

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

L'ITALIA ADERISCE
ALLA CONVENZIONE
DI GINEVRA
ADOTTANDO LA
"RISERVA
GEOGRAFICA

L'Italia aderisce alla Convenzione di Ginevra¹¹ adottando – insieme a pochissimi altri Paesi - la cosiddetta “riserva geografica” per cui il riconoscimento dello status di rifugiato è attribuito ai soli individui di provenienza europea.

Di conseguenza, per diversi decenni il numero delle richieste d'asilo rimane molto esiguo. Poiché, inoltre, l'Italia svolge principalmente il ruolo del Paese di “primo asilo”, vengono predisposte sul territorio nazionale solo pochissime strutture ricettive. Durante le varie fasi della procedura i richiedenti asilo vengono ospitati nei cosiddetti Centri assistenza profughi stranieri (CAPS) situati a Padriciano (Trieste), a Latina e a Capua, chiusi rispettivamente il 31 ottobre 1980, il 31 dicembre 1990 e l'8 gennaio 1991.

IL CONTRIBUTO DI
PRIMA ASSISTENZA
DELLA LEGGE
MARTELLI

La situazione cambia, anche se solo parzialmente, con il decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito nella legge 28 febbraio 1990, n. 39 (c.d. legge Martelli) con il quale, mutato lo scenario politico internazionale con la caduta del Muro di Berlino da un lato e l'avvio del processo di armonizzazione delle politiche europee in materia di immigrazione ed asilo dall'altro, la “riserva geografica” viene ritirata.

La nuova legge, nel tentativo di affrontare sia pure in un'ottica emergenziale l'intera materia dell' “asilo politico” - espressione per la prima volta utilizzata in un provvedimento normativo - disciplina anche alcuni aspetti basilari relativi all'assistenza materiale del rifugiato. In particolare, l'articolo 1 comma 7 della legge (abrogato, poi, come si vedrà, dalla legge

¹¹ Legge 24 luglio 1954, n. 722. *Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951*

Bossi-Fini), prevede che, “fino alla emanazione della nuova disciplina dell'assistenza in materia di rifugiati, in sostituzione di ogni altra forma di intervento di prima assistenza prevista dalla normativa vigente”, ai richiedenti asilo «privi di mezzi di sussistenza o di ospitalità in Italia» sia concesso un contributo di prima assistenza erogato dalle Prefetture.

Tale contributo, inizialmente pari a 25.000 lire e successivamente aumentato a 34.000 lire come da regolamento attuativo di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 136 del 1990, non tarda tuttavia a rivelarsi ampiamente insufficiente, soprattutto a fronte dei tempi di attesa della risposta della Commissione in merito alla domanda di asilo. Il contributo previsto viene infatti erogato per un periodo massimo di quarantacinque giorni, a fronte di tempi di attesa che, a seguito delle emergenze umanitarie degli anni Novanta, talvolta raggiungono anche ventiquattro mesi.

Le emergenze degli anni '90

La nuova procedura viene messa dunque a dura prova fin dall'inizio della sua applicazione, che peraltro coincide con l'inizio dei flussi massicci che accompagnano la crisi albanese del 1991 e quella del 1997, la guerra civile in Somalia del 1992 e, soprattutto, l'esodo dall'ex-Jugoslavia (1991-1995; 1998-1999).

In conseguenza delle emergenze summenzionate iniziano ad arrivare in Italia decine di migliaia di persone che, pur non soddisfacendo pienamente i requisiti richiesti dalla Convenzione di Ginevra per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, in particolare per l'assenza del requisito della persecuzione individuale, sono comunque bisognose di una qualche forma di protezione.

STATUS UMANITARIO DI
CARATTERE
TEMPORANEO

Di fronte a queste emergenze e in particolare alle questioni relative allo *status* e agli aspetti assistenziali dei cittadini appartenenti a Stati particolari o provenienti dalle zone belliche, viene solitamente riconosciuto uno “*status* umanitario” di carattere temporaneo, che consente agli stessi

non solo un soggiorno regolare in Italia, ma anche la possibilità di studiare e di lavorare.

SBARCHI
DALL'ALBANIA

Una prima emergenza si verifica tra il 1990 e il 1991 quando, nell'arco di pochi mesi, arrivano in Italia quasi cinquantamila persone provenienti dall'Albania. Nei confronti dei cittadini albanesi le autorità statali italiane manifestano un atteggiamento altalenante, dapprima decidendo di riconoscere loro lo stato di rifugiato, poi concedendo un permesso di lavoro a carattere straordinario valido per un anno; infine, dato l'aumento repentino degli sbarchi, chiudendo le frontiere ed impedendo di conseguenza anche ai cosiddetti "boat people" di fare ingresso nel territorio.

GUERRA CIVILE IN
SOMALIA NEL 1991

Una seconda emergenza, seppur inferiore da un punto di vista numerico e, per il suo protrarsi nel tempo, meno evidente agli occhi dell'opinione pubblica rispetto a quella albanese, riguarda la situazione dei cittadini della Somalia a seguito dell'inizio della guerra civile nel 1991¹². Con il decreto del Ministro degli Affari Esteri del 9 settembre 1992, si dispone che ai cittadini somali sia rilasciato, a richiesta, un permesso temporaneo di soggiorno per motivi di studio e di lavoro della durata massima di un anno e rinnovabile alla scadenza nel caso dovessero perdurare le condizioni di impedimento al rimpatrio.

SCOPPIO DELLA
GUERRA NELLA EX
YUGOSLAVIA

La sfida più impegnativa per il sistema italiano dell'asilo e dell'accoglienza avviene con l'arrivo degli sfollati provenienti dalla ex Jugoslavia a seguito dello scoppio della guerra in quei territori nel giugno del 1991. La vicinanza geografica, così come la buona conoscenza dell'Italia da parte dei cittadini jugoslavi, fa sì che l'Italia diventi — con circa 80.000 sfollati — il secondo Paese europeo, dopo la Germania, per numero di persone accolte.

La procedura d'asilo prevista dalla legge Martelli mal si adatta anche al caso degli sfollati ex jugoslavi, i quali fuggono

¹² Dopo l'inizio delle ostilità circa 1.700 cittadini somali fuggono dal paese ed emigrano in Italia. Allo stesso tempo, lo scoppio della guerra rende impossibile il rientro in patria di coloro che, per diverse ragioni, si trovavano nel territorio italiano prima del suo inizio.

da una situazione di violenza generalizzata piuttosto che da persecuzioni individuali. Di conseguenza queste persone, pur non rientrando nelle fattispecie contemplate dalla Convenzione di Ginevra, hanno bisogno di una qualche forma di protezione ancorché di carattere straordinario. Infatti, all'insorgere del conflitto è previsto che ai cittadini provenienti dai territori di questa regione sia rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari valido tre mesi. Successivamente, ai sensi del decreto legge 24 luglio 1992, n. 350, convertito nella legge 24 settembre 1992, n. 390 (*“Interventi straordinari di carattere umanitario a favore degli sfollati delle Repubbliche sorte nei territori della ex Jugoslavia”*), la durata del permesso viene portata a un anno, estendendolo anche a motivi di lavoro e di studio.

Se dal punto di vista dello *status*, la protezione degli sfollati può essere considerata un precedente positivo per le future forme di protezione temporanee introdotte sia dalla legislazione italiana che da quella UE, molto meno positivo è il giudizio sugli aspetti assistenziali e in particolare sull'accoglienza di quelle persone che stanno fuggendo in massa da un conflitto. Tuttavia anche in questo ambito non mancano aspetti innovativi che in un certo modo gettano le basi delle discipline dell'accoglienza e dell'assistenza previste attualmente.

LE BASI DELLA
NORMATIVA ATTUALE
SULL'ACCOGLIENZA

In base al decreto-legge n. 350 del 1992, vengono finanziati interventi in favore di sfollati accolti sul territorio nazionale «connessi alla ricezione, al trasporto, all'alloggio, al vitto, al vestiario, all'assistenza igienico-sanitaria, all'assistenza socio-economica...». Inoltre, in base all'articolo 2 della legge, il Ministero dell'Interno «cura l'avvio degli sfollati alle strutture di accoglienza individuate sul territorio nazionale¹³».

LA STRAGRANDE
MAGGIORANZA DELLA

Nonostante le iniziative prese, l'assenza di una qualsiasi

¹³ Questa attività trova la sua collocazione in seno al cosiddetto “Tavolo di coordinamento aiuto ai profughi della ex Jugoslavia”, istituito ai sensi della Legge 390/92 e operativo – con i diversi Governi che si sono succeduti negli anni – per tutta la durata del conflitto. Tra i compiti del Tavolo c'è, oltre all'organizzazione dell'aiuto umanitario italiano nelle zone di conflitto, anche la discussione delle tematiche legate alla protezione degli sfollati in Italia.

POPOLAZIONE
RIFUGIATA VIENE
ABBANDONATA AL
SUO DESTINO

forma di accoglienza diffusa mette in luce le falle e i limiti di queste disposizioni, creando situazioni particolarmente critiche. Mentre solo poche migliaia di profughi vengono ospitati in strutture di accoglienza predisposte per necessità dal Ministero dell'Interno o per conto di esso — caserme, alberghi, centri della Croce rossa italiana ecc., situati per lo più nell'Italia settentrionale — la stragrande maggioranza della popolazione rifugiata viene abbandonata al suo destino.

Inoltre, la mancanza di un disegno complessivo e di forme di coordinamento tra i vari attori impegnati nell'ambito dell'asilo sul territorio nazionale, crea difficoltà nell'accoglienza e nella tutela dei rifugiati e, più in generale, nella gestione del fenomeno, che continua a gravare quasi esclusivamente sulle zone di arrivo degli stranieri (in particolare le coste dell'Adriatico ed il confine tra il Friuli Venezia Giulia e la Slovenia) e sulle grandi aree metropolitane.

Benché generalmente ciò non provochi situazioni di forte e diffuso degrado sociale¹⁴, per quanto riguarda più specificatamente le categorie vulnerabili, la prolungata permanenza nei centri di accoglienza di grandi dimensioni si dimostra inadeguata e difficoltosa.

INTERVENTO DI
SUPPLENZA DI
ORGANISMI SPONTANEI

Per colmare le mancanze dell'azione governativa, vengono avviati pertanto parallelamente alcuni interventi spontanei che contengono *in nuce* quei modelli d'accoglienza che rappresenteranno la base dell'attuale sistema italiano. In molte città infatti (come Trieste, Ivrea, Forlì ecc.) si sviluppano, già a partire dal 1992, azioni autonome di accoglienza a favore degli sfollati dalle guerre, organizzate nella maggior parte dei casi da associazioni e gruppi di sostegno informali e talvolta supportate dagli Enti locali. Diversamente da quanto accade nei centri governativi di grosse dimensioni, questa nuova forma d'accoglienza è maggiormente attenta alla singola persona e prevede interventi personalizzati di

¹⁴ La maggior parte degli ex jugoslavi ai quali la legge n. 390 del 1992 accorda un permesso di soggiorno valido per motivi di lavoro e studio, si inserisce senza grossi problemi nel tessuto sociale e lavorativo italiano.

sostegno.

Si tratta, nella maggior parte dei casi, di iniziative spontanee e non coordinate che cercano di far fronte all'emergenza immediata. Solo in seguito, con l'avvio di forme di coordinamento o di messa in rete predisposte anche nel tentativo di qualificare il ruolo degli operatori¹⁵, si gettano le basi di quello che diventerà il "modello italiano d'accoglienza"¹⁶.

NUOVA EMERGENZA
ALBANESE

Cessata l'emergenza legata agli sfollati dalla ex Jugoslavia, l'Italia viene investita dalle conseguenze di un'altra situazione di instabilità politica ed economica, che interessa la vicina Albania. Di fronte alla nuova emergenza, il 20 marzo 1997, viene emanato un decreto che prevede il rilascio di un nulla osta provvisorio per l'ingresso in Italia e di un permesso di soggiorno "temporaneo" in favore dei cittadini albanesi la cui incolumità sia riconosciuta in grave pericolo¹⁷. Nel giugno dello stesso anno, il Governo precisa che tale protezione temporanea viene prorogata «solo fino all'esecuzione delle operazioni di rimpatrio». Con la Direttiva del novembre 1997, infine, è disposta la chiusura dei centri di accoglienza, con il conseguente allontanamento di tutti i cittadini albanesi che hanno fatto ingresso in Italia dopo il 1 marzo 1997.

SFOLLATI KOSOVARI

L'ultimo massiccio arrivo di rifugiati provenienti dai Balcani riguarda gli sfollati kosovari. In seguito all'inizio delle ostilità tra l'esercito serbo ed il cosiddetto esercito di liberazione del Kosovo nel 1998, ed in particolare dopo l'intervento NATO contro la Jugoslavia nel 1999, diverse centinaia di migliaia di cittadini kosovari abbandonano le

¹⁵ Sottolineando in questo modo l'importanza di un lavoro non improvvisato e non qualificato, ma che richiede professionalità e preparazione.

¹⁶ Alcune delle esperienze avviate in questi anni (Trieste, Ivrea ecc.) sono confluite direttamente nelle successive esperienze di Azione Comune, del Programma Nazionale Asilo e del Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati di cui si parlerà ampiamente in seguito.

¹⁷ Come già nel caso dell'emergenza dell'ex Jugoslavia, l'ottenimento di questo permesso di soggiorno non impediva la possibilità di chiedere asilo; tuttavia un numero esiguo di cittadini albanesi rientrava nei requisiti previsti dalla Convenzione di Ginevra, e questo permetteva un numero di riconoscimenti dello status di rifugiato relativamente contenuto.

proprie case e cercano riparo al di fuori della provincia. Ancora una volta, nello stesso decennio l'Italia si trova ad essere uno dei principali Paesi europei di destinazione dei rifugiati.

Per far fronte a questi ed altri arrivi, tramite il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 maggio 1999 vengono attivate le misure di protezione temporanea in favore dei rifugiati kosovari. In base al decreto, tutti i cittadini kosovari che hanno fatto ingresso in Italia dopo l'inizio delle ostilità (26 marzo 1999) hanno diritto ad un permesso di soggiorno per motivi umanitari - valido anche per motivi di lavoro e studio - fino al 31 dicembre 1999. Con la circolare del Ministero dell'Interno del 30 dicembre 1999, tale protezione viene prorogata, nonostante la cessazione delle ostilità belliche, fino al giugno 2000.

La dimensione della presenza dei rifugiati fra il 1990 ed il 2011

Nel periodo 1990/2011, secondo i dati Eurostat, le domande di protezione internazionale presentate in Italia sono state complessivamente 267.000 (ma secondo altre fonti istituzionali il numero sarebbe addirittura maggiore: UNHCR: 288mila; Ministero dell'Interno: 326mila).

Sempre secondo la prima fonte Eurostat, l'Italia in ambito europeo si collocherebbe ben al di sotto rispetto ai tradizionali Paesi d'asilo quali Germania (2.435.390), Regno Unito (953.515), Francia (861.715), Svezia (561.725), Paesi Bassi (535.520), ma al di sopra degli altri Paesi mediterranei, come Grecia (151.375) e Spagna (147.935).

I picchi più alti nel numero delle domande di protezione internazionale coincidono con i momenti di maggiore emergenza umanitaria che colpiscono dapprima Paesi dell'area balcanica e, quindi, il Nord Africa. Se nel 1990, le richieste totali di protezione internazionale erano 4.573, l'anno successivo, in coincidenza con la prima emergenza albanese, salgono ad oltre 30.000. Negli anni successivi il numero si mantiene basso, pari a circa 2.000 domande l'anno,

per poi conoscere un nuovo significativo incremento nel biennio 1999 e 2000, in corrispondenza delle migrazioni dal Kosovo, rispettivamente 37.318 e 24.296 domande.

Va, peraltro, evidenziato che, come sopra ampiamente illustrato, lo Stato italiano riconosce comunque alle popolazioni in fuga dall'area balcanica misure di protezione umanitaria e temporanea sì che il numero delle domande di asilo è sensibilmente inferiore a quello degli sfollati accolti.

Altro rilevante picco viene raggiunto nel 2008, oltre 31.000 domande di migranti prevalentemente provenienti dal Nord Africa, poi diminuite a 19.090 nel 2009 e a 12.121 nel 2010 per effetto degli accordi raggiunti dall'Italia con la Libia che impegnano quest'ultima a contenere i flussi migratori.

La situazione precipita però nel 2011, con 37.350 domande (+208,1% rispetto al 2010), in conseguenza della c.d. emergenza Nord Africa di cui si dirà qui di seguito.

Il fenomeno migratorio, nel decennio in esame, pur destando notevole allarme soprattutto in coincidenza con il picco raggiunto in occasione della c.d. emergenza Nord Africa tanto da indurre il governo dell'epoca alla dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria (D.P.C.M. 12 febbraio 2011, adottato ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992), con affido alla Protezione Civile della relativa gestione, resta comunque ben al di sotto delle dimensioni che raggiungerà negli anni successivi. Dopo una lieve flessione nel 2012 e ripresa nel 2013, dal 2014 in poi, infatti, il numero degli arrivi e delle correlate domande di protezione internazionale conoscerà un incremento in misura esponenziale, così come meglio si analizzerà qui di seguito.

La costruzione della rete territoriale dalla fine degli anni Novanta.

In concomitanza con le grandi emergenze degli anni Novanta, si registrano i primi interventi normativi in materia di accoglienza agli stranieri privi di mezzi di sostentamento e ai richiedenti asilo che, pur nella loro frammentarietà e

disorganicità, pongono le basi per la costruzione del futuro sistema nazionale di accoglienza.

Nel 1995, con il decreto-legge n. 451 del 1995 convertito nella legge n. 563 del 1995 (la cosiddetta “legge Puglia”, già illustrata¹⁸) vengono istituiti sulle coste pugliesi alcuni centri di prima accoglienza per le «persone prive di qualsiasi mezzo di sostentamento ed in attesa di identificazione o espulsione». Tali strutture svolgono quindi una funzione di primo intervento, garantito solo fino al rilascio del permesso di soggiorno per richiesta d’asilo.

Portata di gran lunga maggiore ha invece la legge n. 40 del 1998 (c.d. legge Turco-Napolitano) che, per la prima volta, prevede centri di accoglienza per stranieri presenti regolarmente in Italia.

In particolare, l’articolo 40 della legge definisce la possibilità che le Regioni, in collaborazione con le Province, i Comuni, le associazioni e le organizzazioni di volontariato, allestiscano strutture ricettive in grado di ospitare stranieri regolarmente soggiornanti «*che versino temporaneamente in situazioni di disagio e siano impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze*».

Di conseguenza, in tali centri possono essere accolti, seppur non espressamente citati, anche i richiedenti asilo, rifugiati e le persone titolari di altre forme di protezione.

L’avvio di alcune sperimentazioni nazionali di accoglienza: politiche di assistenza come laboratorio bottom-up

Nonostante le dimensioni del flusso di rifugiati dal Kosovo che investe l’Italia a partire dal 1998 e l’attivazione, per la prima volta, da parte del Governo delle misure di protezione temporanea di cui all’articolo 20 del decreto legislativo n. 286 del 1998, ad eccezione dell’accoglienza temporanea nei c.d. centri legge Puglia, l’Italia continua a

¹⁸ Vedi pag.15.

scontare la totale assenza di un dispositivo nazionale di accoglienza. Nello stesso periodo, agli arrivi per via terrestre e verso le coste pugliesi provenienti per la maggior parte dall'area balcanica che hanno caratterizzato tutti gli anni '90, si vanno man mano sostituendo gli sbarchi sulle coste calabresi provenienti per lo più dal Medio Oriente¹⁹. Contestualmente, al dato storico-fattuale, si aggiunge quello politico-normativo dell'applicazione in ambito comunitario della Convenzione di Dublino, che influenza fortemente le politiche italiane in materia. Nonostante sia stata approvata nel 1990 e ratificata dall'Italia nel 1992, la Convenzione di Dublino entra infatti in vigore solo a partire dal 1° settembre 1997, imponendo così l'avvio di una politica italiana responsabile nei confronti delle migliaia di rifugiati transitati per il Paese nella seconda metà degli anni '90.²⁰

La carenza sul territorio nazionale di un sistema di accoglienza a favore dei migranti forzati è, per lungo tempo e in gran parte, colmata dalle organizzazioni del terzo settore che, a livello locale, cercano di rispondere alle necessità dei richiedenti asilo e dei rifugiati in stato di bisogno. L'onere dell'assistenza ai potenziali rifugiati, cioè, ricade quasi esclusivamente sul privato sociale e sulle amministrazioni locali, responsabili peraltro, in base a quanto previsto dall'articolo 40 del Testo Unico sull'immigrazione, dell'attivazione di centri di accoglienza per stranieri privi di mezzi di sostentamento²¹.

CONFUSIONE TRA
ACCOGLIENZA DI BASE
E PROTEZIONE
INTERNAZIONALE

Gli interventi attivati, però, sono per lo più iniziative spontanee e non coordinate, caratterizzate da un forte slancio volontaristico, ma in modo non strutturato e con oneri in gran parte a carico degli enti locali. Nella maggior parte dei casi, i centri di accoglienza non distinguono gli immigrati,

¹⁹ Che vede protagonisti in particolare gli appartenenti della etnia curda dalla Turchia.

²⁰ Prima dell'adozione della Convenzione di Dublino molti rifugiati, una volta sbarcati in Italia, preferivano ottenere un ordine di espulsione con intimazione a lasciare l'Italia per poi presentare la domanda d'asilo nei Paesi del Nord Europa; a seguito dell'entrata in funzione di alcuni strumenti operativi a supporto della procedura di Dublino, invece, tale soluzione di fatto non è più praticabile.

²¹ Non tutti gli enti locali, tuttavia, nell'ambito dei loro programmi di assistenza, prevedono strutture specifiche per questo tipo di utenza.

regolari o irregolari e i richiedenti asilo, e propongono un approccio più orientato alla solidarietà che al riconoscimento di uno specifico diritto alla protezione, cui far corrispondere un articolato sistema di servizi non limitato all'accoglienza di base, ma comprendente anche l'orientamento legale e il sostegno sociale per tutta la durata dell'*iter* della procedura di asilo.

Emerge pertanto l'urgenza di andare oltre queste azioni estemporanee e scoordinate offrendo risposte più organiche ed efficaci. È su queste premesse, e grazie ai fondi straordinari stanziati dall'Unione europea per la realizzazione di progetti di accoglienza in favore della popolazione kosovara in cerca di protezione nei territori degli Stati membri, che un gruppo di enti di tutela e di organizzazioni non governative decidono di riunirsi per costruire un progetto unitario di accoglienza denominato Azione comune.

Il progetto Azione comune

Il progetto Azione comune, avviato operativamente il 12 luglio 1999 con il sostegno della Commissione europea e del Ministero dell'Interno, si propone di rispondere all'emergenza kosovara attraverso la creazione di una vera e propria rete di servizi territoriali di accoglienza per i richiedenti asilo. Tale *network* - comprensivo dei servizi di assistenza legale, accompagnamento nella procedura dell'asilo e inserimento sociale - viene realizzato sul territorio di trentuno comuni distribuiti in dieci regioni italiane.

L'OBIETTIVO DI
AZIONE COMUNE È DI
PROMUOVERE UN
MODELLO DI
ACCOGLIENZA CHE
PRIVILEGI CENTRI DI
PICCOLE E MEDIE
DIMENSIONI, CON UN
PERCORSO MIRATO
ALL'INTEGRAZIONE
NELLA SOCIETÀ
ITALIANA

Il valore aggiunto del progetto non è dato solo dalle sue dimensioni, ma soprattutto dalla qualità degli interventi, che in seguito confluiranno nel Programma nazionale asilo (PNA) e caratterizzeranno il sistema italiano di protezione nel suo complesso. L'obiettivo di Azione comune è di promuovere un nuovo modello di accoglienza che privilegi centri di piccole e medie dimensioni distribuiti su tutto il territorio nazionale e che risponda alle esigenze delle diverse categorie di beneficiari. Al tempo stesso il progetto affronta alcuni aspetti chiave del funzionamento di un sistema integrato, tra cui le modalità di individuazione e di accoglienza dei beneficiari.

Un elemento innovativo – che rappresenterà uno degli aspetti centrali delle azioni successive – è dato dalla definizione di criteri di accesso ai servizi e di *standard* di qualità condivisi, nell'intento di superare la discrezionalità e la scarsa organicità delle azioni spontanee del terzo settore. Fra i criteri, per esempio, sono definiti il periodo massimo di permanenza dei beneficiari all'interno dei centri e le modalità di erogazione dei contributi relativi all'alloggio (misura per molti aspetti innovativa, promossa nell'intento di incentivare la ricerca di soluzioni abitative autonome da parte degli stessi beneficiari).

Come sarà poi sviluppato in modo più puntuale dal Programma nazionale asilo e dal Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), l'offerta di servizi prevista da Azione comune non riguarda solo l'accoglienza materiale, ma anche l'assistenza ai beneficiari in percorsi di integrazione nella società italiana.

Oltre ai servizi volti a garantire “vitto e alloggio”, sono proposti, sia all'interno dei centri di accoglienza sia sul territorio locale, dei “servizi trasversali”, quali l'assistenza medica e psicologica, l'orientamento sociale, il ricongiungimento familiare, la consulenza legale, nonché servizi di interpretariato e di mediazione culturale. Si tratta di coordinare gli sforzi degli enti coinvolti con una divisione dei compiti che tenga conto delle diverse specializzazioni e specificità.

Per garantire l'effettiva attuazione di questa metodologia, Azione comune prevede un sistema di monitoraggio e valutazione delle singole esperienze territoriali, mediante costanti scambi di informazioni e verifiche periodiche delle strutture.

È pertanto evidente che il progetto Azione comune svolge un ruolo decisivo nel porre le basi del radicamento territoriale dell'attuale sistema d'asilo, anche se in questa prima fase sul piano organizzativo sono ancora molti i punti di debolezza, come la frammentazione delle iniziative e la forte

disomogeneità territoriale nelle modalità di erogazione dei servizi.

Il Programma nazionale asilo (PNA)

IL PROGRAMMA
NAZIONALE ASILO
(PNA) SI BASA SU UN
PROTOCOLLO DI
INTESA TRA
MINISTERO
DELL'INTERNO,
UNHCR E ANCI

Avviato ufficialmente il 10 ottobre del 2000 con la stipula di un Protocollo di intesa tra il Ministero dell'Interno, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e l'Associazione nazionale comuni italiani e diventato operativo nel luglio 2001, il Programma nazionale asilo nasce come frutto di un percorso condiviso volto a dare ulteriore impulso alla creazione di un sistema organico di assistenza ai rifugiati.

La firma del protocollo d'intesa sancisce l'avvio formale del PNA e la fase preliminare di costruzione della rete territoriale di accoglienza.

La promozione di questo *network* integrato è formalizzata con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, il 20 marzo 2001, del bando che invita i comuni italiani a presentare progetti per l'accoglienza e l'integrazione di richiedenti asilo, rifugiati e beneficiari di protezione umanitaria o temporanea.

In base alle linee guida allegate al bando, ogni progetto territoriale, facente capo al rispettivo comune di riferimento, deve contemplare tutte le misure volte a implementare gli obiettivi stabiliti, ossia l'accoglienza, l'integrazione dei rifugiati ed il supporto alle attività di rimpatrio volontario assistito.

Grazie al forte ruolo di promozione svolto dagli enti di terzo settore, la risposta dei comuni è massiccia e positiva: su 137 progetti presentati da altrettanti comuni capofila – di cui 114 giudicati ammissibili – 59 sono finanziati in base alle risorse disponibili e ammessi perciò a far parte della rete del PNA.

ADESIONE DEI PICCOLI
COMUNI

Alle attività della rete partecipano sin da subito le principali realtà metropolitane, da tempo sottoposte alla pressione migratoria. Tuttavia, se la partecipazione delle grandi aree metropolitane può essere considerata ovvia, il

valore aggiunto del nascente sistema risiede nella consistente adesione di comuni medio-piccoli, che iniziano a misurarsi per la prima volta con le tematiche d'asilo. Il ruolo dei piccoli centri si dimostrerà decisivo poiché consente di alleggerire la pressione migratoria sulle zone di arrivo dei rifugiati e sui grandi centri urbani, offrendo spesso risposte particolarmente efficaci sul piano della integrazione socio-economica dei beneficiari.

Ogni progetto territoriale, sulla base di quanto previsto dalle linee guida, è tenuto a fornire vitto e alloggio, garantire assistenza nelle procedure amministrative burocratiche della richiesta di asilo, sostegno e orientamento nell'accesso ai servizi pubblici di base (servizio sanitario nazionale, scuola dell'obbligo per i minori, ecc.), corsi di alfabetizzazione di lingua italiana e corsi di formazione ed orientamento al mercato del lavoro.

IL PNA RAPPRESENTA
LA PRIMA RISPOSTA
STRUTTURATA E
ORGANICA AI BISOGNI
DEI RICHIEDENTI ASILO
IN ITALIA

Il PNA rappresenta in sostanza la prima risposta strutturata e organica ai bisogni dei richiedenti asilo in Italia, con un approccio radicalmente diverso rispetto al passato, non più incentrato esclusivamente sulla solidarietà, ma orientato alla realizzazione di un sistema integrato di protezione che vede nell'accoglienza la prima tappa di un percorso di integrazione. La sfida è quella di qualificare l'accoglienza, introdurre *standard* comuni ai diversi progetti e distribuire i beneficiari sull'intero territorio nazionale.

Grazie al Programma Nazionale Asilo, nell'arco di poco tempo si costruisce una capillare rete nazionale di enti locali che, insieme al privato sociale, realizzano progetti di medio termine portando fuori dall'orbita esclusivamente emergenziale il fenomeno dell'asilo. Un sistema efficiente che, valorizzando le potenzialità e peculiarità dei diversi territori, punta sulla condivisione delle responsabilità e sull'integrazione dei servizi ottenendo fin dal suo avvio risultati di grande rilievo. Rispetto all'esperienza innovativa ma ancora imperfetta di Azione comune, il Programma nazionale asilo riesce a costruire una vera rete nazionale grazie all'impegno degli enti locali che assumono un ruolo guida nella sua strutturazione.

Il Programma viene così ad essere molto più di uno strumento di coordinamento tra associazioni del terzo settore: un vero sistema integrato di accoglienza diffusa grazie all'interazione fra pubblico e privato sociale.

L'ulteriore evoluzione del programma, che ottiene un sempre maggiore riconoscimento istituzionale, porterà alla successiva creazione del Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati, con la legge 30 luglio 2002, n. 189, di «*Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*» (la cosiddetta legge Bossi-Fini).

La nascita del Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati nel 2002

La legge n. 189 del 2002 – di cui si è già parlato ampiamente al primo capitolo²² – rivisita piuttosto radicalmente l'articolo 1 della legge Martelli e in particolare, per quanto qui interessa, abrogandone il comma 7 che prevedeva il sistema della contribuzione a favore dei rifugiati a carico delle Prefetture. Introduce, quindi, sostanziali elementi di novità nelle modalità di tutela e di accoglienza dei rifugiati e richiedenti asilo.

In particolare, l'articolo 32 della legge Bossi-Fini istituisce un nuovo sistema di accoglienza realizzato attraverso l'istituzione dei Centri di identificazione (CID) e del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

I CENTRI DI
IDENTIFICAZIONE

Il nuovo articolo 1-*bis* introdotto nella legge Martelli, nel prevedere i casi di trattenimento facoltativo ed obbligatorio dei richiedenti asilo, stabilisce che il trattenimento, nella quasi totalità delle ipotesi, venga attuato presso i Centri di identificazione, da istituirsi secondo le norme di apposito regolamento.

Tali centri, successivamente disciplinati nel decreto del Presidente della Repubblica n. 303 del 2004, sono aperti nella maggior parte dei casi in prossimità delle Commissioni

²² Vedi pag. 17.

territoriali.

I centri più importanti – per la maggior parte strutture create negli anni precedenti ai sensi della legge Puglia - vengono difatti istituiti a Foggia (Borgo Mezzanone), Crotone (S. Anna), Caltanissetta (Pian di Lago), Trapani (Salina Grande) e Gorizia (Gradisca d'Isonzo). Contestualmente all'istituzione dei Centri di identificazione, con i nuovi articoli 1-*sexies* ed 1-*septies*, introdotti nella legge Martelli dall'articolo 32 della legge Bossi-Fini, viene istituito il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

FONDO NAZIONALE
PER LE POLITICHE ED I
SERVIZI DELL'ASILO
(FNPSA)

In particolare, presso il Ministero dell'Interno viene costituito il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo (FNPSA). Il Fondo Nazionale per le politiche e servizi dell'asilo viene gestito direttamente dal Ministero dell'Interno, il quale provvede alla sovvenzione di quegli enti locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo e alla tutela dei rifugiati e degli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria.

Alle risorse del Fondo possono accedere, nei limiti dei mezzi disponibili e del finanziamento ammissibile, gli enti locali che hanno "servizi attivi" in materia d'asilo.

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati si configura come la forma più organica ed istituzionalizzata del già menzionato Programma nazionale asilo. Nonostante le innegabili difficoltà dovute all'incertezza e all'instabilità dei finanziamenti, i risultati positivi conseguiti nell'ambito del Programma, hanno infatti consentito di riconoscere il valore e l'importanza di un modello decentrato di accoglienza. Rispetto all'approccio sperimentale del PNA, i servizi erogati dagli enti locali e dagli enti gestori dei progetti territoriali, nel tempo hanno subito significative migliorie e si è manifestata una tendenza generale a garantire *standard* minimi più elevati nel campo dell'accoglienza e soprattutto dell'integrazione.

Nella pratica quotidiana, i progetti prevedono l'affiancamento della prima accoglienza con percorsi di integrazione sociale e lavorativa, quali i corsi di