e multidimensionale volto a garantire, da parte dell'équipe multidisciplinare, un percorso di efficace accoglienza integrata al beneficiario si sviluppa lungo tutta la durata del progetto che di norma ammonta a sei mesi. Come anticipato, nel caso in cui ci siano particolari necessità relative all'integrazione socioeconomica del beneficiario e si renda utile, ai fini della riuscita del percorso, prolungarlo è possibile, previa autorizzazione del Ministero dell'Interno attraverso il Servizio Centrale, richiedere una proroga di sei mesi.

Tale possibilità è fondamentale per sviluppare e mettere a pieno in pratica quell'approccio olistico e individuale di cui la Rete SAI è promotrice: a fianco di tempistiche standard viene infatti compreso come, trattandosi di soggetti attivi che hanno pieno diritto a un percorso di accoglienza integrata che sia positivo, è necessario offrire la possibilità di ampliare la finestra temporale del progetto individuale. È infine importante aggiungere che anche una volta che il progetto si è concluso gli enti titolari e, soprattutto, gli enti gestori rimangono un punto di riferimento fondamentale per gli ex beneficiari. Oltre ai canali informali di mantenimento di un rapporto ne esistono anche alcuni di formali tra cui il contributo alloggio e il contributo arredo. Questi contributi, previsti all'uscita del beneficiario dal progetto, prevedono la possibilità da parte dell'ente di sostenere economicamente alcune spese in capo all'ex beneficiario per favorirne ulteriormente l'integrazione. Nello specifico, il contributo alloggio prevede che l'ente della Rete possa versare fino a un massimo di sei mensilità, totali o parziali, di affitto mentre il contributo arredo permette di fornire, per un valore massimo di 2.000 euro, arredi, mobili ed elettrodomestici essenziali all'allestimento di un'abitazione dignitosa all'ex beneficiario che abbia e un contratto di lavoro e uno di affitto.

3.3.4. Gli obiettivi e i valori dell'accoglienza integrata all'interno della Rete SAI: alcuni concetti-chiave

Verranno ora analizzati i valori e le finalità principali che sono alla base dei percorsi di accoglienza integrata elaborati e garantiti dalla Rete SAI accostandoli alle riflessioni emerse in merito ai principali nodi legati alla costruzione del rapporto tra operatore e beneficiario. Sarà alla luce di queste osservazioni che verrà condotta, nel capitolo successivo, l'analisi dei risultati emersi nel corso delle interviste semi strutturate somministrate agli attori del Progetto OASI-SAI Santorso.

3.3.4.1. L'accoglienza emancipante: la risoggettualizzazione del beneficiario attraverso modalità specifiche

Secondo la definizione del Manuale operativo (Servizio Centrale, 2018, p. 7), l'accoglienza emancipante è da intendersi come un “processo individuale e organizzato, attraverso il quale le singole persone possono ricostruire le proprie capacità di scelta e di progettazione e riacquistare la percezione del proprio valore, delle proprie potenzialità e opportunità”. Nel costruire i percorsi di accoglienza e integrazione e al fine di renderli effettivamente efficaci è quindi necessario porre e mantenere il beneficiario al centro in modo tale da permettergli fin dall'inizio di concepirsi non come persona necessitante di assistenza ma come soggetto che, per orientarsi, ha il diritto di chiedere un supporto. Come già esposto nelle pagine precedenti, infatti, valori cardine da associare al concetto di accoglienza emancipante sono, per il Servizio Centrale e tutta la Rete SAI, quelli di autonomia, reciprocità e corresponsabilità. La stesura del percorso individuale avviene infatti all'interno non solo di un'equipe multidisciplinare volta ad affrontare olisticamente tutte le eventuali difficoltà e necessità del beneficiario, ma anche con il contributo fondamentale di quest'ultimo il quale, attraverso la propria storia e le proprie ambizioni, sarà sia in grado di ma anche chiamato a tracciare il sentiero del proprio futuro. Questo quadro di autonomizzazione del beneficiario può essere ascritto al concetto di *agency*, concependo quindi il beneficiario come attore detentore di una specifica *agency* e in grado di esercitarla. Secondo la definizione di Ortner, riportata da Signorini (2021, p. 77) l'*agency* è da ricondursi a “una forma di intenzionalità attiva che si distanzia dalle semplici pratiche quotidiane” la quale si divide in *agency del potere* e *agency dei progetti*. La prima associabile alle dinamiche di potere tra dominanti e dominati e la seconda all'esercizio di tale potere. È soprattutto la seconda ad applicarsi alle aspettative e alle ambizioni in capo ai singoli beneficiari che vanno a rendere, come elaborato dall'autrice, il sistema-asilo come un luogo “attraversato da tutte quelle *agency* di persone che portano avanti i propri progetti di vita” (*ivi*, p. 78). L'obiettivo finale dell'*empowerment* all'interno dei Progetti SAI può quindi essere analizzato attraverso le lenti del concetto di *agency* e finalizzato alla sua (ri)conquista. La triade operativa principale di riferimento consiste infatti

nell'informare, accompagnare e orientare il beneficiario, non nel sostituirsi ad esso.

3.3.4.2. Il valore della fiducia: costruire per rendere autonomi

Nella costruzione del rapporto tra beneficiario e operatore e nello sviluppo del percorso di accoglienza e integrazione un ruolo fondamentale è assunto dalla fiducia e dagli strumenti adottati per svilupparla. La fiducia, in questo contesto, si caratterizza infatti per essere strumentale alla costruzione di un rapporto di collaborazione e coprogettazione svincolato da un approccio solamente assistenziale. Gli aspetti fondamentali della costruzione del rapporto di fiducia, come evidenziato dal già citato Manuale operativo (Servizio Centrale, 2018, pp. 22-23), sono l'ascolto del beneficiario, la chiarificazione degli obiettivi da raggiungere e su cui improntare il progetto, l'acquisizione di competenze utili ad affrontare il percorso unita alla consapevolezza e alla relativa comunicazione dei propri limiti e, importante, l'onestà comunicativa con il beneficiario volta a non garantire risultati non certi. Gli strumenti di cui l'operatore può e deve servirsi sono in primo luogo l'ascolto empatico, la costruzione di una relazione basata sul dialogo e la negoziazione, la conoscenza approfondita della storia del beneficiario e la condivisione e rielaborazione delle conoscenze con l'intera équipe. La fiducia si radica quindi primariamente non solo nell'ascolto ma anche nella continua riaffermazione della centralità del beneficiario che deve vedere nell'operatore non tanto un tutore quanto un punto di riferimento. Strettamente correlato alla dimensione di fiducia si colloca quella del rispetto, fondamentale non solo alla costruzione di un rapporto paritario, ma anche alla riconquista dell'*agency* da parte del beneficiario. Come riportato da Catarci (2011, p. 63) infatti, il rispetto comunicato dall'operatore consiste "nell'accettazione della persona per quello che è, astenendosi dal manifestare giudizi". In questo caso ricopre un ruolo centrale anche l'empatia.

3.3.4.3. La costruzione del rapporto operatore-beneficiario: tra confini da tracciare e ponti da costruire

Il rapporto tra operatore e beneficiario si inserisce all'interno della concezione olistica ed emancipante dell'accoglienza integrata costruita all'interno dei Progetti SAI i quali possono essere concepiti, in questa sede, anche come spazi intrinsecamente relazionali. Si rende quindi necessario, nella costruzione del rapporto, trovare un equilibrio relazionale che non comprometta la fiducia e la buona riuscita del progetto ma che ribadisca l'autonomia del beneficiario e la non sostituzione totale a quest'ultimo da parte dell'operatore. Come illustrato in precedenza, la fiducia assume un ruolo essenziale nel costruire un rapporto il più paritario possibile, in grado di evidenziare le caratteristiche individuali del singolo beneficiario. In questo contesto non bisogna ovviamente tralasciare il fatto che, indipendentemente dalle finalità e dagli obiettivi emancipanti dell'accoglienza, la relazione che si instaura è comunque da ascrivere all'interno della "relazione d'aiuto". Questa, come definito da Catarci (*ivi*, p. 61) "si attiva intenzionalmente tra l'utente e la figura professionale, a seguito di una domanda implicita o esplicita, allo scopo di produrre un cambiamento rispetto ad una situazione problematica" e l'aiuto si caratterizza come "un'azione di sostegno nei confronti di una persona o un gruppo in stato di difficoltà [...] caratterizzando l'attività per il recupero di risorse e capacità autonome del soggetto". Prendendo in prestito la definizione di Rogers come riportata da Catarci, la relazione d'aiuto si definisce come "una situazione in cui uno dei partecipanti cerca di favorire [...] una valorizzazione maggiore delle risorse personali del soggetto". Emerge chiaramente quindi il fulcro dei Progetti SAI: fornire gli strumenti in una logica di sostegno ma non di sostituzione. Al concetto di relazione d'aiuto va associato quello di potere. Nel relazionarsi tra operatori e beneficiari bisogna infatti considerare le insite e inevitabili relazioni di potere esistenti all'interno della realtà di accoglienza. Come evidenziato da Tarsia (a cura di Omizzolo, 2018, p. 100) infatti, i rapporti di potere, o di *potenza*, che si instaurano all'interno dei progetti vanno a costituire "equilibri relazionali molto delicati e in trasformazione dove la dimensione del potere e quella del riconoscimento in termini di legittimazione ad agire e a prendere decisioni [...] posso aiutarci a leggere le

modalità operative e l'autopercezione degli operatori". Nel conciliare fiducia e rapporti di potere viene in aiuto l'analisi di Urru (a cura di Sorgoni, 2011, p. 76) che descrive una "fiducia che comporta una gerarchia di potere fra chi chiede e chi può dare" assumendo un approccio critico nei confronti della relazione tra operatore e beneficiario che definisce "*artificiale e obbligata*" (*ivi*, p. 77).

Bisogna infine sottolineare come la relazione tra beneficiario e operatore si inserisca all'interno di un contesto di divisione e definizione dei ruoli assai peculiare. Il ruolo dell'operatore è infatti multidimensionale ed è il cardine dell'attuazione concreta del progetto. In questa prospettiva, quindi, lo spazio di manovra, decisionale e gestionale, assunto dall'operatore si rivela sia positivo che negativo, soprattutto per quanto concerne la percezione di responsabilità. A questo proposito è utile riportare le considerazioni emerse in un progetto di ricerca sul lavoro sociale all'interno della Rete SAI svolto da Accorinti e Giovannetti (2023, p. 62) che, nell'indagare il ruolo dell'operatore, sottolineano come la multidimensionalità intrinseca "se da un lato offre ampi margini di manovra e creatività nella messa a terra del proprio mandato, dall'altro pone sulle spalle del professionista un importante carico di responsabilità, di non facile comprensione e gestione". Se, da una parte, sul ruolo dell'operatore ricade una grande dose di "responsabilità attuativa", dall'altra questa malleabilità dei confini operativi permette di sperimentare e di sviluppare, con la pratica, buone pratiche di accoglienza. Ancora una volta risulta utile l'analisi di Accorinti e Giovannetti (*ivi*, p. 71) che nel presentare gli strumenti in capo agli operatori evidenziano come questi costituiscano "un patrimonio, in parte sommerso, fatto di un know-how pratico immateriale e materiale, che ha portato all'ideazione di prassi e strumenti volti a meglio definire/circoscrivere il mansionario dell'operatore e il lavoro dell'équipe, dedicati all'*empowerment* per l'integrazione dei beneficiari".

3.3.5. Il protagonismo dell'ente locale: la volontarietà come motore e il territorio come terreno di buone pratiche

La realizzazione dei progetti di accoglienza e integrazione si fonda sul protagonismo e il volontarismo degli enti locali, veri e propri creatori di percorsi di accoglienza e integrazione. È quindi fondamentale analizzare il ruolo essenziale

che fin dalle origini del sistema di accoglienza italiano essi hanno assunto nello sviluppare pratiche e prassi di accoglienza. Come descritto in precedenza, infatti, sono state le società locali, soprattutto nella forma di associazioni del privato sociale, in collaborazione con gli enti locali a creare, dal basso, il modello italiano di accoglienza e integrazione. Con l'istituzionalizzazione e l'entrata a pieno regime dello SPRAR prima e del SAI poi, il ruolo propositivo e fondamentale assunto dagli enti locali è stato cristallizzato anche a livello normativo.

Avendo già trattato il protagonismo locale dal punto di vista dell'evoluzione normativa, evoluzione che ha sancito, come citato in precedenza, la “leale collaborazione tra i livelli di governo interessati”⁵³, l'argomento verrà qui approfondito da una prospettiva di natura più politica e volta a comprendere le radici e le conseguenze dell'istituzionalizzazione e dell'esperienza ventennale del volontarismo locale in ambito migratorio. In primo luogo, è fondamentale ribadire come il Sistema di Accoglienza e Integrazione sia fondato, territorialmente e funzionalmente, sulla dimensione locale. La dimensione locale infatti, rappresentata a pieno dagli enti locali, è il fulcro del modello di accoglienza integrata e diffusa: esso si sviluppa infatti sulla partecipazione volontaria degli enti locali e sull'elaborazione di politiche sinergiche tra i vari attori del territorio. Inoltre, accanto al protagonismo individuale è bene sottolineare anche quello collettivo rappresentato dalla collaborazione multilivello tra Ministero dell'Interno, enti locali e ANCI cui è demandata la gestione del Servizio Centrale. Si può a tal proposito ritenere che l'attuale Rete SAI, a livello di progettazione politica, metta perfettamente in pratica il principio di sussidiarietà in un contesto di governance multilivello. Infatti, tale principio, il quale prevede che le decisioni politiche vengano prese al livello più vicino ai cittadini e in grado di offrire la risposta più adeguata, si accosta a un contesto di governance della migrazione che è intrinsecamente e per sua stessa natura distribuito su più livelli. Come già analizzato, al livello nazionale, rappresentato dal Servizio Centrale e dal Ministero dell'Interno deputato alla gestione generale del fenomeno, si accostano la dimensione dell'Unione europea che informa le politiche europee, nazionali e locali e la dimensione locale, vera protagonista dell'accoglienza *agita*. A tal

⁵³ Ai sensi dell'art. 8 comma 1 del decreto legislativo n. 142/2015

proposito è interessante adottare il termine elaborato da Coutin e Nicholls (2023) di ‘adminigration’ per sottolineare il ruolo assunto dalle amministrazioni locali nell’elaborare politiche e pratiche in grado di consolidare percorsi di effettiva inclusione o esclusione delle persone migranti. Nella prospettiva degli autori, dunque, i concreti detentori di governance in materia di gestione dell’immigrazioni sono gli enti locali perché è al livello locale, della *micro-accoglienza*, che si possono sviluppare o meno quei legami volti all’inclusione socioeconomica. Il concetto di cittadinanza che, come si è visto, è il massimo livello e indicatore di integrazione sociopolitica all’interno di un Paese, è da loro interpretato non solo a livello nazionale ma anche a quello locale, in quanto fortemente radicato in pratiche di amministrazione locale non sempre diretta espressione degli indirizzi nazionali. Prendendo quindi in prestito il concetto di ‘adminigration’ è possibile leggere la realtà dell’accoglienza integrata in Italia che, nonostante le forme di controllo ed elaborazione nazionali si svolge tutta, dimostrandone non solo il protagonismo ma anche la creatività progettuale, al livello degli enti locali. Dal punto di vista di un’analisi del contesto sociopolitico italiano è inoltre essenziale, sulla scorta dell’analisi compiuta da Messina (in Almagisti e Graziano, 2024, pp. 215-225), studiare e presentare il protagonismo dell’ente locale collocandolo all’interno di un preciso stile amministrativo e di uno specifico rapporto, consolidato, tra centro e periferia. Prendendo ad analisi il contesto italiano, l’autrice evidenzia il forte decentramento amministrativo che lo contraddistingue e che porta non solo a una profonda frammentazione amministrativa, ma anche alla caratterizzazione e considerazione dell’ente comunale come “istituzione anche in termini di prassi amministrative consolidate, di cultura di governo e, più in generale, di cultura politica locale” (*ivi*, p. 221). Si comprende quindi il potenziale politico insito nelle politiche locali e la loro rilevanza nell’attuare e sviluppare contestualmente, con un certo grado di libertà, le indicazioni elaborate a livello nazionale, in un contesto di pieno raccordo tra centro e periferia.

Sul piano dell’elaborazione di buone pratiche in sintonia con gli obiettivi e le linee guida della Rete SAI è ben evidenziato il ruolo propulsore e di sostegno assunto dagli enti locali che, in collaborazione con gli enti gestori, continua a

caratterizzare tale sistema come *bottom up*, non solo nella partecipazione volontaria, ma anche nello sviluppo di prassi che da localizzate diventano locali. È di primaria importanza sottolineare inoltre il carattere di reciprocità che caratterizza l'adesione alla Rete: non reca benefici solamente al beneficiario, ma è un'opportunità di sviluppo anche per i Comuni e gli enti gestori. Tale reciprocità si concretizza ad esempio nella rivitalizzazione di Comuni e territori considerati *fragili* i quali, come evidenziato da Accorinti e Giovannetti (2023, p. 95) “sono divenuti luoghi in cui restare e nei quali accogliere, territori sui quali, italiani e stranieri (professionisti e beneficiari), investono e contribuiscono allo sviluppo locale”. Questo processo di sviluppo locale si inserisce indubbiamente all'interno di differenti tradizioni e modelli di governo locale che beneficiano indifferentemente della presenza di reti di collaborazione e crescita territoriale. È interessante a tal proposito indagare brevemente le implicazioni culturali e territoriali che le tradizioni di governo locale hanno sui sistemi di governance territoriale. In un contesto come quello del governo locale e dell'analisi del suo sviluppo e organizzazione, adottando una prospettiva sociopolitica, è quasi immediato ricorrere ai concetti di “contesto locale”⁵⁴ e “subcultura politica territoriale”⁵⁵ che influenzano profondamente l'elaborazione e attuazione di politiche sociali. Come emerge in Messina (2012), questi due elementi ricoprono un ruolo fondamentale nel plasmare i percorsi territoriali di sviluppo locale. Nello specifico, come sarà ulteriormente affrontato nel capitolo successivo, in materia di gestione del fenomeno migratorio nella Regione Veneto emerge l'eredità della subcultura politica territoriale bianca e i modi di regolazione tipici di tale territorio. Differentemente dal contesto rosso, infatti, il Veneto bianco, contraddistinto da modelli istituzionali aggregativi e stili decisionali non interventisti, ha sviluppato politiche migratorie locali di tipo *bottom up*, radicate nelle reti del volontarismo sociale erede dell'associazionismo di matrice

⁵⁴ Secondo la definizione di Messina (2012, p. 22) un contesto locale è «una complessa costruzione sociale, storicamente sedimentata in un dato luogo, costituita da istituzioni, risorse locali, identità e sistema di valori, storia locale e reti di relazioni, in costante interazione, che contribuiscono a definire un “sistema locale” come “sistema complesso”».

⁵⁵ Secondo la definizione di Trigilia (1981) come riportata da Almagisti (2022, p. 110) una subcultura politica territoriale è «un particolare sistema politico locale, caratterizzato da un elevato grado di consenso per una determinata forza e da un'elevata capacità di aggregazione e mediazione degli interessi a livello locale» costituendosi così non solo come “particolare forma di cultura politica” ma anche come costituente un “preciso sistema politico locale”.

cattolica rendendo quindi necessario, negli anni, agire in una prospettiva integrata e di lungo periodo. L'esperienza ventennale maturata dal Progetto OASI-SAI Santorso si può ritenere essere l'emblema, in Veneto, non solo del ruolo fondamentale assunto dal privato sociale alle origini del sistema di accoglienza italiano, ma anche, e soprattutto, delle enormi possibilità e potenzialità rappresentate dal volontarismo e dal protagonismo degli enti locali. Nel contesto dell'Alto vicentino, infatti, non solo si è radicato e integrato a livello territoriale un progetto di accoglienza integrata ma si è sviluppato in rete, portando a una collaborazione intercomunale volta alla garanzia di un'accoglienza diffusa in grado di fornire tutti gli strumenti possibili per la riconquista partecipata dell'autonomia da parte del beneficiario. Proprio all'analisi di questo esempio virtuoso di accoglienza e integrazione in Veneto sarà dedicato il capitolo finale.

Capitolo IV

Tessere l'accoglienza: l'esperienza di rete del Progetto OASI di Santorso

Il presente capitolo sarà dedicato ad analizzare, applicando i concetti esplorati nei capitoli precedenti, la realtà di accoglienza integrata e diffusa che si è sviluppata e, ormai radicata, nel territorio dell'Alto Vicentino. Con un'eredità e un'esperienza ormai più che ventennali, l'attuale progetto OASI-SAI di Santorso rappresenta a pieno le opportunità immaginate e realizzate insite nella facoltà progettuale connaturata agli enti locali. Come verrà debitamente motivato, esso può essere considerato l'emblema dell'accoglienza agita in Veneto: un'accoglienza che, da oltre vent'anni, coniuga il volontarismo del terzo settore (rappresentato dall'associazione Il Mondo nella Città onlus) e del privato sociale con il protagonismo degli enti locali in un contesto di rete e di collaborazione intercomunale. Si cercherà in primo luogo di contestualizzare il Progetto OASI non solo nel contesto regionale veneto ma, soprattutto, nel territorio dell'Alto Vicentino, territorio di particolari specificità di natura storico-sociale. Verrà in seguito presentata la storia del Progetto, dalle sue origini alla fine degli anni Novanta fino ad oggi, in un'attualità caratterizzata e dal progressivo ampliamento della rete comunale e dei posti attivi e dalle emergenze afghana e ucraina che hanno influito sull'utenza dello stesso. Saranno infine presentati, analiticamente, i risultati emersi dalle dieci interviste semi-strutturate condotte a parte dei protagonisti della rete. Nel compiere quest'ultima analisi, si cercherà di evidenziare i metodi applicativi, e innovativi, adottati dal Comune di Santorso e da Il Mondo nella Città per realizzare i fini e i valori dell'accoglienza integrata valorizzando l'influenza della rete e dei rapporti con gli attori locali in un contesto di collaborazione positiva volta alla costruzione di legami solidi in una logica di benefici reciproci.

4.1. Dal nazionale al locale: il Veneto e l'Alto vicentino come territori di accoglienza

La Regione Veneto e, nello specifico il territorio dell'Alto vicentino, sono contesti molto vivaci dal punto di vista delle opportunità lavorative, dell'imprenditoria e delle capacità e risorse ricettive in ambito migratorio. Si rende quindi necessario condurre una breve disamina riguardante la presenza straniera a livello regionale e provinciale affiancata da una breve analisi di carattere socio-politico volta ad evidenziare i caratteri peculiari del territorio in grado di influenzare la progettualità locale in materia di accoglienza e integrazione.

La Regione Veneto, secondo il Rapporto 2023 sull'immigrazione straniera in Veneto (Osservatorio regionale immigrazione, 2024), accoglie attualmente 7.612 richiedenti o titolari di protezione internazionale, di cui 764 nei centri SAI e la restante parte nei CAS. Pur non presentando una presenza troppo significativa di richiedenti o titolari di protezione internazionale rispetto ad altre Regioni italiane, la Regione Veneto e, in particolare, la Provincia di Vicenza, hanno sviluppato negli anni, anche a causa delle sfide emergenziali affrontate, una cultura dell'asilo che all'interno del Progetto OASI di Santorso è pienamente riscontrabile. Nell'analizzare il contesto di accoglienza della Provincia di Vicenza è utile fare riferimento al cosiddetto "potenziale di integrazione" (Catarci, 2011) elaborato dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) per misurare "le potenzialità di sviluppo dei processi di integrazione nei diversi territori" secondo precisi indicatori. Tali indicatori sono di natura sociale⁵⁶ e occupazionale⁵⁷ e, se proiettati sul territorio nazionale, permettono di individuare come il potenziale di integrazione vari significativamente a livello territoriale. È interessante notare che la Provincia di Vicenza, con un valore pari a 58,26 appartiene al cluster delle Province con i maggiori tassi di potenziale integrativo (*ivi*, p. 36). È lineare, quindi, applicare questi dati anche al territorio qui considerato dell'Alto Vicentino, antica culla dell'industrializzazione veneta e

⁵⁶ Accessibilità immobiliare, dispersione scolastica, ricongiungimenti familiari, acquisizione della cittadinanza, livelli di devianza

⁵⁷ Inserimento lavorativo, livelli professionali, reddito da lavoro, tasso di imprenditorialità

ancora oggi molto dinamico e vivace dal punto di vista dell'imprenditoria e delle opportunità lavorative, come peraltro confermato da alcuni intervistati, di cui verranno in seguito riportate le affermazioni. Questo dinamismo, economico e sociale, si può ricondurre inoltre ai concetti sociopolitici indagati nel precedente capitolo di governo e di sviluppo locali fortemente influenzati da fattori territoriali e culturali. Come si è visto, il Veneto si caratterizza per la presenza della presenza subcultura bianca e un conseguente modello istituzionale di tipo aggregativo con una pluralità di attori e un importante ruolo assunto dall'associazionismo. A livello locale, infine, è possibile contestualizzare le radici del Progetto OASI nella cultura solidaristica e comunitaria radicata nell'Alto Vicentino e, specialmente, nei territori compresi tra i Comuni di Schio, Santorso e Malo. Come verrà accennato anche in seguito, quest'area è sempre stata animata da una forte spinta alla collaborazione intercomunale e alla creazioni di reti assistenzialistiche, gestionali e sociali che esulano dalla sola gestione condivisa dei titolari e richiedenti protezione internazionale. Tra i possibili esempi di tale slancio cooperativo si possono annoverare la Rete delle Biblioteche Vicentine nata nel 1993 e comprendente ad oggi 93 Comuni ma inizialmente promossa e capeggiata dal Comune di Schio e la recente nascita dell'Unione Montana Pasubio Alto Vicentino. Di tale unione montana, nata nel 2016, fanno attualmente parte i Comuni di Monte di Malo, Piovene Rocchette, Posina, Recoaro Terme, Santorso, San Vito di Leguzzano, Schio, Torrebelvicino, Valdagno, Valli del Pasubio con lo scopo di gestire in comune determinate questioni legate al territorio, alla gestione della fauna e della flora locali, delle risorse e del turismo. Risulta di non difficile comprensione quindi risalire alle radici che hanno portato alla progettazione e alla nascita del Progetto OASI nel territorio dell'Alto Vicentino.

4.2. La storia nazionale attraverso le lenti locali: le fasi principali dello sviluppo del Progetto OASI

La progressiva strutturazione e istituzionalizzazione del Progetto OASI gestito dal Comune di Santorso è lo specchio, in miniatura, delle vicende che hanno caratterizzato e influenzato, a livello nazionale, la gestione del fenomeno

migratorio in Italia. Le radici del progetto, infatti, risalgono alle emergenze riconducibili all'arrivo di sfollati provenienti dai territori dell'ex Jugoslavia e dal Kosovo alla fine degli anni Novanta. Il forte protagonismo sociale delle realtà di volontariato locale, protagonismo che caratterizza profondamente il territorio dell'Alto Vicentino e dell'Unione montana del Pasubio, è stato in grado di far germogliare e crescere, in più di vent'anni, una vera e propria cultura dell'accoglienza. Raccontandone lo sviluppo sembra, a tutti gli effetti, di guardare, attraverso delle lenti microstoriche e localizzate, il riflesso della storia nazionale e le sue effettive ricadute sulle comunità locali.

La genesi del Progetto OASI che, come ribadito, fa parte dell'attuale Rete SAI, è da ricondurre a un comitato di cittadini volontari nato con finalità pacifiste alla fine degli anni Novanta. Questo gruppo di cittadini, accomunati da valori quali la pace, la solidarietà e l'accoglienza, dal nome "Comitato per la Pace e l'Accoglienza", in concomitanza con l'arrivo di ingenti flussi provenienti dall'ex Jugoslavia e dal Kosovo, si organizza per offrire accoglienza ai rifugiati giunti sul territorio. Questa prima forma di accoglienza, di tipo familiare, viene garantita in collaborazione con il Comune di Schio e a supplenza della mancanza di un sistema nazionale organico in materia di asilo e di protezione internazionale. Si possono già individuare gli elementi fondanti la prima fase dell'accoglienza in Italia: l'associazionismo locale e la collaborazione, volontaria e non istituzionalmente regolata, degli enti locali. Questa esperienza di carattere essenzialmente locale confluisce poi nel primo tentativo di istituzionalizzazione, seppur precaria, dell'accoglienza rappresentato dalla nascita nel 1999 del progetto Azione Comune per accogliere i rifugiati kosovari. Entrando a far parte di questa prima piccola rete nazionale nel 2000, l'accoglienza scledense e dei territori limitrofi si interfaccia ufficialmente con la dimensione nazionale. In questa occasione il Comitato per la Pace e l'Accoglienza si evolve e trasforma nell'Associazione "Il Mondo nella Città onlus" ancora oggi operante, con sede a Schio, e rappresentante l'ente gestore del Progetto OASI. Come analizzato anche in precedenza, pur rappresentando una tappa fondamentale e imprescindibile del percorso verso l'elaborazione di un sistema pubblico di accoglienza in Italia, l'esperienza di Azione Comune si rivela, in quanto emergenziale, limitata ma

decisiva nel tracciare i tratti cardine di quello che sarà il Programma Nazionale Asilo.

Nell'ottica di una gestione in grado di coniugare i livelli nazionale e locale e di portare a una proficua e positiva sinergia tra processi decisionali e operativi *bottom up* e *top down*, nel 2001 viene istituito il Programma Nazionale Asilo a cui Il Mondo nella Città aderisce fin da subito. È in occasione dell'istituzione del PNA che nasce la rete dei Comuni: viene inaugurato, con il protagonismo soprattutto dei Comuni di Santorso, Schio e Malo, il Progetto OASI che vede inizialmente la collaborazione di 5 Comuni e la messa a disposizione di 19 posti totali. Della rete fanno parte, oltre ai tre appena menzionati, i Comuni di Marano Vicentino e di Torrebelficino. Come è stato riportato precedentemente, sono anni concitati, sia a livello storico che legislativo, in cui alle iniziative *bottom up* si cerca di associare politiche nazionali in grado di regolare uniformemente tutto la penisola.

È in questa prospettiva che nel 2002 al PNA viene sostituito il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) in cui il Progetto OASI entra fin da subito a pieno titolo. La rete di Comuni prevedeva inizialmente, per distribuire le responsabilità in capo all'ente titolare, una titolarità rotante con cadenza annuale, assunta per primo da Schio, poi Malo e infine Santorso. Questa ripartizione costante, regolata e consapevole delle responsabilità permetteva inizialmente di collaborare a fondo nella gestione della rete e di beneficiare dell'intervento di tutti i Comuni. A partire dal 2006, in concomitanza con il cambio di amministrazione in alcuni Comuni e un affievolimento della spinta solidaristica di rete, la titolarità viene affidata definitivamente al Comune di Santorso che, come già ribadito, è tuttora l'ente titolare del Progetto OASI. Gli anni di sviluppo, radicamento e diffusione del Sistema SPRAR sono anni di ampliamento anche per la Rete dell'Alto vicentino che, grazie a un connubio vincente di volontarismo, necessità e convincimento, si allarga progressivamente fino a comprendere gli attuali 13 Comuni che hanno aderito al progetto per il triennio 2023/2025. Attualmente, quindi, sono parte del Progetto i Comuni di: Breganze, Carrè, Chiuppano, Lugo di Vicenza, Malo, Marano Vicentino, Sarcedo, San Vito di Leguzzano, Schio, Thiene, Valli del Pasubio e Zugliano. Questi

Comuni coprono pressoché capillarmente l'area meridionale dell'Alto Vicentino. Oltre al progressivo allargamento della rete e dei posti disponibili, nel corso degli anni il Progetto è protagonista delle evoluzioni e involuzioni normative in materia di asilo. Nel 2018 si trasforma in SIPROIMI, con la forte limitazione delle categorie beneficiarie di questo modello di accoglienza integrata, e dal 2020 è all'interno della Rete SAI. I posti attualmente disponibili dal progetto ammontano a 89, diffusi, soprattutto a livello di soluzioni abitative, nei tredici Comuni sopra elencati e aventi come punto di riferimento istituzionale il Comune di Santorso e come *faro* di integrazione l'associazione Il Mondo nella Città. Dal 2001 ad oggi sono state accolte all'interno del progetto 772 persone.

Applicando la “macro-storia” alla dimensione locale, di “micro-storia”, è interessante analizzare brevemente l'impatto e la gestione delle emergenze migratorie all'interno del Progetto OASI. Se, come è stato specificato, lo sviluppo iniziale è da ricondurre alla volontà di offrire accoglienza ai rifugiati in fuga dal Kosovo, nel corso degli anni l'Oasi di Santorso è stata protagonista attiva della ricezione emergenziale di persone rifugiate. In occasione dell'Emergenza Nord Africa si è assistito a un primo, limitato, ampliamento del Progetto, ma è stato, negli ultimi anni, con “l'Emergenza Afghanistan” e “l'Emergenza Ucraina” che si è vissuto non solo un ampliamento dei posti disponibili, ma anche le numerose possibilità di innovazione e collaborazione in capo ai singoli Comuni, soprattutto in un territorio erede di una forte cooperazione e solidarietà intercomunale. Infatti, nel 2021 con l'arrivo dei rifugiati afgani la Rete ha aumentato i posti in accoglienza arrivando agli attuali 89 che sono diventati poi permanenti. Nel 2022, con lo scoppio del conflitto in Ucraina e il riconoscimento della protezione temporanea ai cittadini in fuga, il Comune di Santorso ha adottato una strategia differente, ma altrettanto innovativa di gestione accogliente dei flussi in arrivo. Dimostrando un forte protagonismo e una radicata cultura di accoglienza positiva, il Comune si è reso promotore e portavoce del progetto “La Tenda di Abramo”. Questo progetto, conclusosi a gennaio 2024, ha previsto la collaborazione intercomunale di tutti i 32 Comuni del distretto 2 dell'ULSS 7 Pedemontana al fine di realizzare un'accoglienza diffusa dei cittadini ucraini all'interno di un progetto sovracomunale di natura straordinaria. Nei due anni di vita del progetto,

progetto di cui Santorso si è reso ente capofila in continuo dialogo e collaborazione con la Prefettura di Vicenza, per mezzo di un accordo territoriale unitario sono state accolte 130 persone attraverso una nuova modalità applicazione del modello e delle modalità di accoglienza integrata del SAI anche alla realtà, emergenziale, dei CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria). L'accoglienza, avvenuta all'interno di appartamenti, strutture parrocchiali e addirittura presso famiglie, si è concretizzata, proprio per lo sforzo di superare la logica di erogazione di servizi minimi dei Centri di Accoglienza Straordinaria, non solo nella garanzia di vitto e alloggio ma anche dei servizi integrati previsti dai progetti SAI. Purtroppo, con la fine del progetto è venuto meno l'accordo di ampia collaborazione tra i Comuni del distretto 2, ma è possibile che tale esperienza di virtuosa accoglienza condivisa farà da esempio per sviluppi futuri.

Nell'analizzare lo sviluppo del Progetto OASI è infine necessario menzionare le implicazioni locali e regionali a cui tale modello di rete intercomunale ha portato nella Provincia di Vicenza e, più ampiamente, in Veneto. Bisogna innanzitutto menzionare il ruolo innovativo che ha assunto il Comune di Santorso in occasione della gestione della cosiddetta "emergenza migratoria" del 2015-2016 che ha portato alla creazione di CAS distribuiti su tutto il territorio nazionale a seconda delle necessità. Come si vedrà in seguito, il rapporto tra SAI e CAS, per la loro stessa speculare natura, non è di facile gestione e, nel 2015, si è assistito all'arrivo non previsto e non annunciato di 90 persone a Santorso da accogliere in un Centro di Accoglienza Straordinaria. Si è trattato di momento critico che ha evidenziato la necessità di instaurare un dialogo con la Prefettura al fine di gestire consapevolmente e collettivamente l'emergenza. Con questo spirito si è pervenuti, nel 2016, sotto la spinta di Santorso, alla sottoscrizione da parte di 24 amministrazioni di un "Protocollo d'Intesa per l'Alto Vicentino" finalizzato alla creazione di un "modello centrato sulla titolarità diretta pubblica, sull'accoglienza diffusa e sulla capillare distribuzione di richiedenti asilo in modo proporzionale al numero di abitanti (3 richiedenti ogni 1.000 abitanti)" (Diocesi di Vicenza, 2024 p. 66). Questa esperienza di tentativo di amministrazione condivisa, sostenibile e multilivello del fenomeno migratorio è stata inoltre ripresa dalla già menzionata "Clausola di salvaguardia del 3x1000" introdotta a livello

nazionale nel 2016 dal Ministero dell'Interno. Va infine sottolineato il carattere esemplare e normativo del Progetto OASI. Sulla scorta dei positivi risultati ottenuti da questa ventennale eredità di accoglienza diffusa e collaborata, negli ultimi anni altri Comuni dell'Alto Vicentino hanno aderito volontariamente alla Rete SAI: nel 2016 si è costituito il SAI di Valdagno e nel 2023 quello di Marano Vicentino. Inoltre, a livello provinciale e regionale, nel 2016 anche il Comune di Vicenza ha aderito alla Rete SAI, si è assistito a una progressiva diffusione del modello di accoglienza diffusa e integrata. In provincia di Vicenza i posti SAI attuali ammontano a 228 (rispetto ai 39 garantiti nel 2014 unicamente dal Progetto di Santorso)⁵⁸ mentre la Regione Veneto al 31 dicembre 2023 contava 21 Progetti attivati e 772 posti disponibili corrispondenti al 2% circa dei progetti e posti a livello nazionale (Servizio Centrale, 2023, p. 101).

Ripercorrendo le tappe fondamentali del suo sviluppo, il Progetto OASI diventa emblema locale della storia, frastagliata e affannata e ancora in via di definizione, dell'accoglienza in Italia dimostrando come, in un contesto di forte decentramento amministrativo, il volontarismo dei Comuni può diventare una risorsa e un esempio a livello nazionale.

4.3. L'accoglienza agita: esperienze e prospettive dei principali attori del Progetto OASI-SAI di Santorso

Analizzare e presentare la realtà del Progetto OASI-SAI Santorso, frutto della collaborazione tra 13 Comuni e l'associazione Il Mondo nella Città onlus non poteva prescindere dalla necessità di dare voce, ascoltando e interpretando, a chi concretamente agisce e garantisce questa accoglienza. La parte finale di questo capitolo sarà quindi dedicata a riportare e analizzare le testimonianze delle 10 persone intervistate e operanti, a vario titolo, all'interno del progetto. Con i risultati emersi si cercherà di applicare, integrare e approfondire le conoscenze maturate nei capitoli precedenti mettendo in luce le potenzialità del protagonismo non solo degli enti locali ma anche delle persone e del valore che un progetto

⁵⁸ *Ivi*, p. 65

come questo, con un'eredità ultra ventennale, ha assunto nel territorio dell'Alto Vicentino.

4.3.1. La genesi del progetto: il ruolo del Comune di Santorso, i valori e le aspirazioni alle origini della rete

Nell'elaborazione delle interviste grande importanza ha rivestito la curiosità di indagare dall'interno le spinte, gli impulsi e gli ideali che hanno portato le diverse amministrazioni comunali non solo a entrare nel Sistema di Accoglienza e Integrazione, ma di farlo costruendo, di anno in anno, una rete intercomunale. Preziose, a tal scopo, sono state le testimonianze della responsabile della "Progettazione sociale sovracomunale in ambito di migrazione" del Comune di Santorso a cui è demandata la coordinazione del Progetto in stretto rapporto con gli altri Comuni e con l'associazione Il Mondo nella Città, e la testimonianza di un ex Sindaco di Santorso il quale, in carica dal 2004 al 2014, ha svolto il ruolo di primo cittadino durante il pieno sviluppo e assestamento della rete.

Quello che è emerso dal punto di vista delle origini e dello sviluppo del Progetto è non solo la precisa volontà politica di realizzare un'accoglienza che puntasse fin da subito anche all'integrazione socioeconomica dei beneficiari, ma anche i risvolti positivi dei "vuoti normativi" in cui la rete si è inizialmente trovata a operare e ai benefici, generali, che un tale sistema offre agli enti locali. Nell'analizzare il progetto politico alla base della creazione della rete, è importante sottolineare l'influenza che il tessuto socio-culturale del territorio dell'Alto Vicentino ha avuto nel plasmare e originare questo bisogno di collaborazione. Come ha riferito l'ex sindaco, infatti, alle origini della collaborazione con l'Associazione e della creazione della rete c'era "*una precisa volontà politica*" che andava ricondotta all'eredità solidaristica del territorio tra Schio e Santorso, Comuni che, durante il suo mandato, avevano stabilito forti canali di collaborazione, dalla gestione in rete del Sistema bibliotecario alla progettazione di un tesserino unico per tutti gli studenti della zona. La progettualità e la collaborazione erano valori caratterizzanti le realtà del territorio e la sua storia. Emblema dell'identità solidaristica di Santorso e della sua "*sensibilità storica*" è, prendendo ancora una volta in prestito le parole dell'ex

sindaco, il monumento ai caduti situato in piazza e raffigurante una Pietà con Gesù bambino al posto di un soldato.

Per quanto concerne le modalità di espansione della rete, elemento interessante da considerare nel comprendere i fili che hanno diretto e guidato tale sviluppo, esse sono consistite in un insieme di adesioni volontarie, spinte da necessità o anche da convenienza, e di tentativi riusciti di convincimento. Riportando infatti le parole dell'ex primo cittadino, infatti, all'indomani dell'iniziale rete di 5 Comuni, *“abbiamo cominciato a telefonare, allargare e insomma la rete è diventata un pochino più grande”*. Sottolineando entrambi l'origine profondamente locale fondata sulla *“volontà locale”* e sulla piena condivisione della gestione, nel corso delle interviste è emerso anche il ruolo, sia positivo che negativo, affidato in capo al volontarismo comunale. Come espresso dalla responsabile del coordinamento, infatti, l'adesione volontaria è *“da una parte garanzia per l'amministrazione che in qualsiasi momento può tirarsi indietro e dall'altra parte fa emergere il rischio che poi qualche amministrazione lo faccia davvero”*. La bidimensionalità del volontarismo comunale si riflette, nella pratica, nella garanzia che, una volta aderito alla Rete, un Comune si adopera per garantire a pieno un'accoglienza integrata ma, allo stesso tempo, nell'effettiva mancanza di un sistema permanente e capillarmente diffuso e integrato di accoglienza. Accanto a questa bidimensionalità però, vanno sottolineati i benefici che, soprattutto alle origini, sono derivati dalla mancanza di un'istituzionalizzazione organica del sistema di asilo in Italia. Tale mancanza, coniugata alla progettualità e creatività degli enti locali, ha permesso al Progetto OASI di *‘sperimentare’* e di radicare, attraverso l'innovazione dal basso, esperienze che sono poi state istituzionalizzate.

Infine, nell'ambito dell'analisi delle origini della rete e del suo allargamento, va sottolineata la funzione *tutelante* dei progetti SAI a livello territoriale. Con la già menzionata clausola di salvaguardia, infatti, la presenza di tali progetti limita la libertà in capo alla Prefettura di insediare CAS nel territorio. Nonostante questa prospettiva delinei un modo di agire essenzialmente opportunistico e pragmatico, esso si è rivelato un importante fattore, per alcuni Comuni soprattutto in occasione di cambio dell'amministrazione, di

mantenimento all'interno della rete e dell'appoggio politico a quest'ultima. Alle immagini e narrazioni esagerate dei CAS e della loro gestione non controllata da parte dei Comuni risulta preferibile, perché controllabile, questa modalità di accoglienza integrata che permette di “*avere in qualche modo un controllo rispetto al fenomeno dell'accoglienza*”.

4.3.3. L'ente gestore: strutturazione interna e ruoli dell'associazione “Il Mondo nella Città”

L'associazione Il Mondo nella Città onlus, come è stato illustrato, è una realtà con una storia di radicamento sul territorio e collaborazione con il Comune di Santorso, lunga più di vent'anni. Situata nel centro storico di Schio, essa rappresenta il fulcro dell'accoglienza integrata agita a livello locale e relazionale. Dei dipendenti dell'associazione sono stati intervistati il coordinatore, l'operatore legale, due operatori dell'accoglienza, un'operatrice integrazione e i tre insegnanti della scuola di italiano. Le prospettive, i punti di vista e le esperienze differenti ma profondamente legate tra loro dal comune obiettivo di realizzare e promuovere un'accoglienza *emancipante* si sono rivelati fondamentali nel ricostruire i ruoli e la filosofia alla base dell'operato dell'associazione.

Da un punto di vista organizzativo l'associazione rispecchia a pieno, mettendole in pratica e sviluppandole ulteriormente, le Linee guida del Servizio Centrale (2018) in merito alla divisione dei ruoli e dei servizi erogati dall'ente gestore. Da un punto di vista generale l'associazione è infatti organizzata secondo la divisione seguente: al coordinatore si affiancano gli operatori suddivisi in operatori dell'accoglienza, dell'integrazione e della famiglia e, in maniera trasversale, operano infine gli insegnanti della scuola di italiano. A questa divisione dei ruoli interni all'associazione vanno poi associati altri ruoli operativi esterni ad essa ma altrettanto fondamentali. Tra questi va menzionato il ruolo assunto dai mediatori linguistico-culturali con cui l'associazione collabora, attraverso collaborazioni *ad hoc*, in caso di necessità. Tale divisione interna, meticolosa e altamente strutturata, è funzionale all'erogazione, svolta così nel miglior modo possibile, dei singoli servizi garantiti dalla Rete SAI ed è frutto non solo dello sviluppo ventennale dell'associazione stessa, ma anche del progressivo

ampliamento del progetto OASI. Come ricorda un'insegnante di italiano che lavora presso la scuola dal 2011, all'inizio del progetto e soprattutto prima dell'ampliamento consistente dei Comuni parte e dei posti disponibili, *“tutti facevano tutto”* fino a pervenire alla distinzione funzionale dei ruoli. Verrà infine evidenziato meglio nel paragrafo seguente l'importanza della differenziazione integrata dei ruoli: alla funzionalità dell'attribuzione di ruoli specifici a ciascun operatore si accosta, sinergicamente, la collaborazione costante e fondamentale dell'intera équipe multidisciplinare. Collaborazione che si rende necessaria per realizzare l'autonomizzazione individuale e individualizzata del beneficiario.

Prima di procedere con l'analisi dei tempi dell'accoglienza e dell'integrazione, bisogna presentare brevemente i valori, agiti, alla base dell'associazione. Se è vero che essi sono riconducibili ai macro-valori espressi, a livello nazionale, dalla Rete SAI, è necessario ribadire come questi affondino le radici in un sentimento condiviso e scaturito nella società locale fin alla fine degli anni Novanta. Il cardine identitario del “Mondo nella Città” è la risoggettualizzazione del beneficiario attraverso il suo accompagnamento e orientamento all'interno del territorio. Accanto a una dimensione individuale e individualizzante dell'accoglienza si associa un rapporto strettissimo, e strutturante, con il tessuto locale. Questa linea operativa è stata definita da uno degli operatori come *“una linea precisa, laica, in qualche modo disincantata [...] che riesce a dare comunque appunto una priorità alla relazione e quindi al progetto delle persone qui”*. Un solidarismo laico che si concretizza nella creazione di spazi concreti, per i beneficiari, non solo di emancipazione ma anche di creazione di aspettative e di coltivazione di ambizioni.

4.3.4. Il ruolo dell'équipe multidisciplinare nell'attuare le linee guida: i tempi dell'accoglienza in associazione

All'interno dell'associazione si lavora insieme affrontando, e prendendosi carico, ognuno di aspetti differenti legati al percorso verso l'autonomia di ciascun beneficiario. Cardini di questo *modus operandi* sono la precisa suddivisione dei ruoli, associata sempre a un certo grado di adattamento e malleabilità, affiancata al lavoro in équipe, colonna portante dell'accompagnamento emancipante.

Quando si delineano i tempi dell'accoglienza e dell'integrazione, infatti, si deve tenere a mente che si sta lavorando con persone al fine di renderle, nuovamente, protagoniste a pieno titolo dei propri percorsi di vita. Proprio per questo un approccio multidisciplinare e multidimensionale è fondamentale per assicurare a ciascun beneficiario una presa in carico che risponda a tutte le sue necessità. A partire da queste premesse si può procedere ad analizzare nello specifico le diverse dimensioni in cui si sviluppa il progetto e il ruolo dell'équipe multidisciplinare nel guidare le scelte e le azioni degli operatori.

4.3.4.1 L'accoglienza: sostegno materiale e orientamento territoriale

Al colloquio iniziale di presa in carico del beneficiario segue, come primo intervento materiale, quello dell'accoglienza che, come descritto in precedenza, consiste nel fornire primariamente un supporto materiale e, poi, nell'orientare e accompagnare la persona sul territorio. Il lavoro dell'operatore dell'accoglienza non si esaurisce però nella sola garanzia di determinati beni di natura materiale, ma anche nell'offrire supporto a livello di istituzioni e servizi territoriali. Per quanto concerne i bisogni materiali a cui gli operatori dell'accoglienza sono tenuti a rispondere, questi si riassumono nel predisporre l'abitazione assegnata al beneficiario e nel fornirgli tutti i beni di prima necessità. Si tratta quindi di assicurarsi che l'abitazione sia fruibile e sia dotata di tutti i servizi di base. A questo si aggiunge l'eventuale acquisto di mobili, elettrodomestici oltre alla fornitura della biancheria da letto e, regolarmente, dei prodotti per la pulizia. Viene inoltre data una carta prepagata spendibile in un supermercato per permettere al beneficiario di fare fin da subito la spesa. Questa prima parte dell'accoglienza è volta a fornire fin da subito al nuovo beneficiario gli strumenti per insediarsi nella nuova abitazione e iniziare, autonomamente, a risiedervi. Tra i servizi non materiali sono invece da annoverare l'orientamento al distretto sanitario, di cui viene spiegato il funzionamento, l'accompagnamento alle visite mediche e l'appoggio in caso di dubbi o richieste in merito a specifici servizi territoriali. Nel lungo periodo, gli operatori dell'accoglienza intervengono non solo nell'ambito della salute del beneficiario, prenotando o accompagnandolo ad eventuali appuntamenti, ma, soprattutto, compiono controlli periodici nelle case

volti a verificare che sia mantenuto, oltre a un grado di pulizia adeguato, anche un clima di pacifica convivenza tra coinquilini ed eventualmente tra vicini. Questo compito di accesso, solitamente a cadenza settimanale, negli appartamenti dei beneficiari, come descritto da uno degli operatori:

«È un compito di supervisione della casa, di supervisione delle relazioni all'interno di quell'appartamento, ma è anche un momento in cui si ci si relaziona in uno spazio non formale con i beneficiari e quindi diventa un momento importante anche per parlare d'altro, per riuscire a entrare più in dialogo con le persone, sia rispetto alle questioni del progetto, che sono salute, lavoro, casa, ma anche le questioni un po' più personali, a più livelli, grazie all'appartamento»

Questo compito permette quindi non solo di seguire e toccare con mano il percorso di ciascun beneficiario ma anche, accedendo alle abitazioni, di instaurare un rapporto di maggior fiducia e vicinanza, importante per la buona riuscita del progetto individuale in un clima il più possibile paritario. Un altro operatore dell'accoglienza, descrivendo questo tipo di attività ha utilizzato il termine "*fronte*" a indicare la dimensione in cui si trova l'operatore, a metà tra la propria individualità e la necessità di affrontare e tentare di comprendere, per sostenere, altre individualità spesso molto diverse tra loro. Parlando dell'abitudine a effettuare i controlli nelle abitazioni e, in generale, a fare l'operatore dell'accoglienza, descrive il suo lavoro come "*catapultarsi dentro la situazione in qualche modo, cioè dentro le case, dentro gli appartamenti, dentro la vita quotidiana*", evidenziando la dimensione di ponte tra ruolo di operatore, progetto e vita concreta e quotidiana di cui fa ogni giorno esperienza.

4.3.4.2. L'integrazione: la multidimensionalità della ricerca di una nuova autonomia

Trasversale rispetto alle attività in capo agli operatori dell'accoglienza ci sono i percorsi di integrazione che, da una prospettiva di sviluppo ed effetti tangibili, hanno una dimensione meno tangibile e di più lungo periodo. All'interno dell'associazione gli operatori dell'integrazione si dividono nel trittico fondamentale dell'integrazione SAI: casa, lavoro e famiglia. Ci sono quindi

operatori specializzati in un settore specifico tra quelli appena citati che offrono supporto e accompagnano i beneficiari lungo tutta la durata del progetto. Il supporto abitativo consiste nell'aiuto alla ricerca attiva di un'abitazione in vista dell'uscita dal progetto, mentre il settore famiglia è dedicato alla gestione, multidimensionale, delle famiglie offrendo supporto soprattutto nell'iscrizione agli istituti scolastici. Per quanto concerne invece l'integrazione lavorativa, fine e motore principale dei beneficiari, essa è gestita da due operatori che si occupano di monitorare le opportunità lavorative sul territorio, certificare le competenze dei beneficiari, inserirli in eventuali percorsi di formazione professionale o proporli per dei tirocini, oltre a formare ciascun beneficiario per quanto riguarda il funzionamento del lavoro in Italia e i diritti e i doveri dei lavoratori. Si tratta quindi di un lavoro a stretto contatto con i singoli in cui il profilo personale è fondamentale nel comprendere come meglio orientare la persona al fine di permettere un'integrazione lavorativa positiva e in linea con competenze e, se possibile, ambizioni. L'operatrice intervistata, nel descrivere le principali attività, sempre in stretto rapporto con il contesto e gli attori territoriali, ha definito gli operatori dell'integrazione lavorativa come "*mediatori interculturali*" tra i beneficiari e le aziende locali. Analizzando il rapporto tra ambizioni e costrizione, tra voglia di trovare un lavoro soddisfacente e l'impellente, e collettiva, necessità di lavorare fin da subito, lei riferisce che "*si parte un po' dalla costruzione della fantasia e poi si va a costruire*". Infine, fra le maggiori difficoltà riscontrate va individuata primariamente la gestione delle lavoratrici di genere femminile, soprattutto quando in una situazione di genitorialità monoparentale. In questo caso, come denunciato dall'operatrice, emergono, nel tentativo di coniugare gestione familiare e dimensione lavorativa, le carenze territoriali di servizi destinati alle famiglie. Carenze che, nel caso di profili fragili come quelli delle beneficiarie, diventano spesso difficili da colmare. In secondo luogo, una difficoltà importante è quella del tempo limitato. La finestra dei sei mesi, anche se prorogabile, permette solamente di fornire gli strumenti essenziali per il raggiungimento dell'autonomia, ma non sempre è sufficiente.

4.3.4.3. L'orientamento legale: un supporto trasversale verso l'autonomia

Operante trasversalmente rispetto ai servizi di accoglienza e integrazione, il supporto legale garantito dall'operatore legale consiste soprattutto, come descritto in precedenza, nell'accompagnare il beneficiario lungo il percorso di domanda di protezione internazionale, nel caso in cui si tratti di un richiedente protezione, o nel fornire consulenza legale ai titolari di protezione in caso di rinnovo del permesso di soggiorno, di ricongiungimento familiare o di altre questioni specifiche.

Di primaria importanza è in questo caso il percorso che viene intrapreso in sede di domanda di protezione internazionale che presuppone che il richiedente si presenti di fronte alla Commissione territoriale in grado di ricostruire la propria storia, le ragioni della sua partenza e le motivazioni che lo hanno spinto a presentare domanda di protezione. Lungo questo percorso l'operatore legale assume un ruolo fondamentale nell'aiutare il beneficiario a ricostruire, contestualmente, la propria storia e, eventualmente, nel fornirgli prove o dati che accreditino la versione. Come indicato dall'operatore intervistato, il compito principale è quello di

«dare un po' di ordine, spazio temporale nella storia della persona per renderla il più possibile coerente e di facile comprensione, insomma, fruibile da parte della Commissione in quanto i tempi sono stretti e quello è uno dei momenti più chiave nella vita migratoria di una persona»

Nello specifico, per ricostruire la storia del beneficiario in vista dell'audizione, l'operatore solitamente organizza una serie di tre incontri in cui, ad un primo di ascolto non giudicante della versione del richiedente, ne seguono due di ricognizione e ricostruzione (ma non sostituzione) partecipata della sua biografia. Questo avviene anche attraverso il reperimento di informazioni sul web riguardanti solitamente il Paese d'origine e le vicende d'attualità utili a confermare o meno la versione del beneficiario.

4.3.4.4. La lingua come ponte: il ruolo abilitante della scuola di italiano

La scuola di italiano è, anch'essa, trasversale ma funzionale e strutturale rispetto al percorso di accoglienza e integrazione dei beneficiari. La conoscenza della lingua è uno dei tasselli fondamentali del sistema di accoglienza integrata italiano: attraverso l'apprendimento dell'italiano è infatti possibile inserirsi all'interno di tutti i possibili contesti sociali da "attore a tutto tondo". La funzione abilitante della lingua è quindi di primaria importanza all'interno della Rete SAI in cui è obbligatorio per ogni beneficiario fare 15 ore di lezione a settimana. Questo ruolo emancipante è stato ben evidenziato da uno degli insegnanti che in merito alle finalità dell'insegnamento si è espresso così: *"è vero che con l'italiano si potrà permettere loro di rendersi anche indipendenti da varie tipologie di schiavitù, chiamiamole così"*

L'inserimento del beneficiario all'interno dei corsi di italiano avviene previo incontro informativo per comprendere il livello di conoscenza della lingua ed, contestualmente, il livello di alfabetizzazione. Considerata l'eterogeneità di livelli, la scuola è organizzata in classi di durata annuale che vanno solitamente dal livello di alfabetizzazione in cui si impara la lettoscrittura, ai livelli pre-A1, A1, A2 e talvolta B1. L'organizzazione concreta risulta però molto più flessibile considerato il flusso continuo di studenti in arrivo e in uscita e la possibilità che non si creino sempre gruppi consistenti per ciascun livello. Particolarità della scuola di italiano, oltre al fatto che sia annuale e per adulti, è il fatto che sia da considerarsi come semi indipendente rispetto all'associazione in sé. Oltre alla collaborazione con altri enti comunali per l'organizzazione di corsi destinati a gruppi sociali specifici e con alcune biblioteche, la scuola di italiano è anche sede di esami di certificazione CILS.

Il metodo di insegnamento adottato è particolare e di volta in volta adattato alle classi e alle loro predisposizioni. Come sottolineato da tutti gli insegnanti, trattandosi di corsi di italiano volti all'accoglienza integrata, si cerca di modulare le lezioni cercando di fornire strumenti applicabili poi alla vita quotidiana. Un insegnante parla di *'equilibrismo'* per riferirsi alla creatività che sottostà alla programmazione e pianificazione delle lezioni che, nelle aspirazioni degli insegnati, devono essere il più coinvolgenti possibili. L'approccio adottato è

quello di lezioni spesso pratiche e partecipate, in grado quindi di porre al centro lo studente e il suo apprendimento, in un clima di tranquillità e parità. Questa parità è simboleggiata dalla disposizione degli studenti, in tutte e tre le classi, intorno a un tavolo e dell'assenza di una cattedra. Nel descrivere le motivazioni alla base di questa scelta, un insegnante ha detto:

«C'è la disposizione dei banchi, e mi sembra che anche tu l'abbia visto, è paritaria, nel senso che non c'è una cattedra, tutti si guardano, e a limite chi insegna è in piedi perché si muove da una parte all'altra, ma se sei seduto sei allo stesso livello di tutti gli altri.»

È importante, nel descrivere l'approccio adottato, menzionare infine le ulteriori attività di formazione che la scuola organizza rispetto ai soli corsi di italiano. In una visione multidimensionale dello studente, la scuola organizza anche corsi di italiano per la patente e di italiano per il lavoro. Vengono inoltre organizzati laboratori creativi e, soprattutto, alcune gite nel corso dell'anno. Queste gite, effettuate di solito sul territorio sotto forma di passeggiate o di visite a musei, sono fondamentali per la formazione dei beneficiari che non sono solo fruitori del corso, ma diventano parte del territorio, scoprendolo e, sperabilmente, apprezzandolo. In questo modo, inoltre, vengono creati, o rafforzati, i legami anche tra beneficiari e può rivelarsi l'occasione per apprendere nuove espressioni.

Nonostante la scuola venga definita dagli insegnanti come “*un posto felice*” perché spazio neutro rispetto agli uffici di accoglienza e integrazione in cui il rischio di conflitto è più alto, tra le maggiori difficoltà riportate dagli insegnanti c'è quella della gestione delle persone analfabete. Una difficoltà di carattere prettamente educativo, essa si presenta non solo come una delle maggiori sfide per gli insegnanti che, indifferentemente, ricercano e sviluppano strategie di apprendimento utili, ma anche come una delle maggiori soddisfazioni. Un'insegnante, infatti, nel descrivere la gestione degli studenti analfabeti, ha detto:

«Una delle cose che più mi piace del lavoro che faccio è quando arriva una persona che non legge una parola e che dopo, non so, magari un anno, anche magari meno, riesce a leggere “ospedale”, riesce a

leggere “pericolo”. Ecco, quella è una delle cose più utili, proprio, non per me ma per loro.»

Un'altra difficoltà che solo negli ultimi anni si sta progressivamente riducendo è quella della formazione. Ancora oggi le risorse messe a disposizione degli insegnanti di italiano per adulti non sono adatte all'insegnamento alla categoria dei rifugiati o dei richiedenti protezione internazionale che, naturalmente, presentano una serie di necessità specifiche.

4.3.4.5. L'équipe multidisciplinare: un approccio concertato e personalizzato

Dopo aver descritto le principali prerogative di ciascuna categoria di persone operanti all'interno dell'associazione, è fondamentale inserire tali rapporti all'interno dell'équipe multidisciplinare e del ruolo fondamentale che assume nell'accompagnare e indirizzare ciascun beneficiario. Cardine dell'operatività di ciascun ente gestore SAI, il lavoro d'équipe permette di mettere concretamente in pratica l'approccio olistico e multidimensionale nei confronti dei percorsi l'accoglienza integrata dei beneficiari volti alla riconquista della loro autonomia.

Nello specifico, la collaborazione tra gli operatori si concretizza su più livelli. È fissata un pomeriggio a settimana la riunione di équipe generale a cui partecipano tutti gli operatori, coordinatore e insegnanti di italiano inclusi, finalizzata ad avere un quadro generale e di insieme dei diversi beneficiari e dei loro percorsi e di affrontare insieme eventuali criticità. È interessante ad esempio la collaborazione che si instaura non solo tra accoglienza e integrazione, operanti sempre assieme, ma anche tra insegnanti e operatori: se, durante le lezioni, uno studente appare diverso dal solito o motivato da un determinato interesse, gli insegnanti lo comunicano subito agli operatori che possono offrire risposte o mettere in atto soluzioni adatte. È quindi un lavoro di costante collaborazione e comunicazione volte ad acquisire una visione il più possibile completa di ciascun beneficiario in modo tale da fornirgli tutti gli strumenti utili. Accanto all'équipe generale vengono organizzate sessioni di incontro all'interno delle équipe specializzate, volte a regolare gli interventi specifici e a raccordarsi sugli approcci da tenere. Questo lavoro di comunicazione e gestione coordinata dei beneficiari si

rivela fondamentale e pieno di punti di forza tra cui, prendendo in prestito le parole di un'operatrice:

«Un altro punto di forza secondo me della nostra équipe è che siamo di vari caratteri, tutti abbastanza sintonizzati sugli obiettivi. Ma quando magari una persona non funziona in alcune modalità, si ha supporto del collega che magari riesce a portare altri percorsi in modo diverso.»

La collaborazione, nella pratica, si concretizza infine attraverso vari strumenti adottati dagli operatori nella gestione dei profili dei beneficiari. Primo fra tutti va menzionato il Progetto di Accoglienza Personalizzato (PAI) che illustra le tappe fondamentali e individuali del percorso di accoglienza integrata del beneficiario ed è gestito in coppia, da un operatore dell'accoglienza e uno dell'integrazione. In questo modo non solo si ha una visione d'insieme e bidimensionale del percorso della persona, ma si è in grado di applicare punti di vista e strategie differenti ma non discordanti nella costruzione del rapporto con la persona affiancata. Accanto al PAI c'è il diario personale di ogni beneficiario che viene aggiornato giornalmente da tutti coloro che entrano in contatto con quest'ultimo nel caso in cui ci siano informazioni ed evoluzioni rilevanti da comunicare all'équipe intera.

Si tratta quindi di una collaborazione e condivisione di informazioni continua e volta alla piena risoggettualizzazione del singolo beneficiario in una prospettiva di costruzione partecipata e coprogettata del suo futuro.

4.3.5. L'associazione come spazio relazionale: le principali dinamiche dei rapporti umani all'interno dei progetti

L'associazione può, e in un'analisi come questa deve, essere concepita come spazio relazionale. Questo spazio si popola di relazioni di natura molto differente: prima fra tutte c'è la relazione tra operatore e beneficiario cui seguono quelle tra i beneficiari stessi e quelle tra gli operatori, ma anche le relazioni tra operatori ed ente titolare o attori locali esterni al progetto. Ogni relazione sociale comporta, naturalmente, la definizione, o eliminazione, di ruoli, gerarchie, finalità e legami. In questo paragrafo verranno analizzati i risultati emersi durante le interviste nel tentativo di applicarvi i concetti sociologici presentati nel capitolo precedente. La

relazione che verrà principalmente considerata sarà quella tra operatore e beneficiario.

Riflettendo sul rapporto che si instaura e si costruisce quotidianamente tra operatore o insegnante e beneficiario sono emersi, nel corso delle interviste, i concetti di fiducia, di ruoli, potere e gerarchia e di relazione di aiuto. Prima di procedere con l'analisi si rende necessario ribadire, attraverso le parole di un'operatrice, il fine principale dei progetti SAI: *“quello dell'autonomia, cioè cerchi di dar loro più conoscenze possibili e più strumenti possibili perché le cose le scoprano da soli e le facciano da soli”*. L'obiettivo è quello di accompagnare verso l'emancipazione e la riacquisizione di autonomia tenendo però a mente che *“io non devo sostituirmi a nessuno”*, sulla scorta di un operatore. Come da lui ben espresso, infatti, nell'operare con i beneficiari è necessario *“togliersi dalla testa di salvare le persone. Togliersi dalla testa di sostituirsi alle persone e alla responsabilità delle persone”*.

Questa concezione, tanto forte quanto vera e fondamentale per lavorare all'interno di questo settore, si lega profondamente ai concetti di “relazione d'aiuto” e di “potere” interpretabili all'interno di una più ampia riflessione in merito alla ricerca del necessario equilibrio tra vicinanza e lontananza nel rapporto tra beneficiario e operatore. Sarebbe ingenuo non inserire questo tipo di relazione, nonostante le dovute precisazioni e differenze e nonostante le accortezze che possono essere adottate, all'interno di una relazione d'aiuto. Dagli operatori questo tipo di relazione è considerata di difficile gestione, un operatore la definisce

«Morbosa, problematica [...] perché fondata su vite diverse in cui ci mettiamo nella stessa situazione in una condizione di esplorazione reciproca, ma in realtà è il territorio dove io ti devo aiutare a orientare».

Ovviamente tale relazione viene mitigata dall'approccio autonomizzante assunto uniformemente da tutta l'équipe, un approccio volto all'*autonomia individualizzata* e all'*attivazione* dello stesso beneficiario. Persiste comunque la consapevolezza che la relazione instaurata è intrinsecamente impari, come

sottolineato dalle parole di un operatore che ha ribadito il fatto che *“il rapporto che si instaura non potremo mai...ci sarà sempre una disproporzione finché sono in progetto”*. Accanto a questa consapevolezza che emerge tra le righe di molte delle interviste condotte, si accompagna la ricerca di un equilibrio relazionale che sia costruttivo per entrambi e non deleterio, soprattutto per gli operatori. Tale ricerca, per alcuni, rappresenta una delle difficoltà maggiori nel riflettere sul proprio lavoro. Un’insegnante, ad esempio, ha descritto come una difficoltà da lei riscontrata sia proprio quella di:

«Trovare la giusta distanza con gli studenti» in quanto «io inizialmente avevo un approccio molto informale e mi veniva molto spontaneo essere, come dire, non fare l'amica, però essere simpatica, fare l'avventura, quindi veniva un po' meno forse il mio ruolo».

A proposito del ruolo degli insegnanti rispetto a quello degli operatori, è stato sottolineato come esso sia leggermente diverso: oltre a rapportarsi secondo una logica di gruppo, l’insegnante gode spesso di un *“ruolo molto definito e trasversale a livello culturale”* diversamente dal concetto nuovo di ‘operatore’. Nel ragionare sul proprio ruolo e il rapporto instaurato è infine emersa una soluzione, terminologica ma brillante, in grado di rovesciare il problema. Uno degli operatori, riflettendo su questo, ha usato l’espressione di *“giusta vicinanza”* al posto di *“giusta lontananza”*, binomio che coglie a pieno il ruolo dell’operatore sociale all’interno di un progetto SAI in cui si rende necessario *“far comprendere che hanno...che possono fidarsi di noi, ma dobbiamo mantenere comunque un ruolo super partes, di controllo e di organizzazione”*. Queste relazioni si fondano infine sulla fiducia, costruita e condivisa che si rivela essere alla base di rapporti positivi tra operatore e beneficiario il quale è messo nelle condizioni di aprirsi e di confrontarsi, soprattutto per quanto concerne il proprio percorso individuale.

4.3.6. Un cammino lungo vent’anni: frutti e semi dell’accoglienza agita nell’Alto Vicentino

Il percorso fin qui tracciato dimostra che nei vent’anni di vita del Progetto OASI-SAI di Santorso si è radicata e fortificata una cultura dell’accoglienza

profondamente legata al territorio e alla sua identità storico-culturale. Questa esperienza, ormai parte identitaria del Comune di Santorso e dei Comuni parte della rete, perché sul loro volontarismo basata, non custodisce solo i risultati positivi ottenuti, ma è portatrice anche di speranze, aspirazioni e ambizioni future volte a ridisegnare, sulla scorta dell'esperienza, il volto dell'asilo in Italia.

Dal punto di vista dei successi e dei risultati ottenuti in questi primi vent'anni di progetto, fondamentali risultano da una parte il ruolo di continuo punto di riferimento ricoperto dall'associazione e, dall'altra l'aver consolidato una serie di rapporti con numerosi attori locali e con la comunità stessa in grado di sedimentare il valore dell'accoglienza nel territorio. Nonostante sia difficile valutare il successo delle politiche di integrazione e, soprattutto in questa sede, della riuscita o meno dei percorsi di accoglienza integrata promossi dal progetto di Santorso, risulta comunque interessante considerare la percezione di coloro che sono stati intervistati. Con le dovute premesse, tra cui quella di un operatore che ha ribadito *“il punto è che come valuti il successo di un'uscita? Perché ha una casa di lavoro?”*, risulta condivisa la percezione che questi vent'anni di accoglienza diffusa, nel loro piccolo, hanno assicurato, nella finestra temporale data a livello nazionale, tutti gli strumenti possibili per un'inclusione socioeconomica positiva. Analizzando alcuni dati dell'ultimo anno, infatti, all'uscita tutti i beneficiari adulti e di sesso maschile hanno un lavoro con contratto regolare e la maggior parte anche un contratto abitativo. Nonostante sia limitante e deleterio ridurre una persona alla bidimensionalità casa-lavoro, in termini di obiettivi SAI, i risultati ottenuti dal Progetto OASI sono soddisfacenti. Indubbio, in merito alla realtà positiva e non conflittuale, quasi rassicurante, creata e garantita dall'associazione, è il fatto che Il Mondo nella Città e le persone che ci lavorano restino un punto di riferimento per molti degli ex beneficiari. Nello specifico, come testimoniato dalla maggior parte degli intervistati, essi rimangono una persona fidata da chiamare in caso di dubbi o difficoltà rispetto, ad esempio, al permesso di soggiorno, al cambio del medico, al contratto di lavoro. Pur rimanendo in una logica di aiuto, questo legame, consolidato in sei mesi e in grado di perdurare nel tempo, è indice di una profonda e radicata fiducia. A tal

proposito, è bene concludere con l'affermazione di un insegnante che ha ribadito, con totale naturalezza, che *“le porte della scuola sono sempre aperte, in realtà”*.

Per quanto concerne invece la costituzione di reti territoriali, il ruolo degli operatori risulta fondamentale nel radicare, attraverso le attività svolte, una cultura dell'accoglienza. Tutti gli operatori infatti, nello svolgere il proprio lavoro si rapportano con attori locali esterni al progetto e tra loro differenti: se l'operatore legale si rapporta primariamente con Questura e Prefettura, gli operatori dell'accoglienza tessono reti con i vicini di casa, assicurandosi che si instauri un clima non conflittuale, e con tutti i prestatori di servizi pubblici; gli operatori dell'integrazione, in ambito lavorativo, tendono invece a rapportarsi molto con le aziende, i sindacati, le sedi di formazione andando così a creare una rete di scambi e di risorse per il territorio. Nei rapporti con la comunità, fondamentali sono le occasioni di sensibilizzazione e di condivisione delle esperienze le quali, soprattutto negli ultimi anni, sono state organizzate dall'associazione e dai Comuni in rete più di frequente. L'apertura non è, infine, solamente locale ma, anche, regionale e nazionale. A tal proposito risultano di fondamentale importanza le occasioni di scambio e formazione offerte, a livello regionale, dalla Comunità di Pratica che mette in contatto gli operatori SAI del Veneto, e a livello nazionale dal Servizio centrale e Cittalia. Tali occasioni di confronto e di incontro rappresentano un terreno fertile, nella condivisione di esperienze e di buone pratiche, per l'uniformazione di strategie, metodi e modelli di accoglienza emancipante positivi.

L'esperienza si rivela utile, se non fondamentale, anche per immaginare il futuro nell'ambizione di formulare soluzioni migliori, e più efficaci, per affrontare le medesime sfide. La principale sfida emersa dalle interviste è quella della ricerca di una progettualità politica condivisa e collettiva, in grado di visualizzare e realizzare precisi obiettivi politici. Il problema che ancora oggi domina il sistema di accoglienza in Italia è il fatto che, come indicato da un operatore, pare sempre, nonostante i vent'anni passati, essere un *“progetto pilota”* non ancora standardizzato. E proprio a partire da questa considerazione è emersa una visione nuova, e coraggiosa, di accoglienza originatasi proprio in un contesto immerso nella realtà dell'approccio emergenziale e precario nei confronti del fenomeno

migratorio. I semi sviluppatisi attraverso l'esperienza degli operatori e in attesa di attecchire, racchiudono l'idea di una presa in carico totalmente pubblica dell'accoglienza integrata con la conseguente emancipazione dall'ente gestore. Questa prospettiva, frutto di una piena presa di coscienza della strutturalità del fenomeno migratorio, presupporrebbe quindi un allargamento capillare dei servizi offerti dalla Rete SAI che entrerebbero a pieno titolo nel sistema di *welfare* locale, come veri e propri servizi alla persona, e non più vincolati alla volontarietà locale e al partenariato con un ente del terzo settore. È una visione, questa, che porterebbe, per la prima volta in Italia, all'affermazione e alla concretizzazione non solo del diritto all'asilo, ma anche del dovere di garantire l'asilo in una logica di normalizzazione dell'agire l'accoglienza. Prendendo per l'ultima volta in prestito le parole di un operatore, il futuro dell'associazione e, più in generale, della Rete SAI dovrebbe oggi essere orientato a una progressiva socializzazione del concetto e delle pratiche di accoglienza affinché

«L'associazione, il progetto SAI agisca nella società per cambiare la società. Perché non ci sia più bisogno di un progetto SAI, che non ci sia più bisogno di persone come noi che vanno a dire agli altri cittadini come stare di più con gli altri al fine di andarsi incontro senza farsi oscurare largamente da narrazioni, stereotipi e ideologie che sinceramente non servono a niente. Ecco.»

Conclusioni

Con l'obiettivo di comprendere il ruolo trasformativo assunto dagli enti locali nella creazione, ideazione e realizzazione di percorsi di accoglienza integrata a livello territoriale, questo lavoro di tesi si è sviluppato coniugando metodologie differenti associate a conoscenze maturate lungo il percorso di laurea triennale o acquisite nel condurre questa ricerca.

Bussola di tale lavoro è stata la volontà di indagare le opportunità creative in materia di accoglienza insite nella natura stessa degli enti locali e i loro risvolti positivi sul territorio. Nello specifico, attraverso una ricerca bibliografica, sono stati analizzati lo sviluppo storico e normativo del fenomeno migratorio in Italia e, in seguito, l'attuale Sistema di Accoglienza e Integrazione. Quest'ultimo, imperniato sul valore dell'accoglienza diffusa e integrata e sul volontarismo degli enti locali, rappresenta attualmente il maggior sviluppo del sistema pubblico di accoglienza in Italia. Per esaminarne a pieno le potenzialità è stato indagato, attraverso una ricerca bibliografica e dieci interviste semi-strutturate, il Progetto OASI-SAI Santorso. Progetto di rete intercomunale radicato dal 2002 in tredici Comuni dell'Alto Vicentino.

Si è potuto comprendere, attraverso i risultati delle interviste coniugati alle conoscenze maturate nei capitoli precedenti, come una precisa progettualità politica, incarnata dal Comune di Santorso, coniugata alla creatività e alla sperimentazione di nuovi modi di accogliere e includere in stretta collaborazione con il privato sociale sia la chiave di un'accoglienza sinergica e positiva per il territorio, per la comunità e, soprattutto, per il beneficiario. In una realtà come quella del Progetto OASI, realizzata e agita dall'associazione Il Mondo nella Città, i veri attori, infatti, sono i beneficiari di cui, attraverso i servizi garantiti dall'ente, viene quotidianamente ribadita e sostenuta la soggettività.

Purtroppo, per ragioni metodologiche e costrizioni di tempo non è stato possibile, a differenza del progetto analizzato, rendere i beneficiari protagonisti di questo lavoro. Si è preferito per ora indagare, con un approccio più tecnico, il "dietro le quinte" della progettualità Sai, rimandando a un lavoro futuro l'ascolto, necessario, dei veri protagonisti di tali percorsi.

Nonostante il lungo cammino che resta ancora da fare per realizzare un sistema di accoglienza integrata che risponda in modo organico e adeguato alle sfide attuali, il Progetto OASI-SAI di Santorso è un ottimo punto da cui partire per immaginare il futuro dell'accoglienza in Italia.

È proprio questa immaginazione che anima il Progetto e il Mondo nella Città, in cui la candidata ha avuto la fortuna di svolgere non solo il proprio tirocinio universitario ma anche il percorso di alternanza scuola-lavoro durante le scuole superiori, ad aver stimolato la curiosità verso una realtà, quella dell'accoglienza agita a livello locale, ancora poco conosciuta ma ricca di insegnamenti e potenzialità.

Bibliografia

- ACCORINTI, M., GIOVANNETTI, M., *Agire l'accoglienza, Percorso di ricerca sul lavoro sociale all'interno del sistema di accoglienza e integrazione (SAI)*, Roma Tre-Press
- AGER, A., STRANG, A., 2008, Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166–191
- ALMAGISTI, M. (con un contributo di Diamanti, I.). (2022). *Una democrazia possibile: Politica e territorio nell'Italia contemporanea*, Roma: Carocci
- ALMAGISTI, M., GRAZIANO, P. (a cura di), 2024, *La democrazia: Concetti, attori, istituzioni*, Roma: Carocci
- BALZI, F., 2023, “Santorso, una storia di accoglienza e integrazione” in *Nord-Est 2023, La mappa delle possibilità infinite: forze inesprese, attrezzi utili e percorsi fruttuosi*, Paolazzi L. e Toschi G. (a cura di), pp. 141-146, Venezia: Marsilio Editori
- Camera dei deputati, Disegni di legge e relazioni, *Il sistema italiano di accoglienza: Dalle prime esperienze degli anni '90 al modello attuale, L'applicazione della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato prima del 1990*, XVII legislatura
- Caritas italiana, 2023, 32. *Rapporto immigrazione 2023: Liberi di scegliere se migrare o restare*, Fondazione Migrantes, Tau
- CARPO L. et al., 2015, *Migranti, Richiedenti asilo e Rifugiati nelle comunità di Vicenza, difficoltà, percorsi formativi e processi di Accoglienza Diffusa a ottobre 2015*, Migrantes Vicenza, Vicenza
- CARPO, L., DURIGON, S. (a cura di), 2024, *Accoglienza diffusa, Un potenziale ri-generativo per le nostre comunità*, Quaderno Migrantes Vicenza. Prove di futuro n.11, Ufficio Migrantes, Diocesi di Vicenza

- CATARCI, M., 2011, *L'integrazione dei rifugiati: Formazione e inclusione nelle rappresentazioni degli operatori sociali*, Milano: FrancoAngeli
- COCCIA, B., RICCI, A. (a cura di), 2022, *Ospiti indesiderati: Il diritto d'asilo a 70 anni dalla Convenzione ONU sui rifugiati*, Istituti di Studi Politici "S. Pio V", Roma
- COLUCCI, M., 2018, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia: Dal 1945 ai nostri giorni*, Roma: Carocci
- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 17 giugno 2008, *Piano strategico sull'asilo: un approccio integrato in materia di protezione nell'UE*, Commissione delle Comunità europee, COM(2008) 360 def., Bruxelles
- Consiglio europeo, 2005, *Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea*, Bruxelles
- Consiglio dell'Unione europea, 2008, *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, 13440/08, Bruxelles
- COUTIN, S. B., NICHOLLS, W. J., 2023, *Adminigration: City-Level Governance of Immigrant Community Members*, *Law & Social Inquiry*, 49(3), 1595–1624
- DI MURO, A., DI MURO, L., 2023, *Il diritto dell'immigrazione: Guida aggiornata alla legge n. 50/2023 Decreto Cutro*, Torino: Giappichelli
- EINAUDI, L., 2007, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Roma-Bari: Laterza
- FEDERICO, V., FERONI, C., G. (a cura di), 2017, *Società multiculturali e percorsi di integrazione: Francia, Germania, Regno Unito ed Italia a confronto*, Firenze University Press.

- FERRARI, G., 1996, *Rifugiati in Italia, Excursus storico-statistico dal 1945 al 1995*, UNHCR
- HEIN, C. (a cura di), 2010, *Rifugiati: Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Donzelli.
- OMIZZOLO, M. (a cura di), 2018, *L'asilo come diritto: Richiedenti, strutture e operatori: Ricerche e riflessioni*, Aracne editrice
- MESSINA, P., 2012, *Modi di regolazione dello sviluppo locale: Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna*, University Press
- MORETTO, C., 2017 *I richiedenti asilo in veneto. stato dell'arte, punti di forza e di criticità, prospettive future*, Veneto Lavoro
- Osservatorio regionale immigrazione (a cura di), 2024, *Immigrazione straniera in Veneto, Rapporto 2023*
- PETROVIĆ, N., 2016, *Rifugiati, profughi, sfollati: Breve storia del diritto d'asilo in Italia*, Milano: FrancoAngeli.
- Servizio Centrale, 2018, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione dei servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, Roma
- Servizio Centrale, 2022, *Rapporto annuale SAI 2021, Sistema di accoglienza e integrazione*, Atlante SAI 2021, Roma
- Servizio Centrale, 2024, *XXII Rapporto annuale del Sistema di accoglienza e integrazione*, Roma
- SIGNORINI, V. 2021. *Il diritto d'asilo sta morendo? Storia dell'accoglienza in Italia*, Milano: FrancoAngeli
- SORGONI, B. (a cura di), 2011, *Etnografia dell'accoglienza: Rifugiati e richiedenti asilo a Ravenna*, Roma: CISU

Sitografia

Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, EUR-Lex.,

<https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/european-union-agency-for-asylum.html>, data di ultima consultazione: 10 ottobre 2024

Associazione "Il Mondo nella Città onlus", <https://www.ilmondonellacitta.it/>,

data di ultima consultazione: 28 ottobre 2024

Comune di Santorso, Progetto "OASI",

<https://www.comune.santorso.vi.it/Servizi/Progetto-Oasi>, data di ultima consultazione: 28 ottobre 2024

Consiglio europeo di Tampere 15-16.10.1999: Conclusioni della presidenza,

https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm, data di ultima consultazione: ottobre 2024

Futuro regime europeo comune in materia di asilo, EUR-Lex.,

<https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/future-common-european-asylum-system.html>, data di ultima consultazione: 9 ottobre 2024

Scheda del progetto "Azione Comune",

<https://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/1999/dicembre/azione-comune-scheda.html>, data di ultima consultazione: 24 ottobre 2024

Piano strategico sull'asilo, EUR-Lex.,

<https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/policy-plan-on-asylum.html>, data di ultima consultazione: 20 ottobre 2024

Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, 2005,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52005XG0303%2801%29&qid=1728547147573>

Programma di Stoccolma, EUR-Lex,

<https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/the-stockholm-programme.html>, data di ultima consultazione: 10 ottobre 2024

Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, 2010,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52010XG0504%2801%29>

RETESAI, <https://www.retesai.it/>, data di ultima consultazione: 28 ottobre 2024

Sistema «Eurodac», EUR-Lex,

<https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/eurodac-system.html>, data di ultima consultazione: 10 ottobre 2024

Riferimenti normativi

Carta delle Nazioni Unite, 1945, San Francisco, UN Treaty Collection

Costituzione della Repubblica italiana, 1948

Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, 239 OJ L (2015)

Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, 248 OJ L (2015)

Decreto del Ministero degli Affari Esteri del 9 settembre 1992

Decreto del Ministero dell'Interno del 10 agosto 2016

Decreto del Presidente della Repubblica del 16 settembre 2004, n. 303

Decreto del Presidente della Repubblica del 16 settembre 2004, n. 303

Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251

Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25

Decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 159

Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142

Decreto-legge ottobre 2018, n. 113

Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130

Decreto-legge 5 ottobre 2023, n. 133

Decreto-legge 24 luglio 1992, n. 350

Decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451

Decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20

Decreto del Ministero degli Affari Esteri, 9 settembre 1992

Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, CONSIL, 212 OJ L (2001)

Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, CONSIL, 031 OJ L (2003)

Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, 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, CONSIL, 304 OJ L (2004)

Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 10 dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, CONSIL, 326 OJ L (2005)

Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 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

Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), CONSIL, EP, 180 OJ L (2013)

Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, CONSIL, EP (2024)

Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, 050 OJ L (2003)

Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013 (2024)

Universal Declaration of Human Rights, 1948, Assemblea generale delle Nazioni Unite, San Francisco