

Le istituzioni regionali di fronte al fenomeno migratorio: evoluzione storica delle politiche pubbliche a favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati

NADAN PETROVIC

Introduzione

Dal dopoguerra ad oggi sono state presentate in Italia oltre mezzo milione di domande di protezione internazionale, facendo della Penisola, oltretutto un Paese d'immigrazione, a tutti gli effetti, un Paese d'asilo.¹ Tale dato assume un'importanza ancora maggiore in considerazione della sensibile crescita delle richieste di protezione internazionale avvenuta nell'ultimo decennio. Da un'attenta analisi delle domande d'asilo pervenute negli ultimi anni emerge, infatti, un complessivo e sensibile aumento del fenomeno, iscrivendo l'Italia tra i Paesi maggiormente esposti ai flussi di richieste di protezione internazionale tra i paesi industrializzati. Nel 2008, 2011 e 2014 l'Italia si è collocata rispettivamente al quarto e al quinto posto tra i Paesi industrializzati tra le mete prescelte dai richiedenti protezione internazionale, alla stregua di Stati Uniti, Germania, Francia e Svezia². Inoltre, nel 2016, secondo il rapporto *Global trends*, l'Italia, con 123.000 domande d'asilo, si è collocata al terzo posto per numero di richieste d'asilo (subito dopo la Germania e gli Stati Uniti d'America)³.

Tali dati sono in assoluta controtendenza rispetto a quanto avvenuto dal dopoguerra al 1989. L'Italia ha aderito, infatti, alla Convenzione di Ginevra attraverso la legge di autorizzazione alla ratifica n. 722 del 24 luglio 1954 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. Le ragioni politiche che hanno portato a questa scelta sono innanzitutto di ordine economico. Le autorità italiane, infatti, pur avendo più volte espresso la volontà di ritirare la riserva, di fatto l'hanno mantenuta per diversi decenni⁴, con la motivazione che l'Italia era l'unico Paese occidentale a confinare con due aree geografiche da cui proveniva una massa enorme di rifugiati: l'Europa dell'est e l'area afro-asiatica. Per il ritiro della “riserva geografica” bisognerà aspettare il mutamento dello scenario politico internazionale della fine degli anni Ottanta, caratterizzato dalla caduta del Muro di Berlino, da un lato, e dall'avvio del processo di armonizzazione delle politiche europee in materia di immigrazione ed asilo, dall'altro. La “riserva geografica” è stata infatti abolita solo alla fine del 1989 mediante il decreto-legge 416 del 30 dicembre 1989, poi convertito nella legge 39 del 28 febbraio 1990, più comunemente denominata “legge Martelli”⁵.

In tale contesto, caratterizzato da un numero di richieste d'asilo molto basso, il dispositivo nazionale della valutazione delle domande d'asilo e quello relativo agli aspetti

¹ Per i maggiori dettagli vedi N. PETROVIC, *L'evoluzione della tutela del diritto d'asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi*, in C. GIUDICI, C. WIHTOL DE WENDEN (a cura di), *I nuovi movimenti migratori Il diritto alla mobilità e le politiche di accoglienza*, Milano, Franco Angeli, 2016.

² Rapporti *Global trends* (2009, 2012 e 2015), UNHCR-United Nations High Commissariate for Refugees, Ginevra.

³ Rapporto *Global trends 2017* UNHCR-United Nations High Commissariate for Refugees, Ginevra

⁴ A questa regola, a cui l'Italia ricorre per tutto il periodo tra la ratifica della Convenzione e l'adozione del decreto-legge 416 del 1989, sono fatte alcune limitate e sporadiche eccezioni.

⁵ Per maggiori dettagli vedi N. PETROVIC, *op. cit.*

assistenziali durante la procedura d'asilo (ossia nel periodo compreso fra l'ingresso del richiedente sul territorio nazionale e il provvedimento finale della c.d. Commissione)⁶, è stato per decenni molto limitato. Per quanto riguarda l'esame delle domande d'asilo, una buona parte delle stesse venivano semplicemente "riferite" alla Delegazione italiana dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, mentre, per gli aspetti assistenziali sul territorio nazionale, furono predisposte pochissime strutture ricettive, gestite direttamente dalle autorità centrali, senza il coinvolgimento dei poteri decentrati⁷.

Come si è già avuto modo di vedere, la situazione cambia, sul piano legislativo, con il decreto-legge n. 416 del 30 dicembre 1989, convertito nella legge n. 39 del 28 febbraio 1990⁸. Tale legge stabilisce le «norme urgenti in materia di asilo politico, ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e apolidi già presenti nel territorio dello Stato», definendo nell'articolo 1 alcuni aspetti rilevanti sul tema dell'asilo.

Il decreto-legge 416 è stata la prima norma nazionale in cui si rinviene l'espressione "asilo politico". Il decreto autorizzava inoltre il Governo a riordinare la procedura d'asilo, nonché il sistema di assistenza materiale in favore dei richiedenti asilo, attraverso decreti da emanare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore dello stesso. In particolare, all'art. 1 comma 7, trattava alcuni aspetti basilari relativi all'assistenza, accordando ai richiedenti asilo «privi di mezzi di sussistenza o di ospitalità in Italia» un contributo di prima assistenza erogato dalle Prefetture. Tale contributo, articolato in seguito nel decreto del Presidente della Repubblica del 15 maggio 1990, n. 136 (D.P.R. 136/1990), non tarda tuttavia a rivelarsi ampiamente insufficiente, soprattutto a fronte dei tempi di attesa della risposta della Commissione in merito alla domanda di asilo⁹. Il contributo previsto era infatti erogato per un periodo massimo di quarantacinque giorni, di fronte a tempi di attesa che, a seguito delle emergenze umanitarie degli anni Novanta, talvolta raggiungevano anche ventiquattro mesi.

Il nuovo dispositivo viene messo infatti a dura prova fin dall'inizio della sua applicazione, che peraltro coincide con l'arrivo di flussi massicci di persone durante le crisi albanesi del 1991 e del 1997, la guerra civile in Somalia del 1992 e, soprattutto, l'esodo dall'ex-Jugoslavia (1991-1995; 1998-1999). Nel caso 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, sono comunque bisognose di una qualche forma di protezione¹⁰. Mentre solo poche migliaia di profughi vengono ospitate 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

⁶ La Commissione paritetica di eleggibilità (CPE), composta da funzionari del Ministero degli Affari Esteri e del Ministero dell'Interno da un lato, e dalla delegazione dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati dall'altro, viene istituita con uno scambio di note fra il Governo italiano e l'Alto commissariato nel 22 luglio 1952 e ufficialmente sancita con decreto interministeriale del 24 novembre 1953.

⁷ Durante le varie fasi della procedura i richiedenti asilo erano ospitati nei cosiddetti Centri assistenza profughi stranieri (CAPS), a diretta gestione governativa, situati a Padriciano (Trieste), a Latina e a Capua.

⁸ Il Decreto viene convertito in legge con alcuni emendamenti che tuttavia non riguardavano il diritto d'asilo.

⁹ Questo aspetto assume un carattere particolarmente rilevante a seguito della chiusura dei centri di Padriciano (Trieste), Latina e Capua avvenuta rispettivamente il 31 ottobre 1980, il 31 dicembre 1990 e l'8 gennaio 1991.

¹⁰ Di fronte a queste emergenze e in particolare alle questioni relative allo status e agli aspetti assistenziali dei cittadini appartenenti a particolari Stati 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.

popolazione rifugiata viene abbandonata al suo destino¹¹.

Per colmare le mancanze dell'azione governativa, vengono avviati pertanto parallelamente alcuni interventi spontanei d'accoglienza che contengono *in nuce* quei modelli d'accoglienza che rappresenteranno la base dell'attuale sistema italiano. In molte città 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 locali¹². Diversamente da quanto accade nei centri d'accoglienza governativi di grosse dimensioni, questa nuova forma d'accoglienza è attenta alla singola persona, proponendo interventi personalizzati e collocandola al centro delle iniziative promosse in suo favore. Gli interventi attivati, però, sono basati più su un generico approccio solidaristico che non sul riconoscimento di uno specifico diritto alla protezione. Si tratta cioè di iniziative spontanee e non coordinate che si sviluppano in risposta a problemi emergenziali. Solo in seguito, con l'avvio di forme di coordinamento o di rete, si gettano le basi di quello che diventerà il "sistema di accoglienza diffusa".

Nella creazione di tale sistema, a seguito di alcune sperimentazioni di carattere nazionale, un ruolo guida viene assunto dalle amministrazioni locali, senza tuttavia alcun coinvolgimento organico – a discapito delle legislazioni nazionale e regionale in materia d'immigrazione – del sistema delle Regioni.

Ruolo degli enti locali e regionali nella gestione del fenomeno dell'immigrazione e dell'asilo

Il diritto d'asilo e le procedure di riconoscimento dello status di rifugiato sono indubbiamente materie di competenza statale¹³. Del resto, nella maggior parte dei principali Paesi europei, anche la materia di immigrazione, intesa dal punto di vista dell'ingresso e del soggiorno dello straniero, è una competenza esclusiva dello Stato centrale¹⁴. In altre parole, è lo Stato a definire le politiche di immigrazione ed il quadro d'azione attraverso la promulgazione delle leggi in materia.

Tuttavia, negli ultimi anni, in molti Paesi, europei e non, gli enti locali e regionali hanno assunto un ruolo sempre più rilevante nella gestione delle tematiche relative ai flussi migratori, assumendo un ruolo di intermediazione tra lo Stato e la società. Tali Enti hanno spesso acquisito nuovi poteri, in particolare negli ambiti dell'integrazione degli immigrati e rifugiati. In alcuni casi si è trattato dell'acquisizione di vere e proprie competenze formali, talvolta anche di carattere legislativo. In altri casi tali Enti, pur in mancanza di

¹¹ La mancanza di un vero e proprio dispositivo nazionale di accoglienza crea grandi difficoltà nella tutela della popolazione rifugiata e, più in generale, nella gestione del fenomeno, che continua a gravare quasi esclusivamente sulle zone di arrivo degli stranieri in fuga dal proprio Paese (in particolare le coste dell'Adriatico ed il confine tra il Friuli-Venezia Giulia e la Slovenia) e sulle grandi aree metropolitane.

¹² Come Trieste, Ivrea, Forlì ecc.

¹³ In Italia l'autorità competente è il Ministero dell'Interno (in particolare il Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione), con alcune residuali competenze relative all'integrazione, affidate al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (Direzione generale per le Politiche d'Immigrazione e d'Integrazione). Nello svolgimento di detto compito, il Ministero dell'Interno agisce prevalentemente attraverso la rete delle Prefetture-Uffici Territoriali del Governo e, in secondo luogo, attraverso i Consigli territoriali per l'Immigrazione (strutture istituite ai sensi del D.p.c.m. del 18 dicembre 1999 ai sensi dell'art. 57 del DPR 31.8.1999 n. 394 e composte dai rappresentanti di tutti i soggetti competenti in materia di immigrazione e asilo a livello provinciale, che operano sotto la direzione dei prefetti).

¹⁴ O nel caso dell'esame di domande d'asilo.

una esplicita competenza, hanno sviluppato significative buone prassi, in particolare in relazione ai programmi di integrazione sociale dei migranti e rifugiati, a partire dalle persone che appartengono ai cd. gruppi vulnerabili. Gli interventi a favore di queste categorie di immigrati rappresentano un ottimo esempio di “sovrapposizione” di competenze: mentre spetta agli Stati, anche ai sensi della legislazione internazionale ed europea, stabilire le condizioni di ingresso e soggiorno nonché di tutela dei casi vulnerabili (quali ad esempio i richiedenti e titolari di protezione internazionale, minori non accompagnati, vittime di tratta), sono spesso gli enti territoriali a dover predisporre le misure di accoglienza e assistenza appropriate, che rispondano alle diverse esigenze.

In altre parole, benché la gestione delle materie dell’immigrazione e dell’asilo comporti lo svolgimento di funzioni normalmente tipiche ed esclusive di ogni Stato (poiché coinvolgono innanzitutto le relazioni internazionali dello stesso)¹⁵, la gestione di tali materie comporta anche interventi nel settore dei servizi sociali, assistenza sociale, alloggi di edilizia residenziale pubblica o agevolata, promozione delle attività associative e culturali, formazione professionale, assistenza sanitaria, che spesso appartengono alla competenza di carattere regionale o locale. Di conseguenza, in molti paesi UE, sono gli Enti territoriali i principali garanti delle politiche di integrazione. Questo ruolo discende dalla tradizionale funzione svolta da tali istituzioni nell’organizzazione ed erogazione dei servizi diretti ai cittadini. I poteri regionali e locali, in quanto titolari di competenze considerevoli in settori rilevanti per l’integrazione, si trovano spesso a dover fronteggiare le conseguenze pratiche dell’immigrazione, pur restando spesso totalmente dipendenti dal potere centrale, sia dal punto di vista economico, sia dal punto di vista decisionale.

Per quanto riguarda l’Italia, la materia viene affrontata sin dalle prime leggi sull’immigrazione, senza tuttavia articolare una compiuta architettura istituzionale. La prima legge nazionale sull’immigrazione, la l. 943/1986 (cosiddetta “legge Foschi”), formalizzava l’importante ruolo che possono svolgere le Regioni «nella promozione della partecipazione pubblica [...] predisposizione di programmi culturali per rafforzare la conoscenza della lingua italiana [...] di formazione professionale e inserimento lavorativo»¹⁶. Allo stesso tempo, agli enti locali viene «demandata la funzione di attuazione di questi programmi [...] attraverso i servizi sociali»¹⁷. La già menzionata l. 39/90 (“legge Martelli”) invece, nell’art. 11, si spingeva oltre, demandando alla Regioni, «in collaborazione con i comuni di maggiore insediamento», la realizzazione di «centri di prima accoglienza e i servizi»¹⁸.

Un fondamentale passo in avanti in questa direzione viene compiuto con la l. 40/98 (denominata “legge Turco-Napolitano”), confluita, assieme alle altre disposizioni normative affini, nel «Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero» (d.lgs. n. 286 del 25 luglio 1998)¹⁹. Benché tale legge non intervenga nella pur necessaria riforma della normativa sull’asilo contenuta nella “legge Martelli”²⁰, introduce diverse disposizioni su alcuni importanti

¹⁵ Ad esempio, in relazione alle condizioni d’ingresso e soggiorno, ma anche all’inserimento lavorativo e abitativo, all’accesso ai servizi sociali e, non da ultimo, alla partecipazione sociale e alla cittadinanza.

¹⁶ T. CAPONIO, *Governo locale e immigrazione in Italia. tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in «Le istituzioni del Federalismo», n. 5/2004.

¹⁷ Ivi.

¹⁸ Ivi.

¹⁹ In particolare, nel Testo unico sono confluite le norme contenute nella legge 40/98, quelle ancora vigenti e compatibili del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza, la legge 943 del 30 dicembre 1986 e l’art. 3, comma 13 della legge 335 del 8 agosto 1995.

²⁰ Di conseguenza, l’intera procedura per l’ottenimento dell’asilo, disciplinata dalla l. 39/90 rimane

aspetti della materia²¹, tra le quali quella relativa all'istituzione dei centri di prima accoglienza per stranieri presenti regolarmente sul territorio dello Stato. In particolare, l'articolo 40, prevede 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»²². Inoltre, ai sensi del Testo unico²³, le Regioni e gli Enti locali sono chiamati ad adottare i «provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana»²⁴. Più in generale, invece, «è compito di Stato, Regioni, Province e Comuni, ciascuno dell'ambito delle proprie competenze [...] intraprendere iniziative per l'integrazione degli immigrati, dall'insegnamento della lingua italiana, alla valorizzazione della cultura d'origine, alla mediazione culturale nei servizi, all'organizzazione di corsi di formazione per gli operatori degli uffici pubblici e degli enti privati che hanno rapporti con gli stranieri»²⁵.

Il particolare merito della l. 40/98 (e del «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero») consiste nel tentativo di delineare una corretta architettura istituzionale circa il coinvolgimento degli enti territoriali. Quanto al loro coinvolgimento, bisogna infatti distinguere le funzioni delle Regioni da quelle degli Enti locali. Con riguardo alle prime, la stessa disciplina del T.U. 286/98, dispone che «nelle materie di competenza legislativa delle Regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art 117 della Costituzione»²⁶. In altre parole, ai sensi dell'art 1., comma 4, le disposizioni del T.U. rappresentano i principi fondamentali in materie – quali ad esempio tutela della salute e istruzione – sulle quali le Regioni possono adottare le “norme di dettaglio”.

La legge assegna infatti alle Regioni funzioni di programmazione, coordinamento, indirizzo e valutazione («le Regioni sembrano disporre di notevoli margini di autonomia nel definire non solo il tipo di interventi da finanziare e i criteri di selezione dei progetti, ma anche il ruolo effettivamente svolto dagli enti locali in tale processo di selezione»²⁷), mentre agli Enti locali vengono affidati i compiti di attuazione di tale programmazione a livello locale (ad esempio, attraverso la realizzazione di progetti specifici di accoglienza e assistenza a favore delle categorie deboli, quali le vittime di tratta e i minori stranieri non accompagnati)²⁸.

praticamente immutata. L'unico articolo non abrogato della legge è proprio l'art. 1.

²¹ Ad esempio, all'art. 20 viene introdotta la cosiddetta “protezione temporanea” in caso di eventi eccezionali.

²² 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.

²³ Art. 3, comma 5.

²⁴ A tal fine, la Legge 40 del 1998 istituisce anche il Fondo nazionale per le politiche migratorie, confluito successivamente nel Fondo nazionale per l'inclusione sociale.

²⁵ Art 42.

²⁶ Come si vedrà più avanti, la modifica del Titolo V della Costituzione ha ulteriormente ampliato le competenze regionali in alcuni settori chiave quali la formazione professionale, i servizi sociali e l'istruzione.

²⁷ T. CAPONIO, *op.cit.*

²⁸ *Ivi.*

Tuttavia, in relazione agli interventi a favore di richiedenti asilo e rifugiati, nonostante alcuni limitati progressi, tale tentativo di organizzazione istituzionale rimane del tutto incompiuto.

La legislazione regionale a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione

Una nuova stagione di protagonismo delle autonomie regionale e locali viene inaugurata a seguito dell'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, relativa alle modifiche del Titolo V della Parte II della Costituzione. In particolare, ai sensi della riforma dell'art. 117 della Costituzione (lett. a e b.), viene attribuita la competenza esclusiva allo Stato nelle materie di «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» e «immigrazione». Tuttavia, come rilevato dalla dottrina e dall'ampia giurisprudenza costituzionale²⁹ sul tema, l'esclusività della competenza in materia di immigrazione deve intendersi riferita alle relazioni internazionali della Repubblica, alla difesa e la sicurezza della Nazione, e non riguardo agli altri aspetti della disciplina³⁰, giacché «l'intervento pubblico in materia di immigrazione non può limitarsi all'ingresso e al soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione»³¹. In altre parole, la competenza statale non sovrasta necessariamente le competenze delle Regioni su materie che si intersecano con tale competenza esclusiva, come la tutela del diritto al lavoro e all'istruzione. Infatti, tra le materie concorrenti, compaiono l'assistenza sociale, le politiche abitative, la formazione, l'istruzione e la salute, che hanno un notevole impatto sulle tematiche dell'accoglienza e dell'integrazione dei cittadini stranieri (ivi compresi – perlomeno in linea teorica – i richiedenti asilo e i rifugiati).

Per quanto riguarda le materie di competenza residuale, queste, pur dovendo essere regolate senza l'interferenza statale, vedono alcuni limiti trasversali, restando fermo il ruolo dello Stato nella «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» come disposto dall'art 117, comma 2, lett. m), per garantire uniformità di trattamento sul piano dei diritti.

Le modifiche costituzionali di cui sopra hanno avuto un rilevante impatto tanto sulle funzioni legislative quanto su quelle amministrative³² delle Regioni. Difatti, oltre alla già ricca ed articolata attività normativa a livello nazionale – maturata anche in seguito al recepimento della legislazione comunitaria – nello stesso periodo viene promossa anche un'intensa attività legislativa a livello regionale. Molte Regioni³³, a seguito dell'adozione

²⁹ Le questioni di costituzionalità sottoposte all'esame della Corte Costituzionale hanno prodotto una giurisprudenza in grado di rendere più chiara la questione del riparto delle competenze.

³⁰ Si veda, sul punto, C. CORSI, *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione, Diritti, politiche e competenze*, Bologna, il Mulino, 2013.

³¹ Sentenza n. 156/2006.

³² Nel rispetto del principio di sussidiarietà, Regioni ed Enti Locali sono chiamati ad implementare le politiche di integrazione, accoglienza e lotta alle discriminazioni gestendo autonomamente risorse statali oltre che i propri fondi.

³³ Vedi ad esempio l'Emilia-Romagna, con la Legge Regionale 24 marzo 2004, n. 5, «*Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati*». Si tratta della prima normativa di stampo federalistico sul tema dell'immigrazione approvata da una Regione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.

del Testo Unico, hanno adottato interventi legislativi, finalizzati alla rimozione degli ostacoli al pieno inserimento sociale, culturale e politico; al reciproco riconoscimento e alla valorizzazione delle identità culturali, religiose e linguistiche, ispirandosi ai principi di uguaglianza e libertà religiosa; nonché alla valorizzazione della consapevolezza dei diritti e doveri connessi alla condizione di cittadino straniero immigrato, come disciplinata dalle convenzioni internazionali in materia di diritti dell'uomo, dall'ordinamento europeo e italiano.

Molte Regioni affrontano le tematiche dell'asilo già in sede del rinnovo degli stessi Statuti regionali³⁴, a seguito dell'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001. Ad esempio, l'art 2 comma 2 dello Statuto della Regione Calabria prevede che la stessa ispiri «la sua azione al raggiungimento dei seguenti obiettivi [...] {h} il pieno rispetto dei diritti della persona umana e l'effettivo godimento dei diritti sociali degli immigrati, dei profughi, dei rifugiati e degli apolidi»³⁵. Sulla stessa linea determinano anche gli Statuti della Regione Emilia-Romagna («La Regione ispira la propria azione prioritariamente ai seguenti obiettivi [...] f.} il godimento dei diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati ed apolidi»)³⁶, la Regione Piemonte («La Regione riconosce e promuove i diritti di tutti e in particolare delle fasce più deboli della popolazione e promuove il rispetto di tutti i cittadini riconosciuti dall'ordinamento agli immigrati, agli apolidi, ai profughi e ai rifugiati»)³⁷ e la Regione Campania («La Regione nel rispetto della sua storia della sua tradizione e della sua eredità culturale di luogo di incontro di civiltà nel Mediterraneo, promuove ogni iniziativa per favorire [...] {m.} il rispetto dei diritti della persona umana ed il godimento dei diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi e rifugiati e degli apolidi»)³⁸.

Per quanto riguarda l'attività legislativa relativa alle politiche per l'integrazione, la consapevolezza delle Regioni circa la possibilità di questa attività normativa autonoma, spendibile per garantire l'effettivo esercizio del diritto d'asilo a livello locale, è di acquisizione recente³⁹. Solo da poco, infatti, alcune Regioni hanno intrapreso un proprio percorso normativo e gestionale nella promozione di interventi sul diritto di asilo.

La prima Regione a legiferare in materia di politiche per l'integrazione per gli immigrati dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione – includendo tra questi anche i richiedenti asilo, i rifugiati e gli apolidi (art. 2) – è stata l'Emilia-Romagna, con la legge regionale n. 5 del 24 marzo 2004 «Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati». La legge regionale dell'Emilia-Romagna rappresenta un significativo passo in avanti rispetto alla situazione normativa nazionale, poiché include anche i richiedenti asilo e i rifugiati tra gli stranieri che possono usufruire di specifici interventi di integrazione sociale, assicurando loro una serie di diritti fondamentali come quelli all'istruzione, all'assistenza sanitaria, al lavoro e alla formazione professionale, all'apprendimento linguistico. In base alla legge, inoltre, i comuni sono chiamati a programmare e realizzare per i cittadini stranieri immigrati – inclusi i richiedenti asilo e i rifugiati – progetti di

³⁴ Risalenti, ad eccezione dello Statuto della Regione Umbria, agli anni Settanta del XX secolo.

³⁵ Legge Regionale n. 25 del 19 ottobre 2004 (B.U. n. 19 della Regione Calabria, 16 ottobre 2004).

³⁶ Legge Statutaria n. 13 del 31 marzo 2005 (B.U. n. 61 della Regione Emilia-Romagna, 1° aprile 2005).

³⁷ Legge Regionale n. 1 del 4 marzo 2005 (B.U. n. 9 della Regione Piemonte, del 7 marzo 2005).

³⁸ Statuto della Regione Campania (B.U. n. 13 della Regione Campania del 26 febbraio 2009).

³⁹ A dire il vero, alcune Regioni (Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Puglia, Toscana) hanno legiferato in materia già a partire dal 1988; tuttavia le leggi di quell'epoca non rivendicavano molta autonomia (rinviando la maggior parte delle norme alla legislazione nazionale) e mancavano di fare precisi riferimenti alle categorie dei singoli beneficiari, a partire dai richiedenti asilo e dei rifugiati.

integrazione sociale e interventi finalizzati all'integrazione abitativa e all'assistenza sanitaria, al fine di favorire la consultazione e la partecipazione dei cittadini stranieri immigrati alla vita sociale ed istituzionale e all'esercizio dei diritti politici in ambito comunale o zonale, di concorrere alla realizzazione del programma di protezione ed integrazione sociale nonché alla definizione degli investimenti per i piani di zona.

Più recente è la legge regionale 14 luglio 2008, n. 10 della Regione Lazio, relativa alle «Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati». Gli interventi previsti dalla legge sono rivolti ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, fra cui gli apolidi, regolarmente soggiornanti ai sensi della normativa vigente, e che risiedono e sono domiciliati stabilmente nel territorio regionale, ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, presenti nel territorio della Regione, che si trovano nelle condizioni di cui agli art. 18 e 19 del D.lgs. 286/1998 e successive modifiche e ai cittadini stranieri immigrati in attesa della conclusione del procedimento di regolarizzazione, ai richiedenti asilo e i rifugiati (art. 2). La legge prevede fra l'altro che i comuni programmino e realizzino i servizi e gli interventi previsti nei piani di zona di cui all'articolo 51 della legge regionale 38/1996 e successive modifiche oltre ad interventi finalizzati all'assistenza per richiedenti asilo, rifugiati e sottoposti a regime di protezione umanitaria nonché alle vittime di sfruttamento e di schiavitù⁴⁰.

La Regione Marche, mediante la legge regionale n. 13 del 26 maggio 2009 («Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati») prevede, all'art. 2, quali destinatari d'interventi «i richiedenti asilo, i rifugiati e le loro famiglie». Inoltre, all'art. 11, la legge specifica gli «interventi per la tutela del diritto d'asilo», in particolare in relazione alla prima accoglienza ed integrazione⁴¹. Anche la legge regionale n. 29 del 9 giugno 2009 della Regione Toscana («Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana») prevede specifici interventi di assistenza ed accoglienza⁴² per «i cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per richiesta asilo, status di rifugiato, protezione sussidiaria o ragioni umanitarie»⁴³.

La Regione Calabria ha approvato, invece, in data 29 maggio 2009, la legge regionale sull'accoglienza. Le finalità della legge, in un'ottica di promozione di un sistema regionale integrato di accoglienza, sono la promozione di interventi specifici per l'accoglienza, la protezione legale e sociale dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei titolari di misure di protezione sussidiaria presenti sul territorio regionale con particolare riguardo alle situazioni più vulnerabili (minori, donne sole vittime di tortura) nonché il sostegno alle azioni indirizzate all'inserimento socio-lavorativo dei rifugiati e richiedenti asilo⁴⁴.

⁴⁰ Il testo di legge regionale risulta essere tra i più avanzati fra quelli esistenti a livello regionale, sia perché avvalorato da un'ampia partecipazione di associazioni e comitati riuniti attorno al Tavolo di coordinamento per lo studio del fenomeno migratorio regionale, sia per la forte attenzione posta sulle categorie di immigrati più vulnerabili.

⁴¹ Il compito da svolgere, secondo la legge, con gli uffici centrali e periferici dello Stato e degli Enti locali.

⁴² «In conformità con la legislazione, nazionale, europea ed internazionale».

⁴³ In particolare, attraverso l'art 6 (co. 55 lett. d) della legge viene garantita l'iscrizione di tali soggetti al servizio sanitario regionale.

⁴⁴ Lo strumento di programmazione degli interventi previsti dalla legge è il Piano regionale, con valenza triennale, che individua per ogni annualità, le strategie, gli obiettivi, le linee di intervento, i soggetti ammissibili, le risorse e il sistema di monitoraggio. Gli interventi ammessi sono interventi in favore di comunità interessate da fenomeni di spopolamento e declino che intendano avviare percorsi di riqualificazione e di rilancio socioeconomico collegato all'accoglienza di rifugiati. È data priorità ai progetti che valorizzano le produzioni artigianali, le competenze e le tradizioni locali; che prevedano forme di

Oltre alle iniziative prese in ambito legislativo, diverse Regioni promuovono e sottoscrivono Protocolli regionali che stabiliscono accordi tra diversi soggetti (solitamente l'amministrazione regionale, gli enti locali ed altri soggetti istituzionali, le associazioni ed altri enti di tutela, il Forum del terzo settore, i sindacati ecc.) al fine di realizzare un piano di azioni ed interventi correlato alle diverse esigenze che di volta in volta si manifestano sul territorio. Nel caso specifico dei richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria, le attività promosse dalle reti di soggetti coinvolti riguardano spesso iniziative di sensibilizzazione e monitoraggio del fenomeno sul piano locale; di formazione ed aggiornamento degli operatori del settore; di accoglienza ed integrazione; e di cooperazione con i Paesi d'origine. Questi interventi s'inscrivono all'interno dei piani regionali che predispongono le azioni e stabiliscono le competenze dei vari attori coinvolti⁴⁵.

Tuttavia, particolare impulso al protagonismo regionale, sul piano di attuazione degli interventi nel settore dell'asilo, viene dall'esperienza maturata nell'ambito della c.d. Emergenza Nord Africa (2011-2012), in occasione della quale vengono introdotti nel panorama nazionale elementi di estrema novità, in relazione alla *governance* degli interventi e più in generale in relazione all'organizzazione del sistema d'accoglienza. Oltre agli aspetti "concreti" di accoglienza e integrazione, tale esperienza offre interessanti spunti di riflessione sull'organizzazione generale del sistema, così come delineato dalla legge 189/2002 (c.d. "legge Bossi-Fini") e, ancora prima, dalla sperimentazione avviata nell'ambito del PNA – Programma Nazionale Asilo.

Sperimentazioni nazionali di accoglienza ed integrazione a impronta decentrata – Il Programma nazionale asilo (PNA)

Difatti, per quanto riguarda nello specifico i richiedenti asilo e i rifugiati, la spinta decisiva verso il coinvolgimento degli Enti locali – ma purtroppo, non anche delle Regioni – è rappresentata dalla sperimentazione istituzionale avvenuta nell'ambito del

commercio equo e solidale e di turismo responsabile; di promozione di eventi culturali volti a sensibilizzare l'opinione pubblica sulla cultura dell'accoglienza allo scopo di prevenire situazioni di intolleranza e razzismo; infine, programmi di formazione rivolti alla pubblica amministrazione.

⁴⁵ Tra le esperienze realizzate si ricorda il «Protocollo d'intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati tra Regione Emilia Romagna ed Enti locali», operativo dall'estate 2004. Partendo dal presupposto che «i richiedenti asilo sono figure giuridicamente diverse dagli immigrati stranieri che arrivano in Italia per motivi di lavoro, studio e ricongiungimento familiare», e riconoscendo che l'onere degli interventi di accoglienza ricade spesso sugli enti locali e sulle organizzazioni del privato sociale e della solidarietà, il Protocollo si propone di assicurare un sistema di accoglienza regionale integrato diretto esplicitamente alle suddette categorie di stranieri e si basa sulla formale assunzione di responsabilità degli enti sottoscrittori del Protocollo. Il «Protocollo di procedura per l'accoglienza dei richiedenti asilo in provincia di Trento», finalizzato alla «definizione formalizzata della struttura e dell'organizzazione del sistema trentino di accoglienza dei richiedenti asilo politico attraverso la descrizione delle prestazioni, dei ruoli e delle competenze dei soggetti impegnati nel settore e delle relazioni tra loro» è stato approvato invece il 6 novembre 2003. Obiettivo del sistema di assistenza regionale è garantire una qualità della vita che rispetti la salute e il benessere dei richiedenti asilo e dei loro familiari al seguito e di preservare i diritti fondamentali, ponendo particolare attenzione alle esigenze di base quali vitto, alloggio, vestiario, mobilità sul territorio, ed al diritto allo studio per i figli dei richiedenti asilo o ai minori non accompagnati richiedenti asilo. Anche la Regione autonoma del Friuli-Venezia Giulia dà vita, nel giugno 2007, ad un Protocollo d'intesa, sul modello di quello dell'Emilia-Romagna, in partenariato con gli Assessorati per le identità linguistiche e i migranti, all'Istruzione, alla Cultura, allo Sport, alle Politiche della pace e della solidarietà, Anci, Upi, Terzo Settore, Parti Sociali.

c.d. «Programma nazionale asilo» e successivamente nell'ambito del c.d. SPRAR – Sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati.

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, finalizzato alla creazione di un sistema organico di assistenza ai rifugiati, il Programma nazionale asilo viene formalizzato con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, il 20 marzo 2001, del bando che invita i soli comuni a presentare progetti per l'accoglienza e l'integrazione di richiedenti asilo, rifugiati e beneficiari di protezione umanitaria o temporanea⁴⁶. In base alle linee guida allegate al bando, ogni progetto territoriale, facente capo al rispettivo comune di riferimento, deve presentare tutte le misure volte a implementare gli obiettivi stabiliti, ossia l'accoglienza, l'integrazione dei rifugiati ed il supporto alle attività di rimpatrio volontario assistito⁴⁷.

Alle attività della rete partecipano, sin da subito, le principali realtà metropolitane nazionali che, ancor prima che l'Italia entrasse a pieno titolo nel novero dei paesi di immigrazione, si confrontavano con una presenza consistente di richiedenti asilo e rifugiati. Tuttavia, se la partecipazione delle grandi aree metropolitane, da tempo sottoposte alla pressione migratoria, può essere considerata ovvia, il valore aggiunto del nascente sistema risiede nella consistente adesione dei comuni medio-piccoli che iniziano a misurarsi per la prima volta con le tematiche dell'asilo. Il ruolo di questi ultimi negli anni si dimostra decisivo poiché consente di alleggerire la pressione migratoria sulle "tradizionali" zone di arrivo e di permanenza dei richiedenti asilo e dei rifugiati (grandi centri urbani ecc.), offrendo spesso ottime prestazioni nelle attività di integrazione socioeconomica rivolte ai beneficiari. Ogni progetto territoriale è tenuto a rispondere alle linee guida, non limitandosi cioè a fornire solo vitto e alloggio, ma garantendo assistenza sulle procedure amministrative di richiesta di asilo, sostenendo e orientando all'accesso ai servizi pubblici di base (Servizio sanitario nazionale, scuola dell'obbligo per i minori ecc.), ai corsi di alfabetizzazione in lingua italiana e ai corsi di formazione e di orientamento al mercato del lavoro⁴⁸.

Grazie al Programma Nazionale Asilo, nell'arco di poco tempo e su base volontaria, si costruisce così 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. Ne risulta un sistema efficiente che, valorizzando le potenzialità e peculiarità dei diversi territori locali, implementando la condivisione delle responsabilità e puntando sull'integrazione dei servizi offerti, ottiene fin dal suo avvio risultati di grande rilievo⁴⁹.

⁴⁶ Nel 2001 il Bando è aperto ai soli comuni, criterio rimasto invariato fino al 2005, anno di entrata in vigore del decreto del Ministro dell'Interno contenente criteri di accesso al Fondo nazionale per le politiche d'asilo, quest'ultimo prevede la possibilità di partecipazione alla rete anche per le Province. Tuttavia, né il Programma Nazionale Asilo né il Sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati prevedono le forme strutturate di coinvolgimento delle Regioni.

⁴⁷ 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. I progetti inizialmente finanziati sono 63, numero ridotto a 59 in seguito a 4 rinunce.

⁴⁸ A questi interventi di base si sono successivamente aggiunti ulteriori interventi diretti alle categorie particolarmente vulnerabili quali i disabili accolti in strutture specializzate e le vittime di tortura, per i quali si offre supporto psicologico attraverso istituti specializzati.

⁴⁹ Il Programma nazionale asilo riesce nell'intento di costruire una rete nazionale fondata sull'impegno degli enti locali che assumono un ruolo di grande rilievo nell'implementazione dei servizi di accoglienza

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

Il nuovo dispositivo nazionale in materia d'asilo: la legge n. 189/2002 (“Bossi-Fini”)

La legge 189/2002 apporta significative modifiche alla legge 40/98 (meglio conosciuta come “legge Turco-Napolitano”) ma, allo stesso tempo, rivisita piuttosto radicalmente l'art. 1 della “legge Martelli”.

Tali cambiamenti, ulteriormente declinati nel «Regolamento di attuazione delle procedure per il riconoscimento dello *status* di rifugiato» – approvato il 9 settembre 2004 ed entrato in vigore il 21 aprile 2005 – integrano l'art. 1 della legge 39/1990 introducendo sostanziali elementi di novità nell'organizzazione delle procedure per l'esame della domanda d'asilo e nelle modalità di tutela e di accoglienza dei rifugiati e richiedenti asilo.

In particolare, l'art. 32 della “legge Bossi-Fini” istituisce, in aggiunta ad una doppia procedura di asilo, 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)⁵⁰.

Con l'istituzione delle due distinte procedure la normativa introduce una limitazione della libertà personale dei richiedenti asilo, nei confronti dei quali è disposto il trattenimento – obbligatorio o facoltativo – presso i Centri di identificazione, strutture ricettive gestite dal Ministero dell'Interno tramite il sistema delle Prefetture – Uffici Territoriali del Governo⁵¹. Tali centri, istituiti con l'art. 32 comma 3 della L. 189/2002 e successivamente disciplinati nel D.P.R. 303/2004, sono aperti nella maggior parte dei casi in prossimità delle Commissioni territoriali, organi deputati a valutare le domande d'asilo, presieduti da funzionari della carriera prefettizia, e composti da un funzionario della Polizia di Stato, da un rappresentante dell'Ente territoriale designato dalla Conferenza Stato-città ed Autonomie locali e da un rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati⁵².

Contestualmente, l'art. 32-sexies della legge 189/02 di modifica all'art.1 della legge 39/90 istituisce il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). In particolare, con l'art. 32, 1-septies, viene costituito presso il Ministero dell'Interno il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo (FNPSA), che 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

ed integrazione di richiedenti asilo e rifugiati.

⁵⁰ Semplificata, per tutti i richiedenti asilo trattenuti obbligatoriamente nei cosiddetti Centri di identificazione e di permanenza temporanea; ordinaria, per tutti i richiedenti asilo che non sono soggetti all'obbligo di trattenimento.

⁵¹ All'interno dei quali sono ospitati i richiedenti asilo in procedura semplificata per il tempo necessario ai fini dell'esame della domanda.

⁵² 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).

materia d'asilo.

Il successivo decreto del Ministro dell'Interno del 28 novembre 2005 stabilisce i criteri di accesso al Fondo nazionale per le politiche e servizi dell'asilo⁵³. Il decreto prevede che gli enti locali interessati ad accedere al contributo del Fondo nazionale per le politiche e servizi dell'asilo presentino un progetto che illustri i servizi di accoglienza, di tutela e integrazione sul territorio di rifugiati e titolari di protezione umanitaria.

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati si configura di conseguenza come la forma più organica ed istituzionalizzata del già menzionato Programma nazionale asilo. Rispetto all'approccio sperimentale del PNA, gli standard dei servizi erogati dagli enti locali e dagli enti gestori dei progetti territoriali, nel tempo, hanno subito significativi miglioramenti, e si è manifestata una tendenza generale a garantire i requisiti minimi nel campo dell'accoglienza e, più specificatamente, nel campo dell'integrazione dei beneficiari⁵⁴.

Tuttavia, come già anticipato, né il Programma nazionale asilo, né il Sistema di Protezione per i Richiedenti Asilo e i Rifugiati, prevede le forme "strutturate" di coinvolgimento del sistema delle Regioni.

Il tentativo "incompiuto" di unificazione dei percorsi: dall'Emergenza Nord Africa (2011-2013) alla gestione della "crisi migratoria" (2014-2017)

Agli inizi del 2011 il flusso migratorio dalle coste del Nord Africa verso l'isola di Lampedusa si intensifica al punto da indurre il Governo a decretare lo stato di emergenza⁵⁵. L'aggravarsi della situazione – determinata dai frequenti sbarchi e dalla continuativa permanenza sull'isola di gruppi molto numerosi di migranti⁵⁶ – costringe le autorità a trasferire rapidamente i cittadini stranieri presso nuove strutture sul territorio nazionale. Dopo un iniziale approccio teso ad alleggerire la pressione sull'isola attraverso la localizzazione di centri di prima accoglienza di diretta gestione governativa, in diversi comuni, come Manduria, Trapani, Caltanissetta, Potenza (peraltro prescindendo dal coinvolgimento dei territori interessati, e senza una chiara definizione dello status giuridico degli ospiti), di fronte ad una forte presa di posizione delle Regioni⁵⁷, il Governo, il 6 aprile 2011 definisce una strategia condivisa di interventi di accoglienza sull'intero territorio nazionale, che prevede il trasferimento, in misura equa e proporzionale delle quote dei migranti, in ciascuna Regione d'Italia. Il Piano per l'accoglienza dei migranti, predisposto con il pieno coinvolgimento del sistema delle

⁵³ Al decreto vengono altresì allegate apposite linee guida ed il formulario per la presentazione delle domande di contributo. Il decreto, comprensivo delle Linee guida per l'accesso alle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, successivamente viene modificato a più riprese.

⁵⁴ In base all'art. 32 della legge 189/02 - contrariamente a quanto avvenne nell'ambito del Programma nazionale asilo - anche le Province possono accedere direttamente alle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

⁵⁵ Vedi il DPCM del 12 febbraio 2011 e il DPCM del 6 ottobre 2011 di proroga dello stato fino al 31 dicembre 2012.

⁵⁶ Alla fase iniziale, caratterizzata da un flusso di migranti provenienti dalla Tunisia, ne segue ben presto una relativa all'arrivo consistente di cittadini di varie nazionalità, in prevalenza fuggiti dal conflitto in Libia.

⁵⁷ Che nella seduta straordinaria indetta dalla Conferenza unificata chiedono ufficialmente al Governo di attuare un approccio condiviso ed articolato al problema.

Regioni⁵⁸, ha lo scopo di individuare le fasi di attuazione dell'accoglienza per ogni singola Regione e Provincia autonoma, assicurando così una proporzionata distribuzione sul territorio nazionale dei beneficiari, articolata in diverse fasi modulari e progressive, delle quali beneficiano gruppi di diecimila soggetti per volta, ospitati in apposite strutture⁵⁹. Il Piano nazionale prevede inoltre esplicitamente che, sulla base dello stesso, vengano elaborati i diversi piani regionali, per quanto riguarda l'attuazione delle misure di assistenza previste a livello locale in diciannove Regioni italiane⁶⁰.

Inoltre, a causa dei tempi lunghi per l'individuazione delle strutture, vengono predisposti, in alcune Regioni, degli *hub*, centri nei quali vengono accolti i migranti appena sbarcati in attesa di essere successivamente trasferiti nelle strutture regionali di accoglienza⁶¹. In totale, nell'ambito del Piano, vengono attivate infatti quasi mille strutture d'accoglienza (di norma di dimensioni medio-piccole), per un totale di quasi venticinquemila posti letto.

Tuttavia, l'aspetto più significativo riguarda la modalità gestionale dell'emergenza. Ai fini della realizzazione del Piano viene infatti deciso il coinvolgimento del Servizio nazionale di protezione civile, attraverso la nomina di un nuovo Commissario delegato, individuato nella persona del Capo del Dipartimento della protezione Civile. In particolare, l'architettura organizzativa individuata dall'ordinanza prevede una diretta interlocuzione tra il Commissario del Governo e i c.d. Soggetti attuatori regionali, a cui affidare la responsabilità di individuare i siti e le strutture dedicate all'accoglienza e il compito di gestire gli interventi necessari⁶².

Per quanto riguarda invece gli standard d'accoglienza, al fine di garantire il rispetto dei parametri citati nelle attività di accoglienza promosse dai diversi Soggetti Attuatori, con decreto del Commissario delegato del 27 luglio 2011 viene istituito il c.d. Gruppo di monitoraggio ed assistenza (GMA). A tale Gruppo vengono affidati il monitoraggio delle attività di accoglienza e la vigilanza sull'applicazione degli standard di assistenza previsti dal Piano nazionale di accoglienza dei migranti, a fini di supporto e sostegno per i Soggetti Attuatori regionali. Per realizzare al meglio tale proposito anche la Commissione Politiche Sociali della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, in funzione di una armonica strategia di intervento, fornisce il proprio contributo proponendo un *vademecum* sui livelli di accoglienza, volto a garantire standard comuni di intervento delle Regioni in tale ambito⁶³.

Una modalità ancora diversa di coinvolgimento delle Regioni avviene nel periodo dal 2014 al 2016, caratterizzata da un'ulteriore intensificazione del flusso di migranti verso l'Italia.

⁵⁸ In particolare, in base al Piano sono state determinate le quote dei migranti da ospitare (in misura di uno straniero per ogni 1000 abitanti).

⁵⁹ Il continuo e massiccio afflusso di migranti dall'aprile all'ottobre 2011, rende di fatto necessario non solo procedere speditamente con la distribuzione regionale dei richiedenti protezione internazionale ma anche al contestuale innalzamento progressivo delle iniziali quote previste nel Piano nazionale di accoglienza, procedendo per *steps* di 17.500, 20.000, 22.500 e 25.000 migranti.

⁶⁰ Ad eccezione della regione Abruzzo, interessata in quella fase dallo sforzo di ricostruzione post-terremoto.

⁶¹ Le strutture di accoglienza vere e proprie sono costituite dal centro di Mineo (CT) e dalla caserma di Civitavecchia "Ugo de Carolis" mentre le strutture temporanee, consistenti in tende, sono quelle di Campochiaro e Manduria.

⁶² La nomina degli stessi spetta ai Presidenti delle Regioni.

⁶³ Il documento citato, tra l'altro, individua i requisiti minimi che gli Enti gestori e le strutture di accoglienza avrebbero dovuto garantire, nonché fornisce una serie di indicazioni sui possibili percorsi di integrazione da offrire al migrante.

Anche in questo caso, nonostante il Ministero dell'Interno abbia incrementato i posti di accoglienza nei centri ordinari (a partire dallo SPRAR), si è reso necessario attivare ulteriori strutture ricettive.

Tale allargamento è avvenuto all'interno di un tentativo di programmazione, in base all'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni del 10 luglio 2014. In sintesi, al fine di individuare soluzioni finalizzate ad una maggiore ottimizzazione del sistema nazionale dell'accoglienza, oltre all'obiettivo della riduzione dei tempi di valutazione delle domande di protezione internazionale, viene elaborato un piano dettagliato di ripartizione territoriale, unitamente all'istituzione di ulteriori centri e misure di potenziamento del sistema di accoglienza e protezione dei minori stranieri non accompagnati (MSNA).

In particolare, ai sensi del «Piano operativo nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari» approvato il 17 giugno 2015, vengono elaborate in maniera dettagliata misure finalizzate all'accoglienza, suddivise in fasi di soccorso (presso gli appositi centri nelle regioni di sbarco o limitrofe), di prima accoglienza (attraverso l'istituzione dei nuovi centri ovvero i c.d. *hub* regionali/interregionali) e di seconda accoglienza ed integrazione, con un ipotetico passaggio da una fase all'altra⁶⁴.

Tale disegno viene peraltro ulteriormente rafforzato con il decreto legislativo 142/2015, in recepimento delle direttive CE 2013/33/UE⁶⁵ e 2013/32/UE⁶⁶, attraverso il quale vengono abrogate *in toto* le norme del decreto legislativo n. 140 del 2005⁶⁷ e, allo stesso tempo, vengono introdotte significative novità nel panorama nazionale della disciplina dell'asilo.

Le principali novità del decreto riguardano proprio l'organizzazione del sistema d'accoglienza. In base all'art 8 del decreto, il sistema di accoglienza si basa «sulla leale collaborazione tra i livelli di governo interessati, secondo le forme di coordinamento nazionale e regionale». Inoltre, tramite il decreto viene ridisegnato il sistema d'accoglienza italiano: in base ad esso, vengono previste diverse tipologie di centri di accoglienza rispondenti alla fase di primissima⁶⁸, prima e seconda accoglienza, prevedendo, allo stesso tempo, la possibilità di attivazione di «misure straordinarie d'accoglienza» in «strutture temporanee».

Peraltro, il decreto non si limita solo a queste disposizioni, ma tenta di predisporre misure (attraverso gli articoli 16 e 20) volte ad una migliore *governance* del sistema nazionale d'accoglienza. In particolare, attraverso l'art 16, viene, in un certo senso, «istituzionalizzato» il Tavolo di coordinamento nazionale, quale luogo di individuazione delle «linee di indirizzo» e di «programmazione degli interventi»⁶⁹. Non meno importante in tal senso è la norma del comma 3 dell'art. 16, che incarica i Tavoli di coordinamento regionali, insediati presso le prefetture – U.T.G. del capoluogo regionale, dell'attuazione delle linee di indirizzo e di programmazione di cui sopra.

Tuttavia, il ruolo di questi tavoli si è progressivamente ridotto alla definizione dei criteri di ripartizione regionale. Allo stesso tempo, la maggior parte dei Tavoli regionali non è

⁶⁴ Da svolgere nell'ambito del sistema SPRAR.

⁶⁵ Relativa all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

⁶⁶ Relativa alle procedure comuni di riconoscimento e revoca dello status di protezione internazionale.

⁶⁷ Eccezione fatta per la norma di copertura finanziaria.

⁶⁸ Intesa anche come soccorso e svolta di norma nelle strutture gestite dal Ministero dell'Interno/Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione, tramite le Prefetture-U.T.G.

⁶⁹ Insediato presso il Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione.

mai entrata in piena funzione.

Di conseguenza, in relazione agli aspetti di *governance* della crisi migratoria 2014-2017 e, nello specifico, in relazione al coinvolgimento “strutturale” del sistema delle Regioni nell’organizzazione complessiva del sistema d’accoglienza e di integrazione nazionale, non si può che osservare un parziale passo indietro rispetto all’esperienza innovativa realizzata nell’ambito dell’Emergenza Nord Africa.

Considerazioni conclusive

Di fronte all’incremento complessivo del numero di arrivi sulle coste italiane e, conseguentemente, di un significativo aumento di domande di protezione internazionale, l’intera gestione del fenomeno dell’asilo in Italia ha conosciuto profonde trasformazioni. Si è trattato tanto di un cambiamento normativo quanto organizzativo, con inevitabili ricadute sulle politiche di accoglienza e integrazione degli stranieri che richiedono protezione internazionale.

L’evoluzione e la crescita del fenomeno hanno reso infatti indispensabile mettere in piedi un sistema di accoglienza articolato in strutture diverse a seconda del tipo di soggetti ospitati o della particolarità del servizio offerto. Tale riorganizzazione si è conseguita attraverso il potenziamento della complessiva capacità ricettiva, ma anche sviluppando una maggiore attenzione per gli standard di accoglienza già realizzati e per le problematiche emerse nella tutela dei casi vulnerabili. Peraltro, mentre l’accoglienza nei centri di primissima e prima accoglienza viene garantita direttamente dal Governo, la seconda accoglienza viene fornita nelle strutture che si basano sulla volontaria partecipazione degli Enti locali, nell’ambito del c.d. Sistema di protezione internazionale per i richiedenti asilo e rifugiati.

Per la tutela dei richiedenti e titolari della protezione internazionale, a partire dai primi anni Duemila, iniziano ad essere coinvolte anche le Regioni. Tuttavia, benché in molte leggi regionali sull’immigrazione siano già previsti interventi specifici in favore dei titolari di protezione internazionale, nonché – anche sull’onda dell’esperienza nell’ambito dell’Emergenza Nord Africa e dell’attuale gestione – in alcune realtà territoriali siano già state avviate interessanti forme di *governance* regionale, il coinvolgimento del sistema delle Regioni nella *governance* multilivello del settore è stato quantomeno problematico.

Infatti, nonostante la Costituzione italiana preveda che le Regioni possano avvalersi degli strumenti legislativi al fine di facilitare la promozione, sul territorio di propria competenza, di politiche di accoglienza e di integrazione sociale degli stranieri, il sistema delle Regioni non è tuttora coinvolto in maniera strutturale/sistemica nelle politiche di accoglienza e integrazione dei richiedenti asilo e rifugiati⁷⁰. Di conseguenza, anche la pur importante attività legislativa delle stesse, a seguito della riforma del Capitolo V della Costituzione, rischia di apparire puramente compensativa⁷¹, quando addirittura non un semplice “elenco di buoni propositi”⁷².

Alla luce di quanto detto, si può sostenere che, nonostante gli indubbi e numerosi progressi di carattere organizzativo e normativo, il disegno del sistema nazionale d’asilo

⁷⁰ Le Regioni hanno, cioè, la possibilità di realizzare, attraverso appositi strumenti normativi, interventi autonomi di accoglienza e integrazione sociale e culturale degli stranieri *tout court*, e di conseguenza, anche dei titolari di protezione internazionale.

⁷¹ In termini di risorse finanziarie aggiuntive.

⁷² F. CAMPOMORI, *Le politiche locali dell’immigrazione*, in «Amministrare», n. 3/2005, Bologna.

si può considerare tutt'altro che compiuto. A quasi venti anni dall'avvio del primo dispositivo nazionale d'accoglienza, protezione e integrazione per richiedenti asilo e rifugiati in Italia⁷³, si rende pertanto necessaria una seria e profonda riflessione sul funzionamento dell'intero sistema nazionale, al fine di renderlo pienamente efficace e funzionale, sia in termini organizzativi, che in termini di creazione di processi virtuosi di accoglienza, finalizzati in particolare alla piena integrazione dei titolari di protezione internazionale. Ad oggi, purtroppo, gli interventi del settore mancano spesso di una visione e di una strategia uniforme, con il rischio di avere come risultato solo il costante aumento dei luoghi di accoglienza.

La riflessione sul funzionamento del sistema, considerata, da un lato, l'eterogeneità sia quantitativa che qualitativa degli interventi in essere e la complessità della gestione di tali aspetti; e dall'altro, l'oggettiva pluralità delle fonti, non può che partire da forme di coinvolgimento "strutturale" del sistema delle Regioni, finora solo marginalmente coinvolte nella gestione del fenomeno. Naturalmente, tale riflessione e le scelte istituzionali che dovrebbero conseguire richiedono un diverso protagonismo delle stesse regioni, finalizzato al miglioramento del sistema d'asilo attuale. Per dirla con Rotelli, «se il federalismo non è lo strumento di miglioramento della qualità di vita, non serve»⁷⁴.

Un maggior ruolo del sistema regionale potrebbe non solo essere prezioso, ma addirittura rappresentare la "chiave di volta" per contribuire a risolvere le due maggiori criticità del settore, legate, da un lato, alla necessità di assicurare una più efficace *governance* degli interventi e, dall'altro, al miglioramento della qualità complessive dell'accoglienza attraverso il potenziamento degli strumenti di integrazione.

Infatti, la risposta delle autorità nazionali e locali alla crescita del fenomeno ha portato finora prevalentemente (per non dire esclusivamente) al costante aumento della complessiva capacità ricettiva (o addirittura un semplice protrarsi del periodo di permanenza nei centri). In altre parole, nonostante l'esborso considerevole di denaro pubblico, le misure di accoglienza si sono spesso dimostrate fallimentari, in quanto non hanno portato (né attualmente portano) gli accolti ad una vera inclusione⁷⁵. Oltre agli aspetti "patologici" della questione⁷⁶ è difficile non intravedere in tale insuccesso anche una *forma mentis* fondata sull'assistenza sociale⁷⁷, anziché sull'integrazione⁷⁸.

Riferimenti bibliografici

Acnur, a cura di (1980), *I rifugiati in Italia. Legislazione, regolamenti e strumenti internazionali in vigore in Italia*, ACNUR, Roma.

ASGI (a cura di: in collaborazione con Aiccre, Caritas italiana, Cespi, Communitas),

⁷³ Riferimento è al c.d. PNA – Programma Nazionale Asilo.

⁷⁴ E. ROTELLI, *Federalismo e presidenzialismo*, Milano, Anabasi, 1994.

⁷⁵ Eppure, una buona integrazione - delle popolazioni migranti in generale, e dei richiedenti/titolari della protezione internazionale in particolare - nasce proprio dai primi momenti dell'accoglienza.

⁷⁶ L'accoglienza nel nostro Paese non sembra essere impostata all'accompagnamento (*accueil*) e all'integrazione ma appare piuttosto una misura a sé stante, quando non legata (anche quando prolungata nel tempo) agli aspetti di "soccorso", e talvolta, di puro *business*.

⁷⁷ Di competenza degli enti locali.

⁷⁸ Come già ricordato, in ragione del riparto di competenze normative, la materia dell'integrazione non espressamente richiamata né tra quelle di competenza esclusiva dello Stato, né tra quelle di competenza concorrente, si deve ritenere (art. 117, comma 4 Cost.) affidata alle Regioni.

(2011), *Il Diritto alla protezione – la protezione internazionale in Italia. Quale futuro*, Roma.

Branca G., a cura di (1975), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna.

Biondi Dal Monte F., (2013), *Dai diritti sociali alla cittadinanza: la condizione dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*”, G. Giappichelli, Torino.

Campomori F., (2005) Le politiche locali dell’immigrazione, *Amministrare*, n. 3, Bologna.

Caponio T., (2004), *Dal Programma Nazionale Asilo al Sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati (2001-2004) – Bilancio di una esperienza di governo territoriale dei flussi migratori*, CESPI, Roma.

Caponio T. (2004) *Governo locale e immigrazione in Italia. tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in «Le istituzioni del Federalismo», n. 5/2004.

Caponio, T. (2006), *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Bologna, Il Mulino.

Carbone A., Miele R., (2002), *Immigrazione, asilo e cittadinanza. Guida al Testo Unico del 1998. Modificato dalla L. n. 189 del 2002, e le altre disposizioni in materia*, Sinnos editrice, Roma.

Censis, a cura di (2006), *Rapporto annuale sul Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati Anno 2005*, Edizioni Allei Servizi, Roma.

Censis, a cura di (2007), *Rapporto annuale sul Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati Anno 2006*, Edizioni Allei Servizi, Roma.

CesPi (2003), *Valutazione del Programma Nazionale Asilo*, Roma.

CesPi (2004), *Valutazione del Programma Nazionale Asilo*, Roma.

Colucci M., (2018), *Storia dell’immigrazione straniera in Italia*, Carocci editore.

Corsi C. (2013), *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in Rossi E., Biondi Dal Monte F., Vrenna M. (a cura di), *La governance dell’immigrazione Diritti, politiche e competenze*, il Mulino, 2013.

Einaudi L. (2007), *Le politiche dell’immigrazione in Italia dall’Unità a oggi*, Editori Laterza, Bari-Roma.

Hein C. (a cura di) (2010), *Rifugiati, Vent’anni di storia del diritto d’asilo in Italia*, Donzelli, Roma.

Molen-Alegret R. (2001), *Tuning the channels. Local Government policies and*

immigrants participation in Barcelona, in *Multicultural Policies and modes of citizenship in European cities*, a cura di A. Rogers e J. Tillie, Aldershot, Ashgate.

OECD (1998), *Immigrants integration and cities. Exploring the links*, Parigi, Ocde

OIM – Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, Unità Sistema d'interventi decentrati (2010), «Analisi del ruolo degli Enti locali in materia di politiche di accoglienza e integrazione degli immigrati, con particolare riferimento ai gruppi vulnerabili (richiedenti e titolari della protezione internazionale, vittime di tratta, minori non accompagnati, rom ecc.)».

Petrovic N. (2007), *Servizio centrale: il Sistema di protezione italiano*, Caritas/Migrantes – Dossier Statistico Immigrazione 2007, Roma.

Petrovic N. (2010), *L'esodo dalla ex Jugoslavia ed il dispositivo nazionale d'accoglienza*, in *Rifugiati vent'anni dell'asilo in Italia*, Donzelli, Roma.

Petrovic N. (2013), *Lessons learned dell'Emergenza Nord Africa, Libertà civili*, Franco Angeli editore, Roma.

Petrovic N. (2012), *Proposte per l'evoluzione del sistema nazionale d'asilo alla luce dell'emergenza Nord Africa, Africa e Mediterraneo*, Bologna.

Petrovic N. (2016), *L'evoluzione della tutela del diritto d'asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi*, in C. Giudici, C. Wihtol de Wenden (a cura di), *I nuovi movimenti migratori Il diritto alla mobilità e le politiche di accoglienza*, Franco Angeli, Milano.

Petrovic, N. (in corso di pubblicazione), *Analisi del ruolo degli Enti Locali e Regionali nella gestione delle politiche di accoglienza e integrazione dei migranti. Analisi delle legislazioni e delle buone prassi di Italia, Francia, Spagna, Portogallo, Grecia e Malta*.

Petrovic N., Ricci A. (2012), *Venti anni di protezione in Italia*, Dossier Statistico Immigrazione 2012, Caritas/Migrantes, Roma,

Piperno F., Castellani S., Melica L., Montefusco C.P., Raudino S., *Politiche di accoglienza, integrazione e asilo: un'analisi comparativa delle politiche locali in Francia, Spagna e Italia*, CESPI-Centro Studi Politica internazionale, Policy Paper, Ottobre 2011.

Ronchetti L. (2012) (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Giuffrè, Milano.

Rotelli E. (1994), *Federalismo e presidenzialismo*, Anabasi, Milano.

Sarti S. (2010), *L'Italia dei Rifugiati*, Cittalia, Roma.

Convenzioni e atti internazionali

Convenzione relativa allo Status dei Rifugiati, Ginevra 28 luglio 1951, ratificato mediante la l. 24 luglio 1954, n. 722.

Protocollo di New York relativo allo Status dei Rifugiati, del 31 gennaio 1967, ratificato mediante la l. 14 febbraio 1970 n. 95.

Normativa comunitaria

Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, recepita con decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140.

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, recepita in Italia con decreto legislativo del 19 novembre 2007, n. 251.

Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato recepita in Italia con decreto legislativo del 28 gennaio 2008 n. 25.

Direttiva 2011/95/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme minime 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 recepita in Italia con decreto legislativo n. 18 del 21 febbraio 2014

Direttiva 2013/33/UE del 26 giugno 2013 recante norme per l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) recepita in Italia con decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015

Direttiva 2013/32/UE del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione). recepita in Italia con decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015

Normativa italiana

L. 30 dicembre 1986 n. 943 - Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine.

L. 28 febbraio 1990 n. 39 – Conversione in legge, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già

presenti sul territorio dello Stato (la cosiddetta “legge Martelli”).

L. 6 marzo 1998, n. 40 - Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

L. 30 luglio 2002, n. 189 di «Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo» (la cosiddetta “legge Bossi-Fini”);

Legge 24 del settembre 1992 n. 390 riguardante gli «Interventi straordinari di carattere umanitario a favore degli sfollati delle Repubbliche sorte nei territori della ex Jugoslavia»

Legge n. 563 del 1995 (la cosiddetta “legge Puglia”)

Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero coordinato ed aggiornato con le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 380/1998, dal d.lgs. n. 113/1999, dal d.lgs. 4 aprile 2002, n. 51, dalla l. n. 189/2002, dalla l. n. 289/2002, dal d.lgs. n. 87/2003, dal d.lgs. n. 241/2004, dal d.lgs. n. 144/2005, dal d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3, dal d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 5

D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286

D.P.R. 16 settembre 2004, n. 303, Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato.

D.P.R. 18 ottobre 2004 n. 334, Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999 in materia di immigrazione.

Normativa regionale

Legge Regionale 24 marzo 2004, n. 5 “Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati” (GU Emilia-Romagna)

Legge Regionale n. 25 del 19 ottobre 2004 (B.U. n. 19 della Regione Calabria, 16 ottobre 2004)

Legge Statutaria n. 13 del 31 marzo 2005 (B.U. n. 61 della Regione Emilia-Romagna, 1° aprile 2005).

Legge Regionale n. 1 del 4 marzo 2005 (B.U. n. 9 della Regione Piemonte, del 7 marzo 2005).

Statuto della Regione Campania (B.U. n. 13 della Regione Campania del 26 febbraio 2009).

Legge regionale 14 luglio 2008, n. 10 della Regione Lazio (“Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei

cittadini stranieri immigrati”)

Legge regionale n. 13 del 26 maggio 2009 (“Disposizioni a sostegno dei diritti e dell’integrazione dei cittadini stranieri immigrati”) della Regione Marche

Legge regionale n. 29 del 9 giugno 2009 della Regione Toscana (“Norme per l’accoglienza, l’integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana”)

Legge regionale sull’accoglienza della Regione Calabria del 29 maggio 2009.

