



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

MODELLI DI DISCIPLINA DELL'ACCOGLIENZA
NELL'“EMERGENZA IMMIGRAZIONE”

La situazione dei richiedenti asilo
dal diritto internazionale a quello regionale

a cura di
JENS WOELK
FLAVIO GUELLA
GRACY PELACANI

2016



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

22

2016

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

L'organizzazione del convegno e la stampa* di questo volume sono state realizzate grazie a un sostegno finanziario da parte del GECT Euregio Tirolo-Alto Adige/Südtirol-Trentino.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© *Copyright 2016*
by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-8443-644-3
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

**Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli (ISBN 978-88-6342-930-5).*

Luglio 2016

MODELLI DI DISCIPLINA DELL'ACCOGLIENZA
NELL'“EMERGENZA IMMIGRAZIONE”

La situazione dei richiedenti asilo
dal diritto internazionale a quello regionale

a cura di
Jens Woelk
Flavio Guella
Gracy Pelacani

Università degli Studi di Trento 2016

INDICE

| | Pag. |
|---|------|
| Jens Woelk | |
| <i>I territori di fronte all'“emergenza immigrazione”, tra confini e accoglienza. Introduzione.....</i> | 1 |
| Zusammenfassung | 7 |

PARTE PRIMA

LA DISCIPLINA DEL DIRITTO D'ASILO, TRA ACCOGLIENZA ED “EMERGENZA”

| | |
|--|----|
| Francesco Palermo | |
| <i>Dall'emergenza all'accoglienza attraverso l'integrazione della società. Primi spunti per un'indagine sul ruolo degli enti substatali.....</i> | 11 |
| Zusammenfassung | 22 |
| Elena Mitzman | |
| <i>Accoglienza nell'emergenza: profili normativi e organizzativi a livello internazionale.....</i> | 25 |
| Zusammenfassung | 42 |
| Gracy Pelacani | |
| <i>Accoglienza nell'emergenza: il quadro europeo. Il sistema comune d'asilo europeo alla prova dell'emergenza: un'araba fenice?.....</i> | 45 |
| Zusammenfassung | 73 |
| Francesca Biondi Dal Monte | |
| <i>La disciplina del diritto d'asilo tra accoglienza ed emergenza. Il quadro italiano.....</i> | 75 |
| Zusammenfassung | 96 |

| | Pag. |
|--|------|
| Lamiss Khakzadeh-Leiler | |
| <i>Asylrecht: Der rechtliche Rahmen in Österreich</i> | 99 |
| Abstract..... | 111 |
| Paolo Bonetti | |
| <i>Accoglienza nell'emergenza: la recente evoluzione</i> | 113 |
| Zusammenfassung | 162 |
| <p>PARTE SECONDA</p> <p><i>IL RUOLO DEI TERRITORI</i></p> <p><i>NELLA GESTIONE DELL'“EMERGENZA IMMIGRAZIONE”</i></p> | |
| Simone Penasa | |
| <i>Enti locali e sistema di protezione: da una accoglienza “di emergenza” a una accoglienza “integrata”? Spunti di comparazione tra Italia e Austria</i> | 167 |
| Zusammenfassung | 185 |
| Flavio Guella | |
| <i>Eccezionalità dei flussi migratori e sussidiarietà nella c.d. “amministrazione dell'emergenza”</i> | 187 |
| Zusammenfassung | 201 |
| Lucia Busatta | |
| <i>Il diritto alla salute e l'accesso alla giustizia dei migranti nel sistema dell'accoglienza straordinaria</i> | 203 |
| Zusammenfassung | 215 |
| Marta Tomasi | |
| <i>L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. La tutela dei più vulnerabili oltre l'emergenza</i> | 217 |
| Zusammenfassung | 230 |

| | Pag. |
|--|------|
| Davide Strazzari | |
| <i>L'accoglienza dei richiedenti asilo particolarmente vulnerabili: quale ruolo per gli enti regionali?</i> | 233 |
| Zusammenfassung | 245 |
| Roberta Medda-Windischer | |
| <i>Vecchie e nuove minoranze: un Giano bifronte? Integrazione, diritti umani e tutela delle minoranze per ricomporre la (presunta) dicotomia</i> | 247 |
| Zusammenfassung | 258 |

PARTE TERZA

LA GESTIONE DELL'EMERGENZA NELL'EUREGIO

| | |
|---|-----|
| Jens Woelk, Flavio Guella, Gracy Pelacani | |
| <i>La disciplina dell'accoglienza dei migranti in Trentino e in Alto Adige/Südtirol</i> | 261 |
| Zusammenfassung | 273 |
| Dietmar Schennach | |
| <i>Die Bewältigung der Ausnahmesituation in Tirol. Ein Praxisbericht</i> | 275 |
| Abstract..... | 291 |
| Walter A. Lorenz | |
| <i>Die Ergebnisse des EuregioLab 2015</i> | 293 |
| Abstract..... | 296 |

CONCLUSIONI

| | |
|--------------------------|-----|
| Fulvio Cortese | |
| <i>Conclusioni</i> | 299 |
| Zusammenfassung | 305 |
| Curatori e Autori..... | 307 |

ENTI LOCALI E SISTEMA DI PROTEZIONE: DA UNA ACCOGLIENZA “DI EMERGENZA” A UNA ACCOGLIENZA “INTEGRATA”?

SPUNTI DI COMPARAZIONE TRA ITALIA E AUSTRIA

Simone Penasa

SOMMARIO: *1. Il ruolo degli enti locali nell'accoglienza: la fisiologica partecipazione alla prova dell'emergenza. 2. Il sistema SPRAR: l'esigenza di coordinamento e di adeguata copertura finanziaria. 3. L'istituzionalizzazione di un sistema di accoglienza “pluri-fasico” e multilevel: il decreto legislativo n. 142 del 2015. 3.1. L'integrazione nel welfare locale come condizione di una gestione ordinaria dell'accoglienza. 4. Cenni sul sistema austriaco: la conferma della centralità del coordinamento e della programmazione. 5. Dall'emergenza all'integrazione (del servizio e delle persone)? Cinque condizioni di fattibilità.*

1. Il ruolo degli enti locali nell'accoglienza: la fisiologica partecipazione alla prova dell'emergenza

In questo breve contributo, si tenterà di offrire un'analisi critica del ruolo svolto dagli enti locali all'interno del sistema di protezione dei richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)¹, alla luce del prolungato e massiccio arrivo di stranieri sul territorio nazionale all'interno del quadro, disciplinato a livello internazionale ed europeo, della protezione internazionale².

¹ Per una descrizione critica del sistema, G. SCHIAVONE, *Il diritto d'asilo in Italia dopo il recepimento nell'ordinamento delle normative comunitarie. Uno sguardo d'insieme tra il de iure e il de facto*, in *Mondi Migranti*, n. 3, 2009, pp. 70 ss.

² Secondo le statistiche reperibili sul sito del Ministero dell'Interno, le persone giunte in Italia nel corso del 2013 sono state 42.925, per raggiungere la cifra di 170.100 nel 2014 e di 153.842 nel 2015.

Il sistema italiano, nella prospettiva delle funzioni attribuite al livello decentrato di governo del territorio e delle comunità locali (in particolare, dei comuni), verrà analizzato in prospettiva comparata, proponendo un confronto con quanto accade in tale prospettiva all'interno dell'ordinamento austriaco. Questa scelta, oltre che per ragioni contingenti connesse al contenuto della giornata seminariale della quale i contributi raccolti nel presente volume costituiscono gli atti, riveste un interesse scientifico particolare, tenuto conto delle recenti dinamiche interne ai rapporti tra i due ordinamenti in termini di gestione nazionale dei flussi dei richiedenti asilo provenienti dall'Italia che tendono a dirigersi verso il territorio austriaco³.

In termini generali, il fatto che gli enti locali si trovino a svolgere un ruolo rilevante nella gestione di questo fenomeno non deve sorprendere, tenuto conto di almeno due elementi di sistema.

Da un lato, il quadro normativo europeo, rappresentato da ultimo dalla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)⁴, contiene una espressa affermazione relativa al coinvolgimento diretto delle "comunità locali" nella fase di accoglienza dei richiedenti asilo e protezione internazionale, sottolineando come sia «opportuno incoraggiare un appropriato coordinamento tra le autorità competenti per quanto riguarda l'accoglienza dei richiedenti, e pertanto promuovere relazioni armoniose tra le comunità locali e i centri di accoglienza»⁵.

Dall'altro lato, in una prospettiva interna all'ordinamento italiano, la valorizzazione del ruolo degli enti locali⁶ effettuata dal decreto legislativo n. 142 del 2015, con cui il Governo italiano ha dato attuazione alla

³ Sulla dimensione del fenomeno in termini statistici, si rinvia al contributo dedicato al sistema di accoglienza del Land Tirolo.

⁴ Per un'analisi del sistema comune d'asilo alla luce delle novità introdotte dalle citate direttive, cfr. G. MORGESE, *La riforma del sistema europeo comune di asilo e i suoi principali riflessi nell'ordinamento italiano*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 4, 2013, in particolare pp. 23 ss.

⁵ Considerando n. 27 della direttiva 2013/33/UE.

⁶ Ruolo comunque già previsto fin dalla istituzione del sistema SPRAR (legge n. 189 del 2002).

citata direttiva 2013/33/UE, appare in linea di tendenziale continuità con la natura e le funzioni che qualificano l'ente locale, in particolare il comune⁷.

Soffermandosi sulla prospettiva da ultimo richiamata, il ruolo degli enti locali nel sistema di accoglienza non costituisce una conseguenza della situazione di emergenza che si è venuta a configurare negli ultimi anni a livello europeo, ma risponde ad una logica di sistema, che consente di qualificare nel senso della fisiologia normativa e istituzionale la partecipazione degli enti locali a tale sistema⁸.

Dal punto di vista dell'inquadramento generale, il processo di progressivo coinvolgimento degli enti locali trova un fondamento nella natura delle funzioni tradizionalmente esercitate in particolare dai comuni, le quali hanno ad oggetto ambiti e finalità che esprimono ampie zone di sovrapposizione con la gestione delle politiche per l'immigrazione, all'interno delle quali può essere sussunta la prestazione di servizi connessi all'accoglienza delle persone richiedenti asilo⁹.

Si pensi in particolare alle funzioni relative all'assistenza alla persona e all'integrazione sociale, le quali devono trovare anche la citata categoria di persone tra i legittimi destinatari, considerato che, fin dalla manifestazione della volontà di presentare una domanda di asilo o protezione internazionale, la persona si trova legittimamente sul territorio nazionale, secondo quanto previsto dalla legislazione di riferimento.

⁷ Pur con le precisazioni che verranno svolte nel corso dell'articolo.

⁸ In particolare, l'art. 3, quinto comma, del decreto legislativo n. 286 del 1998 (Testo Unico sull'immigrazione) contiene un esplicito riferimento a tale livello ordinamentale, sancendo il principio secondo cui «nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana».

⁹ Sul punto, L. CASTELLI, *Il ruolo degli enti locali nell'integrazione e partecipazione dei migranti*, in L. ROCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Padova, 2012, pp. 163 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5, 2008, pp. 561 ss.

Nello specifico ambito dell'accoglienza, la legge n. 189 del 2002 (c.d. legge "Bossi-Fini"), intervenendo sulla c.d. legge "Martelli"¹⁰, ha istituito il nucleo originario di un sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. All'interno di tale sistema, la partecipazione degli enti locali costituisce un elemento centrale, soprattutto in relazione alla fase che successivamente verrà definita di "seconda accoglienza"¹¹. In tale contesto, la legge prevede che «gli 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 possono accogliere nell'ambito dei servizi medesimi il richiedente asilo privo di mezzi di sussistenza».

Risulta evidente la centralità di due elementi, sui quali ci si soffermerà nell'analizzare l'intervento prodotto in tale ambito dal decreto legislativo n. 142 del 2015: l'esigenza di coordinamento e di adeguata copertura finanziaria degli interventi svolti a livello locale.

2. Il sistema SPRAR: l'esigenza di coordinamento e di adeguata copertura finanziaria

Da un lato, si afferma l'esigenza di assicurare il coordinamento, a livello nazionale e regionale, tra i diversi interventi di assistenza attivati a livello locale, garantendo al contempo – nell'ottica della valorizzazione del principio di sussidiarietà ex art. 118 Cost. – il coinvolgimento degli enti locali nel processo di definizione dei criteri e dei principi destinati a orientare la gestione di tale fenomeno. A tal riguardo, la legge prevede l'istituzione di un «servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali che prestano i servizi di accoglienza», al fine di «razionalizzare e ottimizzare il sistema di protezione» e di «facilitare il coordinamento, a livello

¹⁰ Legge n. 39 del 1990, "Conversione in legge, con modificazioni, 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 nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo".

¹¹ Cfr. decreto legislativo n. 142 del 2015.

nazionale, dei servizi di accoglienza territoriali»¹². Il servizio viene significativamente affidato all'ANCI¹³.

Dall'altro lato, risulta decisivo, al fine di garantire l'effettività e la sostenibilità da parte degli enti locali di questo servizio, che a livello nazionale, il quale risulta titolare di una specifica funzione in tale ambito, sia garantita una dotazione adeguata e costante di risorse economiche, che possano essere utilizzate da quei soggetti istituzionali – *in primis*, gli enti locali – sui quali, anche per la loro tradizionale vicinanza al territorio e alle comunità, ricade la responsabilità di garantire in concreto, anche a fronte di situazioni di oggettiva emergenza e non prevedibilità dei flussi, l'accoglienza dei richiedenti asilo e di coloro che godono di forme di protezione. In tal senso, la legge ha previsto l'istituzione di un "Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo", destinato a finanziare le attività svolte all'interno del sistema di protezione¹⁴.

¹² Art. 1-sexies, quarto comma, del decreto legge come modificato dalla legge n. 39 del 1990.

¹³ Il servizio ha il compito di: a) monitorare la presenza sul territorio dei richiedenti asilo, dei rifugiati e degli stranieri con permesso umanitario; b) creare una banca dati degli interventi realizzati a livello locale in favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati; c) favorire la diffusione delle informazioni sugli interventi; d) fornire assistenza tecnica agli enti locali, anche nella predisposizione dei servizi di cui al comma 1; e) promuovere e attuare, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, programmi di rimpatrio attraverso l'Organizzazione internazionale per le migrazioni o altri organismi, nazionali o internazionali, a carattere umanitario.

¹⁴ Nota, criticamente, T. CAPONIO, *Governo locale e immigrazione in Italia tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5, 2004, p. 808, che tale Fondo è destinato ad assicurare il finanziamento nella misura massima dell'80% del costo della singola iniziativa. Secondo l'Autrice citata, «il governo nazionale, quindi, si assume la responsabilità di finanziatore parziale specificando il limite massimo ma non quello minimo del finanziamento, ciò che implica l'impossibilità di determinare a priori l'effettiva entità dell'onere per i Comuni, che di fatto può mutare di anno in anno, in base alla dotazione del fondo stesso, nonché al numero e al costo di progetti approvati». Recentemente la soglia finanziata dallo Stato è stata elevata al 95%, su cui si rinvia all'ultimo paragrafo.

Come notato in dottrina, la legge “Bossi-Fini” «istituzionalizza (...) il sistema di accoglienza organizzata, già presente sul territorio»¹⁵. A partire da questo intervento legislativo è possibile parlare di sistema SPRAR¹⁶, all’interno del quale gli enti locali assumono un ruolo determinante, andando a riconoscere giuridicamente (e, nei limiti della dotazione finanziaria, economicamente) un’attività che tali soggetti svolgevano in precedenza, all’interno delle funzioni tipiche di un ente esponenziale di una determinata comunità territoriale e al quale sono attribuite funzioni connesse all’assistenza e all’integrazione della persona nei diversi ambiti che queste esigenze possano manifestarsi (abitazione; salute; istruzione; lavoro).

Lo schema legislativo riconosce pertanto il ruolo centrale assunto dagli enti locali nell’ambito dell’integrazione e dell’accoglienza: la posizione «in prima linea»¹⁷ degli enti locali è stata ulteriormente evidenziata dagli effetti della situazione emergenziale (emergenza del fenomeno o della gestione?) venutasi a creare negli ultimi anni.

3. L’istituzionalizzazione di un sistema di accoglienza “pluri-fasico” e multilevel: il decreto legislativo n. 142 del 2015

In tale contesto è intervenuto il citato decreto legislativo n. 142 del 2015, nel quale viene istituzionalizzato un sistema di accoglienza (art.

¹⁵ Come nota E. BENEDETTI, *Il diritto di asilo e il sistema di protezione nell’ordinamento comunitario dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, Padova, 2010, p. 246.

¹⁶ La legge n. 40 del 1998 (c.d. “Turco-Napolitano”) aveva previsto la possibilità di adottare misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali (art. 18). Secondo l’art. 18, primo comma, «mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d’intesa con i ministri degli affari esteri, dell’Interno, per la solidarietà sociale e con gli altri ministri eventualmente interessati, sono stabilite, nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell’ambito del Fondo di cui all’articolo 43, le misure di protezione temporanea da adottarsi, anche in deroga a disposizioni della presente legge, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all’Unione europea».

¹⁷ T. CAPONIO, *Governo locale e immigrazione in Italia tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, cit., p. 806.

8) strutturato in due fasi: una fase di “prima accoglienza”, nella quale la competenza appartiene esclusivamente allo Stato; e una fase successiva di “seconda accoglienza”, all’interno della quale il sistema SPRAR rappresenta la modalità di gestione ordinaria, ma non esclusiva, attraverso la quale gli enti locali partecipano, su base volontaria, alla effettiva attuazione di tale sistema, mediante progetti di accoglienza diffusi sul territorio nazionale.

All’interno di questo quadro normativo, il decreto tende a rafforzare i meccanismi di raccordo e concertazione in termini di partecipazione degli enti locali alle sedi di programmazione e coordinamento, alla luce della riconosciuta esigenza di «tenere conto della necessità di gestire anche con il coinvolgimento degli enti locali situazioni di forte pressione migratoria»¹⁸. In tal senso, il decreto chiarisce che il sistema di accoglienza si deve basare sul principio di leale collaborazione tra i livelli di governo interessati, prevedendo a tal fine l’istituzione di sedi ad hoc – a livello nazionale e regionale – di coordinamento e programmazione (art. 8).

L’art. 16 prevede infatti l’istituzione di un tavolo di coordinamento nazionale, che svolge la funzione di programmare gli interventi per ottimizzare il sistema di accoglienza, predisponendo un piano annuale in cui, sulla base di criteri di ripartizione regionale, individua il fabbisogno dei posti da destinare alle finalità di accoglienza di cui al presente decreto¹⁹. Vengono inoltre istituiti tavoli di coordinamento regionale, chiamati ad attuare le linee di indirizzo predisposte a livello nazionale attraverso l’individuazione di criteri per la localizzazione delle strutture di accoglienza e la ripartizione a livello regionale dei posti destinati all’accoglienza all’interno del sistema SPRAR (art. 16).

¹⁸ Così si esprime la circolare del Ministero dell’Interno (n. 2255, 30 ottobre 2015). Cfr. anche l’Intesa tra Stato, Regioni ed enti locali sottoscritta nel 2014, nella quale è stato approvato il Piano operativo per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari.

¹⁹ La Corte di Cassazione ha recentemente descritto tale organismo come «lo strumento essenziale attraverso il quale il Ministero dell’Interno – presso il quale l’organismo è incardinato – ha assicurato che la gestione del SPRAR avvenisse in via ordinaria secondo un metodo concertativo tra i diversi livelli di governo, nazionale e locale» (Cassazione penale, sez. VI, 10/04/2015, n. 24536).

Aderendo alla classificazione proposta da F. Palermo nel contributo ospitato nel presente volume, è possibile identificare due approcci alla gestione del fenomeno dell'accoglienza dei richiedenti asilo e protezione: un approccio "gerarchico", che considera gli enti locali come mero strumento di esecuzione di decisioni assunte a livello statale, secondo una logica che richiama una concezione autarchica del rapporto tra governo centrale ed ente locale²⁰; un approccio basato sulla *multilevel governance*, nel quale gli enti territoriali partecipano non solo alla esecuzione, ma anche alla fase di programmazione delle politiche e delle azioni.

Quantomeno *on the books*, il modello predisposto dal decreto legislativo n. 142/2015 sembra metabolizzare alcuni aspetti dell'approccio fondato sulla *multilevel governance*, rafforzando meccanismi di coordinamento, leale collaborazione e concertazione che nel quadro legislativo precedente apparivano ancora debolmente supportati dal punto di vista istituzionale, funzionale e finanziario. Nella logica del superamento di una risposta meramente emergenziale ad un fenomeno ormai stabile e tendenzialmente prevedibile, seppur di dimensioni rilevanti, l'approccio *multilevel* dovrebbe tendere a ricondurre il sistema all'alveo – giuridico e istituzionale – della gestione ordinaria (artt. 14-16) del sistema di accoglienza, dando piena ed effettiva attuazione al principio della leale collaborazione, che sottintende un preliminare riconoscimento reciproco delle rispettive funzioni e ruoli, tra i diversi livelli di governo coinvolti (art. 8).

Rispetto all'obiettivo di ricondurre alla fisiologia normativa e istituzionale la gestione dell'accoglienza, il ruolo degli enti locali può risultare decisivo, in quanto essi rappresentano il livello di governo chiamato ad assumersi la responsabilità di dare attuazione al sistema SPRAR,

²⁰ Sembra proporsi, anche in questo specifico ambito, la dicotomia tra due modelli che disciplinano l'assetto delle autonomie locali: queste ultime possono essere intese come parte di un «sistema burocratico monolitico e piramidale» o come espressive di un «modello "democratico", (...) come ente rappresentativo della collettività locale e non come soggetto attuatore in periferia di politiche definite al centro, secondo l'antico modello autarchico e gerarchico», come evidenziato criticamente da R. BIN, *Gli enti locali tra sussidiarietà, adeguatezza e comunità*, in R. BIN, L. COEN (a cura di), *Atti del Convegno dell'ISGRE 9 dicembre 2009*, Padova, 2010, 21-32.

che rappresenta – o meglio, dovrebbe rappresentare²¹ – il metodo ordinario di gestione del servizio di protezione e accoglienza²².

Il quadro legislativo sembra fornire gli strumenti normativi e istituzionali al fine di giungere a una inversione dell'ordine di precedenza – dalla gestione emergenziale a quella ordinaria –; ma perché ciò avvenga è necessario che alcune condizioni, previste dalla disciplina, si realizzino effettivamente, in particolare:

- a) l'effettiva e stabile attuazione del metodo del coordinamento istituzionale degli interventi (art. 16);
- b) la programmazione condivisa delle azioni, sulla base di un *assessment* periodico dell'effettiva dimensione del fenomeno, rispetto al quale prevedere azioni e programmi di medio periodo che siano condivisi con i livelli decentrati di governo, i quali devono essere messi nelle condizioni di potere adeguare la propria programmazione (nonché l'allocazione delle risorse) a programmi certi, verificati e tendenzialmente stabili nel tempo;
- c) una netta distinzione tra fase di soccorso e prima assistenza, fase di prima accoglienza e fase di seconda accoglienza (SPRAR), anche al fine di individuare i soggetti istituzionali chiamati ad assumersi la responsabilità della gestione delle diverse fasi;
- d) infine, una concezione integrata rispetto al *welfare* locale dell'accoglienza e assistenza ai richiedenti asilo e protezione internazionale, al fine di assicurarne l'ordinarietà della gestione e valorizzarne la

²¹ Secondo le statistiche fornite dal Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, al 31 dicembre 2015 erano 103.792 gli stranieri ospitati (secondo fonti del Ministero dell'Interno a gennaio sono 104.750). Di questi, solo 19.715 sono accolti nel sistema SPRAR, mentre gli altri sono distribuiti nelle altre strutture (centri di accoglienza e strutture temporanee). L'ultimo bando (2016-2017) ha aumentato il numero delle persone che potranno essere accolte nel sistema SPRAR di 10.000 unità (decreto del Ministero dell'Interno del 7 agosto 2015).

²² Secondo quanto sancito nella citata Intesa del 2014, Stato, Regioni, Province autonome ed enti locali avevano concordato nel riconoscere che «lo SPRAR è il perno del sistema di accoglienza di secondo livello» (definito come «sistema unico di accoglienza delle persone richiedenti o titolari di protezione internazionale», *Ivi*, p. 4) e che «eventuali soluzioni attivate in via d'urgenza dovranno avere un ruolo residuale e comunque tendere ai requisiti del modello SPRAR».

capacità di rafforzare la rete tradizionale di servizi alla comunità locale²³.

3.1. *L'integrazione nel welfare locale come condizione di una gestione ordinaria dell'accoglienza*

L'ultima condizione – l'integrazione dell'accoglienza nel sistema di welfare locale – riveste un'importanza particolare, nella prospettiva della riconduzione a ordinarietà della gestione dell'accoglienza. In tal senso, il modello legislativo sembra richiedere un approccio "integrativo" dell'accoglienza, intesa quale *species* del tradizionale *genus* degli ordinari servizi relativi alla persona predisposti dagli enti locali.

Nel Manuale operativo pubblicato dal Ministero dell'Interno, l'accoglienza nell'ambito dell'asilo e della protezione internazionale viene espressamente qualificata come «parte integrante del welfare locale», complementare agli altri servizi pubblici alla cittadinanza garantiti sul territorio. Secondo quanto contenuto nel Manuale, il sistema SPRAR «non è altro rispetto al welfare», ma ne rappresenta un «valore aggiunto sul territorio, capace di apportare cambiamenti e rafforzare la rete dei servizi, di cui possa avvalersi tutta la comunità dei cittadini, autoctoni e migranti»²⁴.

In tale ottica, pur con le problematicità che saranno brevemente esposte in sede di Conclusioni, i servizi di assistenza delle persone richiedenti protezione internazionale o titolari di un permesso di tale natura connessi al sistema SPRAR sono destinati a integrarsi con i servizi alla persona già previsti nel tradizionale sistema del welfare locale. Oc-

²³ Come evidenziato nel *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, pubblicato nel settembre 2015 dal Ministero dell'Interno.

²⁴ Le citazioni sono ricavate dal citato Manuale operativo predisposto dal Ministero dell'Interno. Non appare in tal senso forzato richiamare quanto sancito dall'art. 3 TUEL, secondo cui – come noto – «il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo», nonché, in termini di funzioni di tale livello di governo, l'art. 13 TUEL, secondo cui al comune «spettano tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale», tra le quali riveste una speciale importanza l'insieme delle funzioni finalizzate a garantire servizi alla persona e alla comunità nel suo complesso.

corre peraltro notare che i soggetti legittimati, in quanto incapaci di provvedere autonomamente a se stessi ed alla propria famiglia, ad essere inseriti nel sistema SPRAR finiscono comunque con l'aver accesso, in condizioni di parità con i cittadini italiani in quanto in possesso di un titolo di residenza legittimo²⁵, ai servizi di assistenza tipicamente garantiti a livello comunale.

Il sistema, quindi, appare strutturato su due canali di accesso ai servizi di assistenza a livello territoriale: da un lato, quello fondato sull'esercizio da parte dei comuni delle tradizionali funzioni di assistenza e integrazione della persona, anche in assenza di una adesione al sistema SPRAR, condizione questa che non esclude l'allocazione sul territorio di richiedenti asilo in base alla assegnazione prefettizia connessa a ragioni di emergenza o di generale necessità di gestire il flusso di persone destinandole in modo equo sul territorio nazionale; dall'altro lato, un canale complementare ma solo eventuale, rappresentato dall'adesione al sistema SPRAR, al quale i comuni possono accedere su base volontaria e nei limiti della disponibilità finanziaria stabilita a livello nazionale²⁶.

²⁵ L'art. 1, comma 2, del decreto n. 142 del 2015 specifica che «le misure di accoglienza di cui al presente decreto si applicano dal momento della manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale». Deve pertanto escludersi che, ai fini dell'applicazione del decreto, debba rilevare il momento della verbalizzazione della domanda da parte delle autorità nazionali.

²⁶ La garanzia di una adeguata copertura finanziaria dei progetti di accoglienza rappresenta una condizione necessaria per favorire l'effettività, la sostenibilità e l'omogeneità sul territorio nazionale del sistema di accoglienza. Sottolinea questo aspetto P. BONETTI, *Sharifi c. Italia e Grecia e Tarakhel c. Svizzera: sui diritti del richiedente asilo alla protezione e a un'assistenza dignitosa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2015, p. 223, secondo cui la dotazione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, destinato a coprire l'80% (ora elevato come detto al 95%) dei costi di ciascun progetto territoriali «nei limiti delle risorse disponibile», si basa su previsioni inadeguate all'effettivo fabbisogno, provocando una violazione degli «obblighi di assistenza dei richiedenti asilo previsti dalla direttiva UE sull'accoglienza dei richiedenti asilo».

4. Cenni sul sistema austriaco: la conferma della centralità del coordinamento e della programmazione

Prima di proporre una serie di riflessioni conclusive, appare opportuno soffermarsi sulle modalità con cui l'ordinamento austriaco disciplina il sistema di accoglienza, che verrà brevemente analizzato al fine di verificare quali criteri orientano il rapporto tra i diversi livelli di governo coinvolti. Occorre innanzitutto osservare che la natura federale dell'ordinamento austriaco tende a incidere anche sulla definizione delle competenze dei diversi livelli di governo²⁷. In termini generali, i *Länder* condividono con lo Stato federale la funzione di provvedere all'assistenza sociale di base degli stranieri richiedenti asilo o protezione internazionali, secondo un criterio che appare sostanzialmente omogeneo con quello che caratterizza l'ordinamento italiano: infatti, lo Stato è competente in modo esclusivo per la gestione della fase di ciò che abbiamo *supra* definito "prima accoglienza", e in particolare dell'ammissione alla procedura di riconoscimento dello status; in ciò che è stata definita "seconda accoglienza", i *Länder* assumono la competenza di provvedere all'accoglienza di base degli stranieri (abitazione, vitto, assistenza medica...)²⁸.

Nella prospettiva del principio del coordinamento e della programmazione condivisa tra i diversi livelli di governo, appare rilevante che la disciplina legislativa, riformata nel 2005²⁹, rappresenti il recepimento di un preliminare accordo tra Stato federale e *Länder*³⁰, in cui, in base all'art. 15 della Costituzione, sono state definite una serie di misure comuni finalizzate alla garanzia temporanea dell'assistenza sociale di base (*basic welfare support*) agli stranieri che necessitano di assistenza

²⁷ Cfr. H. EBERHARD, *Municipalities as the "third tier" of Austrian federalism*, in C. PANARA, M. VARNEY (eds.), *Local Government in Europe. The 'fourth level' in the EU multilayered system of governance*, Londra, 2013, pp. 1-25; A. GAMPER, *The "Third Tier" in Austria: Legal Profiles and Trends of Local Government*, in *Hrvatska Javna Uprava*, n. 8, 2008, pp. 71-94.

²⁸ Per un'analitica descrizione del sistema austriaco, cfr. il report *The organization of asylum and migration policies in Austria*, a cura dello *European Migration Network* (dicembre 2015).

²⁹ *Basic Welfare Support Act*, 2005.

³⁰ Cfr. il *Basic Welfare Support Agreement* (15 luglio 2004).

e protezione. L'obiettivo dell'accordo, che presenta sia in termini procedurali sia sostanziali elementi comuni all'Intesa sottoscritta da Stato, Regioni, Province autonome ed enti locali in Italia, consiste nel rendere uniforme su tutto il territorio nazionale tale servizio di assistenza – di base e temporanea – nel rispetto del principio di cooperazione, evitando eccessivi sovraccarichi a livello regionale e assicurando la certezza giuridica in favore degli stranieri coinvolti nel sistema di accoglienza (art. 1)³¹.

L'accordo, poi trasposto nell'atto legislativo citato, distingue in modo chiaro le responsabilità del governo federale (art. 3) e dei *Länder* (art. 4), secondo un criterio che sostanzialmente richiama quello adottato dal decreto legislativo 142/2015. Da un lato, infatti, il Governo è responsabile per la prima accoglienza dei richiedenti asilo, dovendo comunque concordare con il *Länder* sul territorio del quale vengono istituiti l'apertura di centri a ciò destinati. Dall'altro lato, ai *Länder* è attribuita la responsabilità del *welfare support* dei richiedenti asilo e di predisporre le infrastrutture necessarie a tal fine (art. 4)³².

Analogamente al sistema italiano, l'Accordo prevede l'istituzione di un centro nazionale di coordinamento, al quale spetta tra l'altro il compito di allocare i richiedenti asilo nei diversi *Länder*. L'art. 5 specifica che il centro nazionale è composto da rappresentanti dei soggetti istituzionali che hanno sottoscritto l'Accordo, in condizioni di parità, e che è

³¹ Appare rilevante richiamare i rilievi contenuti nel report predisposto dallo *Odysseus Academic Network* e finanziato dalla Commissione Europea, *Comparative overview of the implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in the EU member States*, 2007, p. 16, rispetto alla verifica dell'effettivo adeguamento della disciplina austriaca ai contenuti della direttiva (del 2003), tenuto conto della distribuzione di competenze tra livello centrale e livello regionale. Secondo il *Report*, «the Austrian case makes the verification of compliance with the Directive an extremely complex affair, given that laws and practice must be analysed not only at the federal level but also within each of the nine Länder». Cfr. anche i rilievi espressi a pp. 18 e 38.

³² Per una descrizione della effettiva attuazione del sistema di accoglienza, cfr. il *Country Report* sull'Austria, a cura dello *European Council on Refugees and Exiles* (ECRE), dicembre 2015, reperibile nell'*Asylum Information Database* (<http://www.asylumineurope.org/reports/country/austria>).

chiamato a svolgere anche un'attività di monitoraggio periodico rispetto all'effettiva attuazione dell'Accordo.

Dal punto di vista finanziario, la distribuzione degli oneri si fonda sostanzialmente sulla condivisione delle spese tra il livello federale e quello regionale (*Lander*), prevedendo l'art. 10 che i costi derivanti dal sistema di accoglienza sono attribuiti al Governo federale e ai *Lander* nella proporzione di 60 a 40.

5. Dall'emergenza all'integrazione (del servizio e delle persone)? Cinque condizioni di fattibilità

Tale sintetica analisi delle caratteristiche del sistema di accoglienza, come ridefinito dal decreto legislativo 142/2015, sembra dimostrare la centralità degli enti locali nell'effettiva realizzazione dell'obiettivo, enunciato a livello normativo e istituzionale, di "superare" l'approccio emergenziale mediante il rafforzamento, in termini di impatto, e l'espansione, in termini di copertura territoriale, di un sistema ordinario di accoglienza e integrazione delle persone richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria. Al fine di realizzare in concreto questo obiettivo, che ancora non può dirsi raggiunto, è necessario che si realizzino cinque condizioni, che si descrivono brevemente:

- a) Estendere la rete dei comuni coinvolti nel sistema SPRAR, mediante un sistema di incentivi che renda la decisione di partecipare al bando più sostenibile, anche da un punto di vista della sostenibilità finanziaria e delle ricadute economiche; in tal senso, la recente decisione di elevare la quota di spesa coperta con fondi statali dall'80% al 95% può rappresentare un incentivo economico che possa favorire la partecipazione, al quale dovrebbe però affiancarsi un aumento della disponibilità finanziaria del Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo³³. Un'alternativa, che inciderebbe sull'autono-

³³ Come previsto dal Bando SPRAR 2016-2017, emanato dal decreto ministeriale del 7 agosto 2015 (cfr. www.sprar.it). Nel decreto si afferma l'esigenza di «potenziare ulteriormente il Sistema» e in tale ottica l'art. 19 del decreto prevede che «il piano di ripartizione del Fondo è definito dalla Commissione (...), che assegna all'ente locale

mia decisionale degli enti locali coinvolti, potrebbe essere rappresentata dalla qualificazione come obbligatoria, e non più volontaria, dell'adesione al sistema SPRAR. Questa scelta, che dovrebbe essere assunta a livello nazionale ma nel rispetto del principio di leale collaborazione, di coordinamento e di programmazione condivisa sanciti dal decreto legislativo n. 142/2015 (secondo un approccio fondato sulla *multilevel governance*), potrebbe trovare nell'art. 118 Cost. la propria base giuridica e garantirebbe una copertura uniforme su tutto il territorio nazionale.

La natura obbligatoria dell'adesione dovrebbe comunque accompagnarsi a un corrispondente innalzamento della copertura economica garantita dal livello titolare della funzione – quello nazionale e regionale – in favore del livello al quale questa sia attribuita (quello comunale)³⁴. Ciò potrebbe favorire, inoltre, l'inversione del rapporto tra sistema SPRAR e misure eccezionali di accoglienza³⁵, le quali rappresentano ad oggi lo strumento prevalente di gestione del fenomeno, in evidente contraddizione (quando non in violazione) con il modello di gestione introdotto a livello legislativo³⁶.

(...) un sostegno finanziario non superiore al novantacinque per cento del costo totale della singola domanda di contributo».

³⁴ In tal senso, l'art. 9, secondo comma, della Carta Europea dell'autonomia locale prevede che «local authorities' financial resources shall be commensurate with the responsibilities provided for by the constitution and the law». Nell'*Explanatory Report* della Carta si specifica che «the principle in question is that there should be an adequate relationship between the financial resources available to a local authority and the tasks it performs. This relationship is particularly strong for functions which have been specifically assigned to it».

³⁵ Cfr. l'art. 11 del decreto n. 142 del 2015 (Misure straordinarie di accoglienza), nel quale si prevede che «nel caso in cui è temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture di cui agli articoli 9 e 14, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, l'accoglienza può essere disposta dal prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, in strutture temporanee, appositamente allestite, previa valutazione delle condizioni di salute del richiedente, anche al fine di accertare la sussistenza di esigenze particolari di accoglienza». L'articolo specifica che le strutture devono essere individuate dalle prefetture, «sentito l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura» (art. 1, comma 2).

³⁶ In dottrina è stato rilevato che «le carenze nelle capacità di accoglienza del nostro Paese, sia nella prima fase dell'ingresso nel territorio, sia successivamente» e che, in

b) Aumentare, programmandone la proporzione in modo attendibile alla luce di valutazioni concrete delle tendenze di medio-lungo periodo del fenomeno migratorio, la copertura finanziaria garantita a livello nazionale ai progetti attivati a livello locale³⁷. Appare in tal senso condivisibile la posizione di chi, in dottrina, afferma che, una volta ricondotta l'esercizio della funzione all'art. 118 Cost. in quanto funzione conferita agli enti locali coinvolti, «la realizzazione e la gestione, almeno per i servizi minimi omogenei da garantirsi su tutto il territorio nazionale stabiliti nel decreto del Ministro dell'interno previsto dall'art. 14, comma 2, del decreto legislativo, siano integralmente finanziate dallo Stato ai sensi dell'art. 119 Cost.»³⁸. Ciò contribuirebbe a invertire ulteriormente la proporzione tra persone

termini di omogeneità del servizio, «la situazione materiale dell'assistenza e la qualità dei servizi varia notevolmente da centro a centro» (P. MORI, *Profili problematici dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale in Italia*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 1, 2014, pp. 127 ss.).

³⁷ Ciò consentirebbe di estendere la rete di enti territoriali che partecipano al sistema SPRAR, con un effetto virtuoso anche in termini di compatibilità del sistema con gli standard internazionali (cfr. la sentenza Tarakhel c. Svizzera, Camera Grande, 14 novembre 2014; sul punto, M. PASTORE, *La sentenza della Corte EDU Tarakhel c. Svizzera e le sue implicazioni per l'Italia e per il controverso rapporto tra sistema Dublino e rispetto dei diritti fondamentali*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3-4, 2014, pp. 118 ss.).

³⁸ Cfr. il documento pubblicato dall'ASGI ("Prime note sul decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE sulle norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e della direttiva 2013/32/UE sulle procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale"), a cura di N. Morandi, G. Schiavone, P. Bonetti, 1 ottobre 2015, p. 14. In tal senso si è espressa anche la Commissione Affari costituzionali del Senato, con il parere del 7 luglio 2015 sullo schema del decreto legislativo n. 142 del 2015. Nel parere, la Commissione suggerisce di «prevedere che la realizzazione e la gestione dei progetti di accoglienza territoriale da parte dei Comuni, singoli o associati, siano considerate funzioni amministrative conferite ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, secondo principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, e che la loro realizzazione e la loro gestione, almeno per i servizi minimi omogenei da garantirsi su tutto il territorio nazionale, siano integralmente finanziate dallo Stato e che, con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata, siano fissate le modalità di erogazione del finanziamento statale agli enti locali per la realizzazione e la gestione delle misure di accoglienza».

accolte mediante misure straordinarie (circa 40.000) e inserite in progetti SPRAR (circa 20.000, destinati ad aumentare fino a circa 30.000 con il bando SPRAR 2016-2017)³⁹.

- c) Aumentare l'efficienza, attraverso una riduzione dei tempi medi di definizione delle richieste, della procedura dinanzi alle Commissioni territoriali, la cui durata incide, come peraltro riconosciuto nell'Intesa del 2014, sulla sostenibilità del sistema di accoglienza. Questo risultato non può però essere perseguito mediante una riduzione delle garanzie sostanziali e procedurali che l'ordinamento riconosce ai richiedenti asilo o protezione internazionale, né attraverso un eccessivo incremento dei carichi di lavoro richiesti a ciascuna Commissione⁴⁰.
- d) Promuovere, anche responsabilizzando gli enti locali in tal senso, una effettiva integrazione del sistema di accoglienza nei servizi di assistenza alla persona già compresi nel sistema di welfare locale, concependo il sistema SPRAR come «parte integrante del welfare locale e, come tale, complementare agli altri servizi pubblici alla cittadinanza garantiti sul territorio» e come «valore aggiunto sul territorio, capace di apportare cambiamenti e rafforzare la rete dei servizi, di cui possa avvalersi tutta la comunità dei cittadini, autoctoni o migranti che siano»⁴¹.

³⁹ A tal riguardo, la Corte EDU, nel citato caso Tarakhel c. Svizzera, nel valutare l'adeguatezza del sistema italiano di accoglienza ha sottolineato «l'evidente discrepanza tra il numero di richieste asilo presentate nel 2013, pari a 14.184 entro il 15 giugno 2013 secondo il Governo italiano, e il numero di posti disponibili nelle strutture appartenenti alla rete SPRAR (9.630 posti), dove – sempre secondo il governo italiano – sarebbero stati ospitati i richiedenti. Inoltre, dato che la cifra per il numero di domande si riferisce solo ai primi sei mesi del 2013, il dato per l'anno nel suo complesso è probabile sia notevolmente superiore, indebolendo ulteriormente la capacità di accoglienza del sistema SPRAR». Da ciò, secondo la Corte, derivano «seri dubbi in merito alle capacità attuali del sistema» di accoglienza italiano.

⁴⁰ Per una descrizione dei correttivi introdotti a livello normativo (in particolare dalla legge n. 146 del 2014), A. VITIELLO, *Verso un sistema di protezione internazionale più sostenibile e garantista? Analisi delle principali novità introdotte dalla legge 17 ottobre 2014, n. 146*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2015, in particolare pp. 5 ss.

⁴¹ Cfr. il citato Manuale operativo pubblicato dal Ministero dell'Interno (nota 22).

e) Promuovere, in una prospettiva inter-statuale, forme di collaborazione inter-regionale o inter-statuale non solo come si sta faticosamente ricercando a livello di gestione e redistribuzione dei flussi migratori, ma anche a livello di gestione dei sistemi di accoglienza. Appare significativa in tal senso la *Declaration n. 4/2015 del Congress of Local and Regional Authorities del Council of Europe*⁴², intitolata *The reception of refugees in Europe*, nella quale il Congresso impegna gli enti locali e regionali degli Stati membri del Consiglio d'Europa in particolare a istituire uno *European network of cities of solidarity*, al fine di garantire un coordinamento più effettivo alle singole attività di accoglienza dei rifugiati, ed a condividere *best practices* mediante le associazioni di enti esistenti a livello europeo, quali l'*Intercultural Cities*⁴³, anche mediante l'organizzazione di training sessions nel corso delle quali le realtà locali che abbiano compiuto i progressi più rilevanti in tale ambito possano condividere le proprie esperienze, con il supporto del Congresso.

In conclusione, appare possibile ricavare dal quadro normativo esistente soluzioni in grado di condurre a un mutamento di approccio, che valorizzi competenze e funzioni del livello di governo più vicino alle comunità locali, in linea con le funzioni tradizionalmente assunte. Tuttavia, l'analisi dell'attuazione dello schema normativo dimostra come sia necessario adottare una serie di correttivi istituzionali, organizzativi e finanziari, fondati sul metodo della *multilevel governance*, affinché il "pendolo" dell'accoglienza tenda sempre più verso un approccio di "sistema" piuttosto che di "emergenza"⁴⁴.

⁴² 29esima Sessione, 20-22 ottobre 2015.

⁴³ Cfr. la *Resolution n. 280 (2009) del Congress of Regional and Local Authorities*, 5 marzo 2009.

⁴⁴ Si richiama l'efficace immagine utilizzata da C. MARCHETTI, *Rifugiati e migranti forzati in Italia. Il pendolo tra 'emergenza' e 'sistema'*, in *Revista Interdiscipl. Mobil. Hum.*, n. 43, 2014, pp. 53-70.

ZUSAMMENFASSUNG

Gebietskörperschaften und Schutzsystem: von Aufnahme als Ausnahme zu Integration? Rechtsvergleichende Anmerkungen zu Italien und Österreich

Simone Penasa

Der Beitrag untersucht die Rolle der örtlichen Gebietskörperschaften innerhalb des Schutzsystems für Asylbewerber und Flüchtlinge (SPRAR) vor dem Hintergrund der massiven Ankunftsstufe von Ausländern auf dem italienischen Staatsgebiet. Die kritischen Betrachtungen werden in das rechtliche Gesamtbild des völkerrechtlichen Schutzes eingeordnet und dessen wesentliche Regelungen auf internationaler und europäischer Ebene aufgezeigt und diskutiert.

Das italienische System wird überdies in Bezug auf die dezentral den Regionen und Gemeinden übertragenen Funktionen und Aufgaben in vergleichender Perspektive untersucht. Diese werden den rechtlichen Vorgaben, Aufgaben und Verfahren gegenübergestellt, welche in der österreichischen Rechtsordnung den Gebietskörperschaften obliegen bzw. von letzteren wahrgenommen werden.