

Diritto di asilo e accoglienza dei migranti sul territorio

16 settembre 2022

Nel corso della XVIII legislatura il [D.L. n. 113 del 2018](#) convertito con modificazioni nella [L. n. 132 del 2018](#) ha mutato la disciplina legislativa della protezione degli stranieri per motivi umanitari, sopprimendola quale istituto generale e mantenendone solo singole tipologie quale protezione "speciale" riconducibile a ragioni umanitarie.

Inoltre, con la riforma del 2018 sono state introdotte anche alcune significative modifiche sia alla procedura di asilo, nonché alla disciplina della cd. seconda accoglienza, che comprende i servizi territoriali di accoglienza e integrazione gestiti dagli enti locali.

In particolare, il decreto-legge n. 113 del 2018 modificava la tipologia di beneficiari e le modalità di accesso al sistema (denominato SIPROIMI), riservando i servizi di accoglienza degli enti locali ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati, escludendo invece dalla possibilità di usufruire dei relativi servizi i richiedenti la protezione internazionale. Di contro, il decreto-legge n. 130 del 2020 ha reintrodotto la possibilità di accoglienza nel sistema (ridenominato SAI) dei richiedenti la protezione internazionale ed ampliato l'accesso, nei limiti dei posti disponibili, ai titolari di specifiche categorie di permessi di soggiorno previste dal Testo unico dell'immigrazione, i quali non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati, nonché ai neo-maggiorenni affidati ai servizi sociali in prosieguo amministrativo.

Inoltre il decreto-legge n. 130 del 2020 ha previsto una diversificazione dei servizi del SAI sulla base della tipologia dei beneficiari, ridefinito le condizioni materiali della prima accoglienza nei centri governativi e dettato 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](#). Nell'ambito del SAI sono state infine organizzate parte delle [misure di accoglienza per le persone provenienti dall'Ucraina](#) in conseguenza della crisi internazionale ancora in atto.

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.

La riserva di legge affermata dal citato terzo comma dell'articolo 10 per il diritto all'asilo dello straniero non è stata seguita, ad oggi, da una specifica legge attuativa.

Peraltro la giurisprudenza (v. la sentenza n. 4674 del 1997 resa dalla Corte di cassazione a Sezioni unite) ha affermato il carattere precettivo e la conseguente immediata operatività della disposizione costituzionale, la quale con sufficiente chiarezza delinea la fattispecie che fa sorgere in capo allo straniero il diritto di asilo.

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 repressi 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.

Per lungo tempo l'Italia ha avuto una disciplina limitata al riconoscimento dello status di rifugiato, a seguito dell'adesione alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, che definisce appunto lo status di rifugiato (ratificata dalla legge n. 722 del 1954; solo con il decreto-legge n. 416 del 1989 veniva però meno la riserva geografica apposta al momento della ratifica). La Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990 è intervenuta sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri della Comunità europea (ratificata dalla legge n. 523 del 1992).

A dare impulso ad una maggiore articolazione della disciplina normativa interna è stata l'incidenza delle disposizioni comunitarie. L'asilo, infatti, nelle sue varie articolazioni, figura tra le materie di competenza dell'Unione europea, la quale vi persegue una "politica comune", mediante un "**sistema europeo comune di asilo**" (articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

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 normativa europea ha introdotto l'**istituto della protezione internazionale** che comprende due distinte categorie giuridiche:

- il riconoscimento dello status di rifugiato, disciplinato come dalla Convenzione di Ginevra, è accordato a chi sia esposto nel proprio Paese ad atti di persecuzione individuale, configuranti una violazione grave dei suoi diritti fondamentali.
- la 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.

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.

Una ulteriore fattispecie è la **protezione temporanea** che può essere concessa nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea che non possono rientrare nel loro Paese d'origine al fine di garantire una tutela immediata e

temporanea, in particolare qualora sussista il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso.

Di fonte invece esclusivamente interna è la **protezione per motivi umanitari** (che il decreto-legge n. 113 del 2018 ha soppresso quale istituto generale, mantenendone tuttavia alcune enumerate e tipizzate forme di specifica applicazione).

Per quanto riguarda il **recepimento nell'ordinamento interno normativa UE**, i presupposti e i contenuti delle due forme di protezione internazionale – status di rifugiato e protezione sussidiaria – sono stati disciplinati originariamente dalla direttiva 2004/83/CE del 29 aprile 2004 (c.d. **direttiva qualifiche**), che è stata recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 251 del 2007 (c.d. decreto qualifiche). La direttiva è stata successivamente modificata dalla direttiva 2011/95/UE, a cui è stata data attuazione con il **decreto-legislativo n. 18 del 2014**.

Quanto alle procedure ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, la disciplina normativa è posta dal **decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25**, come modificato dal decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di recepimento della **direttiva "procedure"** n. 32 del 2013.

Il medesimo **D.Lgs. n. 142/2015**, con le successive modificazioni ed integrazioni, **ha provveduto** ad attuare anche la nuova **direttiva accoglienza** (2013/33), recante 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**.

La riforma della protezione per motivi umanitari

Nel corso della legislatura il **D.L. n. 113 del 2018** convertito con modificazioni nella **L. n. 132 del 2018** ha mutato la disciplina legislativa della protezione degli stranieri per motivi umanitari, prevista dal testo unico in materia di immigrazione (articolo 5, comma 6, D.Lgs. n. 286 del 1998), sopprimendola quale istituto generale e mantenendone solo singole tipologie quale protezione "speciale" riconducibile a movente umanitario.

La protezione per motivi umanitari non trova la sua fonte diretta in atti dell'Unione europea ma è un istituto riconducibile a previsioni dell'ordinamento interno italiano. Il diritto dell'UE, infatti, prevede la possibilità - non l'obbligo - per gli Stati membri di ampliare l'ambito delle forme di protezione tipiche (status di rifugiato e protezione sussidiaria) 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 (articolo 6, par. 4, della direttiva 115/2008/UE). Pertanto, mentre lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria sono accordati, in osservanza di obblighi europei ed internazionali, il primo per proteggere la persona da atti di persecuzione, la seconda per evitare che questa possa subire un grave danno; la protezione umanitaria è rimessa, invece, in larga misura, alla discrezionalità dei singoli Stati, per rispondere ad esigenze umanitarie, caritatevoli o di altra natura.

In primo luogo il legislatore ha dunque eliminato la norma, contenuta nel **D.Lgs. n. 286 del 1998**, art. **5, comma 6**, nella quale era stabilito che ove ricorressero seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali od internazionali dello Stato italiano, doveva essere riconosciuto il diritto ad un permesso di soggiorno del contenuto e della durata stabiliti nel regolamento di attuazione (**D.P.R. n. 394 del 1999**, art. **28, comma 2, lett. d**)). Dal 5/10/2018 è rimasta vigente soltanto la prima parte dell'art. 5, comma 6 che stabilisce: "il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno, possono essere, altresì, adottati, sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili ad uno degli stati contraenti". Parallelamente il DL 113 ha modificato il **D.Lgs. n. 25 del 2008** (art. **32, comma 3**), escludendo dalla cognizione delle Commissioni territoriali la valutazione della residua sussistenza di "gravi motivi umanitari" all'esito dello scrutinio negativo sul rifugio politico e la protezione sussidiaria.

Per effetto del D.L. n. 113 del 2018, il permesso di soggiorno per motivi umanitari è scomparso come istituto generale. Al contempo sono state mantenute fattispecie eccezionali di temporanea tutela dello straniero per esigenze di carattere umanitario, introducendo la categoria dei **permessi di soggiorno "per casi speciali"**.

In tale ambito sono ricondotte alcune fattispecie già previste nel TU immigrazione, come il **permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale** (già disciplinato al [D.Lgs. n. 286 del 1998](#), art. 18) nonché quello preesistente per le **vittime di violenza domestica** (art. 18 bis) e quello per **particolare sfruttamento lavorativo** (art. 22, comma 12 quater). Si tratta di titoli di soggiorno variamente modulati quanto alla durata ma tutti convertibili in permessi di lavoro.

Altre fattispecie non erano puntualmente disciplinate dal Testo unico (trovando semmai applicazione nelle prassi delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale) e sono state tipizzate e disciplinate con il DL 113 del 2018. Sono:

a) permesso **per cure mediche** ([D.Lgs. n. 286 del 1998](#), art. 19, comma 2, lett. d-bis)) per cittadini stranieri che versano in condizioni di particolare gravità, della durata massima di un anno, rinnovabile solo se persiste la condizione di partenza;

b) permesso di soggiorno **per contingente ed eccezionale calamità naturale** ([D.Lgs. n. 286 del 1998](#), art. 20 bis) che non consenta il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza della durata di sei mesi, rinnovabile di altri sei se permane la condizione di partenza, che consente lo svolgimento di attività lavorativa ma non è convertibile in permesso di lavoro;

c) permesso di soggiorno **per atti di particolare valore civile** ([D.Lgs. n. 286 del 1998](#), art. 42 bis) di durata biennale, con accesso allo studio e allo svolgimento di attività lavorativa, rinnovabile e convertibile in permesso di soggiorno per lavoro subordinato ed autonomo.

Da ultimo è stato inoltre introdotto un nuovo **permesso di soggiorno per «protezione speciale»** per i casi in cui non sia stata accolta la domanda di protezione internazionale dello straniero e al contempo ne sia vietata l'espulsione o il respingimento, nell'eventualità che questi «possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione», oppure esistano fondati motivi di ritenere che rischi di essere sottoposto a tortura. Con le correzioni introdotte dal successivo [decreto-legge n. 130 del 2020](#) (art. 1, co. 1, lett. a)) si esplicita nel testo unico che in ogni caso la possibilità di rifiutare o revocare il permesso di soggiorno incontra un limite nel "rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano". Inoltre, il medesimo decreto ha disposto per alcune tipologie di permessi di soggiorno (tra cui quello per protezione speciale e per calamità) la convertibilità in permessi di lavoro (art. 1, co. 1, lett. b)).

Sulla riforma è intervenuta dapprima 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](#), fa 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.

Con la **sentenza n. 194/2019**, la **Corte costituzionale** ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 12 e 13 del decreto-legge n. 113/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 132/2018, promosse da alcune Regioni, a giudizio delle quali (tra altre ragioni) la sostituzione di un permesso di soggiorno di carattere generale con alcune fattispecie tipizzate avrebbe determinato "una restrizione dell'ambito di applicazione della protezione per motivi umanitari", con conseguente violazione di numerosi parametri costituzionali, europei e internazionali, nonché con ricadute, sia pure indirette, sulle competenze concorrenti e residuali delle Regioni. Sul primo punto, la Corte osserva che, con il decreto-legge n. 113, il legislatore nazionale è intervenuto sull'istituto della protezione umanitaria, senza incidere sulla protezione dovuta in base a obblighi europei e internazionali. A giudizio della Corte, inoltre, tale intervento legislativo, incidente sulle qualifiche che danno titolo ai permessi di soggiorno sul territorio nazionale, costituisce esercizio di competenze legislative esclusive dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost. (in particolare, competenze in materia di «immigrazione», ex art. 117, secondo comma, lettera b), e «diritto di asilo», ex art. 117, secondo comma, lettera a)). La Corte evidenzia che "l'effettiva portata dei nuovi permessi speciali potrà essere valutata solo in fase applicativa, nell'ambito della prassi amministrativa e giurisprudenziale che andrà formandosi, in relazione alle esigenze dei casi concreti e alle singole fattispecie che via via si presenteranno. (...) l'interpretazione e l'applicazione dei nuovi istituti, in sede sia amministrativa che giudiziale, sono necessariamente tenute al rigoroso rispetto della Costituzione e dei vincoli internazionali".

Il sistema di accoglienza dei migranti, 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.

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 e;
- 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 (ossia i 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 2019 trasmessa a fine dicembre 2020 dal Ministero dell'interno al Parlamento ([Doc. LI, n. 3](#)), la rete della prima accoglienza è costituita da:

- 9 centri governativi, che contano la presenza di 2.569 migranti;
- 5.465 strutture di accoglienza temporanea (cd. CAS) dislocate nel territorio, in diminuzione rispetto alle 9.132 strutture del 2017 e alle 8.102 del 2018. Complessivamente tali centri ospitano la maggior parte dei richiedenti asilo, pari a 63.960.

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](#)).

Nel corso della **XVIII legislatura**, il **D.L. 130 del 2020** (art. 4, co. 1) 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, adeguati standard di sicurezza, nonché idonee misure di prevenzione, controllo e vigilanza, relativamente alla partecipazione o alla propaganda attiva a favore di organizzazioni terroristiche internazionali;
- 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 è inoltre stabilito che i servizi possono essere erogati, anche con **modalità di organizzazione su base territoriale**, ossia, a titolo esemplificativo, anche a livello comunale, sovracomunale o provinciale oltre che nei singoli centri di accoglienza.

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 ricorressero le condizioni che necessitino 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. 130/2020, l'inserimento nelle strutture di tale circuito è stato 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 precedente 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. Tali soggetti sono trasferiti nelle strutture del Sistema di accoglienza e integrazione nei limiti dei posti disponibili: il D.L. 130 del 2020 ha tuttavia aggiunto un **criterio di priorità nel trasferimento presso le strutture comunali per i richiedenti** che rientrino in una delle categorie di **vulnerabilità** previste dall'art. 17 del decreto accoglienza.

Si ricorda che 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).

Il D.L. 130/2020 ha previsto una **diversificazione dei servizi del SAI**, che ora si articola in due livelli di prestazioni in relazione alle diverse categorie di utenza:

- i servizi di primo livello, cui accedono i richiedenti protezione internazionale, tra i quali si comprendono: prestazioni di accoglienza materiale, assistenza sanitaria, assistenza sociale e psicologica, mediazione linguistico-culturale, somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio. Si tratta degli stessi servizi che devono essere assicurati nei centri governativi di prima accoglienza;
- i 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.

Infine, il medesimo decreto (art. 5) prevede che per i beneficiari di misure di accoglienza accolti nel Sistema di accoglienza e integrazione sono avviati ulteriori **progetti di integrazione** a cura delle amministrazioni competenti e nei limiti delle risorse disponibili, nonché ha individuato alcune linee prioritarie d'intervento per l'aggiornamento del [Piano nazionale di integrazione](#) dei titolari di protezione internazionale per il biennio 2020-2021.

Secondo i [dati](#) riportati dal Servizio centrale del Sistema, a giugno 2022, risultano attivi ed ammessi a finanziamento del Ministero dell'interno 847 progetti che coinvolgono 719 enti locali per un totale di 39.418 posti finanziati, così distinti:

- 31.981 ordinari;
- 6.634 per minori non accompagnati;
- 803 per persone con disagio mentale o disabilità.

Focus

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

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_.htm

[La riorganizzazione dei servizi di accoglienza](#)

<https://temi.camera.it/leg18/post/novit.html>

[Il Piano nazionale di integrazione](https://temi.camera.it/leg18/post/il-piano-nazionale-di-integrazione.html)

<https://temi.camera.it/leg18/post/il-piano-nazionale-di-integrazione.html>

Dossier

[D.L. 113/2018 - Sicurezza e immigrazione](https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11161/d-l-113-2018-sicurezza-e-immigrazione.html)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11161/d-l-113-2018-sicurezza-e-immigrazione.html>

[Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e sicurezza](https://temi.camera.it/dossier/OCD18-14211/disposizioni-urgenti-materia-immigrazione-e-sicurezza-3.html)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-14211/disposizioni-urgenti-materia-immigrazione-e-sicurezza-3.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)

<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)

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

[Rapporto SIPROIMI_SAI_2020](http://www.camera.it/temiap/2021/10/12/OCD177-5098.pdf)

<http://www.camera.it/temiap/2021/10/12/OCD177-5098.pdf>

Le misure di accoglienza dei profughi provenienti dall'Ucraina

Al fine di assicurare soccorso ed assistenza alla popolazione ucraina, giunta sul territorio italiano in conseguenza del conflitto bellico, il Parlamento ha approvato una serie di misure volte ad organizzare le modalità di accoglienza dei profughi sul territorio italiano e a stanziare le necessarie risorse.

Dopo una prima risposta costituita dalla deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale (fino al 31 dicembre 2022) per soccorrere la popolazione ucraina, assunta dal Consiglio dei ministri il 28 febbraio 2022, è intervenuto il **decreto-legge n. 16 del 2022** (articolo 3, poi confluito nel decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 14, art. 5-quater), il quale ha stabilito che i cittadini ucraini, a decorrere dall'inizio del conflitto, possono essere accolti, sia nell'ambito delle strutture territoriali del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI), che nei centri governativi di prima accoglienza e nei centri di accoglienza temporanea (CAS), di cui agli articoli 9 e 11 del decreto legislativo n. 142 del 2015 (c.d. decreto accoglienza) **anche se non in possesso della qualità di richiedente protezione internazionale o degli altri titoli di accesso** previsti dalla normativa vigente.

Con [deliberazione del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2022](#) (pubblicata in G.U. n. 58 del 10 marzo 2022) è stato dichiarato **fino al 31 dicembre 2022 lo stato di emergenza** di rilievo nazionale in relazione all'esigenza di assicurare soccorso ed assistenza alla popolazione ucraina stanziando contestualmente, per i primi interventi di soccorso, 10 milioni di euro, a carico del Fondo per le emergenze nazionali, come previsto della medesima deliberazione.

A tal fine il decreto ha disposto un **potenziamento del sistema di prima accoglienza e del sistema di accoglienza integrata (SAI)** attraverso:

- un incremento delle risorse finanziarie del capitolo di bilancio dello stato di previsione del Ministero dell'Interno destinate alle attività del sistema di prima accoglienza di competenza del medesimo dicastero (+54,2 mln di euro per il 2022, corrispondenti al costo di circa 5.000 posti), destinandole in via prioritaria per l'accoglienza delle persone vulnerabili provenienti dall'Ucraina;
- l'**attivazione di ulteriori 3.000 posti nel Sistema di accoglienza e integrazione (SAI)**, gestito dagli enti locali.

È stata inoltre estesa ai profughi provenienti dall'Ucraina la riserva di posti (complessivamente 5.000) del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI) già prevista e finanziata per i cittadini afghani con il D.L. n. 139 del 2021 e la legge di bilancio per il 2022.

Con la successiva [ordinanza del Capo dipartimento della protezione civile n. 872 del 4 marzo 2022](#) sono state stabilite le modalità, anche in deroga alla normativa vigente, per reperire idonee strutture ricettive per le esigenze di accoglienza, a partire dalle operazioni di identificazione, nonché per accelerare le procedure di attivazione dei posti del SAI.

In seguito dell'attivazione del meccanismo europeo di [protezione temporanea](#), al fine di potenziare gli interventi di assistenza ed accoglienza a fronte del continuo incremento del numero delle persone provenienti dall'Ucraina, il **decreto-legge n. 21 del 2022** (articolo 31) ha previsto misure ulteriori, che sono state successivamente rafforzate e rimodulate mediante i **decreti-legge n. 50** (articolo 44) e **n. 115 del 2022** (articolo 26).

Per effetto di questa sequenza di disposizioni, in favore dei profughi provenienti dall'Ucraina è stata prevista:

- l'attivazione, fino a 22.000 unità, di forme e modalità di **accoglienza diffusa**, diverse da quelle ordinarie per l'accoglienza dei migranti, assicurate mediante i Comuni, gli enti del Terzo settore, i centri di servizio per il volontariato, altri enti e associazioni (iscritte nell'apposito registro delle associazioni di stranieri o che operano stabilmente in favore di stranieri), gli enti religiosi civilmente riconosciuti (art. 31, co. 1, lett. a), D.L. 21 del 2022; art. 44, co. 1, lett. a), D.L. 50 del 2022; art. 26, co. 1, lett. a), D.L. 115 del 2022);
- la concessione per un massimo di 80.000 persone titolari della protezione temporanea di un **contributo per il sostentamento** di coloro che hanno già provveduto ad autonoma sistemazione per la durata massima di 90 giorni dall'ingresso in Italia (art. 31, co. 1, lett. b), D.L. 21 del 2022 e art. 44, co. 1, lett. b), D.L. 50 del 2022);
- un contributo alle regioni per le spese di **assistenza sanitaria** per complessivi 120.000 posti per richiedenti e titolari della protezione temporanea (art. 31, co. 1, lett. c), D.L. 21 del 2022 e art. 44, co. 1, lett. c), D.L. 50 del 2022);
- un **contributo** fino al massimo di 100 euro al giorno *pro-capite* a titolo di rimborso per i comuni che accolgono direttamente o sostengono le spese per l'**affidamento familiare dei minori non accompagnati** provenienti dall'Ucraina (art. 31-bis, D.L. 21 del 2022);
- un **contributo una tantum**, nel limite di 40 milioni per l'anno 2022, allo scopo di rafforzare l'offerta di **servizi sociali** da assegnare ai comuni che ospitano un significativo numero di persone richiedenti la protezione temporanea (art. 44, co. 4, D.L. 50 del 2022);

Le attività così autorizzate possono svolgersi entro il termine del **31 dicembre 2022** e nel limite complessivo delle risorse finanziate a valere sul Fondo per le emergenze nazionali, di cui è stato contestualmente disposto un corrispondente incremento per l'anno 2022.

Il decreto-legge n. 115 del 2022 (art. 26, co. 1, lett. c-bis)) ha altresì previsto l'attivazione fino a un massimo di **ulteriori 8.000 posti nel Sistema di accoglienza e integrazione**, a partire da quelli già resi disponibili dai Comuni e non ancora finanziati, ad integrazione di quanto già disposto con il citato decreto-legge n. 16 del 2022.

Inoltre, per effetto dei citati decreti è stato disposto un **incremento** di ulteriori **113 milioni** di euro per l'anno 2022 delle **risorse** iscritte nel bilancio statale al fine di incrementare la capacità i **centri governativi di accoglienza** ordinari e straordinari, da destinare in via prioritaria all'accoglienza delle persone vulnerabili provenienti dall'Ucraina (art. 44, co. 3, D.L. 50 del 2022).

Infine, si è previsto che per l'anno 2022 sono autorizzate **variazioni compensative tra gli stanziamenti dei capitoli di bilancio** iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'interno, nell'ambito del pertinente Programma relativo alle spese per la gestione dei flussi migratori di cui all'unità di voto 5.1, ove ciò risulti necessario al fine di provvedere al soddisfacimento di eventuali ulteriori esigenze di accoglienza dei cittadini ucraini in conseguenza della grave situazione internazionale (art. 5-quater, co. 8, D.L. 14/2022).

Focus

[La protezione temporanea in conseguenza della crisi ucraina](https://temi.camera.it/leg18/post/la-protezione-temporanea-in-conseguenza-della-crisi-ucraina)

<https://temi.camera.it/leg18/post/la-protezione-temporanea-in-conseguenza-della-crisi-ucraina.html>
