

# Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

## Fascicolo n. 1/2021

*GIRO DI BOA*

LA RIFORMA DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA E INTEGRAZIONE PER  
RICHIEDENTI E TITOLARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

di Monia Giovannetti

***Abstract:** Con il varo del d.l. 130/2020 il legislatore compie una decisiva virata in direzione dell'accoglienza e integrazione dei richiedenti asilo e rifugiati e inaugura una fase di rinnovamento nella quale si sancisce l'interconnessione stretta tra sistema di accoglienza e integrazione come elementi inscindibili di un percorso che porta all'autonomia della persona. Viene posto nuovamente al centro della filiera di accoglienza il sistema afferente alla rete degli Enti locali (il quale da SIPROIMI è stato rinominato Sistema di accoglienza e integrazione - SAI); vengono eliminate le "sovrastrutture differenziali" introdotte con il d.l. 113/2018 e scardinato l'impianto binario con il quale era stato previsto che gli Enti locali del SIPROIMI si occupassero di accogliere e attivare i percorsi di autonomia e integrazione per i titolari di protezione e minori stranieri non accompagnati, mentre gli Uffici territoriali di governo del Ministero dell'interno, ovvero le prefetture, garantissero un sistema minimo di servizi di assistenza e prima accoglienza per i richiedenti asilo. Oltre ad intervenire sulle categorie di beneficiari che possono accedere al Sistema di accoglienza e integrazione, il provvedimento interviene sulle prestazioni e i servizi da garantire ai richiedenti protezione internazionale e sulle modalità di relazione tra i diversi livelli di governo coinvolti nell'implementazione delle politiche.*

***Abstract:** With the approval of the Decree Law 130/2020, the legislator makes a decisive shift in the direction of the reception and integration of asylum seekers and refugees. It inaugurates a phase of renewal in which the close interconnection between the reception system and integration of migrants is strengthened. The system related to the network of local authorities (which from SIPROIMI has been renamed to the Reception and Integration System - SAI) is once again placed at the centre of the reception model. The novelties introduced with the Decree Law 113/2018 are eliminated (the local authorities of SIPROIMI could take care of welcoming and activating integration paths only for the holders of protection and unaccompanied foreign minors, while the territorial government offices of the Ministry of the Interior, the Prefectures, guaranteed a minimum system of assistance services and initial reception for asylum seekers). In addition to intervening on the categories of beneficiaries who can access the reception and integration system, the measure affects the services and benefits to be guaranteed to the applicants of international protection and the relationship between the different levels of government involved in the implementation of policies.*

*GIRO DI BOA*

LA RIFORMA DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA E INTEGRAZIONE PER  
RICHIEDENTI E TITOLARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE\*

---

di Monia Giovannetti\*\*

*Mi sono convinto che anche quando tutto è o pare perduto,  
bisogna rimettersi tranquillamente all'opera, ricominciando dall'inizio.*

Antonio Gramsci, *Lettere dal carcere*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I numeri dell'accoglienza. – 3. Il d.l. 130 del 2020 e la riforma al sistema di accoglienza. – 3.1. La filiera di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati: da un sistema differenziale e binario ad un sistema unico. – 4. L'articolazione dell'accoglienza: beneficiari, strutture e servizi previsti. – 4.1. L'accoglienza dei richiedenti asilo nei Centri governativi e nelle strutture temporanee. – 4.2. L'accoglienza nel Sistema di accoglienza e integrazione (SAI). – 5. Prime conclusioni.

## 1. Introduzione

L'evoluzione normativa in tema di accoglienza e integrazione di richiedenti asilo e rifugiati nel nostro Paese si è caratterizzata per il suo decorso caotico, frammentato ed emergenziale<sup>1</sup>.

Ad una fase iniziale (*pionieristica*), nella quale le politiche di integrazione sono state elaborate a livello regionale e le prime misure di accoglienza predisposte dalle amministrazioni locali, è seguita la fase (*formalizzazione e ricercato consolidamento*) nella quale viene formalmente istituita la rete di accoglienza diffusa a livello nazionale con il

---

\* Il presente contributo, rielaborato e integrato, riprende parzialmente il commento M. Giovannetti, *L'accoglienza dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale. Il nuovo Sistema di accoglienza e integrazione*, in M. Giovannetti, N. Zorzella (a cura di), *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali. Commento al decreto legge n. 130/2020*, Pisa, Pacini Giuridica, 2021.

\*\* Socia ASGI e componente del comitato editoriale della Rivista *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*. Da oltre vent'anni impegnata nella ricerca sociale sui fenomeni migratori ed in particolare sulle politiche di inclusione dei minori stranieri non accompagnati, richiedenti asilo e rifugiati.

1. Per una ricostruzione relativa all'evoluzione del sistema di accoglienza in Italia si permetta di rinviare a M. Giovannetti, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in questa *Rivista*, n. 1.2019.

Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (*ex art. 32 legge 189/2002*), vengono recepite le principali norme comunitarie in materia (decreto legislativo 142/2015) e al contempo adottate soluzioni alternative di accoglienza straordinaria.

Proprio nel momento in cui si tenta di affrontare lo iato tra il dettato normativo che vede nello SPRAR il perno centrale della filiera dell'accoglienza e la realtà nella quale oltre l'80% delle persone sono accolte nel circuito dell'accoglienza straordinaria, si colloca la terza, breve ma intensa, fase. Nel biennio 2018-2019 (*precarizzazione*) anziché adottare misure e provvedimenti "correttivi" volti ad ampliare e rafforzare il Sistema nazionale per richiedenti asilo e rifugiati, il legislatore con il d.l. 113 del 2018 compie 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.

A due anni esatti dall'adozione del suddetto provvedimento, con il varo del d.l. 130/2020 viene inaugurata una nuova fase (la quarta - *rinnovamento*) grazie ad un *giro di boa* nel quale il legislatore compie una decisiva virata in direzione dell'accoglienza e integrazione dei richiedenti asilo e rifugiati.

Nei paragrafi che seguiranno, ci si soffermerà sull'ultima riforma che apre ad un rinnovamento del Sistema, cercando di mettere in luce i molteplici profili di cambiamento rispetto alla disciplina introdotta dal previgente d.l. 113 del 4 ottobre 2018 ma dapprima vorremmo brevemente soffermarci sui principali dati relativi agli arrivi, ai richiedenti protezione internazionale e agli accolti degli ultimi anni, affinché sia maggiormente chiaro il contesto nel quale si inserisce il riordino del sistema di accoglienza operato dal d.l. 130/2020 convertito con legge 173/2020.

## 2. I numeri dell'accoglienza

Durante il periodo 2014-2017, nel quale una nuova fase di flussi migratori verso l'Europa si è compiuta, l'Italia ha accolto sulle proprie coste oltre 600.000 migranti, ovvero più di quanti ne siano arrivati nei precedenti 20 anni<sup>2</sup>. Se complessivamente coloro che hanno attraversato irregolarmente le frontiere esterne dell'Europa nello stesso periodo temporale sono stati oltre 2.800.000, è interessante ricordare che il 22% è giunto in Italia percorrendo la rotta del Mediterraneo centrale ed in particolare nel 2017, seppur il numero

---

2. Per un'analisi diacronica sul fenomeno dei richiedenti asilo in Italia negli ultimi vent'anni attraverso i dati ufficiali relativi agli arrivi dei migranti, ai richiedenti protezione internazionale, alle decisioni assunte dalle Commissioni territoriali competenti, connessa ai principali cambiamenti avvenuti nel quadro normativo di riferimento si permetta di rinviare a M. Giovannetti, *Riconosciuti e "diniegati": dietro i numeri le persone*, in *Quest. Giust.*, 2, 2018, pp. 44-66.

nel secondo semestre sia diminuito (-34%) a seguito degli accordi con la Libia<sup>3</sup>, le persone arrivate via mare sono comunque state circa 120.000, ovvero il 60% di tutti gli arrivi in Europa<sup>4</sup>.

Dal 2017 ad oggi il numero di arrivi via mare nel nostro Paese è diminuito del 70%, passando da 119.369 a 34.154 a fine 2020. Questo a causa della diminuzione complessiva dei flussi dei migranti che hanno attraversato illegalmente le frontiere europee dal 2016 in poi a seguito degli accordi dell'Unione europea con la Turchia, ma anche per l'effetto delle politiche nazionali di esternalizzazione delle frontiere (con particolare riferimento alla delega dei respingimenti alla c.d. guardia costiera libica), nonché per l'impatto dei provvedimenti volti a "limitare" le operazioni di salvataggio in mare<sup>5</sup>.

Stesso andamento è stato registrato nelle istanze di protezione internazionale presentate, le quali da oltre 130.000 nel 2017 sono scese a circa 27.000 nell'ultimo anno appena concluso (-79%). Dopo un lungo periodo nel quale il numero delle domande di protezione internazionale ha registrato valori sempre più consistenti, a partire dal 2018, vi è stata un'inversione di tendenza che ha riportato i dati nell'alveo di quelli storicamente registrati prima del 2014<sup>6</sup>.

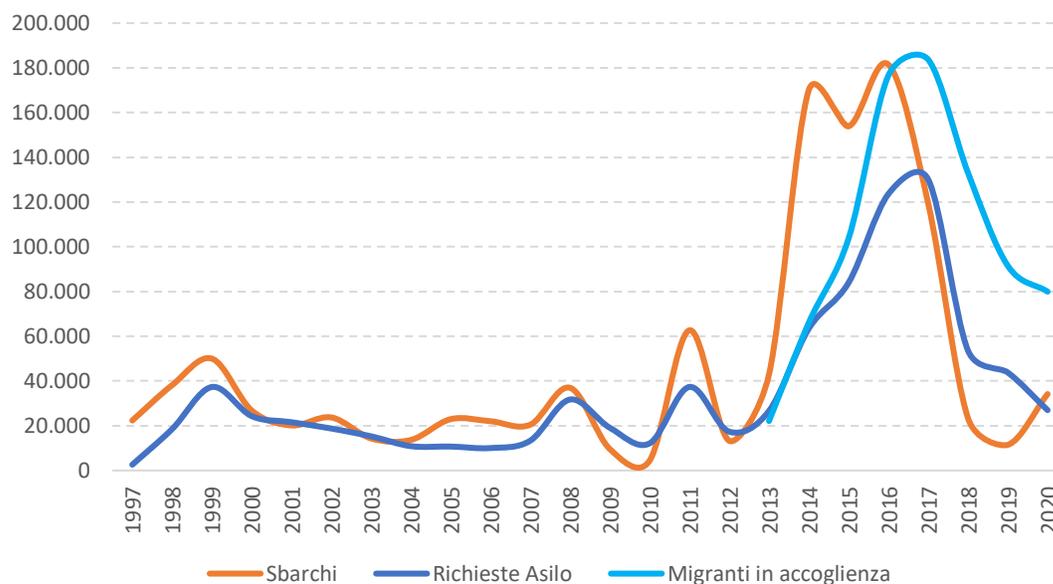
---

3. *Memorandum* d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana, firmato il 2 febbraio 2017.

4. A livello europeo, se nel 2015 risultavano quasi 1.900.000 le persone che avevano attraversato la frontiera illegalmente, nel 2016, a seguito degli accordi dell'Unione europea con la Turchia sono stati 511.046, per poi scendere a 204.718 nel corso del 2017 e a seguire 149.117 nel 2018 e 141.846 nel 2019. Nel 2020, Frontex ha registrato il numero più basso di attraversamenti illegali delle frontiere dal 2013, segnalando circa 124.000 persone. Si veda <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/news-release>.

5. Come specificato dal Ministero dell'interno nella *Relazione al Parlamento sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*, la riduzione «della pressione migratoria diretta nel nostro Paese è da attribuire, prevalentemente: al rafforzamento della collaborazione con la autorità libiche; alla riduzione dell'area operativa della *Joint Operation* di pattugliamento marittimo *Themis*, coordinata dall'Agenzia europea Frontex ed ospitata dall'Italia; alle iniziative intraprese dalle autorità italiane finalizzate a limitare le attività delle ONG in mare; ad una maggiore condivisione delle responsabilità tra gli Stati membri nella gestione del fenomeno migratorio irregolare, in applicazione al principio di sussidiarietà e solidarietà previsto dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea». Si veda [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-01/relazione\\_al\\_parlamento\\_2019\\_-\\_abstract\\_-\\_pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-01/relazione_al_parlamento_2019_-_abstract_-_pdf).

6. La diminuzione delle domande di protezione internazionale in Italia segue l'andamento della diminuzione registrata a livello europeo. Nel corso del 2017 sono state presentate dai 28 Paesi dell'Unione europea 712.235 domande di protezione internazionale, confermando il *trend* calante iniziato lo scorso anno: infatti, se al 2015 le domande presentate erano oltre 1 milione e 300mila, il valore massimo raggiunto dal 2008, queste sono diventate 1 milione 261mila al 2016 (-4,7% rispetto all'anno precedente) e intorno alle 700.000 in ciascuno dei tre anni successivi.

**Fig. 1. Cittadini stranieri sbarcati, richiedenti di asilo e accolti in Italia, 1997-2020**

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'interno.

Parallelamente, il numero dei migranti presenti nei circuiti dell'accoglienza ha subito una flessione del 56%, ma come può evincersi dai dati riportati nella tabella numero 2, ciò è avvenuto con un ritmo sostenuto soprattutto tra giugno 2018 e giugno 2019 segnando una diminuzione di oltre 50.000 presenze. Gli effetti di questa dinamica si sono tradotti in un dimezzamento dei migranti accolti nei Centri di accoglienza governativi ed in particolare nei Centri straordinari (CAS), mentre la presenza nelle strutture afferenti alla rete dei progetti degli Enti locali SPRAR/SIPROIMI è rimasta stabile.

**Tab. 1. Cittadini stranieri sbarcati, richiedenti di asilo e accolti in Italia, 2017-2020**

	Valori Assoluti				Variazioni % rispetto al 2020			Variazioni % annuale	
	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020	2017/2020	2018/2020	2019/2020	2017/2018	2018/2019
Cittadini stranieri sbarcati	119.369	23.370	11.471	34.154	-71%	46%	198%	-80%	-51%
Richiedenti asilo	130.119	53.596	43.783	26.963	-79%	-50%	-38%	-59%	-18%
Cittadini stranieri presenti nel circuito di accoglienza	183.681	133.065	91.424	79.938	-56%	-40%	-13%	-28%	-31%

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'interno.

Attualmente, i cittadini stranieri presenti non raggiungono le 80.000 unità: un terzo si trova nel Sistema di accoglienza e integrazione (*ex* SIPROIMI) e quasi 55.000 persone nei Centri di accoglienza governativi. Dopo anni, si riduce lo squilibrio tra la percentuale delle persone accolte nel circuito ordinario e in quello delle strutture temporanee le quali, nonostante abbiano fornito la risposta immediata al bisogno, non sempre hanno garantito una risposta corrispondente ai minimi standard qualitativi previsti. L'uso massivo di alberghi o di altre strutture ricettive, a vocazione turistica e dunque diverse da quelle previste per l'accoglienza di richiedenti la protezione internazionale, ha portato a considerare ordinarie le strutture straordinarie e a determinare un vizio di fondo nel sistema di accoglienza<sup>7</sup>.

A partire da queste considerazioni e dal cambio di paradigma operato dal d.l. 130/2020 risulta essenziale rispondere alle esigenze di accoglienza degli aventi diritto in uscita dai Centri governativi, predisponendo un ampliamento della rete SAI già a partire dal 2021 al fine di potenziare il sistema ordinario (diffuso e non emergenziale) e ridurre progressivamente la presenza dei Centri straordinari.

**Tab. 2 Cittadini stranieri presenti nel circuito dell'accoglienza in Italia, 2018-2020**

Anno	Mese	Cittadini stranieri presenti nei Centri di accoglienza governativi		Cittadini stranieri presenti nei progetti SPRAR/SIPROIMI		Totale cittadini stranieri in accoglienza sul territorio	
		v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
2018	gennaio	158.991	86,5	24.741	13,5	183.732	100,0
2018	giugno	140.647	83,9	27.076	16,1	167.723	100,0
2018	dicembre	106.755	80,2	26.306	19,8	133.061	100,0
2019	gennaio	104.198	79,5	26.869	20,5	131.067	100,0
2019	giugno	82.715	75,9	26.209	24,1	108.924	100,0
2019	dicembre	67.036	73,3	24.388	26,7	91.424	100,0
2020	gennaio	65.204	73,1	23.981	26,9	89.185	100,0
2020	giugno	62.146	73,6	22.299	26,4	84.445	100,0
2020	dicembre	54.364	68,0	25.574	32,0	79.938	100,0

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'interno.

7. OpenPolis, ActionAid, *Centri d'Italia*, 2018; F. Campo, S. Giunti, M. Mendola, *The Political Impact of Refugee Migration: Evidence from the Italian Dispersal Policy*, Centre for European Studies, Paper n. 456, December 2020.

### 3. Il d.l. 130 del 2020 e la riforma al sistema di accoglienza

Il decreto legge 21 ottobre 2020 n. 130, come anticipato, riforma le norme relative all'accoglienza restituendo centralità e dignità ad un Sistema in stretta connessione con l'integrazione sul territorio, che interessa principalmente i richiedenti e titolari di protezione internazionale, ma che coinvolge una vasta pluralità di istituzioni e soggetti (pubblici e privati) impegnati nei servizi di accoglienza, intesi quali espressione di una politica sociale rispondente ad accordi, convenzioni di fonte internazionale e comunitaria.

Attraverso l'art. 4 (commi 1-4) del d.l. 130 vengono eliminate le "sovrastrutture differenziali" introdotte con il d.l. 113/2018 e scardinato l'impianto binario con il quale era stato previsto che gli Enti locali afferenti alla rete territoriale di accoglienza del SIPROIMI si occupassero di accogliere e attivare i percorsi di autonomia e integrazione per i titolari di protezione e minori stranieri non accompagnati, mentre gli Uffici territoriali di governo del Ministero dell'interno, ovvero le prefetture, garantissero un sistema minimo di servizi di assistenza e prima accoglienza per i richiedenti asilo<sup>8</sup>.

Viene posto nuovamente al centro della filiera di accoglienza il sistema afferente alla rete degli Enti locali (il quale da SIPROIMI è stato rinominato Sistema di accoglienza e integrazione - SAI) nel quale possono essere accolti, nei limiti dei posti disponibili, oltre ai titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati, anche i richiedenti protezione internazionale, i quali erano stati esclusi dal d.l. 113 del 2018, nonché i titolari di diverse categorie di permessi di soggiorno previsti dal TU immigrazione (protezione sociale, violenza domestica, calamità, particolare sfruttamento lavorativo, atti di particolare valore civile), i titolari dei permessi di soggiorno per protezione speciale, casi speciali e i neomaggiorenni affidati ai servizi sociali.

Le modifiche, come vedremo nel dettaglio, intervengono sulle categorie di beneficiari che possono accedere al Sistema di accoglienza e integrazione, ma riguardano anche le prestazioni, i servizi da garantire ai richiedenti protezione internazionale e le modalità di relazione tra i diversi livelli di governo coinvolti nell'implementazione delle politiche di accoglienza ed integrazione. Un'attenzione, quella riservata dal d.l. 130/2020, al tema dell'integrazione, che non si esaurisce con la fine del periodo di accoglienza, ma che prosegue attraverso l'individuazione di percorsi specifici, a supporto dei beneficiari del Sistema di accoglienza e integrazione, da avviare alla scadenza del periodo di accoglienza (art. 5 d.l. 130/2020).

---

8. Si veda M. Giovannetti, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati*, cit.; F. Guella, *Sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e disposizioni in materia di iscrizione anagrafica nel c.d. Decreto Sicurezza*, in *Oss. AIC*, 1-2/2019, 12 aprile 2019.

### 3.1. *La filiera di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati: da un sistema differenziale e binario ad un sistema unico*

Nel 2015, con il d.lgs. n. 142/2015 (c.d. decreto accoglienza) è stato disciplinato il complessivo sistema di tutela e presa in carico dei richiedenti protezione internazionale, dagli obblighi informativi a carico delle diverse articolazioni dello Stato che ricevono le domande, alle fasi successive di prima e seconda accoglienza. In particolare, recependo le direttive europee 2013/32/UE e 2013/33/UE, il d.lgs. 142/2015 ha formalizzato e consolidato la disciplina dell'accoglienza tracciando, in sintonia con l'Intesa raggiunta in Conferenza Stato-Regione il 10 luglio 2014<sup>9</sup>, un sistema «plurifasico e multilivello» ove il Sistema degli Enti locali (SPRAR) rappresentava il perno centrale della filiera di accoglienza. A fine 2018, con l'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018 (conv. in legge n. 132/2018), si è registrato un importante cambio di paradigma che ha ridefinito il sistema di accoglienza italiano sancendo il passaggio da un *sistema (unico) distinto per fasi di accoglienza* ad un *sistema di accoglienza (binario) distinto in base allo status dei beneficiari*. Da un sistema, per l'appunto, unico, basato sostanzialmente sulla pianificazione in fasi di intervento (una fase preliminare di primo soccorso, assistenza e identificazione, seguita da una di «prima accoglienza» assicurata in Centri governativi e/o nelle strutture temporanee autorizzate dal prefetto e da una fase di «seconda accoglienza» disposta nelle strutture del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), si è passati ad un sistema duale, che comprende strutture di accoglienza che si differenziano non solo per lo *status* giuridico delle persone accolte ma anche, e soprattutto, per i servizi erogati. Per coloro che sono «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*<sup>10</sup>, mentre gli interventi di accoglienza integrata, volti al supporto di percorsi di inclusione sociale, vengono riservati esclusivamente a coloro che hanno un «titolo definitivo a permanere» (titolari di protezione internazionale, minori stranieri non accompagnati ecc.).

Il d.l. n. 130/2020 prevede un'ampia riforma dell'intero sistema di accoglienza destinato ai richiedenti protezione internazionale e ai titolari di protezione e, come esplicitamente riportato nella *Relazione illustrativa* del decreto legge 130/2020, «il primo principio su cui si fonda l'intervento strutturale consiste nell'individuazione del nuovo Sistema di accoglienza e integrazione (destinato a succedere al Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati – SIPROIMI) come caposaldo per lo svolgimento delle operazioni di accoglienza».

---

9. Si ricorda che in tale sede era stato 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 coordinamento.

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

L'articolo 4 prevede una revisione complessiva del sistema complessivo di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e dei beneficiari di protezione, a partire dal comma 1, lettera a), con cui opera una riscrittura dell'art. 8 del d.lgs. 142/2015. La novella riscrive i principi fondamentali del sistema di accoglienza, a partire dalla riformulazione del comma 2 della richiamata disposizione, prevedendo che:

1. la prima assistenza sia svolta nei Centri governativi;
2. l'accoglienza si effettui, nei limiti dei posti disponibili, nelle strutture del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI), già SIPROIMI, gestite dagli Enti locali.

Più specificatamente, si stabilisce che la funzione di soccorso e prima assistenza, nonché le operazioni di identificazione dei migranti, siano svolte nei Centri di prima accoglienza (CPA) o Centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA) distinguendo le strutture destinate a svolgerle e prevedendo in particolare che:

- le procedure di soccorso e identificazione dei cittadini stranieri, rintracciati in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunti nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare, si svolgano presso i c.d. punti di crisi (*hot spot*) di cui all'art. 10-ter del TU in materia di immigrazione;
- le funzioni di prima assistenza siano assicurate nei Centri governativi e nelle strutture temporanee di cui agli articoli 9 e 11 del decreto accoglienza.

Inoltre, nel nuovo comma 3 dell'articolo 8 del d.lgs. 142/2015 viene stabilito che l'accoglienza avvenga nel SAI e per i richiedenti protezione internazionale, esclusi dalla rete territoriale di accoglienza integrata in base al d.l. 113 del 2018, l'accoglienza possa avvenire, nei limiti dei posti disponibili, nelle strutture del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI)<sup>11</sup>, di cui all'articolo 1-*sexies* del decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416, conv. con mod. dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39.

In particolare, in base al nuovo comma 4-*bis* dell'art. 9 d.lgs. 142/2015, il trasferimento del richiedente protezione dalle strutture di prima assistenza ordinarie al SAI è previsto avvenga a seguito dell'espletamento delle operazioni di identificazione, alla verbalizzazione della domanda ed all'avvio della procedura di esame della medesima domanda nonché, dopo aver disposto l'accertamento delle condizioni di salute diretto anche a verificare, fin dal momento dell'ingresso nelle strutture di accoglienza, la sussistenza di situazioni di vulnerabilità. Analogamente, il riformato comma 3 dell'art. 11 del d.lgs.

---

11. Il finanziamento di tali strutture è a carico del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, istituito presso il Ministero dell'interno, di cui all'art. 1-*septies* d.l. 416/1989 (cap. 2352/1). La partecipazione da parte degli Enti locali è su base volontaria e avviene con la presentazione di apposita domanda di ammissione al contributo corredata di progetto elaborato in linea con le necessità e i criteri indicati dal Ministero dell'interno. Le linee guida e le modalità di presentazione delle domande di contributo sono oggetto di un decreto ministeriale che il Ministro dell'interno emana sentita la Conferenza unificata. Il decreto deve prevedere e regolamentare anche la predisposizione di servizi rivolti a persone con esigenze particolari, come minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, persone affette da malattie mentali o vittime di violenza, torture, mutilazioni genitali.

142/2015 prevede che l'accoglienza del richiedente protezione nelle strutture straordinarie, a causa dell'indisponibilità di posti all'interno dei Centri di cui all'articolo 9 a seguito di arrivi consistenti e ravvicinati di migranti, sia limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture del Sistema di accoglienza e integrazione (e non più, come previsto dal d.l. 113/2018, nei Centri governativi di prima accoglienza di cui all'art. 9, d.lgs. 142/2015).

Le modifiche recate dal d.l. 113/2018, finalizzate a strutturare un sistema di accoglienza scisso e centralizzato, hanno registrato un impatto sia nelle dinamiche, sia nelle relazioni tra i diversi livelli di governo.

Il provvedimento n. 130/2020, tenta di ristabilire attenzione ed equilibrio anche nelle modalità di relazione tra i livelli di governo, rafforzando la *governance* multilivello e il contenuto del primo comma dell'art. 8 del d.lgs. 142 del 2015 ai sensi del quale il sistema di accoglienza dei migranti si fonda, in primo luogo, sul principio della leale collaborazione, secondo forme apposite di coordinamento nazionale e regionale. Rafforza l'apparato di *governance* innanzitutto ristrutturando il sistema e ridefinendone la filiera dell'accoglienza, restituendo centralità alla rete degli Enti locali all'interno del d.lgs. 142/2015. Ma anche attraverso quanto previsto nella lettera b), n. 1 del d.l. 130/2020, che incide sull'art. 9, d.lgs. 142/2015, il quale prevede che i Centri governativi di prima accoglienza siano istituiti con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata (di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281), secondo la programmazione degli interventi definita dal Tavolo di coordinamento nazionale, istituito presso il Ministero dell'interno, con compiti di indirizzo, pianificazione e programmazione in materia di accoglienza, compresi quelli di individuare i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità di accoglienza (art. 16 d.lgs. 142/2015). Con la disposizione che integra il comma 1 dell'art. 9 del decreto accoglienza, si prescrive che la predetta programmazione tenga conto anche *delle esigenze di contenimento della capienza massima dei Centri, allo scopo di conseguire una migliore gestione.*

Oltre a questo, con una modifica introdotta nel comma 4 dell'articolo 9 del d.lgs. 142, viene stabilito che il prefetto, prima di inviare il richiedente nei Centri di prima accoglienza, informi il sindaco del Comune nel cui territorio è situato il Centro, oltre ad aver sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, come stabilito nel testo vigente della disposizione.

#### **4. L'articolazione dell'accoglienza: beneficiari, strutture e servizi previsti**

La legge di riforma prevede, come abbiamo appena visto, un sistema unico di accoglienza basato sull'articolazione per funzioni: a) funzione di soccorso e prima assistenza in *hotspot*, Centri governativi ed eventualmente nelle strutture temporanee; b) funzione di

accoglienza e integrazione da realizzarsi nell'ambito della rete del SAI promossa dai Comuni.

A questo nuovo assetto corrisponde l'eliminazione dei due circuiti di accoglienza introdotti con la riforma del 2018, la quale suddivideva e distingueva i "luoghi" di accoglienza in base allo *status* dei beneficiari<sup>12</sup> e prevedeva l'accoglienza: per richiedenti asilo (e ricorrenti) nei Centri governativi di prima accoglienza e nelle strutture straordinarie e nel SIPROIMI (oggi SAI) per 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.

#### 4.1. *L'accoglienza dei richiedenti asilo nei Centri governativi e nelle strutture temporanee*

Le nuove disposizioni contenute nel decreto legge in esame non mutano il quadro dei destinatari delle attività di prima accoglienza, che continuano ad essere svolte nei Centri governativi ordinari e straordinari di cui agli artt. 9 e 11 del d.lgs. 142/2015, ma come richiamato nel paragrafo precedente, l'accoglienza dei richiedenti asilo nei Centri governativi e nelle strutture temporanee è da considerarsi temporanea e finalizzata al trasferimento nel *Sistema di accoglienza e integrazione*. Inoltre, l'art. 4 del d.l. 130/2020, ridefinisce le condizioni materiali di accoglienza. Il comma 1, interviene sul primo comma dell'articolo 10 del d.lgs. n. 142 del 2015 per sancire la necessità che anche nei Centri governativi ordinari e nei Centri straordinari, di cui agli articoli 9 e 11 dello stesso decreto legislativo, siano garantiti adeguati standard igienico-sanitari, abitativi e di sicurezza. Finora, la disposizione stabiliva che nei Centri di prima accoglienza dovessero essere assicurati il rispetto della sfera privata, le differenze di genere, le esigenze connesse all'età, la tutela della salute fisica e mentale dei richiedenti, l'unità dei nuclei familiari, l'apprestamento delle misure necessarie per le persone portatrici di particolari esigenze e l'adozione di misure idonee a prevenire ogni forma di violenza e a garantire la sicurezza e la protezione dei richiedenti e del personale che opera presso i Centri.

Per effetto della riforma, in aggiunta a quanto già previsto, il d.l. n. 130/2020 dispone la necessità di assicurare nei Centri adeguati standard igienico-sanitari, abitativi, di sicurezza, nonché idonee misure di prevenzione, controllo e vigilanza, relativamente alla partecipazione o alla propaganda attiva a favore di organizzazioni terroristiche internazionali, secondo criteri e modalità che devono essere stabiliti con decreto del Ministro

---

12. Per una disamina relativa ai cambiamenti intervenuti a seguito della legge 132/2018 si permetta di rinviare a M. Giovannetti, *L'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, a cura di M. Giovannetti, N. Zorzella, Milano, FrancoAngeli, 2020, p. 821 ss. Si veda anche F. Guella., *op. cit.*

dell'interno, di concerto con il Ministro della salute, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, che si esprime entro trenta giorni.

Nello stesso comma 1 dell'art. 10 riformato, si precisano, inoltre, le categorie di servizi che devono essere assicurate nelle strutture dei Centri governativi e in quelle straordinarie, rinviando, per la disciplina di dettaglio, alle disposizioni analitiche del capitolato d'appalto (art. 12 d.lgs. 142/2015). La tipologia di prestazioni che devono essere oggi erogate dai Centri, anche con modalità di organizzazione su base territoriale (a livello comunale, sovracomunale o provinciale, oltre che nei singoli Centri di accoglienza), consistono in:

- prestazioni di accoglienza materiale,
- assistenza sanitaria,
- assistenza sociale e psicologica,
- mediazione linguistico-culturale,
- somministrazione di corsi di lingua italiana,
- e servizi di orientamento legale e al territorio.

A tal proposito è però necessario ricordare che è ancora in vigore il *Nuovo Schema di Capitolato di appalto dei servizi di accoglienza*, adottato a novembre 2018, in cui sono stabiliti i servizi da erogarsi in tutte le strutture e le connesse modalità prestazionali modulate in relazione alla tipologia del Centro ed alla relativa capienza<sup>13</sup>. Tra le prestazioni contemplate, in coerenza con l'indirizzo politico contenuto nel d.l. 113/2018, che aveva portato a differenziare la *platea dei beneficiari* e i servizi nei due circuiti di accoglienza, non sono previsti interventi di accoglienza integrata volti al supporto di percorsi di inclusione sociale, i quali, dovevano essere riservati solo a coloro che potevano essere accolti nel SIPROIMI. In base a quel *Capitolato* nelle strutture dei Centri governativi e in quelle straordinarie sono assicurati i servizi che includono, oltre al vitto e all'alloggio, la cura dell'igiene, l'assistenza generica alla persona, la tutela sanitaria e un piccolo sussidio per le spese giornaliere (c.d. *pocket money*), mentre non sono più ricompresi quelli diretti a supportare l'integrazione, quali i corsi di lingua italiana e l'orientamento al territorio, che erano previsti dal precedente schema di capitolato adottato con d.m. 7 marzo 2017.

Importante, dunque, evidenziare che, all'esito delle modifiche *ex* d.l. 130/2020, oltre a stabilire con fonte primaria le categorie di servizi garantiti dai Centri governativi di cui agli articoli 9 e 11 d.lgs. 142/2015, siano stati previsti alcuni servizi aggiuntivi rispetto a quelli stabiliti nello schema di capitolato in vigore e, segnatamente: la somministrazione di corsi

---

13. *Nuovo Schema di Capitolato di appalto dei servizi di accoglienza* presentato il 7 novembre alla stampa dal Ministro dell'interno ed inviato ai prefetti con circolare n. 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».

di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio, nonché l'assistenza psicologica che si aggiunge a quella sociale.

Al contempo, però, preoccupa quanto previsto nel comma 2 dell'art. 4 del d.l. 130/2020, in base al quale le attività previste nel nuovo primo comma dell'art. 10 d.lgs. 142/2015 debbono essere «svolte con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica». È indubbio, infatti, che per armonizzare gli interventi previsti nei contratti in essere tra prefetture ed enti gestori con il nuovo dettato normativo sia necessario un intervento di revisione negli accordi attualmente operativi e conseguentemente la destinazione di risorse aggiuntive destinate alle attività attualmente non contemplate nei capitolati di appalto.

Un'altra importante modifica che interviene sulle modalità di accoglienza nei Centri governativi ordinari e straordinari riguarda le persone con vulnerabilità. Sia nel nuovo co. 4-*bis* dell'art. 9 sia nell'articolo 11, co. 3 viene disposto un criterio di priorità nel trasferimento presso le strutture del Sistema di accoglienza e integrazione dei richiedenti protezione internazionale, che rientrino in una delle categorie di vulnerabilità previste dall'art. 17 del decreto accoglienza dedicato alle *persone portatrici di esigenze particolari* alle quali devono essere assicurate forme di assistenza particolari nella prestazione delle misure di accoglienza. Si tratta delle seguenti categorie di persone: minori, minori non accompagnati; disabili; anziani; donne in stato di gravidanza; genitori singoli con figli minori; vittime di tratta di esseri umani; persone affette da gravi malattie e o disturbi mentali; persone per le quali sia stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale; vittime di mutilazioni genitali. Questa modifica normativa “ripara” quanto era stato previsto dal d.l. 113/2018, che aveva abrogato la possibilità di trasferire i richiedenti protezione internazionale, seppur vulnerabili, all'interno del SIPROIMI (oggi SAI), dove sono presenti progetti dedicati a persone portatrici di esigenze particolari atti ad attivare servizi speciali di accoglienza che tengano conto delle misure assistenziali da garantire alla persona in relazione alle sue specifiche esigenze. Non contemplando più l'inserimento dei vulnerabili all'interno di questo Sistema e risultando assenti servizi adeguati alla valutazione delle esigenze particolari nell'ambito dei Centri governativi<sup>14</sup>, non risultava garantita la presa in carico delle

---

14. 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.

vulnerabilità così come non assicurava l'emersione delle situazioni più complesse e sensibili, quali ad esempio le vittime di violenza o di tratta.

Il comma 1 dell'art. 4 del d.l. 130/2020, oltre ad intervenire sulla tipologia e la qualità dei servizi da garantire ai richiedenti protezione internazionale, "ripristina" la possibilità di coinvolgere, su base volontaria, i richiedenti in attività di utilità sociale in favore delle collettività locali. Questa possibilità, introdotta mediante l'articolo 22-*bis* del decreto accoglienza dal d.l. n. 13 del 2017<sup>15</sup>, era stata eliminata dal d.l. 113/2018 (art. 12, co. 2, lett. *m*)) e riservata esclusivamente ai titolari di protezione internazionale. Nel reintegrare la partecipazione dei richiedenti asilo alle attività di promozione sociale, al pari di quella dei titolari di protezione internazionale, la novella modifica i commi 1 e 3 dell'articolo 22-*bis*, disponendo che i prefetti promuovano, d'intesa con i Comuni e con le Regioni e le Province autonome, ogni iniziativa utile all'implementazione dell'impiego dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale in attività di utilità sociale.

#### 4.2. *L'accoglienza nel Sistema di accoglienza e integrazione (SAI)*

Il comma 3 dell'articolo 4 d.l. 130/2020 interviene sulle norme relative al sistema di accoglienza territoriale, in origine SPRAR (Sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati), dal 2018 ridenominato SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati), che viene ora definito come Sistema di accoglienza e integrazione - SAI (si veda comma 3, lett. *a*), e comma 4).

Prima ancora di entrare nel merito delle revisioni sostanziali apportate all'articolo 1-*sexies* del d.l. 416/1989, che disciplina tale materia<sup>16</sup>, è interessante rilevare che anche dal punto di vista semplicemente lessicale si registra un cambio di approccio. Infatti, nella definizione di «Sistema di accoglienza e integrazione» viene privilegiata la funzione, il "mandato" e non la categoria di destinatari. Assumendo e facendo propria la storia

---

15. 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.

16. Il sistema di accoglienza territoriale dei migranti è stato istituzionalizzato dalla legge n. 189 del 2002, che ha modificato il decreto legge n. 416 del 1989 (artt. 1-*sexies* e 1-*septies*) al fine di introdurre un sistema di accoglienza pubblico, diffuso su tutto il territorio italiano con il coinvolgimento delle istituzioni centrali e locali secondo una condivisione di responsabilità tra Ministero dell'interno ed Enti locali. Gli Enti locali aderiscono al sistema su base volontaria e attuano i progetti con il supporto delle realtà del terzo settore. A coordinare il Sistema è il Servizio centrale, attivato dal Ministero dell'interno e affidato con convenzione all'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI). Ai sensi della normativa vigente i progetti SIPROIMI (oggi SAI) sono presentati in occasione di avvisi pubblici pubblicati dal Ministero dell'interno in base alle esigenze di posti di accoglienza all'interno del Sistema e sono sottoposti all'esame di una Commissione di valutazione. Le modalità di presentazione e valutazione delle domande per l'accesso alle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo sono illustrate nelle linee guida predisposte dal Ministero dell'interno. I titolari dei progetti sono gli Enti locali, i quali possono presentare domanda di prosecuzione dei servizi di accoglienza già in essere oppure domanda per il primo ingresso all'interno del Sistema. L'accesso alle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, istituito dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, che ha modificato il decreto legge n. 416 del 1989 è regolato dalle graduatorie finali dei progetti ammessi a finanziamento.

ventennale del sistema italiano di protezione, che in questi anni ha distinto l'Italia da altre realtà europee, il legislatore ha attribuito un valore giuridico al tema dell'integrazione, riconoscendo nel sistema di accoglienza integrata incardinato nelle autonomie locali una vera e propria *politica nazionale di welfare inclusivo*.

Un sistema che ha, infatti, saputo reggere i pesanti interventi operati nel 2018 e mantenere le caratteristiche strutturali del sistema di accoglienza integrata poggiando su alcuni fondamentali capisaldi:

- la titolarità dei progetti affidata agli Enti locali;
- la definizione di servizi minimi garantiti contemplati nelle Linee guida;
- il partenariato strategico con i soggetti del terzo settore, cui è spesso demandata la realizzazione dei progetti;
- il modello di accoglienza “diffusa” e per piccoli numeri, che interessa un numero significativo di piccoli comuni distribuiti su tutto il territorio nazionale;
- le modalità di funzionamento del Sistema, che sono regolate dalla Linee guida del Ministero dell'interno e che vedono la compartecipazione del Servizio centrale affidato ad ANCI, oltre ovviamente agli enti attuatori delle singole iniziative progettuali;
- il coordinamento, monitoraggio e supporto alla rete a cura del Servizio centrale attraverso il quale vengono garantiti trasparenza e standard di qualità.

Il Sistema di accoglienza e integrazione (*ex* SIPROIMI), più volte richiamato, a seguito del provvedimento in esame viene posto (o meglio detto riposto) quale perno centrale della filiera di accoglienza. Rispetto al quadro normativo finora vigente, come risultante dal d.l. 113 del 2018, vengono introdotte due novità principali.

La *prima*, contemplata nel comma 1 dell'art. 1-*sexies* d.l. 416/1989 (modificato dal comma 3, lett. *b*) dell'art. 4 d.l. 130/2020), riguarda l'ampliamento della platea dei potenziali beneficiari delle prestazioni del sistema di accoglienza, che oltre ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati, ricomprende anche, «nell'ambito dei medesimi servizi, nei limiti dei posti disponibili»:

- i richiedenti protezione internazionale, ossia gli stranieri che hanno presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è ancora stata adottata una decisione definitiva;

- i titolari dei seguenti permessi di soggiorno «qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati»:

1) permesso di soggiorno per «protezione speciale», come ridefinita dal medesimo d.l. n. 130/2020, per i soggetti per i quali vige il divieto di respingimento o di espulsione ai sensi degli articoli 19, co. 1 e 1.1. del TUI, rilasciabile all'interno del sistema della protezione internazionale, qualora la Commissione territoriale non ritenga sussistenti i requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale, oppure, al di fuori di quel sistema asilo,

qualora il permesso sia rilasciato direttamente dal questore, in presenza di uno dei divieti indicati nell'art. 19, commi 1 e 1.1., previo parere della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale. Viene previsto, tuttavia, che siano esclusi dal Sistema di accoglienza e integrazione (SAI) i titolari di protezione speciale che abbiano compiuto atti che integrano le cause di esclusione della protezione internazionale di cui agli articoli 10, co. 2; 12, co. 1, lett. b) e c) e 16 del d.lgs. 251/2007<sup>17</sup>;

2) permesso di soggiorno per «cure mediche» di cui all'art. 19, co. 2, lett. *d-bis*, del TUI: è rilasciato al cittadino straniero che si trova in «gravi condizioni psico-fisiche o derivanti da gravi patologie», tali da ritenere che il rientro nel Paese di origine o provenienza possa determinare un pregiudizio per la sua salute;

3) permesso di soggiorno per «protezione sociale» per vittime di violenza o grave sfruttamento *ex art. 18 del TUI*<sup>18</sup>;

4) permesso di soggiorno per vittime di «violenza domestica» *ex art. 18-bis*, TUI;

5) permesso di soggiorno «per calamità» *ex art. 20-bis* TUI;

6) permesso di soggiorno per vittime di «particolare sfruttamento lavorativo» *ex art. 22, co. 12-quater*, TUI;

7) permesso di soggiorno per «atti di particolare valore civile» *ex art. 42-bis* TUI;

8) permesso di soggiorno per «casi speciali» *ex art. 1, co. 9, d.l. 113/2018*, cioè un titolo di soggiorno transitorio previsto a seguito delle modifiche recate dal decreto sicurezza, che ha riguardato gli stranieri già titolari di permesso umanitario, abrogato nel 2018, o in attesa di riconoscimento avendo presentato la domanda prima dell'entrata in vigore del d.l. 113/2018.

---

17. Sulle cause di esclusione si veda S. Celentano, *Lo status di rifugiato e l'identità politica dell'accoglienza*, in *Quest. giust.*, 2, 2018.

18. In merito all'accoglienza dei titolari dei permessi di soggiorno per protezione sociale richiamati dal novellato art. 1-*sexies*, co. 1 lett. b), del d.l. 416/1989, come integrato dal terzo comma dell'art. 4 del d.l. 130/2020, deve avvenire secondo le modalità previste dalla normativa nazionale ed internazionale in vigore per le categorie vulnerabili. Tra queste fonti, viene in particolare richiamata la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, nota come Convenzione di Istanbul. Si richiama inoltre la necessità che le modalità di accoglienza siano collegate con i percorsi di protezione dedicati alle vittime di tratta e di violenza domestica (*ex art. 1-*sexies*, co. 1-ter, d.l. 416/1989*). Questa disposizione è stata inserita per assicurare adeguate modalità di accoglienza nel nuovo sistema SAI alle categorie vulnerabili ed assicurare, altresì, che l'accoglienza sia attuata in coerenza con il percorso di protezione dedicato a vittime di tratta e di violenza domestica, in base alla vigente normativa nazionale ed internazionale in materia, con particolare riguardo alla Convenzione di Istanbul. Convenzione adottata dal Consiglio d'Europa l'11 maggio 2011 (entrata in vigore il 1° agosto 2014 e ratificata in Italia con legge n. 77 del 2013); essa è il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante il cui principale obiettivo è quello di creare un quadro globale e integrato che consenta la protezione delle donne contro qualsiasi forma di violenza, considerata come violazione dei diritti umani, oltre che come forma di discriminazione (art. 3 della Convenzione).

Oltre a questi, al comma 1-*bis* dell'art. 1-*sexies* del d.l. 416/1989, è stato specificato che possono essere accolti nel SAI gli stranieri affidati ai servizi sociali al compimento della maggiore età con le modalità di cui all'articolo 13, co. 2, della legge 7 aprile 2017, n. 47 (c.d. prosieguo amministrativo). Questa disposizione prevede l'affidamento ai servizi sociali, anche oltre il compimento dei 18 anni e fino all'età massima di 21 anni, per effetto di un decreto adottato dal Tribunale per i minorenni, dei neo maggiorenni che necessitano di un supporto prolungato finalizzato al buon esito del percorso di inserimento sociale intrapreso<sup>19</sup>.

Rispetto alla formulazione previgente dell'articolo 1-*sexies*, possono pertanto essere accolti nel SAI oltre *i richiedenti protezione internazionale*, coloro per i quali nessun tipo di accoglienza era stata prevista dalla legge 132/2018 ovvero i titolari di un permesso per *casi speciali* ai sensi dell'art. 1, co. 9 del d.l. 113/2018 e i titolari di un *permesso per protezione speciale* (ex art. 19, co. 1 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286). Modifiche, quelle apportate dal comma 3 dell'art. 4 d.l. 130/2020, che intervengono a sanare una situazione di disparità incomprensibile originata dal decreto sicurezza del 2018, che non aveva previsto nessuna forma di accoglienza per persone alle quali, proprio in virtù delle situazioni di vulnerabilità e condizioni spesso di fragilità, erano state rilasciate queste tipologie di permessi di soggiorno (casi speciali e protezione speciale)<sup>20</sup>.

Coerentemente con la disposizione relativa all'estensione della platea dei beneficiari del Sistema di accoglienza e integrazione, è previsto che possa esservi una eventuale rideterminazione dei posti disponibili del Sistema, ma al contempo, sempre nell'art. 14 del d.l. n. 130/2020 viene purtroppo precisato che debba essere disposta, nel rispetto dell'invarianza finanziaria del decreto, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze previa verifica della sussistenza delle disponibilità finanziarie a legislazione vigente<sup>21</sup>. La clausola di invarianza finanziaria contemplata, specifica che l'eventuale rideterminazione

---

19. Tale possibilità era stata già profilata nella Circolare del Ministero dell'interno n. 22146 del 27 dicembre 2018 sui profili applicativi del d.l. 113 del 2018, seppur con alcune incertezze interpretative.

20. 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 specificava 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 rinviato 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'extradizione 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».

21. Clausola di neutralità finanziaria che si limita quindi a prevedere che dall'attuazione delle disposizioni del decreto non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, e che pertanto le amministrazioni debbano provvedere ai relativi adempimenti con le risorse disponibili a legislazione vigente.

del numero di posti a disposizione, con riferimento alla rete SAI, deve essere affrontata tramite variazioni compensative tra gli stanziamenti dei capitoli di bilancio pertinenti. Questa previsione desta preoccupazione e perplessità in quanto rischia di rappresentare un limite *intrinseco* alla capacità del decreto di incidere concretamente sulla realtà dei territori, limitando di fatto la possibilità di procedere ad aumenti significativi di posti<sup>22</sup>. Per rendere effettivo e concreto «l’innegabile avanzamento nella tutela di fondamentali diritti» rappresentata dalle nuove previsioni relative al sistema SAI risulta, infatti, dirimente incrementare il numero dei posti per garantirne l’accesso a tutti i beneficiari indicati dalla nuova disciplina e al contempo ampliare l’adesione degli Enti locali al sistema dell’accoglienza diffusa al fine di superare la criticità della mancanza dei posti disponibili e il conseguente ricorso “ordinario” all’accoglienza straordinaria<sup>23</sup>.

La *seconda novità* relativa al Sistema di accoglienza e integrazione (SAI) riguarda i servizi che debbono essere prestati nell’ambito dei progetti degli Enti locali. Nel comma 2-*bis* dell’art. 1-*sexies* d.l. 416/1989 (inserito dal comma 3, lett. c) dell’art. 4 d.l. 130/2020) vengono previste prestazioni che si articolano in:

1) servizi di primo livello, cui accedono i richiedenti protezione internazionale, tra i quali si comprendono, oltre alle prestazioni di accoglienza materiale, l’assistenza sanitaria, l’assistenza sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio<sup>24</sup>;

2) servizi di secondo livello, cui accedono tutte le altre categorie di beneficiari del sistema, che già accedono ai servizi previsti al primo livello: si tratta di servizi aggiuntivi, finalizzati all’integrazione che, comprendono, l’orientamento al lavoro e la formazione professionale.

---

22. Su questo rilevante aspetto è intervenuta ANCI in occasione dell’Audizione in Commissione affari costituzionali il 5 novembre 2020.

23. La riforma apportata dal d.l. 130/2020 non ha affrontato uno dei nodi centrali del sistema di accoglienza in Italia costituito dalla adesione volontaria dei Comuni al SAI per cui l’accoglienza avviene nei limiti del numero dei posti disponibili. Questo aspetto da tempo oggetto della dottrina solleva perplessità sul piano costituzionale in quanto l’attività dell’accoglienza rientrerebbe, secondo diversi autori, tra le «funzioni amministrative di assistenza ed inclusione (o di *welfare*) spettanti ex art. 118 della Costituzione anzitutto ai Comuni e, sussidiariamente, agli enti territoriali maggiori. Dato l’inscindibile nesso tra parte sostantiva (i diritti e i doveri) e parte organizzativa (i poteri pubblici) del testo costituzionale, basarsi sulla volontarietà dell’accoglienza determina un oggettivo impoverimento della protezione accordata allo straniero dal terzo comma dell’art. 10, oltre che da norme internazionali e UE». Si veda M. Nicolini, C. Panzera, *Asilo*, in *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020. E ancora P. Bonetti, *Accoglienza nell’emergenza: la recente evoluzione*, in *Modelli di disciplina dell’accoglienza nell’“emergenza immigrazione”*. *La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale*, a cura di J. Woelk, F. Guella e G. Pelacani, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016; F. Cortese, *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2019; L. Trucco, *Luci e ombre nel decreto legge 130/2020*, in *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali. Commento al decreto legge n. 130/2020*, a cura di M. Giovannetti, N. Zorzella, Pisa, Pacini Giuridica, 2021.

24. Si tratta degli stessi servizi che devono essere assicurati nei Centri governativi di prima accoglienza, come ridefiniti dal decreto legge 130/2020.

Per meglio comprendere la portata di questa disposizione è utile ricordare che già oggi all'interno dei progetti SIPROIMI/SAI oltre ad essere garantita l'accoglienza materiale (vitto e l'alloggio) sono previste attività di accompagnamento sociale, finalizzate alla conoscenza del territorio e all'effettivo accesso ai servizi locali, fra i quali l'assistenza socio-sanitaria. L'accoglienza integrata comporta infatti la presa in carico olistica dei beneficiari, singoli o con il rispettivo nucleo familiare e comprende i seguenti servizi minimi obbligatori: a) accoglienza materiale; b) mediazione linguistico-culturale; c) orientamento e accesso ai servizi del territorio; d) insegnamento della lingua italiana e inserimento scolastico per i minori; e) formazione e riqualificazione professionale; f) orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo; g) orientamento e accompagnamento all'inserimento abitativo; h) orientamento e accompagnamento all'inserimento sociale; i) orientamento e accompagnamento legale; j) tutela psico-socio-sanitaria<sup>25</sup>.

Tutte le attività/prestazioni elencate sono realizzate con l'obiettivo di accompagnare ogni singola persona accolta lungo un percorso di (ri)conquista della propria autonomia, attraverso percorsi d'integrazione individualizzati. All'interno del Sistema sono inoltre previsti progetti specializzati per l'accoglienza e sostegno di persone portatrici di specifiche vulnerabilità o di esigenze peculiari: persone disabili o con problemi di salute (fisica e mentale), minori stranieri non accompagnati, vittime di tortura o di violenza, nuclei monoparentali, donne sole in stato di gravidanza, lgbt. Si tratta, quindi, di una accoglienza differenziata e calibrata in funzione di ciascuna tipologia di utenza proprio al fine di garantire l'universalità nell'accesso ai servizi e la presa in carico olistica delle persone.

Pertanto, l'innovazione apportata dall'art. 4 d.l. 130/2020 appare consistere sostanzialmente nella differenziazione dei servizi assicurati in relazione alle categorie di utenza: ai servizi di primo livello accedono i richiedenti protezione internazionale, mentre a quelli di secondo livello tutte le altre categorie di beneficiari del sistema<sup>26</sup>. Differenziazione

---

25. Per una descrizione puntuale sulla rete, i beneficiari, i servizi e le attività di accoglienza e integrazione realizzate in seno ai progetti SIPROIMI (oggi SAI) si rinvia all'*Atlante Siproimi 2019*, in [www.siproimi.it](http://www.siproimi.it), 2020.

26. A tal proposito è necessario evidenziare che in deroga alla normativa vigente sino all'entrata in vigore del d.l. 130/2020, con i decreti legge n. 18 e n. 34 del 2020 erano state disposte alcune misure relative all'accoglienza e alla tutela della salute degli immigrati in considerazione delle esigenze correlate allo stato di emergenza epidemiologica da Covid-19. In particolare, dapprima l'articolo 86-*bis* del d.l. 18/2020 («cura Italia») ha previsto (comma 3) che nelle strutture del SIPROIMI, se disponibili, potessero essere ospitati, fino al 31 luglio 2020 i richiedenti protezione internazionale e i titolari di protezione umanitaria sottoposti al periodo di quarantena con sorveglianza attiva o in permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva. Su disposizione dell'Ente locale interessato potevano essere accolte nelle strutture del SIPROIMI, per le medesime finalità, anche persone in stato di necessità. Successivamente, l'art. 16 del d.l. 34/2020 ha consentito di utilizzare i posti disponibili nelle strutture del Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI) per l'accoglienza dei richiedenti asilo (ossia dei cittadini stranieri che hanno presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è ancora stata adottata una decisione definitiva); una misura temporanea, che si intendeva applicare al massimo per sei mesi dopo la cessazione dello stato di emergenza (quindi fino al 31 gennaio 2021).

che pare discendere dalle indicazioni fornite dalla Corte dei conti nella relazione sulla gestione del Fondo nazionale per i servizi dell'asilo (deliberazione 7 marzo 2018, n. 3/2018/G), in cui si rilevava la necessità di evitare di riconoscere un «diritto di permanenza indistinto» a tutti coloro che sbarcano, compresi gli stranieri che non dovessero avere diritto a una forma di protezione, con il loro inserimento in percorsi di formazione professionale finalizzati all'integrazione, «con gravosi oneri finanziari a carico del bilancio dello Stato».

Questa previsione desta serie perplessità in quanto reintroduce «una differenziazione non tanto *dei* percorsi accoglienza (come previsto dal d.l. n. 113/2018) ma *nei* percorsi di accoglienza»<sup>27</sup> e in considerazione del fatto che i richiedenti protezione internazionale, a causa dei lunghi tempi di definizione del loro *status*, potrebbero rimanere anni sul territorio nazionale in attesa di una decisione definitiva, senza poter accedere alle misure di orientamento al lavoro e formazione professionale. Sarebbe stato sicuramente più ragionevole, in considerazione anche del fatto che il richiedente asilo può svolgere attività lavorativa trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, prevedere l'accesso a tali misure dopo un lasso di tempo definito riferito, ad esempio, alla durata ordinaria della procedura amministrativa di esame delle domande di protezione internazionale<sup>28</sup>.

Soprattutto non è coerente con le importanti riforme recate dal d.l. 130/2020 in materia di protezione speciale, con particolare riferimento all'art. 19, commi 1.1. e 1.2. TU immigrazione. Norma che contiene oggi una serie ampia di divieti di espulsione, respingimento ed estradizione ai quali corrisponde, se accertati, il diritto al rilascio di un permesso per protezione speciale, sia all'interno del procedimento della protezione internazionale, sia al di fuori di esso, con domanda presentata direttamente al questore e previo parere della Commissione territoriale<sup>29</sup>. Tra i vari divieti ivi previsti vi è anche quello afferente all'integrazione sociale, declinazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all'art. 8 CEDU, rispetto a cui i criteri valutativi sono indicati direttamente dal legislatore. L'art. 19, co. 1.1. stabilisce infatti che nell'accertamento del rischio di lesione di quel diritto si debba tenere conto «della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo

---

27. Si veda F. Biondi dal Monte, *Il sistema di accoglienza e integrazione e i diritti dei minori stranieri. Riflessioni sulla disciplina introdotta dal d.l. n. 130/2020*, in *Forum Quad. Cost.*, 1, 2021.

28. A tal proposito si segnala l'emendamento proposto da ASGI all'art. 4, co. 2, lett. c) con il quale si proponeva di aggiungere alla fine del nuovo comma 2-*bis* il seguente periodo: «Decorsi sei mesi dalla presentazione della domanda di protezione internazionale, i richiedenti la protezione internazionale accedono ai servizi di secondo livello di cui alla lettera b).»; si veda <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/11/valutazioni-ed-emendamenti-ASGI-al-d.l.-n.-130-2030-4-11-2020-fin-1.pdf>. Si segnala inoltre che lo stesso emendamento è stato presentato dal Tavolo Asilo Nazionale.

29. Per una disamina approfondita e puntuale sui vari aspetti relativi alla protezione speciale si veda: N. Zorzella, *Le nuove ipotesi di protezione speciale al di fuori del sistema di protezione internazionale: gli artt. 5, co. 6 e 19, commi 1.1. e 1.2. TU d.lgs. 286/98*; nonché N. Morandi, *La protezione speciale nell'ambito del procedimento di protezione internazionale. La relazione tra la "vecchia" protezione umanitaria e la nuova protezione speciale nei giudizi pendenti, in Immigrazione, protezione internazionale e misure penali*, cit.

soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine». Elementi, dunque, che sono pertinenti all'effettivo inserimento sociale anche del richiedente asilo, il quale attraverso le ampie misure previste, invece, per i soli titolari di protezione (orientamento al lavoro e alla formazione professionale), potrebbero integrare i presupposti per il riconoscimento della protezione sociale di nuovo conio.

Infine, a proposito dei beneficiari del SAI, in linea di continuità e in coerenza con il nuovo sistema di accoglienza delineato nel decreto, l'art. 5 del d.l. n. 130/2020 introduce una nuova disciplina in merito al «supporto ai percorsi di integrazione», disponendo che alla scadenza del periodo di accoglienza siano avviati ulteriori percorsi di integrazione a cura delle amministrazioni competenti. A tal fine, al secondo comma del medesimo articolo, si dispone che il Piano nazionale<sup>30</sup> predisposto dal Tavolo di coordinamento nazionale del Ministero dell'interno individui per il biennio 2020-2021 le linee di intervento per realizzare forme di effettiva inclusione sociale volte a favorire l'autonomia individuale dei cittadini stranieri beneficiari di protezione internazionale, con particolare riguardo a quattro ambiti: formazione linguistica, informazione sui diritti e doveri fondamentali sanciti nella Costituzione della Repubblica italiana, orientamento ai servizi pubblici essenziali e orientamento all'inserimento lavorativo.

L'interconnessione tra sistema di «accoglienza» e «integrazione», «come profili inscindibili di un percorso che porta all'autonomia della persona nel contesto (territoriale e sociale) in cui è inserita», è ulteriormente rinnovata in questa previsione che offre dunque «copertura legislativa a quegli interventi di integrazione che si pongono in stretta connessione con il percorso di integrazione già avviato durante la fase di accoglienza sul territorio»<sup>31</sup>, ma purtroppo gli interventi dovranno essere attivati nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

## 5. Prime conclusioni

Come si è cercato di illustrare nei precedenti paragrafi, la riforma al sistema di accoglienza apportata dal d.l. n. 130/2020 ha ripristinato ed anzi meglio definito il diritto all'accoglienza nelle strutture pubbliche di tutte le categorie di persone straniere che ne abbiano necessità nella prima fase della vita in Italia, perché portatrici di particolari bisogni e/o al fine di accompagnarle in un percorso di autonomia, quali i titolari di *status* di

---

30. Il d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 18, integrando il d.lgs. 251/2007, ha previsto l'adozione, di norma a cadenza biennale, di un Piano nazionale integrazione che individua le linee di intervento per realizzare l'effettiva integrazione dei beneficiari di protezione internazionale.

31. Per un'analisi approfondita di tale previsione si veda F. Biondi Dal Monte, *I percorsi di accoglienza e integrazione e il loro finanziamento*, in *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali*, cit.

protezione internazionale e i minori stranieri soli, ma anche i richiedenti asilo, i beneficiari di forme di protezione particolare per essere stati vittime di violenza, anche domestica, o di particolare sfruttamento lavorativo o per ragioni di salute o perché appartenenti a Paesi afflitti da particolari calamità.

Diritto all'accoglienza che non è, dunque, una concessione ma ha contorni giuridici ben precisi, sfuggendo così a interpretazioni discrezionali o a differenziazioni basate sulla specifica condizione giuridica. In coerenza con tale ottica, il sistema d'accoglienza è oggi unico ed ha il suo perno centrale nel Sistema di accoglienza ed integrazione - SAI - affidato agli Enti locali, ovverosia alla comunità territoriale in cui le persone straniere sono accolte, con una territorializzazione che è del tutto coerente con le finalità di integrazione sociale. La collocazione, invece, nelle strutture ministeriali di accoglienza, se non capienti quelle del SAI, dovrebbero essere temporanee e tendenzialmente residuali.

Non possono, tuttavia, nascondersi alcuni limiti sostanziali a detto sistema, che se non risolti rischiano di far perdere la carica innovativa della riforma. Si tratta, innanzitutto, della confermata volontarietà dell'adesione al SAI da parte degli Enti locali, affidata pertanto alla volontà politica del singolo Ente, mentre una doverosità dell'attivazione del servizio consentirebbe una più razionale distribuzione dell'accoglienza ed una maggiore possibilità di integrazione nella comunità territoriale, soprattutto se si considera che il modello assunto come principale dall'*ex* SPRAR, poi SIPROIMI, oggi SAI è quello delle piccole strutture e non dei grandi Centri, caratteristica invece del sistema ministeriale. L'ingresso nel SAI, infatti, è previsto all'interno della disponibilità dei posti autorizzati, che dunque mantiene inalterata la geografia dei progetti esistenti<sup>32</sup>.

La previsione, inoltre, della possibilità di rideterminazione dei posti, conseguente all'ampliamento della platea dei beneficiari, è condizionata alla verifica delle disponibilità finanziarie invariate, ciò che può comportare una difficoltà a far effettivamente entrare le "nuove" categorie dei beneficiari, anche se va detto che la forte diminuzione delle persone accolte nel biennio 2018-2020, effetto del c.d. decreto sicurezza del 2018, ha lasciato liberi molti posti, i quali pertanto potranno oggi essere nuovamente ripristinati.

Infine, nella pur indubbiamente positiva riforma realizzata dal d.l. n. 130/2020, desta perplessità la mancata previsione, tra le misure di accoglienza, dei servizi di orientamento al lavoro e alla formazione per i richiedenti protezione internazionale, perché, come già evidenziato, sia i lunghi tempi di definizione dello *status* giuridico (in sede amministrativa o giudiziale) che l'ampia ridefinizione della protezione speciale introdotta dal medesimo

---

32. Si veda la distribuzione geografica (p. 26) nell'ultimo Rapporto SIPROIMI-Ministero dell'interno, *Atlante Siproimi 2019. Rapporto annuale Siproimi. Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati*

<https://www.siproimi.it/wp-content/uploads/2020/12/ATLANTE-SIPROIMI-2019.pdf>.

decreto legge, avrebbero dovuto consigliare una uniformità di trattamento, perché oggi è possibile passare da una condizione giuridica all'altra se si modifica la condizione soggettiva.

Il d.l. 130/2020 rappresenta, ciò nonostante, una importante e positiva riforma, a cui il legislatore potrà apportare gli opportuni aggiustamenti, avendo cambiato la prospettiva rispetto a quanto avvenuto nel biennio passato.