

## La *governance* multilivello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia

*Francesca Campomori*

*Le misure di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati, così come disegnate nel d.lgs. 142/2015, implicano un elevato grado di cooperazione tra i livelli di governo. La realtà mostra invece tensioni tra il Governo centrale, che punta a dare attuazione ad una distribuzione dei profughi nei vari territori, e una parte dei Comuni che cercano di resistere a questa imposizione. Anche le relazioni tra attori pubblici e privati a livello locale non è sempre improntata alla cooperazione e si caratterizza per un'elevata complessità di configurazioni riconducibile alle caratteristiche e al posizionamento degli attori della società civile riguardo all'accoglienza dei profughi e alle misure di policy promosse dai governi locali. Il saggio analizza le dinamiche di governance multilivello nel caso specifico delle politiche di ricezione dei richiedenti asilo e rifugiati dopo la cosiddetta "crisi dei rifugiati" e dopo le novità peggiorative portate dall'entrata in vigore del decreto Salvini (n. 113/2018).*

### 1. *Introduzione*

Mentre le politiche di controllo migratorio e di gestione dei flussi sono di competenza prevalente dei Governi nazionali, vincolati per limitati aspetti dalle direttive dell'Unione europea, le misure di integrazione degli immigrati e di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati sono invece oggetto di un sistema di governo più articolato, nel quale le dinamiche multilivello sono più accentuate. Con l'espressione *multi-level governance* ci si riferisce a due dimensioni che si incontrano e si intrecciano<sup>1</sup>: da una parte la dimensione verticale, caratterizzata dalle

---

(1) Si veda in proposito S. PIATTONI, *The Theory of multi-level governance. Conceptual, empirical and normative challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

relazioni tra centro e periferia, ovvero dai rapporti tra i vari livelli di governo; dall'altra la dimensione orizzontale, che riguarda la sfera delle relazioni tra gli attori pubblici e privati, con particolare riferimento alle associazioni del Terzo settore e del volontariato che operano a favore degli immigrati. La diffusione di un approccio multilivello negli studi sull'immigrazione, a partire dalla fine degli anni Novanta, si collega alla maggiore attenzione ai livelli di governo subnazionali nell'analizzare le politiche di integrazione degli immigrati<sup>2</sup>: questo livello di governo si è infatti rivelato cruciale non solo nella fase di implementazione, ma anche nelle fasi di formulazione e decisione. In uno scenario nel quale lo stato nazione è stato sfidato da processi quasi simultanei di devoluzione sia verso il livello sovranazionale, sia verso il livello subnazionale (dimensione verticale) e nel quale gli attori del privato sociale hanno assunto ruoli sempre più decisivi nell'implementazione locale delle politiche (dimensione orizzontale), la prospettiva della *multi-level governance* (MLG) si presenta come uno strumento analitico adatto a rendere più efficace la comprensione dei processi di *policy-making*.

Questo contributo propone un'analisi delle dinamiche multilivello relative alle politiche italiane di ricezione dei richiedenti asilo e rifugiati dopo la cosiddetta "crisi dei rifugiati" (2015), ovvero dopo l'evento focalizzante da cui ha preso il via una volontà politica, fino ad allora assente, riguardo alla necessità di progettare un sistema di accoglienza non meramente emergenziale. Le relazioni di *governance* sono state al centro dell'analisi anche delle politiche di integrazione degli immigrati economici degli anni Novanta e del primo decennio degli anni Duemila<sup>3</sup>, ma la questione dei richiedenti asilo ha portato ad un cambiamento significativo delle modalità di relazione tra i livelli di governo, tra i vari attori

---

(2) T. CAPONIO, M. BORKET, *The Local Dimension of Migration Policy-Making*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010.

(3) P. SCHOLTEN, *Agenda Dynamics and the Multi-Level Governance of Intractable Policy Controversies: the case of Integration Policies in the Netherlands*, in *Policy Sciences*, 3, 2013, pp. 217-236; E. HEPBURN, R. ZAPATA-BARRERO (a cura di), *The Politics of Immigration in Multilevel States. Governance and Political Parties*, Houndmills, Palgrave-Macmillan, 2014; F. CAMPOMORI, T. CAPONIO, *Immigrant Integration Policy-Making in Italy. Regional Policies in a Multilevel Governance Perspective*, in *International Review of Administrative Sciences*, 2016.

della società civile e tra gli attori della società civile e gli attori pubblici. Si è passati da un debole coordinamento tra i livelli di governo ad un vero e proprio conflitto tra il livello nazionale e una parte degli Enti locali, mentre le Regioni hanno perso terreno nella loro possibilità di avere una voce in capitolo nelle politiche di ricezione e integrazione, soprattutto per quanto riguarda l'accoglienza nei progetti SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), che prevedono una relazione diretta tra livello centrale e Comuni<sup>4</sup>. Allo stesso tempo si è assistito ad un'*escalation* nelle politiche di esclusione attuate dai Comuni che in alcuni casi ha portato i decisori politici locali ad ostacolare le iniziative di solidarietà messe in atto da una parte della società civile. Tra gli attori della società civile che prendono posizione sulle questioni sollevate dalle migrazioni forzate si distinguono infatti due gruppi compositi: gli attori pro-immigrati, che cercano di sfidare le politiche di esclusione, e gli attori anti immigrati (spesso collegati a gruppi di estrema destra) che tentano di ostacolare la ricezione dei richiedenti asilo<sup>5</sup>. Questo variegato scenario nella relazione tra i livelli di governo, tra attori pubblici e privati e anche tra attori della società civile ha suggerito ad Ambrosini<sup>6</sup> l'immagine del campo di battaglia (*battleground*), nel quale i vari attori confluiscono portando ciascuno i propri interessi, valori e frames cognitivi: le dinamiche di governance tendono a rispecchiare le dinamiche a volte cooperative, a volte competitive e conflittuali che si giocano in tale campo.

Infine, le recenti modifiche del sistema d'asilo italiano approvate nella legge n. 132/2018, che ha convertito il decreto legge n. 113/2018 (decreto Salvini), vanno in una direzione restrittiva rispetto al percorso di accoglienza e creano potenziali effetti collaterali con ricadute anche sulle dinamiche multilivello.

---

(4) T. CAPONIO, G. TESTORE, V. WISTHALER, *Intergovernmental relations on immigrant integration in Italy. Insights from Piedmont and South Tyrol*, in *Regional & Federal Studies*, 2018.

(5) E. FONTANARI, M. AMBROSINI, *Into the Interstices: Everyday Practices of Refugees and Their Supporters in Europe's Migration 'Crisis'*, in *Sociology*, 3, 2018, pp. 587-603.

(6) M. AMBROSINI, *Irregular immigration in Southern Europe. Actors, Dynamics and Governance*, Palgrave-Macmillan, 2018.

L'articolo è strutturato come segue: nel prossimo paragrafo viene proposta una sintesi delle politiche di asilo in Italia a partire dal dopo evidenziandone le gravi lacune fino alla cosiddetta crisi dei rifugiati. Il paragrafo 3 presenta le caratteristiche dell'attuale sistema di accoglienza, nato dal d.lgs. 142/2015, ed esamina le relazioni di *governance* che sono scaturite a partire dalla "crisi dei rifugiati". Il paragrafo 4 presenta le principali modifiche al sistema d'asilo italiano (legge n. 132/2018) mettendo in luce le potenziali conseguenze inattese a livello di relazioni di *governance*. Le conclusioni costituiscono una sintesi dell'analisi e puntualizzano la necessità di inserire tale analisi in uno scenario più vasto di politiche di accoglienza a livello di UE.

## ***2. Le politiche di asilo in Italia: tra vuoti legislativi e gestione emergenziale***

Il tema delle misure di accoglienza e protezione dei richiedenti asilo è stato a lungo escluso dall'agenda istituzionale dei Governi italiani. Nonostante il riconoscimento costituzionale del diritto di asilo (art. 10, comma 3), infatti, l'Italia non ha mai varato una normativa organica che disciplinasse le condizioni e le modalità di fruizione di tale diritto. Di fatto, fino al 1990 non esisteva alcuna legge su questa materia, né erano in atto programmi per disciplinare la procedura di riconoscimento dello status di rifugiato. Inoltre, quando nel 1954 l'Italia aderì alla Convenzione di Ginevra, optò per il sistema di limitazione geografica dell'asilo, in base al quale solo le persone straniere di provenienza europea potevano fare domanda per il riconoscimento dello *status* di rifugiato. La legge Martelli (l. n. 39/1990) ha introdotto nella legislazione italiana un riferimento all'asilo e ha eliminato la limitazione geografica, ma non ha previsto un sistema di protezione per i richiedenti asilo che, pur sprovvisti dei requisiti specifici previsti dalla Convenzione di Ginevra, si erano trovati costretti a migrare a causa di guerre o persecuzioni. Solamente nel 2007 (d.lgs. n. 251/2007) l'Italia ha recepito la direttiva europea 2004/83 introducendo una regolazione per la protezione internazionale che prevede la protezione sussidiaria e quella umanitaria, in aggiunta allo *status* di rifugiato (la protezione umanitaria è stata recentemente eliminata con la l. 132/2018 che ha convertito il testo del decreto legge n. 113/2018). Tuttavia, nonostante negli ultimi decenni il vuoto legislati-

vo sia stato in parte colmato dal recepimento della normativa dell'Unione europea<sup>7</sup>, almeno fino al 2015 il nostro Paese non poteva contare su un vero e proprio sistema di ricezione dei profughi.

### 2.1. *L'Italia come Paese di transito (1945-1989)*

Per affrontare gli effetti delle crisi internazionali e umanitarie che hanno investito anche il nostro Paese fin dal periodo della Guerra fredda l'Italia ha dovuto innanzi tutto porre delle eccezioni al vincolo della limitazione geografica. Nel 1973 ad esempio venne concesso lo *status* di rifugiato a 609 cileni fuggiti dopo il *golpe* di Pinochet; nel 1978-1979 vennero riconosciuti come rifugiati più di tremila indocinesi; nel 1982 vennero accolti e riconosciuti come rifugiati alcuni afgani in fuga dal loro Paese dopo l'invasione dell'Urss e nel 1988-1989 ad alcuni curdi e caldei iracheni in fuga venne riconosciuto lo *status* di rifugiati<sup>8</sup>. Tra gli anni Cinquanta e gli anni Ottanta la maggior parte dei richiedenti asilo che arrivavano in Italia comunque rimanevano solo il tempo necessario per aspettare il reinsediamento nei Paesi che mettevano a disposizione strutture di accoglienza ed integrazione (in quegli anni soprattutto l'Australia, gli Stati Uniti, il Canada e la Nuova Zelanda). Di fatto l'Italia nel 1989 contava solo 11.500 persone in possesso dello *status* di rifugiato, nonostante il numero di migranti forzati arrivati nel Paese fosse molto superiore.

Meno di un anno dopo l'approvazione della legge Martelli, l'arrivo degli albanesi, seguito dagli sfollati dalla ex-Jugoslavia e dai migranti in fuga dalla Somalia, ha svelato l'inadeguatezza di una legge che, pur avendo avuto il merito di introdurre per la prima volta una regolamentazione sull'asilo, non aveva tuttavia immaginato un allargamento della protezione internazionale al di là dei requisiti molto restrittivi dello *status* di rifugiato. Dal punto di vista legislativo nulla è cambiato fino al 2002, tut-

---

(7) Dal 1999 l'Unione europea ha dato l'avvio ad un Sistema Europeo di Asilo (Ceas) sulla base delle indicazioni della Convenzione di Ginevra del 1951.

(8) C. MOLFETTA, *Il diritto di asilo in Italia. Una lunga storia: dal dis-sistema dell'accoglienza ai tentativi di sistema degli ultimi anni*, in M. AFFRONTI, M.C. MONTI (a cura di), *Quale sguardo sui migranti forzati? L'esperienza dell'ambulatorio del Policlinico di Palermo*, Bologna, Pendragon, 2015.

tavia l'arrivo dei rifugiati provenienti dal Kosovo (1998) ha reso evidente la necessità di un sistema di ricezione più strutturato. Di fatto, come si è detto sopra, la mancanza di un riferimento legislativo preciso aveva spesso forzato il Governo ad istituire procedure e regolamentazioni *ad hoc* per garantire almeno una protezione temporanea ai profughi arrivati in Italia. Il risultato è stato che ogni arrivo è stato affrontato come una specifica e nuova emergenza, mettendo scarsamente in moto un apprendimento organizzativo e istituzionale.

## ***2.2. Dalla crisi del Kosovo all'emergere di un embrionale sistema di ricezione dei richiedenti asilo***

La nascita di un embrionale sistema di ricezione risale a metà degli anni Novanta con la legge Puglia (l. n. 541/1995) ed è stata preceduta da un periodo in cui erano fiorite varie iniziative a livello di società civile e di singoli comuni senza tuttavia raggiungere un livello maturo di coordinamento. Bisogna anche ricordare che la cosiddetta legge Puglia (l. n. 541/1995) aveva sì previsto l'attivazione di centri per rifugiati collocati appunto in Puglia, ovvero nella Regione che in quegli anni riceveva il maggior numero di rifugiati. I tre centri che nel 1996 erano entrati in funzione, tuttavia, avevano lo scopo quasi esclusivo di identificare le persone straniere sbarcate senza che ad esse venisse fornito nessun tipo orientamento legale e di inserimento nel territorio italiano<sup>9</sup>.

È stata quindi soprattutto l'emergenza dei profughi del Kosovo a creare le basi per un primo passo in avanti nella costruzione di un sistema di ricezione: nel 1999 è diventato operativo il progetto "Azione comune" che prevedeva una *partnership* tra attori pubblici (in particolare il Consiglio italiano per i rifugiati) e attori privati provenienti dal mondo del Terzo settore che già da tempo erano attivi nell'accoglienza dei profughi. Il progetto puntava per la prima volta ad andare oltre alla presa in carico dei soli bisogni primari dei migranti. A partire dalla filosofia di questo progetto nel 2000 è nato il "Piano nazionale asilo" (PNA), finanziato anche dal Fondo europeo per i rifugiati (FER), con

---

(9) M.S. OLIVERI (a cura di), *Rifugiati in Italia: la protezione negata. Primo rapporto sul diritto d'asilo in Italia*, Consorzio Italiano di Solidarietà, Onlus, 2015.

l'obiettivo di dar vita ad una rete di servizi per i richiedenti protezione internazionale e favorire in particolare l'integrazione dei titolari dello *status* di rifugiato.

### 2.3. *La Bossi-Fini e la nascita dello SPRAR*

La prima decade degli anni duemila ha segnato un avanzamento in materia di asilo, in gran parte dettato dalla necessità di adeguarsi alle direttive comunitarie alle prese con il tentativo di creare un sistema comune di asilo. Tra il 2005 e il 2008 l'Italia ha dato attuazione a tre direttive europee relative all'accoglienza dei richiedenti asilo, al procedimento sul riconoscimento della protezione internazionale e alla definizione stessa di rifugiato e di protezione sussidiaria<sup>10</sup>. Prima ancora di questi decreti, comunque, la legge sull'immigrazione Bossi-Fini (l. n. 189/2002) aveva introdotto alcune novità riguardo in particolare al sistema di accoglienza per i richiedenti asilo, sulla scorta dell'esperienza del "Piano nazionale asilo", che prevedeva il coinvolgimento dei Comuni nell'ospitare i richiedenti asilo utilizzando piccole e medie strutture abitative collettive e offrendo anche servizi alla persona per favorire l'integrazione dei migranti (corsi di lingua, assistenza nelle pratiche, accompagnamento psicologico, mediazione culturale). La Bossi-Fini di fatto ha riconosciuto il valore del progetto che è stato denominato "Sistema di protezione dei rifugiati e richiedenti asilo" (SPRAR) e che da allora è diventato, almeno sulla carta, il sistema ordinario con cui accogliere i richiedenti asilo. «Un piccolo miracolo» – rileva Hein<sup>11</sup> – «considerando che questa legge ha introdotto pesanti restrizioni, non solo nei confronti degli immigrati, come l'abolizione delle possibilità di ingresso in Italia per cercare un lavoro sulla base di una *sponsorship* e l'aumento della detenzione amministrativa da 30 a 60 giorni, ma anche nei confronti dei richiedenti asi-

---

(10) D.lgs. n. 140/2005, che attua la direttiva 2003/09/CE, che stabilisce le norme minime relative all'accoglienza negli Stati membri; d.lgs. n. 251/2007 che attua la direttiva 2004/83/CE, cosiddetta "direttiva qualifiche", che stabilisce le condizioni per la concessione della protezione internazionale); d.lgs. n. 25/2008 che attua la direttiva 2005/85/CE relativa alle procedure dell'asilo. La direttiva qualifiche è stata poi riformata nel 2011 (2011/95/CE) e l'Italia l'ha recepita con il d.lgs. n. 18/2014.

(11) C. HEIN (a cura di), *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Roma, Donzelli Editore, 2010, p. 70.

lo, introducendo gravi restrizioni alla loro tutela legale». La nascita del sistema SPRAR ha rappresentato sicuramente un'importante innovazione nel sistema di ricezione ed accoglienza pur soffrendo ancora di limiti e carenze, prima tra tutte la carenza di posti disponibili, come si spiegherà nel paragrafo 3.

#### 2.4. *L'emergenza Nord Africa*

Gli oltre 62.000 migranti sbarcati in gran parte a Lampedusa nel 2011 hanno rappresentato, a livello di numeri, la prima vera emergenza profughi per il nostro Paese. Il Governo ha affrontato la crisi utilizzando la Protezione civile come braccio operativo, mentre dal punto di vista della concessione della protezione internazionale decise di far accedere gran parte di questi migranti ai benefici della protezione umanitaria, che garantiva di ottenere un permesso regolare di soggiorno convertibile successivamente in permesso di lavoro. La cosiddetta "emergenza Nord Africa", come è stata chiamata, ha avuto il limite principale di essere organizzata appunto come un'emergenza, senza una visione di lungo termine. A inizio del 2013 il piano che coinvolgeva la Protezione civile è stato chiuso e i profughi sono stati dimessi dalle varie strutture (tranne i soggetti più vulnerabili che sono stati accolti nella rete SPRAR), spesso senza vere prospettive abitative e lavorative. Nonostante lo scenario internazionale lasciasse presagire che quella "emergenza" non era destinata ad essere isolata, non si è innescato un processo di *policy-making* articolato, né una precisa definizione di ruoli e responsabilità dei vari livelli di governo<sup>12</sup>.

### 3. *La "crisi" dei rifugiati e la conseguente crisi di governance*

Dopo due anni di arrivi relativamente più contenuti il 2014 ha segnato un momento di svolta, a seguito soprattutto dell'acuirsi della guerra siriana, ma dovuto anche allo scoppio di altri focolai di guerra in Africa. Il Governo questa volta ha reagito con più lungimiranza, in primo

---

(12) F. CAMPOMORI, M. FERACO, *Integrare i rifugiati dopo i percorsi di accoglienza: tra le lacune della politica e l'emergere di (fragili) pratiche socialmente innovative*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1, 2018.

luogo formalizzando (in sede di Conferenza unificata<sup>13</sup>) un accordo con le Regioni e gli Enti locali che ha impegnato ogni Regione ad accogliere un certo numero di profughi in base a parametri predefiniti. Inoltre, il sistema SPRAR è stato ampliato assegnando per il triennio 2014-2016 complessivamente circa 21 mila posti distribuiti sul territorio italiano<sup>14</sup>. Infine, nel 2015 è entrato in vigore un importante decreto (d.lgs. n. 142/2015) che ha dato attuazione alla direttiva europea sulle condizioni di accoglienza (n. 2013/33/UE): esso ha tentato di intervenire sul caso che regnava nel sistema di accoglienza articolando il sistema in fasi, secondo quanto già previsto nell'accordo del 2014.

Il sistema prevede: una fase di primo soccorso e di assistenza, che si svolge nei principali luoghi di sbarchi; una prima accoglienza da attuare nei centri collettivi già esistenti o da istituire, oppure, dove non ci sia disponibilità di questi centri, in strutture definite “temporanee” (i cosiddetti CAS, Centri di accoglienza straordinari); una fase di seconda accoglienza che si svolge nelle strutture del sistema SPRAR. La legge prevede inoltre una distribuzione di competenze tra i vari livelli di governo: il primo soccorso e la prima accoglienza si svolgono in centri governativi, mentre la seconda accoglienza dovrebbe avere luogo di norma nella rete SPRAR, promossa dai Comuni che volontariamente decidono di aderire a tale progettazione dopo aver risposto ad un bando ministeriale che finanzia i progetti. I Comuni che scelgono di aderire alla rete SPRAR appaltano poi ad uno o più enti gestori (normalmente organizzazioni del Terzo settore) l'attuazione del progetto stesso. I progetti SPRAR presentano *standard* qualitativi elevati: assistenza psicologica e legale, corsi di italiano e percorsi mirati all'inserimento socio-economico dei beneficiari, anche attraverso la costruzione di percorsi individuali di autonomia. Nonostante i positivi elementi di razionalizzazione previsti dalla legge del 2015, le modalità di attuazione del sistema di accoglienza hanno fatto emergere alcune evidenti criticità che minano l'impianto stesso della normativa. I posti disponibili negli SPRAR sono

---

(13) Conferenza unificata 10 luglio 2014: [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/sub-allegato\\_n\\_5\\_accordo\\_conferenza\\_unificata\\_luglio\\_2014.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/sub-allegato_n_5_accordo_conferenza_unificata_luglio_2014.pdf).

(14) FONDAZIONE LEONE MORESSA, *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione*, Bologna, Il Mulino, 2015.

infatti largamente insufficienti ad ospitare i richiedenti asilo e, per tale motivo, il Governo si è ampiamente avvalso dei Centri di accoglienza straordinaria (CAS), attivati dai Prefetti e dati in gestione ad enti del Terzo settore, ma anche a privati cittadini, come i proprietari di strutture alberghiere che hanno messo a disposizione i propri locali per l'accoglienza. I CAS, di competenza dei Prefetti, si inseriscono all'interno di specifici territori in assenza tuttavia di regole chiare che definiscano ruoli e responsabilità degli Enti locali di riferimento. A fine agosto del 2017 le persone in accoglienza risultavano essere 196.285, di cui quasi l'80% accolti nei CAS<sup>15</sup>.

Se da una parte l'insufficienza dei posti disponibili negli SPRAR deriva da insufficienti risorse governative messe a disposizione per aprire nuovi progetti, dall'altra – soprattutto dal 2015 – essa è da collegarsi alla resistenza dei Comuni a farsi promotori di progetti SPRAR, probabilmente per timore di intraprendere un'azione che avrebbe potuto avere ricadute elettorali negative in un momento in cui l'opinione pubblica è stata particolarmente esposta alla retorica dell'invasione. A partire dal 2015 si è infatti registrato un crescendo di diffidenza, paura e – allo stesso tempo – disinformazione, come emerge per esempio nei sondaggi a cura di Ipsos (*Perils of Perceptions*), che puntano a rilevare la distanza tra i fatti e le percezioni. La presenza di progetti SPRAR nelle Regioni italiane è piuttosto disomogenea, con un forte sbilanciamento dei Comuni collocati nelle Regioni meridionali e un impegno modesto degli Enti locali di Regioni che pure accolgono un numero rilevante di profughi come il Veneto (vedi fig. 1).

Il bando ministeriale del 2016, che prevedeva nuovi fondi per aprire progetti SPRAR, è andato praticamente deserto. Successivamente la situazione è migliorata, pur non raggiungendo cifre elevate: hanno aderito allo SPRAR 1.200 Comuni sui quasi 8.000 esistenti. Il rifiuto ad una progettazione SPRAR non esime comunque i Comuni dall'accoglienza: i CAS possono essere aperti dai Prefetti nei vari territori anche senza il consenso delle amministrazioni comunali. Questo è avvenuto in diverse occasioni creando situazioni di tensione istituzionale tra i vari livelli di go-

---

(15) F. CAMPOMORI, *Criticità e contraddizioni delle politiche di ricezione dei richiedenti asilo in Italia*, in *Politiche Sociali/Social Policies*, 3, 2018, pp. 429-236.

verno. Nel giugno del 2015, per esempio, l'allora Governatore della Regione Lombardia Roberto Maroni scrisse una lettera ai Prefetti per chiedere di sospendere l'accoglienza dei richiedenti asilo così come prevista nell'accordo del 2014<sup>16</sup>. Maroni inoltre aveva dichiarato di voler premiare con incentivi economici i Comuni che avessero deciso di opporsi all'accoglienza imposta dai Prefetti.

Fino a qui ci siamo soffermati sulle relazioni verticali tra i vari livelli di governo. L'altra dimensione significativa è quella orizzontale, relativa alle relazioni tra attori pubblici e privati. Da questo punto di vista il livello locale, nel quale le politiche pubbliche di accoglienza vengono concretamente implementate e dunque diventano visibili, è protagonista. Le relazioni tra gli Enti locali e gli attori della società civile non possono essere ricomprese in una categoria omogenea, variando piuttosto a seconda dei valori di riferimento e delle modalità d'azione degli uni e degli altri. Per quanto una ricerca sistematica e comprensiva a questo proposito non sia stata condotta, l'analisi dei dati di alcune ricerche<sup>17</sup> e una rassegna stampa su alcuni quotidiani *online* fa emergere diverse possibili configurazioni: in alcuni casi i Comuni contrari all'accoglienza hanno assunto un atteggiamento ostile (e ostacolante) anche verso le forme di solidarietà privata (è accaduto ad esempio a Ventimiglia); una seconda configurazione si verifica in molti territori nei quali gli amministratori locali, pur implementando politiche poco accoglienti se non di aperta esclusione, sono tuttavia tolleranti verso le organizzazioni della società civile che sostengono i percorsi dei richiedenti asilo e rifugiati; un'altra possibile configurazione si verifica quando le Giunte comunali hanno un atteggiamento accogliente nei confronti dei richiedenti asilo (per esempio decidono di aprire un progetto SPRAR) ma vengono ostacolate dai gruppi anti-rifugiati che organizzano proteste e manifestazioni di piazza; l'ultima possibile configurazione emerge quando tra gli at-

---

(16) [https://www.repubblica.it/politica/2015/06/09/news/migranti\\_maroni\\_a\\_prefetti\\_stop\\_assegnazioni\\_-116439225/](https://www.repubblica.it/politica/2015/06/09/news/migranti_maroni_a_prefetti_stop_assegnazioni_-116439225/)

(17) M. AMBROSINI, J. VAN DER LEUN, *Introduction to the Special Issue: Implementing Human Rights: Civil Society and Migration Policies*, in *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 2, 2015, pp. 103-115; S. SPENCER, *Multi-level governance of an intractable policy problem: migrants with irregular status in Europe*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2017.

tori pubblici e privati si genera un certo grado di cooperazione e dialogo, per esempio tra i Comuni e gli enti gestori degli SPRAR. Questa ultima configurazione rappresenta una forma di *governance* positiva che tende a portare allo sviluppo di sistemi di accoglienza virtuosi. Buone pratiche appartenenti a tale configurazione si trovano in particolare in diversi comuni dell'Emilia-Romagna e della Toscana.

Fig.1: Progetti territoriali SPRAR aggiornati a luglio 2018

REGIONE	TOTALE (con posti aggiuntivi)	di cui per Disagio Mentale o disabilità fisica	di cui Minori* non accompagnati	numero Enti locali titolari di progetto	numero progetti
ABRUZZO	694	0	40	14	16
BASILICATA	625	10	87	19	22
CALABRIA	3.727	95	417	112	126
CAMPANIA	2.898	0	209	87	90
EMILIA-ROMAGNA	3.038	73	540	23	35
FRIULI-VENEZIA GIULIA	429	20	70	12	12
LAZIO	4.467	35	71	48	55
LIGURIA	1.038	0	87	27	28
LOMBARDIA	2.441	13	241	57	64
MARCHE	1.325	13	72	22	26
MOLISE	1.008	0	81	30	32
PIEMONTE	1.986	26	92	37	40
PUGLIA	3.459	169	353	93	112
SARDEGNA	400	0	32	17	17
SICILIA	4.841	226	803	84	114
TOSCANA	1.850	43	162	29	36
TRENTINO ALTO ADIGE	372	0	17	7	8
UMBRIA	474	11	63	14	18
VALLE D'AOSTA	25	0	0	1	1
VENETO	784	0	63	21	25
<b>TOTALI</b>	<b>35.881</b>	<b>734</b>	<b>3.500</b>	<b>754</b>	<b>877</b>

\*Comprensivi di 413 posti finanziati dal FAMI in 24 progetti

Fonte: <https://www.sprar.it/i-numeri-dello-sprar>

#### 4. La governance multilivello al tempo del “decreto sicurezza”

Il “decreto sicurezza” (d.l. 113/2018), diventato legge il 29 novembre 2018, ha modificato in senso restrittivo alcuni dispositivi centrali del sistema di accoglienza. Ci soffermiamo qui in particolare sulle misure che riteniamo abbiano un impatto più diretto sulle dinamiche di *governance* verticale e sullo “schieramento” della società civile, pro o contro i rifugiati, a cui si accennava nell'introduzione: l'abolizione della protezione umanitaria e l'abbassamento degli *standard* nei centri di accoglienza per i richiedenti asilo, che la nuova legge esclude dagli SPRAR (i quali

saranno accessibili solo per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati).

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari in base al Testo unico sull'immigrazione (d.lgs. n. 286/1998) veniva concesso ai migranti che presentavano seri motivi di carattere umanitario, come la fuga da conflitti o disastri naturali o forti traumi riportati nel viaggio. La nuova normativa abolisce la protezione umanitaria e la "sostituisce" con nuove tipologie di permesso di soggiorno<sup>18</sup>: si tratta tuttavia di tipologie per la maggior parte insufficienti ad assicurare una tutela alle persone che – secondo l'art. 10 della Costituzione – avrebbero diritto ad una protezione, ma neppure puntano ad un'integrazione sul territorio per le persone alle quali viene effettivamente accordata: i tempi del permesso di soggiorno sono infatti molto brevi (1 anno al massimo) e, inoltre, tale permesso in molti casi non può essere convertito in permesso di lavoro<sup>19</sup>.

Per quanto riguarda l'abbassamento degli *standard* per i richiedenti asilo, la nuova normativa stabilisce che essi vengano accolti esclusivamente nei centri di prima accoglienza (CARA e CAS), privilegiando tra l'altro i grandi centri collettivi, e per tali centri i nuovi capitolati stabiliscono che il gestore si occupi esclusivamente dei servizi minimi, escludendo totalmente le misure di integrazione, inclusi i corsi di lingua e la tutela legale. L'invito esplicito per i gestori è pertanto quello di puntare alla massima economia di scala, aumentando i numeri e abbassando gli *standard*<sup>20</sup>.

Entrambe le misure tendono ad aumentare la precarietà dei migranti riguardo al loro *status* legale e a favorire l'irregolarità del soggiorno, sia perché non è possibile rimpatriare tutte le persone con domanda rigettata (e questo è un problema non nuovo), sia perché – come detto sopra – i nuovi permessi in molti casi rappresentano dei vicoli ciechi, non essendo convertibili in permessi di lavoro.

---

(18) Permesso per "casi speciali"; permesso per cure mediche per persone in condizione di salute di eccezionale gravità; permesso per calamità; permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile; permesso per "protezione speciale".

(19) C. PERI, *Decreto sicurezza: l'Italia che non vogliamo*, in *Aggiornamenti Sociali*, 1, 2019, pp. 16-25.

(20) *Ibidem*.

Il fatto che i richiedenti asilo e i titolari dei nuovi permessi di soggiorno che sostituiscono la protezione umanitaria non siano più ammissibili negli SPRAR ridimensiona notevolmente la progettazione SPRAR (solo il 16% dei richiedenti ha ricevuto una protezione internazionale nel 2017), che negli ultimi 5 anni era invece cresciuta esponenzialmente come numero di posti finanziati. La conseguenza è che i migranti vengono accolti più spesso nei CAS, ovvero i centri governativi coordinati dai Prefetti, senza necessariamente un coordinamento e un “consenso” da parte degli Enti locali coinvolti. Mentre la progettazione SPRAR è promossa volontariamente dai Comuni, i CAS sono imposti dall’alto (dal Governo) e tendono a innescare quei conflitti tra livelli di governo di cui si è detto nella sezione precedente. In sintesi, meno SPRAR e più CAS può portare come conseguenza un inasprimento delle tensioni tra i livelli di governo.

Veniamo ora alla misura relativa all’abbassamento degli *standard* di accoglienza per i richiedenti asilo. I richiedenti asilo si ritroveranno esattamente nella situazione che maggiormente viene stigmatizzata dall’opinione pubblica anti-immigrato: privati della possibilità di impiegare il tempo in maniera costruttiva (per esempio attraverso i corsi di lingua) si troveranno a “vagare” nelle città alimentando la propaganda xenofoba del richiedente asilo che viene mantenuto dallo Stato per non fare nulla. Le tensioni tra gli attori a favore e contro gli immigrati non potranno che aumentare insieme al rischio di pericolose derive razziste.

Ci concentriamo qui sulle possibili conseguenze di due disposizioni: la cancellazione della protezione umanitaria e l’impossibilità per i richiedenti asilo di ottenere l’iscrizione anagrafica nel Comune nel quale abitano. Riguardo alla prima disposizione, il decreto “sostituisce” la protezione umanitaria con un permesso di soggiorno per protezione speciale che ha validità un anno ma che non può essere convertito in permesso da lavoro (come invece accadeva per la protezione umanitaria). Inoltre, i titolari di una protezione speciale non possono accedere ai progetti SPRAR, riservati ai titolari di *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria. Ciò significa che le persone con vulnerabilità che ottengono una protezione speciale hanno come unica possibilità di accoglienza i CAS, nei quali tuttavia sono stati tagliati i servizi psicologici, di supporto alla fragilità e di integrazione. La presa in carico di questi

bisogni spetterà dunque ai Comuni, che non potranno più contare sul finanziamento ministeriale accordato ai progetti SPRAR. Per quanto riguarda la revoca del diritto all'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo una delle possibili conseguenze è che, nel caso in cui ci si trovi in presenza di persone con vulnerabilità che necessita di assistenza, non sia possibile identificare il Comune da cui il richiedente proviene e che dovrebbe essere competente per l'assistenza alla persona. Questo potrebbe pertanto creare situazioni caotiche e conflittuali tra gli Enti locali, tenuto conto che in caso di indifferibilità ed urgenza del bisogno i Comuni sono tenuti ad intervenire. Il decreto è entrato in vigore il 5 ottobre 2018 e nei prossimi mesi gli effetti si manifesteranno in maniera più chiara, ma le disposizioni che abbiamo segnalato fanno presagire che i Comuni avranno delle ripercussioni trovandosi a dover affrontare un maggior numero di persone in situazioni di marginalità. E possiamo presagire che questo creerà anche ulteriori tensioni tra i livelli di governo.

### 5. Conclusioni

L'articolo ha presentato l'articolazione della dimensione verticale e orizzontale della *governance* multilivello che caratterizza le politiche di ricezione dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia dopo la crisi dei rifugiati del 2014. Riguardo alle relazioni tra i vari livelli di governo è emerso come, a fronte di una maggiore strutturazione di un sistema di accoglienza che prevede una precisa divisione di responsabilità (l. 142/2015), siano aumentati i conflitti istituzionali e come questi coinvolgano in particolare il livello centrale e il livello dei Comuni (a volte sostenuti dalle amministrazioni regionali nella loro resistenza ad accogliere i richiedenti asilo). Le relazioni di *governance* orizzontali tra attori pubblici e privati a livello locale presentano un'elevata variabilità riconducibile alle caratteristiche e al posizionamento degli attori della società civile riguardo all'accoglienza dei profughi e alle misure di *policy* promosse dai governi locali. L'articolo ha infine evidenziato come alcune misure del decreto Salvini tendano ad esasperare le tensioni presenti nel campo di battaglia relativo all'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati, sia a livello di relazioni tra i diversi livelli di governo, sia tra gli attori della società civile schierati pro o contro gli immigrati.

Queste considerazioni si inseriscono in uno scenario più vasto, che deve tenere conto del progressivo irrigidimento sia italiano sia a livello di UE rispetto all'accoglienza dei migranti. L'accordo con la Libia del 2017 e la politica della "chiusura dei porti" portata avanti dal Governo giallo-verde ha portato ad una drastica diminuzione degli sbarchi mentre ancora è quasi inesistente la previsione di percorsi legali e sicuri di accesso all'Europa per persone in cerca di protezione. È diventato peraltro sempre più evidente che i Paesi membri dell'UE si trovano immersi in una crisi di *governance* e sembrano incapaci di una visione comune sulla gestione dell'immigrazione, come emerso per esempio nel Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018: l'accordo faticosamente raggiunto non ha fatto altro che ribadire la volontarietà degli Stati nel trasferimento dei richiedenti asilo e quindi nella loro accoglienza, senza cambiare di una virgola i punti cardine del Regolamento di Dublino (che danneggia l'Italia in quanto Paese di frontiera dell'UE). L'unica *partnership* possibile sembra quella che ha come fine il contenimento dei flussi, che si sostanzia nel progetto volto a ridurre i fattori che spingono le persone a migrare (il famoso "aiutiamoli a casa loro"), nel rendere più restrittivo il contesto normativo e nell'esternalizzare il controllo dei confini fuori dai Paesi UE.