



Diritto di asilo e accoglienza dei migranti sul territorio

29 ottobre 2020

Dopo il recepimento del nuovo quadro normativo UE definito nell'ambito del Sistema europeo comune di asilo, che ha riguardato le procedure e le modalità di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (Decreto legislativo 142 del 2015), il Parlamento ha approvato ulteriori modifiche.

Dapprima, il [D.L. n. 113 del 2018](#) convertito con modificazioni nella [L. n. 132 del 2018](#) ha mutato la disciplina legislativa relativa alle condizioni per il riconoscimento del diritto ad un permesso per ragioni umanitarie e introdotto la categoria dei permessi di soggiorno "per casi speciali". Inoltre, con la riforma del 2018 sono state introdotte anche alcune significative modifiche alla procedura di asilo, nonché al sistema di accoglienza, separando i percorsi dei richiedenti asilo da quelli dei titolari di protezione internazionale. Sulle condizioni del sistema di accoglienza è intervenuto nuovamente il [decreto-legge n. 130 del 2020](#), con la definizione del nuovo "Sistema di accoglienza e integrazione" (SAI), che comprende le strutture di seconda accoglienza gestite dagli enti locali, alle quali possono accedere, nei limiti dei posti disponibili, oltre che ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati, ai richiedenti la protezione internazionale, che erano stati esclusi con la riforma del 2018. Il D.L. 130 del 2020 prevede una diversificazione dei servizi del Sistema sulla base della tipologia dei beneficiari, ridefinisce le condizioni materiali della prima accoglienza nei centri governativi e detta disposizioni a supporto dei percorsi di integrazione.

Specifiche misure relative all'accoglienza degli immigrati sono state adottate in considerazione delle esigenze correlate allo stato di [emergenza da COVID-19](#).

Il diritto di asilo e l'attuazione del Sistema europeo di asilo

Il **diritto di asilo** è tra i diritti fondamentali dell'uomo ed è riconosciuto dall'articolo 10, terzo comma, della Costituzione allo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Anche se i due termini sono spesso usati come sinonimi, l'istituto del diritto di asilo non coincide con quello del **riconoscimento dello status di rifugiato**. Per quest'ultimo non è sufficiente, per ottenere accoglienza in altro Paese, che nel Paese di origine siano generalmente represses le libertà fondamentali, ma occorre che il singolo richiedente abbia subito specifici atti di persecuzione. Il riconoscimento dello status di rifugiato è entrato nel nostro ordinamento con l'adesione alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 (ratificata con la legge 722/1954) ed è regolato essenzialmente da fonti di rango UE. Il rifugiato è dunque un cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale Paese. Può trattarsi anche di un apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni e non può o non vuole farvi ritorno.

Successivamente, la normativa UE ha introdotto **l'istituto della protezione internazionale** che comprende due distinte categorie giuridiche: i rifugiati, disciplinati come si è detto dalla Convenzione di Ginevra, e le persone ammissibili alla protezione sussidiaria, di cui possono beneficiare i cittadini stranieri privi dei requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato, ossia che non sono in grado di dimostrare di essere oggetto di specifici atti di persecuzione, ma che, tuttavia, se ritornassero nel Paese di origine, correrebbero il rischio effettivo di subire un grave danno e che non possono o (proprio a cagione di tale rischio) non vogliono avvalersi della protezione del Paese di origine. Una ulteriore fattispecie è la protezione temporanea che può essere concessa in caso di afflusso massiccio ed ingente.

In relazione alla particolare condizione, dunque, può essere riconosciuto al cittadino straniero che ne faccia richiesta lo status di rifugiato o può essere accordata la misura di tutela di protezione sussidiaria. La differente tutela attiene ad una serie di parametri oggettivi e soggettivi, che si riferiscono alla storia personale dei richiedenti, alle ragioni delle richieste e al paese di provenienza.

Lo *status* di rifugiato e le forme di protezione sussidiaria sono riconosciute all'esito dell'istruttoria svolta dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale: come previsto a livello normativo dell'UE dal c.d. [Regolamento Dublino II](#) lo straniero può richiedere la protezione internazionale nello Stato di primo ingresso che, pertanto, diviene competente ad esaminare la domanda. Al fine di rendere maggiormente celere tale procedura sono stati adottati diversi interventi normativi riguardanti il personale e la composizione delle Commissioni territoriali e delle relative sezioni nonché l'articolazione delle diverse fasi di esame.

Parallelamente, ha trovato attuazione la nuova fase del sistema europeo di asilo attraverso il **recepimento nell'ordinamento interno delle direttive UE**: sono stati adottati diversi decreti legislativi su cui le Commissioni parlamentari hanno espresso articolati pareri.

Dalla fine degli anni '90 dello scorso secolo, l'Unione europea è infatti impegnata nella creazione di un [Sistema europeo di asilo](#) finalizzato a garantire un approccio comune degli Stati membri in materia di asilo per garantire elevati standard di protezione per i rifugiati.

Il fondamento giuridico del sistema europeo di asilo è l'articolo 78 del Trattato di Lisbona che attribuisce all'Unione europea lo sviluppo di una politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea, finalizzata ad offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il principio di non respingimento; tale politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo 31 gennaio 1967 e agli altri trattati pertinenti.

Altre disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea concernono la gestione delle frontiere esterne (articolo 77) e la politica comune dell'immigrazione, «intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani» (articolo 79). E l'articolo 80 del Trattato prevede che le politiche dell'Unione relative ai controlli alle frontiere, all'asilo, all'immigrazione, «sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario».

Sotto il profilo delle competenze, spetta all'Unione - per quanto riguarda la migrazione legale - la competenza di definire le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che entrano e soggiornano legalmente in uno degli Stati membri, anche a fini di ricongiungimento familiare. Gli Stati membri conservano la facoltà di stabilire i volumi di ammissione per le persone provenienti da paesi terzi in cerca di lavoro.

Da punto di vista dell'integrazione, l'Unione può fornire incentivi e sostegno a favore di misure adottate dagli Stati membri al fine di promuovere l'integrazione di cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nel paese; tuttavia, non è prevista alcuna armonizzazione degli ordinamenti e delle regolamentazioni degli Stati membri.

Quanto alla lotta all'immigrazione clandestina l'UE è tenuta a prevenire e ridurre l'immigrazione irregolare, in particolare attraverso un'efficace politica di rimpatrio, nel rispetto dei diritti fondamentali. Per quanto riguarda gli Accordi di riammissione, l'UE ha la competenza di stipulare accordi con paesi terzi ai fini della riammissione nel paese di origine o di provenienza di cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di ingresso, presenza o soggiorno in uno degli Stati membri.

La c.d. **direttiva qualifiche** (2011/95) recante l'individuazione dei requisiti necessari per l'attribuzione dello status di protezione internazionale e il contenuto in cui si sostanzia tale status (protezione dall'espulsione, diritto al permesso di soggiorno) è stata recepita con il [D.Lgs. n. 18/2014](#), di modifica del D.Lgs. n. 251/2007 (attuativo della prima direttiva qualifiche, la n. 2004/83).

Successivamente, il [D.Lgs. n. 142/2015](#), con le successive modificazioni ed integrazioni, [ha provveduto](#) ad attuare sia la nuova **direttiva procedure** (2013/32), sia la nuova **direttiva accoglienza** (2013/33), recanti, rispettivamente le procedure di esame delle domande di protezione internazionale, e le modalità di accoglienza, immediata e di più lungo periodo, dei richiedenti.

Il recepimento della direttiva 2011/51/UE, che interviene su un aspetto specifico, ossia l'estensione del diritto all'ottenimento del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, ai titolari di protezione internazionale, attraverso la modifica della direttiva 2003/109/CE, è stato effettuato con l'emanazione del [D.Lgs. n. 12/2014](#).

Nella attuale legislatura, il [decreto-legge n. 113/2018](#) (c.d. decreto sicurezza ed immigrazione) ha inciso sulla disciplina nazionale della **protezione per motivi umanitari** (art. 5, comma 6, Testo unico sull'immigrazione) sopprimendola come istituto generale e mantenendone singole tipologie "tipizzate per legge" quale protezione "speciale" riconducibile a movente umanitario.

La direttiva 115/2008/UE prevede infatti la possibilità per gli Stati membri di ampliare l'ambito delle forme di protezione tipiche sino ad estenderlo ai motivi "umanitari", "caritatevoli" o "di altra natura", rilasciando un permesso di soggiorno autonomo o altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un Paese terzo il cui soggiorno sia irregolare.

Su tale riforma è intervenuta la **Corte di Cassazione**, chiarendo che la normativa introdotta con il D.L.113/2018, nella parte in cui ha modificato la preesistente disciplina del permesso di soggiorno per motivi umanitari, sostituendola con la previsione di casi speciali di permessi di soggiorno "non trova applicazione in relazione alle domande di riconoscimento di un permesso di soggiorno per motivi umanitari proposte prima dell'entrata in vigore della nuova legge". Pertanto, le richieste di protezione presentate prima del 5 ottobre

2018 devono pertanto essere scrutinate sulla base della normativa esistente al momento della loro presentazione (sez. civ. I, sentenza 19 febbraio 2019, n. 4890).

La Corte ha tuttavia precisato che in tale ipotesi, all'accertamento della sussistenza dei presupposti per il riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari sulla base dei presupposti esistenti prima dell'entrata in vigore del [D.L. n. 113 del 2018](#), farà seguito il rilascio da parte del Questore di un permesso di soggiorno contrassegnato dalla dicitura "casi speciali" e soggetto alla disciplina e all'efficacia temporale prevista dal citato decreto legge.

Il sistema di accoglienza alla luce del D.Lgs. n. 142/2015, alla luce delle modifiche del D.L. 130 del 2020

Il [sistema di accoglienza dei migranti](#) nel territorio italiano è disciplinato dal [decreto legislativo n. 142/2015](#), adottato in attuazione delle direttive europee 2013/32/UE e 2013/33/UE. Successivamente, alcune integrazioni e modifiche sono state apportate dapprima dal D.L. 13/2017, che ha previsto alcuni [interventi urgenti in materia di immigrazione](#), poi dalla L. n. 47/2017 sui minori stranieri non accompagnati e dal D.Lgs. n. 220/2017. Nell'attuale legislatura, dapprima il [D.L. 113/2018](#) e successivamente il [D.L. 130/2020](#) hanno introdotto ulteriori significative modifiche.

La attuale cornice normativa riflette un modello di accoglienza basata su regole definite al di fuori di una logica emergenziale, come emerso già nell'Intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 10 luglio 2014 da Stato, regioni ed enti locali, nella quale era stato concordato il "[Piano operativo nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari](#)".

Il sistema di accoglienza dei migranti si fonda, in primo luogo, sul principio della **leale collaborazione**, secondo forme apposite di coordinamento nazionale e regionale, basate sul **Tavolo di coordinamento nazionale** insediato 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.

Le misure di accoglienza dei richiedenti asilo si articolano in diverse fasi. La primissima fase consiste nel **soccorso e prima assistenza**, nonché nelle operazioni di **identificazione** dei migranti, soprattutto nei luoghi di sbarco. In base alle modifiche introdotte dal D.L. 130 del 2020 le funzioni di prima assistenza sono assicurate nei centri governativi e nelle strutture temporanee previste dagli articoli 9 e 11 del decreto accoglienza (si v. *infra*), mentre le procedure di soccorso e identificazione dei cittadini irregolarmente giunti nel territorio nazionale si svolgono presso i c.d. punti di crisi (*hotspot*) di cui all'art. 10-ter del TU in materia di immigrazione, allestite nei luoghi dello sbarco. In base agli impegni assunti dallo Stato italiano nell'ambito dell'[Agenda europea sulla migrazione](#), adottata nel 2015, per consentire le operazioni di prima assistenza, screening sanitario, identificazione e somministrazione di informative in merito alle modalità di richiesta della protezione internazionale o di partecipazione al programma di *relocation*.

L'accoglienza vera e propria si articola a sua volta in **due fasi**: la fase di **prima accoglienza** per il completamento delle operazioni di identificazione del richiedente e per la presentazione della domanda di asilo, all'interno dei c.d. centri governativi di prima accoglienza ordinari e straordinari ed una fase di **seconda accoglienza** e di integrazione, assicurata, a livello territoriale, dai progetti degli enti locali.

Le attività di c.d. prima accoglienza, che comprendono l'**identificazione** dello straniero (ove non sia stato possibile completare le operazioni negli *hotspot*), la **verbalizzazione e l'avvio della procedura di esame della domanda di asilo**, l'accertamento delle condizioni di salute e la sussistenza di eventuali **situazioni di vulnerabilità**, sono assicurate dai **centri governativi** di nuova istituzione, previsti dal decreto legislativo n. 142/2015 sulla base della programmazione dei tavoli di coordinamento nazionale e interregionali (art. 9) e, in prima applicazione, dai centri di accoglienza già esistenti, come i Centri di accoglienza per i richiedenti asilo (CARA) e i Centri di accoglienza (CDA). L'invio del richiedente in queste strutture è disposto dal **prefetto**, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno.

In caso di esaurimento dei posti nei centri governativi, a causa di massicci afflussi di richiedenti, questi possono essere ospitati in strutture diverse dai centri governativi. La natura di queste strutture, denominate **CAS** (centri di accoglienza straordinaria), è temporanea e l'individuazione viene effettuata dalle **Prefetture, sentito l'ente locale** nel cui territorio è situata la struttura. I dati degli ultimi anni relativi alle presenze dei migranti nelle strutture di accoglienza evidenzia come la maggior parte dei

rifugiati sia ospitata in strutture provvisorie (c.d. CAS), poiché i servizi convenzionali a livello centrale e locale hanno capienza limitata.

Secondi i dati diffusi nella *Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza di stranieri nel territorio nazionale*, riferita all'anno 2018 trasmessa a fine agosto 2019 dal Ministero dell'interno al Parlamento ([Doc. LI, n. 2](#)), la rete della prima accoglienza è costituita da:

- 13 centri governativi, che contano la presenza di 5.520 migranti;
- 8.102 strutture di accoglienza temporanea (cd. CAS) dislocate nel territorio, con una diminuzione rispetto alle 9.132 strutture del 2017 pari all'11,3%. Complessivamente tali centri ospitano la maggior parte dei richiedenti asilo, pari a 101.668.

Sul fronte dell'attuazione, la **Commissione di inchiesta sul sistema di accoglienza** istituita alla Camera nel corso della XVII legislatura ha evidenziato una non allineata corrispondenza tra il modello teorico stabilito dal D.Lgs. n. 142 del 2015 e la realtà del sistema. L'indagine svolta ha fatto emergere, a due anni dall'approvazione del decreto, l'eccessivo ricorso ai centri di accoglienza straordinaria (CAS) ed una ristretta adesione ai progetti SPRAR da parte degli enti locali, nonostante gli interventi normativi ed amministrativi volti ad incentivare i comuni in tal senso. Ciò che ha indotto la Commissione, anche in considerazione di ulteriori fattori di criticità, a suggerire adeguati correttivi per garantire la realizzazione del modello di accoglienza tracciato dal D.Lgs. n. 142/2015 ([Doc. XXII-bis, n. 21](#)).

Il D.L. 130 del 2020 ha ridefinito le condizioni materiali di accoglienza nelle strutture governative di prima accoglienza, stabilendo la necessità di assicurare nei centri **adeguati standard igienico-sanitari ed abitativi**, secondo criteri e modalità che devono essere stabiliti con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata, nonché individuando la **tipologia di prestazioni** che devono essere erogate dai centri, che 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.

Si fa rinvio per le disposizioni analitiche relative ai servizi prestati al contenuto del capitolato di gara previsto dall'articolo 12 del D.Lgs. 142/2015. Tale disposizione rinvia ad un decreto ministeriale la definizione di uno **schema di capitolato di gara d'appalto** per la fornitura dei beni e dei servizi relativi al funzionamento di tutte le strutture di accoglienza. Tale decreto, di competenza del Ministero dell'interno con la collaborazione dell'Autorità nazionale anticorruzione - ANAC è stato adottato dapprima nel 2017 (D.M. 7 marzo 2017) e successivamente sostituito da un nuovo schema di capitolato nel 2018 ([D.M. 18 novembre 2018](#)).

La **seconda accoglienza** è garantita dai progetti del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), istituito nel 2002, ridenominato Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI) a partire dalla fine del 2018, a seguito delle modifiche previste dall'art. 12 del D.L. 113/2018 e, da ultimo, riformato con il D.L. 130 del 2020 (art. 4, co. 3-4) che ha definito il nuovo **"Sistema di accoglienza e integrazione" (SAI)**.

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). Il finanziamento dei progetti è a carico del **Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo**, istituito dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, nel quale confluiscono sia risorse nazionali, provenienti dallo stato di previsione del Ministero dell'interno (cap. 2352), sia assegnazioni annuali del Fondo europeo per i rifugiati. I progetti della c.d. seconda accoglienza non si limitano ad interventi materiali di base (vitto e alloggio), ma assicurano una serie di attività funzionali alla riconquista dell'autonomia individuale, come l'insegnamento della lingua italiana, la formazione e la qualificazione professionale, l'orientamento legale, l'accesso ai servizi del territorio, l'orientamento e l'inserimento lavorativo, abitativo e sociale, oltre che la tutela psico-socio-sanitaria.

Nell'impianto originario del D.Lgs. 142 del 2015, i servizi della cd. seconda accoglienza erano destinati a coloro che avevano già fatto richiesta della protezione internazionale (e anche coloro ai quali detto *status* era stato riconosciuto), privi di mezzi sufficienti di sostentamento. Con le novità introdotte dal **decreto legge 113 del 2018**, era stata modificata la tipologia di beneficiari che accedono al sistema di seconda accoglienza e le modalità di accesso. La riforma **riservava i servizi** di accoglienza degli enti locali che aderiscono allo SPRAR (ridenominato **SIPROIMI**) **ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati**, escludendo dalla possibilità di usufruire dei relativi servizi i richiedenti la protezione internazionale. Potevano inoltre essere accolti nel Sistema i cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per casi speciali (protezione sociale e vittime di tratta, violenza domestica e grave sfruttamento lavorativo), per cure mediche, per calamità, per atti di particolare valore

civile. All'esito di tale intervento, i **richiedenti protezione internazionale**, a meno che non ricorrano le condizioni che necessitano il trattenimento nei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR), potevano accedere solo alle misure previste nell'ambito dei centri di prima accoglienza. peraltro, in deroga alla normativa in quel momento vigente, con i DD.LL. n. 18 e n. 34 del 2020 sono 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, per le quali si rinvia allo specifico [tema](#).

All'esito delle modifiche introdotte con il decreto-legge n. 130 del 2020, l'inserimento nelle strutture di tale circuito viene ampliato, nei limiti dei posti disponibili, oltre che ai **titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati**, ai **richiedenti la protezione internazionale**, che erano stati esclusi dal D.L. 113 del 2018, nonché ai titolari di diverse categorie di permessi di soggiorno previsti dal TU immigrazione (qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati) e ai neomaggiorenni affidati ai servizi sociali in prosieguo amministrativo. All'ampliamento dei destinatari corrisponde una **diversificazione dei servizi del Sistema**, che ora si articola in due livelli di prestazioni: il primo dedicato ai richiedenti protezione internazionale, il secondo a coloro che ne sono già titolari, con servizi aggiuntivi finalizzati all'integrazione.

Nell'ambito delle misure di accoglienza, il decreto n. 142/2015 riserva una particolare attenzione ai soggetti "portatori di esigenze particolari" (c.d. **persone vulnerabili**, il cui novero è ampliato rispetto al passato), per i quali sono introdotti specifici accorgimenti nella procedura di accoglienza e di assistenza. Così, nell'ambito dei centri governativi sono attivati **servizi speciali di accoglienza**, assicurati anche in collaborazione con la ASL competente per territorio, che devono garantire misure assistenziali particolari e un adeguato supporto psicologico. Tra tutte le categorie di vulnerabilità, disposizioni particolari sono riservate all'accoglienza dei **minori stranieri non accompagnati** (MSNA).

Focus

[I punti di crisi \(c.d. "hotspots"\)](#)

https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_i_punti_di_crisi__c_d__hotspots__.html

[Il decreto legislativo n. 142 del 2015 \(cd. decreto accoglienza\)](#)

https://temi.camera.it/leg18/post/il_decreto_legislativo_n__142_del_2015__cd__decreto_accoglienza_.html

Allegati e Link Web

[Corte dei conti, La prima accoglienza degli immigrati: la gestione del fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo \(2013-2016\), 8 marzo 2018](#)

<http://www.camera.it/temiap/2018/03/23/OCD177-3509.pdf>

[Corte dei conti, La gestione del sistema dei servizi di "seconda accoglienza" in favore di stranieri \(2014-2015\), 29 dicembre 2016](#)

<http://www.camera.it/temiap/2018/03/23/OCD177-3510.pdf>

Il Piano nazionale di integrazione

Oltre al diritto dell'immigrazione, il TU immigrazione detta alcune disposizioni fondamentali in materia di **diritto dell'integrazione**, che riguarda l'estensione, in misura più o meno ampia, ai migranti dei diritti propri dei cittadini (diritti civili, sociali, politici).

Il testo unico in materia di immigrazione individua una pluralità di attività e di interventi finalizzati a garantire l'integrazione sociale degli stranieri soggiornanti in Italia e stabilisce che sia compito di Stato, regioni, autonomie locali, in collaborazione con le associazioni del settore, favorire l'integrazione (art. 42, D.Lgs. n. 286/1998).

Nel tempo è emersa l'esigenza di un **documento di programmazione dedicato esclusivamente ai titolari di protezione internazionale**, volto a definire una strategia unitaria e ad individuare strumenti efficaci per promuoverne la piena autonomia e la capacità di integrarsi pienamente nel sistema economico e sociale. La necessità di uno strumento *ad hoc* è nata in considerazione della condizione di svantaggio iniziale e della

particolare vulnerabilità dei beneficiari di protezione internazionale, che richiede misure di integrazione *ad hoc* rispetto a quanto previsto in generale per gli altri stranieri soggiornanti regolarmente in Italia.

Pertanto, il D.Lgs. 21 febbraio 2014, n. 18, integrando a tal fine il D.Lgs. 251/2007, ha previsto l'adozione, di norma a cadenza biennale, di un Piano di nazionale integrazione che individua le **linee di intervento per realizzare l'effettiva integrazione** dei beneficiari di protezione internazionale, con particolare riguardo all'**inserimento socio-lavorativo**, anche promuovendo specifici programmi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, all'**accesso all'assistenza sanitaria e sociale**, all'**alloggio**, alla **formazione linguistica e all'istruzione** nonché al **contrasto delle discriminazioni**. Il Piano indica una stima dei destinatari delle misure di integrazione nonché specifiche misure attuative della programmazione dei pertinenti fondi europei predisposta dall'autorità responsabile.

Esso è predisposto dal Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione

Il Tavolo è composto da rappresentanti del Ministero dell'interno, dell'Ufficio del Ministro per l'integrazione, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, delle Regioni, dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), ed è integrato, in sede di programmazione delle misure di integrazione, con un rappresentante del Ministro delegato alle pari opportunità, un rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), un rappresentante, della Commissione nazionale per il diritto di asilo e, a seconda delle materie trattate, con rappresentanti delle altre amministrazioni o altri soggetti interessati.

Il **26 settembre 2017** il Ministro dell'interno ha presentato, nell'ambito del Tavolo di coordinamento nazionale, il **Primo piano nazionale di integrazione** rivolto ai beneficiari di protezione internazionale per il biennio 2017-2018. Il Piano, per esplicita previsione normativa, si concentra esclusivamente sui titolari di protezione; tuttavia, vi si legge che "le linee di intervento previste potranno essere considerate un primo passo verso un sistema integrato e inclusivo anche degli altri stranieri regolarmente soggiornanti".

Il piano prevede che coloro ai quali è riconosciuta la protezione internazionale, si impegnano a imparare la lingua italiana, condividere i valori della Costituzione italiana, rispettare le leggi, partecipare alla vita economica, sociale e culturale del territorio in cui vive; la Repubblica si impegna ad assicurare l'uguaglianza e la pari dignità, la libertà di religione, l'accesso all'istruzione e alla formazione, interventi diretti a facilitare l'inclusione nella società.

Il testo individua una serie di settori di intervento per i cosiddetti "percorsi di inclusione": dialogo interreligioso e formazione linguistica e accesso all'istruzione (quali assi prioritari); formazione e valorizzazione delle capacità; accesso all'assistenza sanitaria; accesso all'alloggio e alla residenza; ricongiungimento familiare: informazione e orientamento ai servizi; prevenzione e contrasto alle discriminazioni; processi di partecipazione e cittadinanza attiva.

Il **sostegno finanziario agli interventi previsti dal Piano** proviene prevalentemente dai **fondi europei**. In particolare, la programmazione comunitaria dei fondi 2014-2020 prevede diversi strumenti finanziari che possono supportare il processo di integrazione, quali il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI), il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo per lo Sviluppo Regionale (FESR).

In occasione dell'incontro del Tavolo Integrazione, tenutosi presso il Ministero dell'Interno il 12 febbraio 2020, il Ministro dell'interno ha comunicato l'esigenza di procedere all'aggiornamento del Piano Nazionale di Integrazione per i Titolari di Protezione Internazionale, adottato il 26 settembre 2017. La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nella seduta del 23 aprile 2020 ha approvato un **documento** ai fini dell'aggiornamento del Piano.

Da ultimo, il decreto-legge n. 130 del 2020 (art. 5) individua alcune priorità programmatiche nell'ambito del **Piano nazionale di integrazione** dei beneficiari di protezione internazionale **da adottare per il biennio 2020/2021**: nell'individuare le linee di intervento per favorire l'inclusione sociale e l'autonomia individuale dei beneficiari di protezione internazionale, si deve prestare particolare attenzione ai percorsi di formazione linguistica, all'informazione sui diritti e doveri individuali, all'orientamento ai servizi, nonché ai percorsi di orientamento all'inserimento lavorativo. A tal fine, il Tavolo di coordinamento nazionale formula proposte in relazione alle iniziative da avviare in tema di integrazione dei titolari di protezione internazionale.