

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2019

LA FRONTIERA MOBILE DELL'ACCOGLIENZA PER
RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI IN ITALIA
VENT'ANNI DI POLITICHE, PRATICHE E DINAMICHE DI BILANCIAMENTO DEL
DIRITTO ALLA PROTEZIONE

di Monia Giovannetti

***Abstract:** Il calo degli arrivi in Europa ed in Italia poteva rappresentare un'occasione importante per portare finalmente a regime un sistema di accoglienza ordinario e pubblico, ma il percorso politico, istituzionale e normativo ha subito un arresto con il d.l. 113/2018. L'impianto previsto nella nuova legge impone un cambio di paradigma complessivo, in termini di regole e prospettive, in quanto da approccio che si basava su un sistema (unico) distinto per fasi di accoglienza si passa precipitosamente ad un sistema di accoglienza (binario) distinto in base allo status dei beneficiari. Con il dichiarato intento di voler «superare il diritto di permanenza indistinto» viene ridefinito il sistema di accoglienza nazionale attraverso l'eliminazione della pianificazione per fasi dell'intervento di protezione e operando una scissione tra accoglienza /assistenza e integrazione sociale. Gli interventi di accoglienza integrata volti al supporto di percorsi di inclusione sociale vengono riservati a coloro che hanno un «titolo definitivo a permanere» mentre per coloro «in temporanea attesa della definizione del loro status giuridico (richiedenti asilo e ricorrenti)» sono previsti servizi di prima accoglienza e assistenza. Il sistema SPRAR, ora rinominato Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI), per effetto delle modifiche che ne circoscrivono il campo di azione ad alcune categorie specifiche di soggetti, viene esautorato dal suo ruolo centrale nella filiera dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati, ridimensionato nella propria mission e ridefinito con finalità che portano il SIPROIMI ad assumere la natura di “sistema parallelo di welfare”.*

***Abstract:** The decline in arrivals in Europe and in Italy could have been an important opportunity to have an ordinary and public reception system, but the political, institutional and regulatory path has been stopped with Decree 113/2018. The system envisaged imposes a new approach, in terms of rules and perspectives, since from an approach based on a (unique) system distinguished by reception phases, it passes to a reception system (binary) on the basis of the status of the*

beneficiaries. With the declared intention of «overcoming the indistinct right to stay», the national reception system is redefined by eliminating the planning by stages of the protection intervention and by making a division between reception/assistance and social integration. Integrated reception measures aimed at supporting social inclusion are now only for those who have a permanent title to stay, while for asylum seekers and applicants are provided only first reception and assistance services. The SPRAR system, now renamed the Protection System for holders of international protection and for unaccompanied minors (SIPROIMI), due to its limited scope to some specific categories, is deprived of its central role for asylum seekers and refugees, reduced in its own mission and redefined with goals that lead it to the nature of a "parallel welfare system".

LA FRONTIERA MOBILE DELL'ACCOGLIENZA PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI IN ITALIA VENT'ANNI DI POLITICHE, PRATICHE E DINAMICHE DI BILANCIAMENTO DEL DIRITTO ALLA PROTEZIONE*

di Monia Giovannetti**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La nascita del sistema di accoglienza italiano: dalle esperienze dal basso all'istituzionalizzazione di un Servizio dedicato alla protezione di richiedenti asilo e rifugiati. – 3. Dalla proliferazione di circuiti paralleli alla codificazione di un sistema di accoglienza «plurifasico e multilivello» con lo SPRAR perno centrale della filiera dell'accoglienza. – 3.1. Dalla delineazione del Sistema unico all'adozione di strumenti applicativi, “correttivi” e incentivanti per l'implementazione del d.lgs. 142/2015. – 4. Cambio di paradigma: da un sistema di accoglienza unico distinto per fasi ad un sistema di accoglienza centralizzato e per *status*. – 5. Riflessioni a margine.

Riflettere sull'immigrazione, in fondo, significa interrogare lo Stato, i suoi fondamenti, i suoi meccanismi interni di strutturazione e di funzionamento. Interrogare lo Stato in questo modo, mediante l'immigrazione, significa in ultima analisi “denaturalizzare”, per così dire, ciò che viene considerato “naturale” e “ristoricizzare” lo Stato o ciò che nello Stato sembra colpito da amnesia, cioè significa ricordare le condizioni sociali e storiche della sua genesi. La “naturalizzazione” dello Stato, come la percepiamo in noi stessi, opera come se lo Stato fosse un dato immediato, come se fosse un oggetto dato di per sé, per natura, cioè eterno, affrancato da ogni determinazione esterna, indipendente da ogni considerazione storica, indipendente dalla storia e dalla propria storia, da cui si preferisce separarlo per sempre, anche se non si smette di elaborare e di raccontare questa storia. L'immigrazione – ed è questo il motivo per cui essa disturba – costringe a smascherare lo Stato, a smascherare il modo in cui lo pensiamo e in cui pensa se stesso.

Sayad, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Milano, Raffaello Cortina, 2002.

1. Introduzione

In Italia, così come nella maggior parte dei paesi europei, assistiamo ad una tensione, tra la de-nazionalizzazione dello spazio economico e la ri-nazionalizzazione dei discorsi politici in materia d'immigrazione. Per quanto le frontiere siano definite deboli e le appartenenze stigmatizzanti il dibattito sull'immigrazione è diventato, sempre più

* Il contributo, parzialmente rielaborato e riaggiornato, riprende il commento agli artt. 12 e 12 *bis*, d.l. n. 113/2018, *Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo*, in Aa.Vv., *Il decreto Salvini. Commento al d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. con mod. in legge 1 dicembre 2018, n. 132*, a cura di F. Curi, Pisa, 2019. Si ringrazia la curatrice e l'editore Pacini per averne consentito la pubblicazione in questa *Rivista*.

** Ricercatrice sociale e componente del comitato editoriale della Rivista *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*.

frequentemente, una facile occasione per ri-nazionalizzare la politica¹ e tradurre, in termini politici, il bisogno di collocarsi all'interno di un confine dal quale guardare il mondo.

Le migrazioni rappresentano un perfetto esempio di quello che gli antropologi e i sociologi definiscono un «fatto sociale totale», ed in particolare, le politiche migratorie e i diritti dei migranti svelano, come sostiene Abdelmalek Sayad, ai *naturali cittadini* il funzionamento nascosto delle loro società. Questo processo di «smascheramento» risulta ancor più evidente di fronte alle politiche e pratiche di accoglienza dei rifugiati e richiedenti asilo le quali «specchiano» e rivelano limpidamente i fondamenti, i meccanismi interni di strutturazione e di funzionamento delle nostre istituzioni che ciclicamente, come potrà notarsi nelle pagine che seguiranno, ridefiniscono e circoscrivono le frontiere del diritto alla protezione.

Le previsioni normative contenute nell'art. 12 del d.l. 113/2018, convertito con modifiche dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132 smontano chirurgicamente l'architettura dell'accoglienza costruita faticosamente in vent'anni. Un percorso che si è caratterizzato per i tratti sconnessi e irregolari ma che negli anni aveva portato, attraverso un processo di condivisione tra i diversi livelli di governo, a delineare un articolato sistema di accoglienza che vedeva nello SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) il perno centrale della filiera.

L'impianto previsto nella nuova legge segna una battuta d'arresto in questo percorso (politico, istituzionale e normativo), impone un cambio di paradigma complessivo, in termini di regole e prospettive, in quanto da approccio che si basava su un *sistema (unico) distinto per fasi di accoglienza* si passa precipitosamente ad un *sistema di accoglienza (binario) distinto in base allo status dei beneficiari*.

Le modifiche agli artt. 8 e 9 del d.lgs. n. 142², introdotte dalle lettere *b)*, *c)* del co. 2 dell'art. 12, vanno ad incidere sulla filiera sino ad ora articolata in una fase preliminare di primo soccorso, assistenza e identificazione, seguita da una di «prima accoglienza» assicurata in Centri governativi (art. 9) e/o nelle strutture temporanee autorizzate dal prefetto (art. 11) e da una fase di «seconda accoglienza» disposta nelle strutture del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (art. 14).

Con il dichiarato intento di voler «superare il diritto di permanenza indistinto», viene ridefinito il sistema di accoglienza nazionale attraverso l'eliminazione della pianificazione per fasi dell'intervento di protezione e operando una scissione tra accoglienza/assistenza e

1. F. Oliveri (a cura di), *Le migrazioni nei processi di globalizzazione. Una conversazione con Saskia Sassen*, Jura Gentium, 2008, <https://www.juragentium.org/topics/migrant/it/oliveri.htm>.

2. Il d.lgs. n. 142 del 2015 (c.d. decreto accoglienza) disciplina il sistema di accoglienza nazionale in attuazione delle direttive europee 2013/32/UE e 2013/33/UE.

integrazione sociale. Gli interventi di accoglienza integrata volti al supporto di percorsi di inclusione sociale vengono riservati a coloro che hanno un «titolo definitivo a permanere», mentre per coloro «in temporanea attesa della definizione del loro *status* giuridico (richiedenti asilo e ricorrenti)» sono previsti servizi di prima accoglienza e assistenza ridefiniti dal *Nuovo schema di capitolato* e «rivisitati anche in un'ottica di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica»³. In questa nuova compagine vengono nettamente separati gli ambiti di azione tra i vari livelli di governo e affievoliti gli strumenti di *governance* multilivello finalizzati all'implementazione delle politiche di accoglienza ed integrazione. Gli Enti locali afferenti alla rete territoriale di accoglienza dello SPRAR hanno la responsabilità di accogliere e attivare i percorsi di autonomia e integrazione per i titolari di protezione e minori stranieri non accompagnati, mentre il livello nazionale deve garantire un sistema di servizi di assistenza e prima accoglienza per i richiedenti asilo.

Il sistema SPRAR, ora rinominato Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI), per effetto delle modifiche che ne circoscrivono il campo di azione ad alcune categorie specifiche di soggetti, viene esautorato dal suo ruolo centrale nella filiera dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati, ridimensionato nella propria *mission* e ridefinito con finalità che lo portano ad assumere la natura di «sistema parallelo di welfare», destinato ad occuparsi, oltre che di protetti internazionali, di minori non accompagnati, persone vittime di tratta, di sfruttamento e violenza così come anche di persone interessate da problemi medico-sanitari di varia entità. Un cambiamento talmente rilevante da richiedere una riflessione generale sulla rete d'accoglienza degli Enti locali e sul suo funzionamento, nonché sull'interazione con il sistema dei servizi, le istituzioni pubbliche e il territorio.

Per tale ragione al fine di comprendere la portata della riforma imposta dal d.l. 113/2018 è necessario ripercorrere l'evoluzione del sistema di accoglienza in Italia. La prima parte del presente contributo sarà pertanto dedicata alla ricostruzione, seppur sommaria, del quadro storico nell'ambito del quale andrà necessariamente calata la seconda parte, ovvero quella specificatamente dedicata ad analizzare e commentare il nuovo assetto previsto dall'art. 12 del d.l. 113/2018.

3. Direttiva del Ministro dell'interno del 23.7.2018 sui Servizi di accoglienza per richiedenti asilo.

2. La nascita del sistema di accoglienza italiano: dalle esperienze dal basso all'istituzionalizzazione di un Servizio dedicato alla protezione di richiedenti asilo e rifugiati

Per un lungo periodo il nostro Paese si è configurato come un luogo di “transito” delle persone in cerca di protezione e, a partire dalla legge 39/90 che per la prima volta ha regolato alcuni aspetti relativi all'accoglienza e al riconoscimento dello *status*, si è limitato ad erogare un contributo economico ai soli richiedenti asilo in stato di indigenza⁴ o a prevedere limitate misure istituzionali di prima assistenza in grandi centri situati perlopiù al nord⁵.

In concomitanza con le nuove emergenze legate agli sbarchi sulle coste italiane⁶, a partire dalla metà degli anni '90 si registrano i primi interventi normativi e le prime esperienze di accoglienza che, pur nella loro frammentarietà e disorganicità, pongono le basi per la costruzione del futuro sistema nazionale di accoglienza.

All'apertura dei Centri di prima accoglienza istituiti sulle coste pugliesi⁷, con la funzione di primo intervento garantito solo fino al rilascio del permesso di soggiorno per

4. Tale misura, prevista *ex art.* 1, co. 7 e 8, d.l. n. 416 del 1989, convertito con modificazioni dalla l. n. 39 del 1990 e attuata attraverso il d.m. 237 del 24 luglio 1990, la quale prevedeva un contributo di 25mila lire, successivamente aumentato a 34 mila lire con il d.m. 284/1998, per un periodo massimo di 45 giorni, si è subito dopo rivelata insufficiente, soprattutto a fronte dei lunghi tempi di attesa della risposta in merito alla domanda di riconoscimento dello *status* (sino a 24 mesi) ed è stata successivamente abrogata con la l. n. 189 del 2002. Si veda T. Caponio, *Dal programma nazionale asilo al sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (2001-2004). Bilancio di una esperienza di governo territoriale dei flussi migratori*, CeSPI 2004.

5. Solo poche migliaia di “profughi” vengono ospitati in strutture di accoglienza predisposte per necessità dal Ministero dell'interno o per conto di esso – caserme, alberghi, Centri della Croce rossa italiana ecc., situati per lo più nell'Italia settentrionale – mentre per la stragrande maggioranza non sono previste e predisposte dal Governo forme di accoglienza. Per tale ragione, già a partire dal 1992 in molte città si sviluppano azioni autonome di accoglienza a favore degli sfollati dalle guerre, organizzate nella maggior parte dei casi da associazioni e gruppi di sostegno informali e talvolta supportate dagli Enti locali. Si veda, Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate, *Relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei richiedenti asilo*, 20 dicembre 2017.

6. Il 7 marzo del 1991 arrivarono nel porto di Brindisi, a bordo di navi mercantili e di imbarcazioni di ogni tipo, 27mila migranti albanesi i quali fuggivano dalla crisi economica e politica nella quale versava il Paese. Qualche mese dopo, l'8 agosto 1991 attraccò nel porto di Bari il mercantile “Vlora” partito da Durazzo con ventimila persone a bordo. Sei anni più tardi, nel 1997, si è verificata una seconda ondata migratoria a causa del fallimento della maggior parte delle società finanziarie nazionali che aveva condotto il Paese alla miseria. E poco dopo, la terza ondata migratoria degli albanesi è avvenuta a seguito della guerra del Kosovo (1998-1999), quando lasciarono il loro Paese chiedendo asilo politico come cittadini kosovari. Si veda K. Barjaba, Z. Dervishi, L. Perrone, *L'emigrazione albanese: spazi, tempi e cause*, in «Studi Emigrazione», XXIX (1992), n. 107, p. 525; O. Mehilla, *L'immigrazione albanese in Italia. Profili sociologici e politiche di controllo*, 2010, www.altrodiritto.unifi.it/rivista/2010/mehillaj/index.htm.

7. Con il decreto-legge n. 451 del 1995 convertito nella legge n. 563 del 1995 (la cosiddetta “legge Puglia”), nel 1995, vengono istituiti sulle coste pugliesi 3 Centri di prima accoglienza per le «persone prive di qualsiasi mezzo di sostentamento ed in attesa di identificazione o espulsione». Tali strutture svolgevano quindi una funzione di primo intervento, garantito solo fino al rilascio del permesso di soggiorno per richiesta d'asilo. Mentre la legge n. 40 del 1998 (c.d. legge Turco-Napolitano), la quale per la prima volta, prevede Centri di accoglienza per stranieri presenti regolarmente in Italia, all'articolo 40 in particolare aveva definito la possibilità che le Regioni, in collaborazione con le

richiesta d'asilo, sono seguite diverse esperienze territoriali realizzate dal privato sociale e dalle amministrazioni locali, le quali si pongono l'obiettivo di garantire un sistema di servizi non limitato all'accoglienza di base, ma comprendente anche l'orientamento legale e il sostegno sociale per tutta la durata dell'*iter* della procedura di asilo. Queste esperienze, partite dal basso e frutto della sinergia tra enti/organizzazioni del terzo settore e i Comuni⁸, rispondono alla carenza sul territorio nazionale di un sistema di accoglienza a favore dei migranti forzati e portano alla sperimentazione di una prima rete di accoglienza diffusa sul territorio nazionale. Dal progetto Azione Comune⁹, nato con l'obiettivo di affrontare l'emergenza kosovara (poi esteso anche ad altre provenienze) attraverso la creazione di una vera e propria rete di servizi territoriali di accoglienza per i richiedenti asilo, volti non solo a garantire il vitto e alloggio ma destinati ad informare, orientare e accompagnare le persone verso una propria autonomia, si giunge nel 2000 all'istituzione del Piano Nazionale Asilo (PNA). Il Protocollo di Intesa tra il Ministero dell'interno, Anci e UNHCR ha definito un sistema di accoglienza a carattere pubblico, con il coinvolgimento a livello centrale del Ministero e, sul piano locale, con un ruolo diretto dei Comuni. Coerentemente ai contenuti della decisione del Consiglio dell'Unione europea n. 596 del 28 settembre 2000, i tre obiettivi principali del PNA riguardavano: a) la costituzione di una rete diffusa di servizi di accoglienza per richiedenti asilo, persone con permesso di soggiorno per motivi umanitari o per protezione temporanea e rifugiati; b) la promozione di misure specifiche dirette a favorire l'integrazione sociale di rifugiati riconosciuti e di beneficiari di protezione umanitaria; c) la predisposizione di percorsi di rimpatrio volontario e reinserimento nei paesi d'origine a cura della Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). Se Azione Comune ha rappresentato un primo tentativo di creare un sistema integrato di accoglienza a favore di rifugiati e richiedenti asilo basato su una

Province, i Comuni, le associazioni e le organizzazioni di volontariato, allestissero strutture ricettive in grado di ospitare stranieri regolarmente soggiornanti «*che versino temporaneamente in situazioni di disagio e siano impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze*». Di conseguenza, in tali Centri potevano essere accolti, seppur non espressamente citati, anche i richiedenti asilo, rifugiati e le persone titolari di altre forme di protezione.

8. Per la prima volta l'art. 40 del Testo unico sull'immigrazione ha previsto che le Regioni, in collaborazione con le Province, i Comuni, le associazioni e le organizzazioni di volontariato, allestiscano strutture ricettive in grado di ospitare stranieri regolarmente soggiornanti «*che versino temporaneamente in situazioni di disagio e siano impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze*». Di conseguenza, anche i richiedenti asilo, rifugiati e le persone titolari di altre forme di protezione, seppur non espressamente citati, potevano essere accolti in tali Centri.

9. Progetto avviato operativamente il 12 luglio 1999 da un *network* di associazioni, con il sostegno della Commissione europea e del Ministero dell'interno, e realizzato sul territorio di trentuno Comuni distribuiti in dieci Regioni italiane, con il compito di predisporre l'accoglienza materiale corredata di servizi di assistenza legale, accompagnamento nella procedura dell'asilo e inserimento sociale. Per la prima volta, Azione Comune ha cercato di stabilire criteri di accesso a "servizi trasversali", sia all'interno dei Centri di accoglienza che al di fuori, e standard di qualità condivisi da tutti i soggetti aderenti al progetto. Si veda Azione Comune 2000, *Rapporto finale*, 2001, consultabile su web: <http://web.tiscali.it/no-redirect-tiscali/azione-comune/>.

rete di attori che agiscono in modo coordinato sul territorio nazionale, con il Piano Nazionale Asilo si formalizza il coinvolgimento e l'assunzione di responsabilità istituzionale di tre livelli di governo (internazionale, nazionale e locale), impegnati a creare un sistema di accoglienza il più possibile integrato e diffuso sul territorio.

Da questa innovativa esperienza sul piano politico, amministrativo e culturale, con l'art. 32 della l. n. 189 del 2002 si approda alla formale istituzionalizzazione di un sistema di accoglienza a livello nazionale, attraverso la trasformazione del PNA nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) e il passaggio da risorse straordinarie (otto per mille e Fondo europeo per i rifugiati) ad un finanziamento strutturale, ovvero il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA). Il nuovo sistema è attuato mediante l'istituzione presso il Ministero dell'Interno di un Servizio centrale affidato all'ANCI ed è gestito dagli Enti locali attraverso il contributo finanziario per le politiche ed i servizi dell'asilo elargito dallo Stato. Con l'art. 1-*sexies*, co. 5, si dispone che il Servizio centrale debba provvedere ad una serie di compiti, tra cui il monitoraggio della presenza sul territorio di richiedenti asilo e rifugiati, la creazione di una banca dati degli interventi, l'assistenza tecnica agli Enti locali e la promozione ed attuazione dei programmi di rimpatrio attraverso l'OIM in collaborazione con il Ministero degli affari esteri.

Con l'art. 32 della l. n. 189 del 2002 si rivisita piuttosto radicalmente la legge Martelli, abrogandone il precedente sistema di contribuzione a favore dei rifugiati a carico delle prefetture¹⁰ e prevedendovi un nuovo sistema "ibrido" di accoglienza e trattenimento, realizzato attraverso:

- l'istituzione dei Centri di identificazione (CDI), nei quali si contempla il "trattenimento" facoltativo e strettamente limitato al periodo necessario alla definizione delle autorizzazioni alla permanenza nel territorio dello Stato (per un periodo comunque non superiore a venti giorni)¹¹;

- la creazione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), nel quale garantire oltre all'accoglienza un percorso di inclusione sociale a richiedenti, titolari ed umanitari¹².

10. Previsto dal co. 7 dell'art. 1, l. n. 39 del 1990.

11. Disciplinati con d.p.r. n. 303 del 2004 (Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello *status* di rifugiato), tali Centri sono stati aperti nella maggior parte dei casi in prossimità delle Commissioni territoriali per richiedenti asilo. In base al co. 1-*bis* della l. n. 39 del 1990, il richiedente asilo poteva esservi trattenuto per il tempo strettamente necessario alla definizione delle autorizzazioni alla permanenza nel territorio dello Stato: a) per verificare o determinare la sua nazionalità o identità, qualora egli non sia in possesso dei documenti di viaggio o d'identità, oppure abbia, al suo arrivo nello Stato, presentato documenti risultati falsi; b) per verificare gli elementi su cui si basa la domanda di asilo, qualora tali elementi non siano immediatamente disponibili; c) in dipendenza del procedimento concernente il riconoscimento del diritto ad essere ammesso nel territorio dello Stato. L'art. 3 del d.p.r. n. 303 del 2004 stabiliva che non poteva essere trattenuto per un periodo superiore a venti giorni.

12. Vedi i co. 1-*sexies* ed 1-*septies* dell'art. 1, legge 39/90.

Con riferimento al nuovo sistema di protezione, la normativa stabilisce che gli Enti locali provvedono all'istituzione di servizi finalizzati all'accoglienza in favore di:

1. *rifugiati* (in seguito al recepimento della normativa europea, intesi come titolari di titolari di protezione internazionale, ovvero di *status* di rifugiato o protezione sussidiaria);

2. *richiedenti asilo privi di mezzi di sussistenza* (compresi coloro che, inizialmente "trattenuti" nei Centri di identificazione, escono dalla struttura);

3. *destinatari di altre forme di protezione umanitaria* (protetti temporanei *ex art. 20*, nonché i titolari di permesso di soggiorno *ex art. 5, co. 6 TU* immigrazione).

L'art. 1-*sexies* della l. n. 39 del 1990 sancisce un passaggio importante in tema di accoglienza, in quanto il sistema si pone in continuità con le esperienze precedentemente sperimentate di accoglienza locale e diffusa, mirando alla costituzione di una rete capillare di progetti sostenuti dal Fondo appositamente istituito e gestiti a livello territoriale, volti alla realizzazione di interventi non solo di prima accoglienza ma altresì di inserimento socio-economico del richiedente, del titolare di protezione internazionale e umanitaria¹³. I progetti devono essere predisposti dagli Enti locali in conformità alle linee guida contenute in un decreto emanato dal Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata Stato-città ed autonomie locali e Stato-Regioni, nel quale vengono stabilite anche le modalità di presentazione delle domande e di valutazione delle stesse.

Con il decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140 (che recepisce la Direttiva europea sugli *standard* minimi di accoglienza n. 2003/9/CE del 27 gennaio 2003), vengono poi specificatamente dettagliati i ruoli dei vari attori operanti a livello nazionale nella gestione del fenomeno e regolate sia le procedure per l'accesso alle strutture che le condizioni materiali di accoglienza, effettuando una distinzione tra categorie ordinarie e vulnerabili (minori, disabili, anziani, vittime di torture, stupri o altre forme di grave violenza psicologica, fisica o sessuale, donne in gravidanza, genitori singoli con figli minori)¹⁴. La prefettura valuta l'insufficienza dei mezzi di sussistenza e verificata la disponibilità di posti all'interno del Sistema di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati fa seguire l'invio del richiedente, mentre nel caso di indisponibilità di posti il richiedente verrà inviato presso i Centri di identificazione (CID) o strutture adibite all'accoglienza (art. 6, co. 3,

13. E. Ghizzi Gola, *Il quadro normativo del sistema di accoglienza dei richiedenti e titolari protezione internazionale*, in ADIR - L'altro diritto, 2015, in <http://www.adir.unifi.it/rivista/2015/ghizzi/cap1.htm>.

14. A tal proposito il decreto prevede l'obbligo – riferito sia ai Centri di identificazione che alle strutture del Sistema di protezione – di approntare servizi specificamente rivolti ai più vulnerabili, in base alle specifiche esigenze che presentano. In particolare all'articolo 8 si prevede l'allestimento nelle strutture dello SPRAR di servizi specificamente rivolti ai minori stranieri non accompagnati e categorie bisognose di particolari attenzioni. Si veda Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate, *Relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei richiedenti asilo*, 20 dicembre 2017.

d.lgs. 140/2004)¹⁵. Nel caso in cui anche tali Centri o strutture avessero a loro volta esaurito la capacità ricettiva, al richiedente indigente è corrisposto un contributo di prima necessità (come previsto ai sensi dell'art. 1-*sexies* co. 3, lett. c) del d.l. n. 416/89), la cui erogazione è limitata al tempo strettamente necessario ad acquisire la disponibilità presso un Centro di accoglienza (art. 6, co. 7 d.lgs. 140/2005).

In attuazione delle Direttive europee sulle procedure, il decreto legislativo n. 25 del 2008 interviene anche in tema di trattenimento del richiedente asilo e va ad incidere sull'intero impianto nazionale dell'accoglienza, così come definito dalla legge n. 189 del 2002. In particolare, i Centri di identificazione vengono sostituiti con i Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA), che si presentano non più come luoghi di trattenimento bensì come strutture di accoglienza. I casi per cui nel decreto si parla di «accoglienza nei CARA» sono infatti gli stessi rispetto ai quali precedentemente si parlava di «trattenimento nei CID» e le medesime strutture in cui sorgono i CARA coincidono con i precedenti CID. Nei CARA sono inviati e ospitati, per un periodo variabile di 20 o 35 giorni, gli stranieri richiedenti asilo privi di documenti di riconoscimento o che si sono sottratti al controllo di frontiera, per consentire la loro identificazione o la definizione della procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato¹⁶.

In tal modo, allo SPRAR definito come sistema di accoglienza sia per richiedenti asilo che per rifugiati, tra il 2002 e il 2008 si affiancano i CDI «Centri di identificazione», ridefiniti poi in CARA «Centri di accoglienza per richiedenti asilo», nonché i CDA aperti nel corso degli anni novanta e i CPSA istituiti nel 2006¹⁷, quali Centri governativi cui le norme assegnano un compito «temporaneo e residuale» nella filiera dell'accoglienza, ma che in termini di capienza superano di fatto i posti del Sistema istituzionalmente dedicato all'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati previsto dalla legge 189/2002. Questa discrasia è indubbiamente frutto, da una parte, della lunga attesa della concreta implementazione dello SPRAR, in ragione della pubblicazione dei regolamenti di attuazione della legge n. 189 del 2002 che è avvenuta solo nel 2005. Tali regolamenti avrebbero consentito di mettere a regime il sistema di accoglienza attraverso l'iscrizione nella legge di bilancio dello Stato di un capitolo di spesa dedicato e l'emanazione del primo bando pubblico per l'accesso al FNPSA. Dall'altra parte, ciò che indubbiamente ha influito

15. Strutture allestite ai sensi del d.l. 30.10.1995, n. 451, convertito dalla l. 29.12.1995, n. 563. A tal proposito, si veda anche la Circolare del Ministero dell'interno del 17 ottobre 2005.

16. Art. 20, d.lgs 25/2008.

17. I Centri di primo soccorso e accoglienza sono stati istituiti con il decreto interministeriale per dare una prima temporanea assistenza ai migranti intercettati e soccorsi in mare, prima di inviarli presso gli altri Centri. Nonostante il decreto non indicasse le modalità effettive di permanenza, normalmente le tempistiche erano piuttosto brevi e il trattenimento in media di 48 ore.

sulla creazione di diversi sotto-sistemi di accoglienza sono stati altresì l'approccio disorganico ed emergenziale e l'assenza di norme specifiche che disciplinassero le fattispecie e le modalità di accoglienza nei Centri governativi, in particolare nei CDA e CPSA¹⁸.

Nella prassi si crea una problematica sovrapposizione tra CDA e CARA, in cui la gestione non sistematica dei percorsi di accoglienza porta ad una situazione promiscua che rende difficile distinguere tra coloro che vengono condotti in questi Centri in attesa dell'identificazione e della adozione dei relativi provvedimenti amministrativi e coloro che hanno presentato istanza di asilo ed hanno usufruito della relativa accoglienza in questi luoghi ai sensi del d.lgs. 140/05, ovvero per indisponibilità di posti all'interno dello SPRAR. Inoltre, alcune di queste strutture svolgono una duplice o triplice funzione: prima accoglienza, accoglienza per i richiedenti asilo e/o trattenimento.

3. Dalla proliferazione di circuiti paralleli alla codificazione di un sistema di accoglienza “plurifasico e multilivello” con lo SPRAR perno centrale della filiera dell'accoglienza

La frammentarietà e l'indeterminatezza del sistema di accoglienza destinato ai migranti forzati si acutizza e si complica ulteriormente tra il 2008 e il 2014. L'incremento degli sbarchi e delle domande di protezione internazionale, la gestione dell'accoglienza con provvedimenti di natura emergenziale, il potenziamento e conseguente ampliamento dei posti nei Centri governativi, portano ad una gestione “straordinaria” degli interventi che, come prima ricaduta sulle politiche di accoglienza, determina la proliferazione di circuiti paralleli e l'articolazione in strutture diverse a seconda dei soggetti ospitati o dei servizi offerti. A partire dal 2008, con l'arrivo di circa 37.000 persone via mare, il Governo italiano decreta lo stato di emergenza¹⁹ e il Ministero dell'interno destina risorse straordinarie per potenziare la capacità ricettiva dei Centri governativi, i quali accanto al ruolo proprio di strutture di accoglienza di breve termine, volte all'espletamento di determinate procedure al momento dello sbarco, si trovano a svolgere anche il ruolo straordinario di strutture chiamate a garantire una «prima accoglienza», tuttavia con standard nettamente inferiori a quelli previsti dal sistema ordinario (linee guida SPRAR) e nei quali risulta impossibile garantire la messa in atto di percorsi individualizzati²⁰.

18. ASGI, CESPI, Caritas italiana (a cura di), *Il diritto alla protezione: studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, 2011.

19. Con d.p.c.m. del 14 febbraio 2008, lo stato di emergenza viene inizialmente limitato alle Regioni della Sicilia, Calabria e Puglia, poi successivamente esteso a tutto il territorio nazionale.

20. Per una analisi puntuale si veda ASGI, CESPI, Caritas italiana (a cura di), *Il diritto alla protezione*, op.cit. *supra*.

Nel 2011, per fronteggiare la cosiddetta «Emergenza nord Africa» (ovvero l'arrivo in particolare di persone dalla Tunisia prima e dalla Libia poi)²¹, il Governo decide ancora una volta di avvalersi dei poteri di ordinanza straordinaria del Consiglio dei Ministri, dichiarando con il d.p.c.m del 12 febbraio 2011 lo «stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale» al fine di attivare risorse finanziarie per fronteggiare la situazione e affidando il coordinamento del programma di accoglienza al Dipartimento nazionale della Protezione civile. Il Piano adottato aveva l'obiettivo di assicurare la prima accoglienza dei migranti, garantirne l'equa distribuzione sul territorio italiano e provvedere alla loro assistenza nei territori regionali avvalendosi di soggetti attuatori, individuati dai Presidenti delle Regioni, ai quali viene conferita la responsabilità di individuare siti e strutture da dedicare all'accoglienza e il compito di gestire gli interventi necessari.

Come risulta evidente, anche in questa occasione non è stato elaborato un «piano» volto al rafforzamento del sistema ordinario di protezione ma, al contrario, l'esigenza di tamponare la contingenza attraverso l'attivazione di posti straordinari su tutto il territorio nazionale ha promosso l'implementazione di un sistema emergenziale parallelo. Ai grandi Centri governativi e al circuito ordinario dei posti messi a disposizione dalla rete SPRAR si affiancano, infatti, strutture di accoglienza straordinarie dalla natura spuria ed eterogenea e dove gli standard dei servizi garantiti ai richiedenti asilo e rifugiati risultano estremamente disomogenei²².

A partire dalle riflessioni su queste criticità e sul processo di «snaturamento» subito dal fragile sistema di accoglienza italiano²³, a luglio 2013 viene adottato in sede di Conferenza unificata il «Documento di indirizzo per il passaggio alla gestione ordinaria dei flussi migratori non programmati»²⁴ nel quale si sostiene prioritario affrontare la *cronicizzazione dei Sistemi paralleli* e abbandonare l'approccio che porta a gestire *l'accoglienza nell'emergenza*. Da tutti i livelli di governo, dal nazionale al locale, viene

21. Nel corso dei primi 6 mesi del 2011 sono giunte sulle coste italiane circa 26.000 persone dalla Libia e altrettante 25.000 provenienti dalla Tunisia. Si veda M. Giovannetti (a cura di), *L'infinita emergenza*, Cittalia, 2013, 11, https://www.cittalia.it/images/Emergenza_infinita_compressPdf.pdf.

22. Si veda M. Giovannetti (a cura di), op. cit. *supra*, pp. 236-237.

23. Sono molteplici e complessi gli aspetti che inducono a definire il 2011 come l'anno di radicale cambiamento dell'accoglienza. A partire dalla competenza per le misure di accoglienza straordinarie riconosciuta in capo al Dipartimento nazionale di protezione civile; l'avvio di un «piano nazionale per l'accoglienza», attuatosi in maniera parallela agli interventi dello SPRAR e alle misure di primo intervento dei Centri governativi (CDA e CARA); il coinvolgimento diretto delle Regioni; l'affacciarsi sulla scena dell'accoglienza di enti e soggetti senza specifici background nel campo; la nascita di nuove dinamiche di collaborazione, a livello nazionale come su piano locale; il dibattito aperto sul concetto di «emergenza». Si veda M. Giovannetti (a cura di), op. cit. *supra*, p. 13.

24. Con questa Intesa, adottata ai sensi dell'art. 8, co. 6, l. 131/2003, si intendeva dare continuità e piena applicazione agli impegni assunti precedentemente con il Documento congiunto Regioni/UPI/ANCI del 25 luglio 2012 e con il «Documento di indirizzo per il superamento dell'emergenza nord Africa» su cui era stata sancita l'Intesa in sede di Conferenza unificata il 26 settembre 2012.

condiviso l'obiettivo di uniformare i Sistemi di accoglienza per ricondurli al modello del sistema di accoglienza SPRAR e rendere permanenti gli strumenti di *governance* interistituzionali volti al coordinamento territoriale (il Tavolo di coordinamento nazionale) e i «Tavoli di coordinamento regionali» sperimentati nell'ambito della «Emergenza nord Africa»).

Questo documento getta le basi per l'intesa tra Governo, Regioni ed Enti locali che un anno dopo porta a formalizzare il sistema di coordinamento quale metodo ordinario di gestione dei flussi di ingresso e a definire, per la prima volta, le varie fasi in cui deve strutturarsi l'accoglienza dei migranti/ricipienti asilo sul territorio nazionale (soccorso e prima assistenza, prima accoglienza e qualificazione, seconda accoglienza e integrazione)²⁵. Infatti, nel corso del 2014 con ancora gli «strascichi» dell'Emergenza Nord Africa (ENA) da gestire sui territori, la situazione era nuovamente precipitata nell'accoglienza emergenziale attraverso l'attivazione di Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) reperiti sul territorio tra le associazioni ma anche e soprattutto tra i privati (società, albergatori ecc.). I Centri di accoglienza governativi erano risultati insufficienti ad affrontare i massicci flussi di migranti in arrivo (170.000 persone nel 2014) e il Sistema nazionale di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) aveva visto velocemente esaurire la sua disponibilità nonostante, nel corso dell'anno, il suo allargamento avesse portato a raddoppiarne il numero di posti (da 10.381 a 21.613).

Le istituzioni coinvolte, a fronte di questa situazione, convergono sulla necessità di abbandonare la strategia emergenziale fino ad allora adottata e riportare a una *governance* di sistema il tema dell'accoglienza costruendo un sistema unico riconducibile al modello SPRAR. Nell'Intesa raggiunta in Conferenza unificata il 10 luglio 2014 viene adottato il «Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati» e concordata l'istituzione del Tavolo nazionale di coordinamento²⁶. Per la prima volta viene delineato il sistema «plurifasico e multilivello» attraverso il quale riorganizzare e ricondurre ad una gestione ordinaria e programmabile gli interventi di accoglienza a livello nazionale, sia per gli adulti che per tutti i minori stranieri non accompagnati.

Il d.lgs. 142/2015, recependo le Direttive europee 2013/32/Ue e 2013/33/Ue, prosegue il percorso di consolidamento della nuova disciplina dell'accoglienza tracciando, secondo quanto già previsto nell'Accordo, un sistema articolato in più fasi:

25. F. Biondi Dal Monte, *La disciplina del diritto d'asilo tra accoglienza ed emergenza. Il quadro italiano*, in J. Woelk, F. Guella, G. Pelacani (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'«emergenza immigrazione»*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016.

26. Decreto del Ministro dell'interno del 17 ottobre 2014 che ha disciplinato funzione e composizione del Tavolo di coordinamento nazionale e dei Tavoli di coordinamento regionali.

- una fase preliminare di soccorso, prima assistenza e identificazione, che si svolge in Centri governativi in corrispondenza dei luoghi maggiormente interessati da sbarchi massicci (art. 8, d.lgs. 142/2015);

- una fase di prima accoglienza assicurata in Centri governativi di prima accoglienza per richiedenti asilo istituiti con decreto del Ministro dell'interno, per il tempo necessario all'espletamento delle operazioni di identificazione (ove non completate precedentemente), alla verbalizzazione della domanda e all'avvio della procedura di esame della stessa, nonché all'accertamento delle condizioni di salute del migrante (art. 9, d.lgs. 142/2015);

- una fase di seconda accoglienza in una delle strutture operanti nell'ambito del sistema SPRAR predisposto dagli Enti locali (ove lo straniero permane per tutta la durata del procedimento di esame della domanda di protezione e, in caso di ricorso giurisdizionale, fintanto che è autorizzata la sua permanenza sul territorio italiano) (art. 14, d.lgs. 142/2015).

Viene previsto, inoltre che, qualora sia temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture di prima o di seconda accoglienza, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, siano apprestate dal prefetto misure straordinarie di accoglienza, in strutture temporanee denominate CAS, «limitatamente al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture di prima o seconda accoglienza» (art. 11, d.lgs. 142/2015).

All'art. 17 vengono, inoltre, indicati i servizi che devono essere attivati presso le strutture di prima accoglienza e nello SPRAR appositamente dedicati alle persone vulnerabili definite dalla Direttiva c.d. qualifiche (minori, disabili, anziani, vittime di torture, stupri o altre forme di grave violenza psicologica, fisica o sessuale, donne in gravidanza, genitori singoli con figli minori, vittime di mutilazioni genitali). In particolare, come già previsto a seguito dell'adozione del d.lgs. 140/2005, nell'ambito del sistema di accoglienza territoriale (*ex* art. 14) sono attivati servizi speciali di accoglienza per i richiedenti portatori di esigenze particolari.

Infine, prima l'Intesa e il d.lgs. 142/2015 poi, prevedono per i minori stranieri non accompagnati (sia richiedenti asilo che non) uno specifico percorso di accoglienza in strutture governative ad alta specializzazione in fase di primo rintraccio e poi il successivo trasferimento in strutture di secondo livello di accoglienza nell'ambito dello SPRAR (artt. 18 e 19, d.lgs. 142/2015).

3.1. Dalla delimitazione del sistema unico all'adozione di strumenti applicativi, "correttivi" e incentivanti per l'implementazione del d.lgs. 142/2015

Il d.lgs. 142/2015, il quale codifica le fasi di accoglienza del sistema per richiedenti protezione internazionale e allo stesso tempo riconosce, che il sistema stesso, si basa sulla

leale collaborazione tra i livelli di governo, diviene lo strumento al quale si incardinano gli interventi intrapresi nel corso del triennio successivo per affrontare la sfida di una messa a regime definitiva del sistema. Un percorso impervio, caratterizzato dall'impegno costante ad affrontare i numeri più consistenti di arrivi e domande di protezione internazionale presentate nel nostro Paese²⁷ e che ha richiesto, sin da subito, l'adozione di strumenti applicativi, "correttivi" e incentivanti²⁸ per favorire l'implementazione concreta del disegno configurato nel decreto legislativo.

Innanzitutto, per uscire dalla logica emergenziale, rappresentata dalla molteplice presenza di Centri straordinari di accoglienza, i quali avrebbero dovuto costituire solo una presenza minoritaria all'interno del sistema ma che contemplan la presenza di quasi il 70% degli accolti, si procede verso l'obiettivo dichiarato dell'*accoglienza diffusa* attraverso il progressivo ampliamento della rete degli Enti locali titolari di progetti di accoglienza nell'ambito della rete SPRAR e cercando di assicurare l'equa distribuzione dei migranti su tutto il territorio nazionale. Con il *decreto del Ministero degli Interni del 10 agosto 2016*²⁹, viene conferita maggiore stabilità ai servizi di accoglienza già avviati e si semplificano le regole e le procedure di adesione allo SPRAR da parte di nuovi Enti locali³⁰, mentre l'adozione, a ottobre 2016, del *Piano di riparto nazionale di richiedenti*

27. Il numero dei migranti, dopo il picco del 2011 in coincidenza con l'emergenza nord Africa (62.692), conosce una flessione nel 2012 (13.267) ed un lieve aumento nel 2013 (42.925), per poi crescere in misura esponenziale nel quadriennio successivo. Nel 2014 gli arrivi dei migranti via mare raggiungono, il numero di 170.100, quasi quadruplo rispetto a quello dell'anno precedente per poi toccare, dopo una lieve contrazione nel 2015 (153.842), il nuovo *record* di 181.486 nel 2016, (il valore più alto raggiunto nel nostro Paese nell'ultimo ventennio) e quasi 120.000 le persone arrivate via mare nel 2017. Dalle 17.352 domande del 2012 e 26.620 del 2013, si passa a numeri decisamente più elevati nel 2014, pari a 63.456 e nel 2015, pari a 83.970. Il netto incremento si verifica però, in coincidenza con il deciso aumento degli arrivi del 2016, con 123.600 domande (+47,20% rispetto all'anno precedente), con andamento crescente confermato nell'anno successivo con 130.119 istanze presentate. Si veda M. Giovannetti, *Riconosciuti e "diniegati": dietro i numeri le persone*, in *Questione Giustizia* 2/2018.

28. Per incentivare l'adesione volontaria degli Enti locali allo SPRAR e sostenere i Comuni interessati dall'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati si ricorda il decreto-legge n. 193/2016, recante «Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili», il quale all'art 12 prevede specifiche misure finanziarie in favore dei Comuni che accolgano immigrati, stabilendo l'erogazione ai Comuni di 500 euro all'anno per ogni accolto non vincolato a specifica destinazione (comunque nei limiti della disponibilità del fondo). Con legge n. 123/2017, all'art. 16, co. 4 e 5, le disposizioni previste dal decreto legge 193/2016 sono state prorogate anche all'anno 2017 e per ogni richiedente protezione accolto nei Centri del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Le somme sono state incrementate fino al limite massimo di 700 euro. La legge ha anche previsto una deroga al blocco del *turn-over* per il personale dei servizi collegati alla gestione dei progetti SPRAR.

29. Il decreto sulle «Modalità di accesso da parte degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario», ha introdotto un accreditamento permanente e l'abolizione dei termini di presentazione delle proposte progettuali. Con lo stesso decreto vi è stata l'approvazione delle linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), G.U. Serie generale n. 200 del 27 agosto 2016.

30. Le domande di contributo possono dunque essere presentate in ogni momento utilizzando un'apposita piattaforma online (<https://fnasilo.dlci.interno.it/sprar>) e sono oggetto di valutazione da parte di una Commissione

asilo e rifugiati, elaborato di concerto da Ministero dell'interno e ANCI, mira ad una distribuzione più equilibrata e sostenibile dei migranti, anche all'interno delle singole Regioni, prevedendo la proporzionalità tra migranti in accoglienza e popolazione residente nel Comune. Collegata all'implementazione del Piano, l'11 ottobre 2016, viene emessa dal Ministro dell'interno la circolare relativa alle «Regole per l'avvio di un sistema di ripartizione graduale e sostenibile dei richiedenti asilo e rifugiati sul territorio nazionale attraverso lo SPRAR», con la quale si introduce la *clausola di salvaguardia*, che rende esenti dall'attivazione di «ulteriori forme di accoglienza» quei Comuni che appartengono alla rete del Sistema o che hanno manifestato la volontà di aderirvi. La circolare specifica che la clausola di salvaguardia deve applicarsi nella misura in cui il numero di posti SPRAR soddisfi la quota di posti assegnata (a ciascun Comune) dal Piano nazionale. Il fine ultimo è la graduale riduzione dei CAS ovvero la loro riconduzione, ove possibile, a strutture della rete SPRAR stessa, fino al raggiungimento della quota di posti³¹.

Tale strategia ha permesso, seppur gradualmente, di ampliare nel giro di un anno e mezzo la platea dei Comuni interessati dalla presenza di strutture di accoglienza di oltre 700 unità: 2.722 Comuni (il 34% rispetto al totale dei Comuni italiani) ad ottobre 2016, 3.424 Comuni (il 43%) a marzo 2018. In molti casi si è trattato di trasformazioni di strutture da CAS in SPRAR. Come il processo di diffusione dell'accoglienza si sia avviato in alcuni territori e in altri ampliato con maggiore capillarità grazie alla predisposizione degli strumenti appena descritti e al lavoro sinergico tra autorità centrali e locali, è stato puntualmente descritto anche nella relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza presentata alla Camera dei Deputati ad agosto 2018 dal Ministro dell'interno. In particolare nella relazione si riconosce che «l'accoglienza diffusa» sia «un modello che risponde all'esigenza di superare i Centri di grandi dimensioni, nella consapevolezza che le concentrazioni di migranti, accolti in un'unica grande struttura, rendono difficile la gestione del Centro con effetti negativi sia sull'efficienza dei servizi forniti ai migranti, sia sulle collettività locali, sia infine per l'eventuale rischio di attirare interessi economici degli ambienti criminali. La più equa distribuzione dei migranti sul territorio, unitamente alla

istituita presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. Il Ministero dell'interno eroga fino al 95% delle risorse economiche necessarie per la realizzazione delle misure di accoglienza mentre l'Ente locale partecipa con il 5% di cofinanziamento.

31. L'adozione di questa direttiva, in sintesi, prova a dare corpo e sostanza a quella scelta di fondo, già espressa nell'intesa del luglio 2014, volta a favorire la stabilizzazione dello SPRAR come sistema unico di accoglienza. Così come, seppur la distribuzione regionale abbia ormai raggiunto un sostanziale punto di equilibrio il tema centrale, che ancora rimane tutto da risolvere, è quello della concentrazione in alcune realtà locali e la necessità di garantire sempre la concertazione territoriale in fase di collocamento sui territori dei Comuni quale passaggio determinante per la tenuta complessiva dell'intero sistema. A tal proposito si veda inoltre la Circolare del Ministero dell'interno di agosto 2017 con la quale il Ministero ha fornito alle prefetture le disposizioni operative per la conversione dei posti disponibili nei CAS in posti SPRAR.

riduzione del numero degli arrivi, ha fatto registrare, nel 2017, un alleggerimento dei Centri di maggiori dimensioni a vantaggio di una gestione degli stessi in armonia con la finalità del Piano»³². Pertanto, come chiaramente sottolineato nella relazione, i grandi Centri di accoglienza in Italia sono «luoghi difficili da gestire e da vivere», producono «effetti negativi oltre che nell’impatto con le collettività locali anche sull’efficienza dei servizi forniti ai migranti», e per questo si ritiene necessario un loro “alleggerimento progressivo” puntando sulle «progettualità SPRAR», autentico «ponte necessario all’inclusione e punto di riferimento per le reti territoriali di sostegno», garanzia di «processi più solidi e più facili di integrazione»³³.

4. Cambio di paradigma: da un sistema di accoglienza unico distinto per fasi ad un sistema di accoglienza centralizzato e per *status*

La ricostruzione del percorso politico, istituzionale e normativo realizzato negli ultimi anni evidenzia l’impegno a voler abbandonare l’approccio emergenziale all’accoglienza e quello di voler optare per una gestione orientata ad una accoglienza ordinaria, programmata e integrata, garantita attraverso l’effettiva realizzazione delle “declinazioni” dell’accoglienza enunciate a livello normativo³⁴. Infatti, l’attivazione diffusa di Centri straordinari sul territorio nazionale e l’insufficiente ampliamento della rete dei Comuni aderenti hanno spesso posto lo SPRAR in coda al Sistema emergenziale³⁵.

32. Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza predisposto al fine di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all’eccezionale afflusso di stranieri nel territorio nazionale (anno 2017) presentata dal Ministro dell’interno Matteo Salvini alla Camera dei Deputati, 14 agosto 2018. Anche nella *Relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei richiedenti asilo* della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate, del 20 dicembre 2017, viene richiamata l’importanza dell’accoglienza diffusa.

33. D. Facchini, “*I grandi centri di accoglienza vanno superati*”. Anzi no. *Se Salvini contraddice se stesso*, *Altreconomie*, 26 Ottobre 2018, <https://altreconomia.it/decreto-salvini-cas/>.

34. S. Penasa, *L’accoglienza dei richiedenti asilo: sistema unico o mondi paralleli?*, in questa *Rivista*, n. 1.2017.

35. Da tempo in dottrina e non solo si dibatte sull’opportunità di incidere sull’autonomia decisionale degli Enti locali qualificando come obbligatoria, e non più volontaria, l’adesione al sistema SPRAR. Questa scelta, secondo i sostenitori di questa tesi, garantirebbe una copertura uniforme sul territorio nazionale e poggerebbe la propria base giuridica nell’art. 118 Cost. Si veda P. Bonetti, *Accoglienza nell’emergenza: la recente evoluzione* in J. Woelk, F. Guella, G. Pelacani (a cura di), op. cit. *supra*; P. Bonetti, *Sharifi c. Italia e Grecia e Tarakhel c. Svizzera: sui diritti del richiedente asilo alla protezione e a un’assistenza dignitosa*, in *Quad. Cost.*, 1, 2015, p. 219 ss.; S. Penasa, *Enti locali e sistema di protezione: da una accoglienza “di emergenza” a una accoglienza “integrata”?* Spunti di comparazione tra Italia e Austria, in Woelk, Guella, Pelacani (a cura di), op. cit. *supra*. Sul punto si veda anche la Commissione affari costituzionali del Senato, la quale si è espressa 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

Il calo degli arrivi in Europa ed in Italia poteva rappresentare un'occasione importante per portare finalmente a regime un sistema di accoglienza ordinario e pubblico nel nostro Paese ma il percorso interistituzionale ha subito, dapprima, un rallentamento con l'interruzione degli ampliamenti della rete SPRAR a causa della mancata pubblicazione delle graduatorie da parte del Ministero dell'interno previste per il primo luglio 2018³⁶ e, subito dopo, un arresto vero e proprio con la presentazione del d.l. 113 volto a riorganizzare completamente il sistema.

Nella legge di conversione n. 132 del 1° dicembre 2018 è stata confermata la volontà di compiere un processo di riforma che stravolge lo scenario, irrompe nell'evoluzione ventennale della filiera dell'accoglienza destrutturando profondamente il sistema di protezione pubblico e operando una scissione tra accoglienza ed integrazione sociale.

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, rinominato e riconfigurato nelle sue funzioni, non è più indicato come il sistema unico di protezione ove trasferire velocemente i richiedenti ma diventa un apparato residuale dentro un sistema complessivo nel quale è ridefinita la platea dei destinatari dell'accoglienza in base al loro *status*. Da un sistema unico e plurifase si passa ad un sistema *binario* di accoglienza nell'ambito del quale sono previste collocazioni differenziate in termini di tipologia di strutture, servizi erogati nonché per il grado di coinvolgimento e protagonismo degli enti territoriali.

Infatti, l'art. 12 del d.l. 113, modificando il co. 1 dell'art 1-*sexies* del decreto-legge 30.12.1989, n. 416 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28.2.1990, n. 39) interviene, innanzitutto, *sulla platea dei beneficiari* dei servizi di accoglienza e integrazione prestati dagli Enti locali nell'ambito del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) prevedendo, dunque, due circuiti di accoglienza distinti. L'accesso al Sistema è riservato ai soli titolari di protezione internazionale, ai minori stranieri non accompagnati e ad altre nuove categorie di soggetti che analizzeremo a breve, mentre vengono esclusi dai medesimi servizi, i richiedenti la protezione internazionale o i titolari di altre forme di protezione come era, invece, fino ad ora previsto.

Il secondo comma dell'art. 12 del d.l. 113/2018 ristruttura l'impianto complessivo del sistema di accoglienza ed in particolare alla lettera *f*), riscrive l'articolo dedicato alla disciplina del «Sistema di accoglienza territoriale» (14 del d.lgs. n. 142/2015), ora rubricata «Modalità di accesso al sistema di accoglienza», abrogando puntualmente le parti

fissate le modalità di erogazione del finanziamento statale agli Enti locali per la realizzazione e la gestione delle misure di accoglienza».

36. A tal proposito preme evidenziare che sono più di 100 i Comuni che attendono una risposta alla loro domanda di ingresso nella rete SPRAR o una risposta alla loro domanda di ampliamento, per complessivi 4.000 posti circa.

concernenti lo SPRAR. Il «Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati» viene pertanto rinominato in «Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI)» (lettera *d*) e la modifica inerente l'ambito di applicazione soggettivo dei servizi di accoglienza dello SPRAR si riverbera, necessariamente, su diverse parti dell'articolo istitutivo del Sistema (lettera *b* e *c* sul quarto e quinto comma dell'art 1-*sexies* del d.l. 416/1989) ma anche, come vedremo, su diverse altre disposizioni.

• *A) per chi è espressamente prevista l'accoglienza nel Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI)*

Oltre ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo e non, la nuova formulazione del comma 1 dell'art. 1-*sexies*, prevede che possano accedere al SIPROIMI i titolari dei nuovi permessi di soggiorno introdotti dall'art. 1 del d.l. 113/2018 (per cure mediche, per calamità e per atti di particolare valore civile) nonché i titolari dei permessi di soggiorno rinominati in “casi speciali” ma già previsti dal Testo unico in materia di immigrazione, a patto che non siano già stati accolti in Sistemi di protezione specificamente dedicati.

Le modifiche normative riservano, pertanto, l'accesso ai servizi di accoglienza, assistenza e integrazione sociale dell'*ex* SPRAR ai titolari di:

- permesso di soggiorno per protezione internazionale riconosciuti ai sensi dell'art. 32 del d.lgs. 25/2008;

- permesso di soggiorno per *casi speciali* a condizione che tali soggetti non accedano a Sistemi di protezione specificamente dedicati (titolari di un permesso per motivi di protezione sociale *ex* art. 18 del TU immigrazione; permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica *ex* art. 18-*bis*, permesso di soggiorno per vittime di particolare sfruttamento lavorativo *ex* art. 22, co. 12-*quater*);

- permesso di soggiorno per cure mediche *ex* art. 19, co. 2, lett. *d-bis*), TU immigrazione;

- permesso di soggiorno per calamità nel Paese di origine *ex* art. 20-*bis*, TU immigrazione;

- permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile *ex* art. 42-*bis*, TU immigrazione;

A questi vanno aggiunti, come anticipato, *i minori stranieri non accompagnati* per i quali il SIPROIMI viene confermato quale sistema di accoglienza ed inclusione sia per i richiedenti sia per coloro che non avanzano istanza di protezione internazionale. Come già

previsto dal d.lgs. 142/2015 (art. 18, 19, 19-*bis* e 21) e dalla legge 47/2017, i minori sono accolti nelle strutture di prima accoglienza³⁷ (strutture governative a loro destinate³⁸) per il tempo strettamente necessario all'identificazione, all'eventuale accertamento dell'età, nonché a ricevere tutte le informazioni sui diritti del minore compreso quello di chiedere la protezione internazionale, mentre la prosecuzione dell'accoglienza deve avvenire in progetti a loro specificatamente dedicati nell'ambito del Sistema di protezione (SIPROIMI). Solo in caso di temporanea indisponibilità nelle strutture afferenti al Sistema, l'assistenza e l'accoglienza sono provvisoriamente assicurate dall'Ente locale dove si trova il minore, fatta salva la possibilità di trasferimento in un altro Comune (secondo gli indirizzi fissati da un Tavolo di coordinamento), tenendo in considerazione prioritariamente il superiore interesse del minore. I Comuni che assicurano l'attività di accoglienza accedono ai contributi disposti dal Ministero dell'interno a valere sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati³⁹.

Per quanto attiene l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, seppur l'impianto previsto dalla normativa previgente rimanga invariato, è utile evidenziare che la recente circolare del Ministero dell'interno⁴⁰ nell'impartire indicazioni ai prefetti in merito alla loro accoglienza (compresi i neo-maggioresenni) all'interno del SIPROIMI, offre spunti

37. Nel d.lgs. 142/2015 (art. 18, 19, 19-*bis* e 21) vengono ampiamente descritte le fasi dell'accoglienza previste per i minori stranieri non accompagnati e vengono evidenziati nel dettaglio il ruolo dei diversi attori coinvolti. L'assetto, ripreso anche dalla recente legge 47/2017, prevede che i minori vengano dapprima accolti nelle strutture di prima accoglienza (per un massimo di 30 giorni) nell'ambito delle quali svolgere le operazioni di identificazione, che debbano concludersi entro dieci giorni, sulla base di una procedura unica disciplinata dalla legge (art. 19-*bis*, d.lgs. 142 del 2015). All'interno delle strutture è garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, accompagnato se necessario da un mediatore culturale.

38. Decreto ministeriale, *Istituzione di centri governativi di prima accoglienza dedicati ai minori stranieri non accompagnati*, 1 settembre 2016.

39. I Comuni che assicurano l'attività di accoglienza accedono ai contributi disposti dal Ministero dell'interno a valere sul Fondo nazionale per i minori non accompagnati. Il Fondo, istituito dalla legge di stabilità 2015 (l. 190/2015, art. 1, co. 181-182) nello stato di previsione del Ministero dell'interno, è erogato ai Comuni attraverso le prefetture sulla base delle giornate di accoglienza erogate nel corso dell'anno. A tal proposito è utile evidenziare che la lett. *h-bis*) dell'art. 12 del decreto legge 113/2018 aveva modificato l'art. 19 del decreto n. 142 del 2015, specificando che i Comuni interessati dall'accoglienza dei minori oltre ad accedere al Fondo dedicato dovessero ritenere sgravati da ogni spesa o onere per l'accoglienza prestata ai minori stranieri non accompagnati. La novella, di indubbio interesse in un'ottica di *governance* dei flussi migratori volta ad affrontare il tema dell'accoglienza dei minori in un quadro di interventi ordinari e stabili a sostegno dei Comuni coinvolti, è risultata sin dall'inizio oscura sotto il profilo applicativo ma soprattutto è stata oggetto di immediata rettifica. Infatti in sede di legge di bilancio, l'art. 1, co. 769 (Accesso dei Comuni al Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati) ha soppresso la previsione introdotta nell'art. 12, co. 2, lett. *h-bis* della legge di conversione del decreto-legge n. 113 del 2018.

40. Circolare del Dipartimento libertà civili e immigrazione - Ministero dell'Interno, *D.L. 4 ottobre 2018, n.113, convertito, con modificazioni, con la legge 1 dicembre 2018 n. 132 recante "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata". Profili applicativi*, 27 dicembre 2018.

interessanti sull'evoluzione futura del sistema di accoglienza dedicato ai minori stranieri non accompagnati.

Innanzitutto viene ribadito che all'interno del SIPROIMI debbono confluire, previa comunicazione ai tutori e alla competente autorità giudiziaria minorile, tutti i minori stranieri non accompagnati attualmente presenti presso le strutture temporanee attivate dai prefetti ai sensi dell'art. 19, co. 3-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015, quelli accolti nelle strutture di prima accoglienza ad alta specializzazione attivati dal Ministero dell'interno (cd. centri FAMI) e coloro che sono ospitati presso le strutture dei Comuni che assicurano l'accoglienza ai sensi dell'art. 19, co. 3 del decreto legislativo n. 142/2015. Al contempo, nella circolare, si specifica che al trasferimento dei minori nel SIPROIMI debba necessariamente conseguire la chiusura delle strutture temporanee da parte dei prefetti, così come viene prospettato un sostanziale ridimensionamento dei Centri di prima accoglienza⁴¹. I c.d. “*centri FAMI*” e i CAS per minori dovranno dunque essere progressivamente chiusi e “man mano che il sistema SIPROIMI si adeguerà, anche dimensionalmente, alle esigenze di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati” vi confluiranno tutti i minori per i quali oggi sono i Comuni ad assicurare un'ideale collocazione e accoglienza.

In merito alla permanenza all'interno del SIPROIMI dei neomaggiorenni è importante evidenziare che al compimento della maggiore età possono permanere all'interno del Sistema fino alla definizione della domanda di protezione internazionale (art. 12, co. 5-*bis*, d.l. 113/2018) e nel caso di concessione della protezione internazionale, per il tempo riservato alla permanenza dei beneficiari. In particolare, seppur il Ministero dell'interno nella circolare non chiarisca se queste indicazioni si applichino anche ai minori che a causa dell'indisponibilità di posti nell'ambito del SIPROIMI non siano stati inseriti all'interno di tale Sistema durante la minore età, in base a un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 12, co. 5-*bis* del d.l. 113/18, si dovrebbe ritenere che possano esservi inseriti qualora diventi disponibile un posto in tale Sistema anche dopo che abbiano compiuto la maggiore età.

Analogo ragionamento dovrebbe valere per i neomaggiorenni in prosieguo amministrativo che non siano stati inseriti nel SIPROIMI durante la minore età. La

41. Nella circolare si specifica che sarà cura del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione «monitorare l'attività dei Centri FAMI affinché, nel rispetto della normativa che prevede la permanenza dei MSNA in tali Centri per il tempo strettamente necessario e comunque non oltre i 30 gg., i minori vengano segnalati al Servizio centrale del SIPROIMI secondo modalità operative consolidate. Tale procedura consentirà il graduale trasferimento di tutti i minori ospitati in 19 dei 27 progetti attivi, la cui chiusura è prevista per il 27 marzo 2019. La suddetta procedura continuerà ad essere operativa per i restanti 8 progetti, la cui scadenza è prevista il 9 giugno 2020, fino ad esaurimento delle presenze».

circolare del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione specifica che i neomaggiorenni per i quali è stato disposto l'affidamento ai servizi sociali (c.d. prosieguito amministrativo *ex art. 13, l. 47/2017*) potranno proseguire il loro percorso di accoglienza nel SIPROIMI fino alla conclusione della misura ordinata dal Tribunale per i minorenni (che può durare al massimo fino ai 21 anni), a prescindere dalla tipologia di permesso di soggiorno posseduto⁴².

• *B) per chi è prevista l'accoglienza nei Centri governativi di prima accoglienza e nelle strutture straordinarie di accoglienza*

Con l'intento di andare verso il superamento di un «diritto di permanenza indistinto» e di segnare una «netta differenziazione tra coloro che hanno un titolo definitivo a permanere» e coloro che «sono in temporanea attesa della definizione del loro *status* giuridico»,⁴³ la nuova normativa, novellando le disposizioni riguardanti il sistema SPRAR e riformando il sistema di accoglienza (artt. 8, 9, 14, e 15, d.lgs. 142/2015), prevede per i richiedenti protezione internazionale fino alla definizione del loro *status* l'accesso alle misure di accoglienza nelle strutture governative e in quelle straordinarie⁴⁴.

I destinatari dell'accoglienza nelle strutture di cui agli artt. 9 e 11 del d.lgs. 142/2015 sono:

i richiedenti protezione internazionale i quali abbiano formalizzato la domanda e risultino privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per il sostentamento proprio e dei propri familiari⁴⁵;

- «richiedenti ricorrenti» che hanno fatto ricorso avverso la decisione di rigetto della protezione internazionale;

42. A tal proposito si veda oltre alla Circolare del Ministero dell'interno - Dipartimento libertà civili e immigrazione del 27 dicembre 2018 anche la scheda per i tutori e gli operatori che seguono minori non accompagnati dal titolo *Quali percorsi per i minori non accompagnati in seguito all'abrogazione del permesso per motivi umanitari?* redatta da ASGI e Intersos del 12 dicembre 2018. In quest'ultima si evidenzia che debbano essere inclusi anche i neomaggiorenni in prosieguito amministrativo che siano titolari di protezione umanitaria o che abbiano chiesto la conversione del permesso di soggiorno per minore età in un permesso per studio, lavoro o attesa occupazione, al compimento dei 18 anni, ai sensi dell'art. 32 d.lgs. 286/98.

43. Come esplicitato nella circolare del Ministero dell'interno - Gabinetto del Ministro del 18.12.2018.

44. A questo conseguono ulteriori modifiche introdotte all'art. 15, d.lgs. 142/2015 (dal co. 2, lett. *g*) dell'art 12), concernente le modalità di accesso al sistema di accoglienza territoriale. Oltre a modificare la rubrica dell'articolo, che va a disciplinare le «modalità di individuazione della struttura di accoglienza», sono abrogati i co. 1 e 2 che fanno riferimento allo SPRAR. La disciplina che risulta dall'intervento di modifica prevede (co. 3 e 4, art. 15, decreto accoglienza) che la prefettura provveda «all'invio del richiedente nella struttura individuata, anche avvalendosi dei mezzi di trasporto messi a disposizione dal gestore».

45. La valutazione dell'insufficienza dei mezzi di sussistenza è effettuata dalla prefettura-UTG con riferimento all'importo annuo dell'assegno sociale.

- titolari di protezione umanitaria, già riconosciuta dalla Commissione territoriale, ma che hanno impugnato la decisione amministrativa richiedendo una forma di protezione maggiore (rifugio o protezione sussidiaria), mantenendo in questo caso la qualifica di richiedenti asilo. A questi si aggiungono anche gli «umanitari ricorrenti» che attualmente si trovano nel SIPROIMI e nei cui confronti, al termine del periodo transitorio previsto dal co. 6 dell'art. 12 del decreto legge, non sia intervenuta una decisione sulla definizione dello *status* i quali potranno – su richiesta – proseguire l'accoglienza nei centri governativi⁴⁶;

- richiedenti asilo per i quali è stata attivata la procedura Dublino e sono in attesa dell'eventuale trasferimento nel Paese competente alla trattazione della domanda d'asilo;

- «dublinanti di ritorno» ovvero i richiedenti asilo giunti in Europa attraverso la frontiera italiana che hanno presentato domanda di asilo in altro Paese europeo aderente al sistema europeo comune di asilo⁴⁷.

Coerentemente con lo spirito riformatore animato «*dall'esigenza di segnare una netta differenziazione tra gli investimenti in termini di accoglienza e integrazione da destinare a coloro che hanno titolo definitivo a permanere sul territorio nazionale rispetto ai servizi di prima accoglienza e assistenza da erogare a coloro che sono in temporanea attesa della definizione della loro posizione giuridica*»,⁴⁸ la nuova architettura del sistema di accoglienza si «ristruttura» e articola in strutture differenziate a seconda dei soggetti ospitati nonché per i servizi e gli standard da garantire. Molto chiaro in tal senso il testo del *Nuovo Schema di Capitolato di appalto dei servizi di accoglienza*⁴⁹ nel quale sono

46. Si veda la Circolare del Ministero dell'interno - Dipartimento libertà civili e immigrazione del 27 dicembre 2018.

47. Si veda la Circolare del Dipartimento libertà civili e immigrazione del 27 dicembre 2018 dove viene esplicitato che nel caso del dublinante di ritorno il quale aveva già presentato domanda di asilo in Italia, al momento del rientro, la prefettura sede dell'aeroporto di arrivo, su indicazione dell'Unità Dublino centrale, ne agevolerà il trasferimento presso la Provincia ove era stata presentata la domanda. Nel caso in cui, invece, il dublinante non avesse già formalizzato la domanda in Italia prima di lasciare il nostro Paese, l'accoglienza deve essere disposta in uno dei Centri della Regione ove ha sede l'aeroporto internazionale di arrivo, secondo i criteri già concordati in sede di Tavolo di coordinamento regionale. In tutti i casi occorrerà tener conto dell'esigenza di assicurare l'unità familiare in strutture idonee.

48. Circolare del Ministero dell'interno del 18 dicembre 2018, n. 83774.

49. Il *Nuovo Schema di Capitolato di appalto dei servizi di accoglienza* è stato presentato il 7 novembre alla stampa dal Ministro dell'interno ed inviato ai prefetti con circolare 14810 del 21 novembre 2018. Come contemplato dall'art. 12 co. 1, d.lgs. 142/2015 lo schema di capitolato di gara d'appalto per la fornitura dei beni e dei servizi relativi al funzionamento dei centri di cui agli artt. 6, 8, co. 2, 9 e 11 è adottato con decreto del Ministro dell'interno «al fine di assicurare livelli di accoglienza uniformi nel territorio nazionale, in relazione alle peculiarità di ciascuna tipologia di Centro». Dall'analisi dell'Allegato «A» del *Nuovo Schema di Capitolato di appalto dei servizi di accoglienza sulla Tabella Dotazione Personale*, emerge preoccupazione per la congruità del personale e delle relative ore previste in rapporto alle persone accolte. Non si ritiene infatti realistico garantire un'adeguata accoglienza, in conformità a quanto previsto dalla direttiva europea (2013/33/UE), prevedendo ad esempio un operatore diurno per 8 ore al giorno ogni 50 persone, la mediazione linguistica per 1h e mezza al giorno, l'assistenza sociale 50 minuti o l'informativa legale per 25 minuti. Inoltre, stante l'eliminazione dei servizi volti all'integrazione, desta forte preoccupazione la riduzione, della dotazione minima di personale volto a garantire l'assistenza alla persona e al supporto del richiedente nella fase di

contemplati, per le strutture *ex art. 9 e 11*, d.lgs. 142/2015, servizi base che riguardano il vitto, l'alloggio e la fornitura di beni e servizi essenziali, mentre nessun intervento volto all'integrazione (*in primis* l'insegnamento della lingua italiana e la formazione atta ad agevolare l'accesso al mondo del lavoro), al sostegno psicologico o quelli relativi all'orientamento sul territorio vengono contemplati.

L'intento di voler separare e differenziare interventi ed opportunità in base allo *status* delle persone risulta poi chiaramente anche dalle previsioni contenute nella lettera *l)* del co. 2 dell'art. 12, d.l. 113/2018, con il quale si abroga il co. 3 dell'art. 22 del decreto accoglienza, che prevedeva la possibilità per i richiedenti, che usufruivano delle misure di accoglienza nello SPRAR, di frequentare corsi di formazione professionale finanziati nell'ambito del Sistema⁵⁰. Così come la lettera *m)* modifica l'art. 22-*bis* del decreto accoglienza, non permettendo più il coinvolgimento dei richiedenti protezione internazionale in attività di utilità sociale a favore delle collettività locali⁵¹.

Un'altra ricaduta importante, e che non può non destare preoccupazione, riguarda i richiedenti protezione internazionale vulnerabili, per i quali non è più prevista un'accoglienza in progetti dedicati come contemplava l'art. 17, co. 4 del d.lgs. 142/2015 (ora abrogato dalla lettera *h* 1). Per i richiedenti portatori di esigenze particolari, nell'ambito dello SPRAR, era prevista l'attivazione di servizi speciali di accoglienza che tenessero conto delle misure assistenziali da garantire alla persona in relazione alle sue specifiche esigenze.

Ora, le modifiche apportate dall'art. 12 della legge 132/2018, non contemplando più l'inserimento dei richiedenti, seppur vulnerabili, all'interno di questo Sistema e risultando assenti servizi adeguati alla valutazione delle esigenze particolari nell'ambito dei Centri governativi⁵², il rischio concreto è che non sarà garantita la presa in carico delle vulnerabilità e risulterà difficile l'emersione delle situazioni più complesse e sensibili quali ad esempio le vittime di violenza o di tratta.

presentazione e attesa dell'espletamento della procedura afferente alla domanda di protezione internazionale. Per prendere visione del testo del nuovo schema di capitolato e relativi allegati si rinvia al sito <http://www.interno.gov.it>.

50. A tal proposito è utile specificare che questo non significa che i richiedenti asilo non possano comunque accedere a corsi di formazione professionale messi a disposizione sul territorio dagli Enti locali con fondi diversi.

51. L'art. 22-bis, d.lgs.142/2015 relativo alla partecipazione dei richiedenti protezione internazionale, su base volontaria, in attività di utilità sociale in favore delle collettività locali era stato introdotto dall'art. 8 del d.l. n. 13/2017.

52. L'identificazione immediata delle condizioni di vulnerabilità e la successiva predisposizione di interventi e servizi mirati è determinante per una presa in carico che si consideri sufficientemente adeguata ad evitare prevedibili aggravii, in termini di interventi socio-sanitari, da parte dei servizi territoriali. Nel *Nuovo Schema di Capitolato di appalto dei servizi di accoglienza* anziché essere trattati come prerequisiti dell'offerta tecnica dei servizi sono inclusi esclusivamente nelle "proposte migliorative" nonostante l'art. 17, co. 3, d.lgs. 142/2015 preveda che nei Centri di cui all'art. 9, d.lgs. 142/2015 siano contemplati servizi speciali di accoglienza delle persone vulnerabili portatrici di esigenze particolari.

• *C) gli esclusi dall'accoglienza*

L'articolazione del nuovo sistema di accoglienza, come si è cercato di mettere in luce, contempla due circuiti distinti per richiedenti asilo (e ricorrenti) da una parte e dall'altra titolari di protezione internazionale, minori non accompagnati, vittime di violenza o grave sfruttamento, violenza domestica, sfruttamento lavorativo, titolari di permesso di soggiorno per cure mediche, per calamità e per atti di alto valore civile. Mentre nulla pare sia previsto per coloro i quali siano destinatari di altre forme di protezione, ovvero titolari di un permesso per *casi speciali* ai sensi dell'art. 1, co. 9 del d.l. 113/2018⁵³ o titolari di un permesso per protezione speciale (*ex art. 19, co. 1 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*).

Considerando le situazioni di vulnerabilità e le condizioni spesso di fragilità che hanno motivato il rilascio di un titolo di soggiorno per motivi umanitari secondo i criteri della previgente disciplina (oggi casi speciali) nonché le ragioni sottese al riconoscimento della "protezione speciale"⁵⁴, risulta di difficile comprensione l'assenza di qualsivoglia forma di accoglienza. Anche limitandoci a considerare la (ritenuta dal legislatore) temporaneità della presenza in Italia dei titolari di protezione speciale (che si vorrebbe legata ad un temporaneo divieto di *refoulement ex art. 19, co. 1 e 1.1., TU 286/98*), non è giustificata in alcun modo la loro esclusione, così come per i già titolari di umanitaria, dall'intero sistema di accoglienza.

53. Per gli stranieri nei cui confronti la Commissione territoriale, al momento dell'entrata in vigore del decreto legge, abbia già completato la procedura di esame della domanda di protezione internazionale e abbia adottato la decisione finale, ritenendo sussistenti gravi motivi di carattere umanitario, si prevede il rilascio di un permesso di soggiorno recante la dicitura "casi speciali", con le stesse caratteristiche, in termini di durata e convertibilità, del "vecchio" permesso per motivi umanitari (validità due anni, convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro). Per conseguenza, tutte le istanze giacenti in fase istruttoria e non ancora autorizzate, per le quali la competente Commissione territoriale abbia adottato la decisione finale, ritenendo sussistenti gravi motivi di carattere umanitario, debbono essere portate a compimento con il rilascio del permesso di soggiorno per casi speciali. La medesima novella legislativa ha previsto che alla scadenza del permesso di soggiorno per casi speciali in parola è previsto il rilascio, previo parere della Commissione, di un permesso di soggiorno annuale recante la dicitura "protezione speciale", disciplinato dal nuovo art. 32, co. 3, d.lgs. n. 25/2008. Come confermato anche nella recentissima sentenza della Corte di cassazione 4890/2019 è da intendersi che anche per i procedimenti giudiziari in corso vigano le stesse previsioni.

54. Si veda il documento redatto da ASGI, *Le modifiche in tema di permesso di soggiorno conseguenti all'abrogazione dei motivi umanitari e sull'art. 1, D.L. 113/2018*, ottobre 2018, nel quale si specifica che «Il rischio di persecuzione di cui all'art. 19, co. 1, d.lgs. 286/98, si concretizza nella impossibilità di disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione»; mentre il rischio di tortura di cui all'art. 19, co. 1.1, d.lgs. 286/98, determina la impossibilità di disporre ed eseguire il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura, dovendosi, nella valutazione di tali motivi tenersi conto dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani. In entrambi i casi è fatta salva dalla nuova norma la possibilità che possa disporsi l'allontanamento verso uno Stato che provvede ad accordare una protezione analoga».

• *D) il diritto transitorio nell'accoglienza*

1) gli espressamente inclusi

Se questo è quanto consegue alla nuova architettura del sistema di accoglienza, dal quale è evidente che in futuro rimarranno esclusi alcune categorie di persone, anche in via transitoria la questione è stata trattata parzialmente. Infatti, i co. 5, 5 *bis* e 6 dell'art. 12 del decreto legge 113/2018 recano tre disposizioni transitorie, riferite solo a coloro che sono già accolti nell'ambito dello SPRAR all'entrata in vigore del d.l. 113/2018, sia che si tratti di richiedenti asilo sia titolari di protezione umanitaria, mentre nulla è previsto in merito a coloro che, nelle medesime condizioni soggettive (titolari di protezione umanitaria) siano attualmente presenti nei Centri governativi o nelle strutture straordinarie (CAS).

Nel caso dei richiedenti asilo presenti nello SPRAR è previsto che rimangano fino alla scadenza del progetto di accoglienza in corso già finanziato ed è ribadita la continuità dell'accoglienza per i neo maggiorenni richiedenti asilo accolti in progetti per minori o in progetti ordinari se trasferiti. Così come i titolari di protezione umanitaria restano all'interno dello SPRAR precisando che l'accoglienza non possa, in questi casi, essere protratta oltre la scadenza del periodo previsto dalle disposizioni di attuazione sul funzionamento del Sistema medesimo e comunque non oltre la scadenza del progetto di accoglienza⁵⁵.

Mentre per quanto riguarda i titolari di permesso per motivi umanitari presenti nei Centri di prima accoglienza di cui agli artt. 9 e 11, del d.lgs. n. 142/2015 non viene previsto nulla dalla norma e nella circolare applicativa del Ministero dell'interno ai prefetti viene esplicitato che al «momento della consegna materiale del permesso di soggiorno dovrà essere avviato il percorso di uscita dalle strutture»⁵⁶, senza prevedere la possibile prosecuzione nell'ambito dello SPRAR come invece previsto nella circolare del 5 maggio 2016 relativa alle procedure di inserimento nell'ambito del sistema⁵⁷.

55. Inoltre, con una nota operativa diramata dal Servizio centrale dello SPRAR il 25 ottobre 2018, viene specificato che restano in accoglienza i beneficiari trasferiti per il tramite del Servizio centrale da un progetto a un altro della rete SPRAR, anche se richiedenti asilo o titolari di protezione umanitaria; che entrano in accoglienza le persone per le quali è stato disposto l'inserimento entro il 4 ottobre, pur se successivamente rettificato per nuove necessità ed infine che vengono accolti nei progetti SPRAR i nuclei familiari dove uno dei membri della coppia sia titolare di protezione internazionale.

56. Circolare del Dipartimento libertà civili e immigrazione del 27 dicembre 2018.

57. Circolare del Ministero dell'interno n. 3994 del 5 maggio 2016 sul «Sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati. Procedure per l'inserimento di richiedenti/titolari di protezione internazionale e dei loro familiari, nonché degli stranieri e dei loro familiari beneficiari di protezione umanitaria nelle strutture dello SPRAR».

2. L'interpretazione non discriminatoria del diritto transitorio

Analizzando complessivamente le norme relative all'accoglienza e tenuto conto delle disposizioni "transitorie" specificatamente riferite agli accolti nello SPRAR, appare evidente che, per una parte considerevole di persone nemmeno in via transitoria viene garantita l'accoglienza, configurandosi una irragionevole disparità di trattamento tra identiche situazioni giuridiche. Irragionevolezza che non si basa su nessun elemento oggettivo, in quanto la diversità di trattamento è determinata da eventi riconducibili alla mera casualità (l'essere stato inserito in un centro afferente alla rete SPRAR o meno, la indisponibilità di posti nello SPRAR, ecc.) e da fatti indipendenti dalla volontà delle persone⁵⁸.

Evidente che tale trattamento è suscettibile di creare un'illegittima discriminazione, trattando diversamente persone che versano in situazioni analoghe se non identiche, con rischio di violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Le disposizioni transitorie recate dai co. 5 e 6 dell'art. 12 del d.l. 113/2018 (come convertito nella legge 132/2018) non potranno, dunque, non essere interpretate nel senso di consentire, ai titolari di protezione umanitaria, il "passaggio" dai Centri governativi di prima accoglienza e/o dai CAS alle strutture dello SPRAR, coerentemente al percorso intrapreso nell'ambito della filiera dell'accoglienza prevista dal d.lgs.142/2015.

Alle medesime conclusioni si giunge anche per coloro che hanno un procedimento in corso e che, ai sensi dell'art. 1, co. 9, d.l. 113/2018, conseguano il permesso di soggiorno "casi speciali". Per costoro, infatti, va applicato il principio di non discriminazione sotteso ad un'interpretazione costituzionalmente orientata di detto comma e alla irretroattività delle disposizioni recate dal decreto legge in esame.

Peraltro, va considerato che il diritto all'accesso all'accoglienza, secondo i presupposti di cui al d.lgs. 142/2015, è sorto prima dell'entrata in vigore del d.l. 113/2018, perfezionandosi al momento della manifestazione della volontà *ex art. 1, co. 2* di detto d.lgs. e dunque si può ritenere inapplicabile la normativa sopravvenuta rispetto a situazioni giuridiche già perfezionate nella previgente normativa. In tal senso, non può non richiamarsi quanto affermato recentissimamente dalla Corte di cassazione con la sentenza n. 4890/2019, secondo cui l'abrogazione del permesso umanitario non ha effetti retroattivi, dovendosi valutare la domanda di protezione umanitaria alla luce della previgente disciplina di cui all'art. 5, co. 6, TU 286/98.

Per tale ragione, si ritiene ragionevole sostenere che, debba essere garantita la possibilità di trasferimento nei progetti SPRAR/SIPROIMI a coloro che:

58. A tal proposito si veda anche il *Parere sul decreto legge 113/2018* dell'Associazione Nazionale Magistrati (ANM), approvato dal comitato Direttivo centrale nella seduta del 25 novembre 2018.

- risultino titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari rilasciato prima del 5.10.2018 (data di entrata in vigore del d.l.), i quali, per mancanza di posti disponibili all'interno dello SPRAR, abbiano, indipendentemente dalla loro volontà, prolungato la loro permanenza nei CAS oltre i termini previsti dagli artt. 8 e 9 legge 142/2015;

- risultino o risulteranno titolari di un permesso di soggiorno denominato “casi speciali” a seguito dei procedimenti amministrativi davanti alle Commissioni territoriali o dei giudizi in corso, in quanto procedimenti iniziati prima del 5 ottobre 2018 ai quali non possono applicarsi le nuove previsioni di cui al d.l. n. 113/2018 (art. 1, co. 9, d.l. 113/2018).

5. Riflessioni a margine

Come abbiamo avuto modo di mettere in luce nel corso della ricostruzione storica, dal d.lgs. 142/2015 la legge italiana prevedeva un unico sistema di accoglienza con al centro il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Un sistema che prevede(va) un'accoglienza diffusa, in piccole strutture distribuite sul territorio, con forme di tutela atte a garantire una accoglienza di qualità e che affida(va) agli Enti locali un ruolo prioritario, considerando l'accoglienza e l'integrazione un servizio socio-assistenziale del territorio. Nonostante ciò, per le ragioni richiamate nelle pagine precedenti, i Centri di accoglienza straordinaria (CAS) accolgono ancora oggi la maggior parte dei migranti richiedenti o titolari, ma l'indicazione e l'impegno speso dai vari livelli di governo in questi ultimi anni era volto al superamento progressivo di queste realtà per arrivare all'accoglienza diffusa con la titolarità dei progetti in capo agli Enti locali.

Il decreto legge 113/2018 intraprende un'inversione di rotta significativa, centralizzando di fatto l'accoglienza e trasformando in “ordinaria” l'accoglienza presso strutture governative o temporanee sino ad oggi considerata una misura straordinaria, eventuale e limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture del sistema di accoglienza territoriale. Per tale ragione, lascia alquanto perplessi anche la disposizione contenuta nell'art. 12-*bis*, inserita a seguito dei lavori in Senato, con la quale si prevede che entro un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge il Ministro dell'interno effettui un monitoraggio sull'andamento dei flussi migratori al fine di valutare la “progressiva chiusura” delle strutture di cui all'art. 11 del decreto legislativo n. 142 del 2015. Soprattutto in considerazione del fatto che attualmente i posti a disposizione nelle strutture straordinarie (CAS) risultano oltre 123.000 a fronte dei 4.700 presenti nei Centri di prima accoglienza.

Un aspetto strategico, al fine di garantire la stabilità e ordinarietà del Sistema di accoglienza SPRAR, è quello relativo alla programmazione certa e all'adeguata copertura finanziaria degli interventi realizzati a livello locale. Sino a ora, le disponibilità del Fondo

nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA), istituito dall'art. 1-*septies* d.l. n. 416/1989 per finanziare le attività e gli interventi del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, sono state assegnate *annualmente*. Con decreto del Ministro dell'interno (artt. 1-*sexies* e art. 14, co. 2 del d.lgs. n. 142/2015) vengono determinate le modalità di presentazione da parte degli Enti locali delle domande di contributo, individuate le linee guida per la predisposizione dei servizi di accoglienza da assicurare da parte degli Enti locali e definita la quota parte di sostegno finanziario ai servizi assicurati dagli Enti locali mediante l'utilizzo delle risorse iscritte nel Fondo.

A tal proposito, nel corso dell'esame del provvedimento 113/2018 al Senato, sono state introdotte due nuove disposizioni (lettere a-*bis*) e a-*ter*) che riformulano i co. 2 e 3 dell'art. 1-*sexies* del d.l. 416/1989, stabilendo che con decreto del Ministro dell'interno, sono fissati i criteri e le modalità per la presentazione da parte degli Enti locali delle domande di contributo per la realizzazione e la prosecuzione dei progetti di accoglienza e con decreto ministeriale si provvede all'ammissione al finanziamento dei progetti. A tal proposito si rileva che nella nuova formulazione dell'attuale co. 2 dell'art. 1-*sexies* del d.l. 416/1989 non viene specificata la periodicità dell'assegnazione delle risorse ed è eliminato il riferimento legislativo alla quota parte di sostegno finanziario ai servizi assicurati dagli Enti locali mediante l'utilizzo delle risorse iscritte nel Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. Si passa, infatti, da un disposizione che stabiliva di «provvedere annualmente» al «sostegno finanziario dei servizi di accoglienza» in misura «non superiore all'80% del costo complessivo di ogni singola iniziativa territoriale» (quota parte giunta al 95% nell'ultimo triennio)» ad una formulazione che prevede che il Ministro dell'interno, con proprio decreto, provveda «all'ammissione al finanziamento dei progetti presentati dagli enti locali».

In questo nuovo assetto gioco forza è messo in discussione anche un altro degli elementi cruciali presenti nel decreto legislativo n. 142 del 2015, ovvero quello della *governance* multilivello. Pur permanendo inalterato il principio del coordinamento a livello nazionale e regionale di cui all'art. 16 del d.lgs. n. 142 del 2015 e non modificando le attività relative al Tavolo di coordinamento nazionale⁵⁹, aver eliminato il sistema di accoglienza della rete degli Enti locali (lo SPRAR) dalla filiera dell'accoglienza, influisce

59. Ai sensi dell'art. 16, d.lgs. 142/2015, il Tavolo di coordinamento nazionale, insediato presso il Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, ha il compito di predisporre annualmente, salva la necessità di un termine più breve, un Piano nazionale per l'accoglienza che, sulla base delle previsioni di arrivo per il periodo considerato, individua il fabbisogno dei posti da destinare alle finalità di accoglienza, compresi i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità di accoglienza. Le linee di indirizzo e la programmazione predisposti dal Tavolo nazionale sono attuati a livello territoriale attraverso Tavoli di coordinamento regionale insediati presso le prefetture-UTG del capoluogo di Regione, che individuano, i criteri di localizzazione delle strutture governative, nonché i criteri di ripartizione, all'interno della Regione, dei posti da destinare alle finalità di accoglienza.

necessariamente sul senso stesso di «cooperazione inter-istituzionale» tra le diverse Amministrazioni pubbliche coinvolte nel processo di realizzazione di interventi e servizi volti all'accoglienza e integrazione di richiedenti asilo e rifugiati.