

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. **XXII-bis**

N. **21**

## COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA DI ACCOGLIENZA, DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE, NONCHÉ SULLE CONDIZIONI DI TRAT- TENIMENTO DEI MIGRANTI E SULLE RISORSE PUB- BLICHE IMPEGNATE

*(Istituita con delibera della Camera dei deputati del 17 novembre 2014,  
modificata con delibera del 23 marzo 2016)*

*(composta dai deputati: Gelli, Presidente, Beni, Binetti, Brescia, Vicepresidente,  
Burtone, Carnevali, Colonnese, Dambruoso, Fontana, Gadda, Segreteria, Gue-  
rini, Locatelli, Lorefice, Moretto, Palazzotto, Segretario, Patriarca, Vicepresi-  
dente, Piepoli, Ravetto, Rondini, Sgambato, Totaro)*

## RELAZIONE SUL SISTEMA DI PROTEZIONE E DI ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI ASILO

(Relatore: **on. Paolo BENI**)

*Approvata dalla Commissione nella seduta del 20 dicembre 2017*

---

*Comunicata alla Presidenza della Camera dei deputati il 20 dicembre 2017*

---



COMMISSIONE PARLAMENTARE DI  
INCHIESTA SUL SISTEMA DI ACCOGLIENZA,  
DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE,  
NONCHÉ SULLE CONDIZIONI DI  
TRATTENIMENTO DEI MIGRANTI E SULLE  
RISORSE PUBBLICHE IMPEGNATE  
IL PRESIDENTE



Gentile Presidente,

Le trasmetto, ai sensi della delibera istitutiva della Commissione che ho l'onore di presiedere, la relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei richiedenti asilo, approvata dalla Commissione stessa nella seduta del 20 dicembre 2017.

Al riguardo, Le rappresento che l'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, ha convenuto sull'opportunità di chiederLe di sottoporre alla Conferenza dei Presidenti di gruppo la richiesta di inserire la suddetta relazione nel calendario dei lavori dell'Assemblea.

La ringrazio e Le invio i più cordiali saluti.

Federico Gelli



-----  
Laura BOLDRINI  
Presidente della  
Camera dei deputati  
S E D E

# Sommario

## **I FONDAMENTI GIURIDICI DELLA DISCIPLINA SULL’ASILO E L’EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA ITALIANA ED EUROPEA IN MATERIA..... 5**

<i>La nozione generale di “rifugiato” .....</i>	<i>6</i>
<i>La legge Martelli .....</i>	<i>8</i>
<i>La disciplina comunitaria.....</i>	<i>10</i>
<i>La legislazione degli anni '90: dal decreto Puglia alla legge Turco-Napolitano .....</i>	<i>15</i>
<i>La legge Bossi-Fini del 2002.....</i>	<i>17</i>
<i>I regolamenti Dublino II e Dublino III.....</i>	<i>19</i>
<i>Norme di recepimento delle direttive europee.....</i>	<i>20</i>
<i>Lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria e la protezione umanitaria.....</i>	<i>22</i>
<i>Il decreto Minniti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale e le disposizioni sui minori stranieri non accompagnati.....</i>	<i>28</i>

## **IL SISTEMA ITALIANO DI ACCOGLIENZA: DALLE PRIME ESPERIENZE DEGLI ANNI '90 AL MODELLO ATTUALE..... 33**

<i>L'applicazione della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato prima del 1990 .....</i>	<i>33</i>
<i>Le emergenze degli anni '90.....</i>	<i>34</i>
<i>La dimensione della presenza dei rifugiati fra il 1990 ed il 2011 .....</i>	<i>39</i>
<i>La costruzione della rete territoriale dalla fine degli anni Novanta. ....</i>	<i>40</i>
<i>L'avvio di alcune sperimentazioni nazionali di accoglienza: politiche di assistenza come laboratorio bottom-up.....</i>	<i>41</i>
<i>Il progetto Azione comune.....</i>	<i>43</i>
<i>Il Programma nazionale asilo (PNA).....</i>	<i>45</i>
<i>La nascita del Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati nel 2002 .....</i>	<i>47</i>
<i>L'integrazione della legislazione vigente: i decreti di recepimento delle direttive CE in materia di accoglienza.....</i>	<i>50</i>
• <i>Il decreto legislativo n. 140 del 2005.....</i>	<i>50</i>
• <i>Il decreto legislativo n. 25 del 2008.....</i>	<i>51</i>
<i>L'articolazione del sistema nazionale di accoglienza e l'avvio di ulteriori “sperimentazioni istituzionali” a carattere nazionale e comunitario.....</i>	<i>51</i>
<i>L'emergenza Nord Africa (2011-2013) .....</i>	<i>54</i>
<i>La nuova ondata migratoria dal 2014 al 2017.....</i>	<i>56</i>
<i>L'accesso dei richiedenti asilo ai percorsi di integrazione.....</i>	<i>71</i>

*La questione respingimenti e rimpatri e l'evoluzione dei centri di trattenimento ai fini di identificazione ed espulsione, dai CPT ai CIE ai CPR.....* 73

**IL MONITORAGGIO DEI CENTRI: ALCUNI *FOCUS* DI APPROFONDIMENTO ..... 89**

*Glossario ..... 89*

*La filiera del sistema dell'accoglienza ..... 92*

*Dati generali sull'accoglienza..... 94*

*Risultati dell'attività di monitoraggio con riguardo al rapporto migranti su popolazione ..... 106*

*Risultati dell'attività di monitoraggio con riferimento alle procedure di affidamento ..... 109*

**VALUTAZIONI E PROPOSTE DELLA COMMISSIONE..... 115**

*Provvedimenti volti a favorire distribuzione nel territorio e migliore inclusione sociale dei migranti .. 119*

**CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE ..... 121**

**INDICE ANALITICO ..... 129**



## **I fondamenti giuridici della disciplina sull'asilo e l'evoluzione della normativa italiana ed europea in materia**

DIRITTO ALL'ASILO  
COME DIRITTO  
FONDAMENTALE  
SANCITO DALLA  
COSTITUZIONE

Il diritto all'asilo è sancito dall'**articolo 10, terzo comma, della Costituzione italiana**, che recita: *«Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge»*.

È stato giustamente osservato che *“l'enunciazione in termini così puntuali dell'istituto in questione si radica storicamente nell'esperienza vissuta durante il ventennio fascista dai Costituenti, molti dei quali avevano dovuto intraprendere personalmente la dura via dell'esilio ed erano pertanto ben determinati, al momento di redigere la nuova Carta costituzionale democratica, a prospettare una forma di accoglienza in Italia per quegli stranieri che avessero patito nel loro Paese di origine una situazione di illibertà”*<sup>1</sup>. Non a caso, il diritto di asilo viene annoverato dalla nostra Carta Costituzionale tra i *“Principi fondamentali”*, ai quali è improntato il nostro ordinamento.

MANCA UNA LEGGE DI  
ATTUAZIONE

Nonostante, la norma costituzionale contenesse una delega al legislatore a dettare una disciplina di attuazione di tale diritto, non è mai stata emanata una legge nazionale organica del diritto di asilo che ne regolasse le condizioni di esercizio. In tale situazione di vuoto normativo, lungo e travagliato è stato il dibattito dottrinario e giurisprudenziale circa la natura meramente programmatica o immediatamente precettiva dell'articolo 10, comma terzo, della Costituzione.

Se la giurisprudenza più risalente, proprio in considerazione del difetto di una disciplina di attuazione, ne affermava la valenza esclusivamente programmatica, dagli anni novanta, invece, si è consolidato l'orientamento opposto, seppur riconoscendo al disposto costituzionale ora

---

<sup>1</sup> M. Benvenuti, voce Asilo (diritto di), Diritto Costituzionale, in Enciclopedia giuridica, Roma, 2007, p. 1.

una ampia portata immediatamente operativa, che configurerebbe “un vero e proprio diritto soggettivo all'ottenimento dell'asilo, anche in mancanza di una legge che, del diritto stesso, specifichi le condizioni di esercizio e le modalità di godimento”, ora, invece, un significato precettivo più circoscritto limitato al “diritto soggettivo di accedere al territorio dello Stato, al fine di esperire la procedura per ottenere lo *status* di rifugiato”.

In questa seconda ipotesi, il diritto soggettivo di asilo perde la sua autonomia e rilevanza per assumere una funzione meramente strumentale al riconoscimento della diversa situazione giuridica soggettiva dello *status* di rifugiato, con l'ulteriore conseguenza che l'esito negativo della procedura comporta la consunzione del diritto di asilo e la perdita di efficacia del permesso provvisorio di soggiorno per motivi umanitari temporaneamente concesso.

### ***La nozione generale di “rifugiato”***

LA NOZIONE  
GENERALE DI  
“RIFUGIATO”

La nozione generale di “*rifugiato*” è entrata nel nostro ordinamento per effetto della ratifica da parte dell'Italia, con legge 24 luglio 1954, n. 722, della Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, modificata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967 (legge di ratifica ed esecuzione del 14 febbraio 1970, n. 95).

Secondo la Convenzione di Ginevra è «*rifugiato*» “*chiunque nel giustificato timore d'essere perseguitato per ragioni di razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi*”.

Principio cardine della Convenzione è il divieto di *réfoulement* (articolo 33), che si articola nel divieto di espulsione, di estradizione e di respingimento alla frontiera dello straniero verso Paesi nei quali la sua vita e la sua libertà

possano essere messi in pericolo per i detti motivi discriminatori.

La Convenzione detta, quindi, una sorta di stato giuridico del rifugiato comprendente doveri – *in primis* l’obbligo di conformarsi a leggi e regolamenti del Paese ospitante – e diritti fondamentali che gli Stati aderenti devono garantire al rifugiato, quali quello a non subire discriminazioni, alla libertà di religione, opinione ed associazione, alla protezione legale, al lavoro, all’istruzione, all’assistenza sociale e sanitaria, etc...

RAPPORTO TRA ASILO  
E STATUS DI RIFUGIATO

Delicato è sempre stato il rapporto tra asilo e *status* di rifugiato. Entrambi gli istituti costituiscono strumenti di protezione politico-umanitaria dello straniero e, pur tuttavia, pacifica ne risulta la diversità ontologica, in quanto presupposto unico del diritto di asilo è la provenienza da un Paese nel quale sia impedito nei fatti il libero esercizio delle libertà democratiche garantite dalla nostra Costituzione, mentre il riconoscimento dello *status* di rifugiato spetta a chi, a prescindere dalle condizioni generali del Paese di origine, sia colà personalmente sottoposto a persecuzione. Risulta evidente che l’ambito di applicazione dell’asilo sia più ampio e che l’esercizio di tale diritto non possa avere, come di fatto invece affermato in passato dalla giurisprudenza surriportata, funzione meramente ancillare rispetto alla proposizione della domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Con l’introduzione anche nel nostro ordinamento - accanto allo *status* di rifugiato - delle ulteriori due forme di protezione dello straniero, sussidiaria ed umanitaria, l’istituto del diritto di asilo ha trovato, infine, una sua definitiva ricostruzione esegetica.

Oggi, secondo l’orientamento ormai consolidato espresso dalla Corte di Cassazione «*il diritto di asilo è interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti costituiti dallo status di rifugiato, dalla protezione sussidiaria e dal diritto al rilascio di un permesso umanitario, ad opera della esaustiva normativa di cui al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251,*

*adottato in attuazione della Direttiva 2004/83/Ce del Consiglio del 29 aprile 2004, e di cui all'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286»<sup>2</sup>. Ne consegue che “non v’è più alcun margine di residuale diretta applicazione del disposto di cui all’articolo 10, comma 3, Cost.”.<sup>3</sup>*

È, infine, ormai acquisizione pacifica e consolidata nel nostro sistema giuridico d'asilo che il diritto alla protezione internazionale sia un diritto soggettivo da annoverarsi tra i diritti umani fondamentali tutelabili avanti all'autorità giudiziaria ordinaria<sup>4</sup>.

CONVENZIONE  
EUROPEA PER LA  
SALVAGUARDIA DEI  
DIRITTI DELL’UOMO E  
DELLE LIBERTÀ  
FONDAMENTALI

CONVENZIONE  
CONTRO LA TORTURA

CONVENZIONE SUI  
DIRITTI DEL  
FANCIULLO

Norme rilevanti in materia di asilo sono contenute anche in altri trattati internazionali anche successivi in tema di protezione dei diritti dell’uomo, ratificati dall’Italia come dagli altri Paesi dell’Unione europea: la **Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali o CEDU**, firmata a Roma il 4 novembre 1950; la **Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti**, firmata a New York il 10 dicembre 1984 e la **Convenzione sui diritti del fanciullo**, approvata dall’Assemblea delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989.

### ***La legge Martelli***

LA LEGGE MARTELLI

Il decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito con modifiche nella legge 28 febbraio 1990, n. 39 (c.d. legge Martelli), recante “*Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato*”, costituisce il primo tentativo in Italia di dettare una disciplina organica del fenomeno migratorio non limitata all’ambito lavorativo.

Sino a quel momento, infatti, gli interventi normativi affastellatisi confusamente avevano avuto carattere marcatamente settoriale, con l’unico obiettivo della

<sup>2</sup> Cass. SS.UU. 26 giugno 2012 n. 10686.

<sup>3</sup> Cass. Sez. VI 4/8/2016 n. 16362.

<sup>4</sup> Cass. 17 dicembre 1999 n. 907; Cass. 9/4/2002 n. 5055; Cass. 18 giugno 2004 n. 11441.

regolarizzazione e tutela dei diritti dei lavoratori stranieri presenti in Italia in misura sempre più significativa dall'inizio degli anni '80. La normativa di riferimento in tema di ingresso e soggiorno del cittadino straniero in Italia era rappresentata unicamente dal vetusto regio decreto n. 733 del 18 giugno 1931 "*Testo Unico di Pubblica Sicurezza (TULPS)*" le cui disposizioni, autoritarie - improntate unicamente alla garanzia dell'ordine pubblico e sovente di dubbia legittimità costituzionale poiché gravemente lesive nei confronti dello straniero di diritti fondamentali della persona - apparivano ormai del tutto inadeguate.

La "legge Martelli", nata sull'onda emergenziale della necessità di far fronte al massiccio incremento dei flussi migratori verso il nostro Paese verificatosi alla fine degli anni Ottanta e di regolare l'afflusso dei lavoratori stranieri — da cui anche lo strumento adottato della legislazione d'urgenza — recepisce ed amplia la nozione di "rifugiato" introdotta dalla Convenzione di Ginevra, in particolare facendo venir meno la "riserva geografica" posta all'atto dell'adesione dall'Italia, che si impegnava all'osservanza degli obblighi internazionali solo nei confronti degli stranieri provenienti da determinati Paesi. Con l'istituzione del permesso di soggiorno della durata da sei mesi a due anni, la legge punta a sanare la situazione dei tanti stranieri extracomunitari già stabilitisi sul territorio nazionale e - con la previsione per la prima volta di una programmazione statale dei flussi di ingresso in base alle necessità economiche e occupazionali del Paese (c.d. quote) - mira a contenere l'aumento esponenziale dell'immigrazione. Contestualmente, viene prevista la possibilità di espellere, con un foglio di via o nei casi più gravi con un accompagnamento coatto alla frontiera, gli immigrati pericolosi o clandestini. Per quanto riguarda la lotta all'immigrazione clandestina, per la prima volta sono, infine, introdotte pene detentive e pecuniarie contro coloro che la favoriscono.

Con il Regolamento di attuazione (**decreto del Presidente della Repubblica 15 maggio 1990, n. 136**) si disciplinava nel dettaglio la procedura amministrativa per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, attribuendo la

competenza all'esame delle domande alla "Commissione Centrale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato" (oggi "Commissione Nazionale per il diritto di Asilo").

Pur nella sua incompletezza e frammentarietà, caratteristiche legate al carattere emergenziale della normativa, la legge Martelli ha sia il pregio di avere - per la prima volta - preso atto e riconosciuto ufficialmente del fenomeno della presenza importante e stabile degli immigrati nel nostro Paese, sia quello di aver posto le basi per la loro inclusione ed integrazione nel tessuto nazionale.

### *La disciplina comunitaria*

NEL CONTESTO  
EUROPEO, LA PRIMA  
REGOLAMENTAZIONE  
AVVIENE CON  
L'ACCORDO DI  
SCHENGEN

Anche in ambito europeo, alla fine degli anni Ottanta, l'incremento esponenziale dei flussi migratori extracomunitari "misti" (composti cioè da rifugiati ma anche da altre categorie di migranti come i c.d. migranti economici), che ha interessato il territorio europeo nell'ultimo decennio, originato dall'insorgere di numerosi conflitti in varie parti del mondo, dall'aggravarsi in senso sfavorevole agli insediamenti umani delle condizioni climatico-ambientali nel continente africano, dall'acuirsi del divario socio-economico tra Paesi sottosviluppati e non, ha indotto ad intensificare e rimodulare l'azione politica europea in materia di asilo.

In precedenza, nell'Europa degli anni '50/'70, il fenomeno migratorio era stato prevalentemente interno ed economico e l'immigrazione extracomunitaria aveva avuto dimensioni del tutto marginali. Nel Trattato di Roma del 1957, istitutivo della CEE, la materia del trattamento dello straniero, in quanto estranea alla finalità della creazione di un mercato comune (unica forma di integrazione europea perseguita) era riservata alla competenza esclusiva degli Stati membri.

Con il mutare della situazione di fatto nel decennio successivo e la creazione dello spazio comune "Schengen", ove è garantita libertà di circolazione con apertura delle frontiere interne (Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 19 giugno 1990), viene avvertita l'esigenza di un coordinamento delle politiche d'immigrazione ed asilo degli

Stati aderenti, al fine di assicurare la sicurezza delle frontiere esterne della comunità ed evitare flussi incontrollati. Con la **Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990 (ratificata in Italia con legge n. 523 del 1992)**, gli Stati aderenti, nel riaffermare i propri obblighi ai sensi della Convenzione di Ginevra, modificata dal protocollo di New York, senza alcuna limitazione geografica della sfera di applicazione, fissano i criteri oggettivi per la determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri, secondo una precisa gerarchia (articoli da 4 ad 8).

Il criterio principe è quello della competenza dello Stato che abbia già riconosciuto ad un membro della famiglia del richiedente l'asilo lo *status* di rifugiato; in subordine, la competenza spetta allo Stato che abbia rilasciato al richiedente asilo un titolo di soggiorno o un visto, in ulteriore subordine, la competenza spetta allo Stato membro ove il richiedente ha fatto ingresso regolare o irregolare (criterio nella pratica di più ampia applicazione).

CLAUSOLA DI  
SOVRANITÀ

È previsto, altresì, il diritto per ciascuno Stato membro di prendere in esame una domanda di asilo presentatagli da uno straniero, anche se detto esame non gli compete in virtù dei criteri definiti nella Convenzione, a condizione che il richiedente l'asilo vi consenta (clausola di sovranità).

CLAUSOLA  
UMANITARIA

Per ragioni umanitarie, attinenti in particolare a motivi di carattere familiare e culturale, uno Stato membro, anche se non competente in base ai criteri stabiliti, su richiesta di altro Stato e con il consenso dell'interessato, può esaminare una domanda di asilo (clausola umanitaria).

FENOMENO  
DELL'ASYLUM SHOPPING

La Convenzione mira essenzialmente a contrastare il fenomeno della presentazione di plurime domande di asilo negli Stati membri (fenomeno dell'*asylum shopping*), individuando prontamente all'interno dello spazio "Dublino" un unico Paese competente per il trattamento della domanda, nonché ad evitare il fenomeno dei c.d. "rifugiati in orbita", ossia la condizione di quei richiedenti asilo che sono rinviati da un Paese all'altro. Estraneo alle finalità della



Convenzione è, dunque, l'obiettivo di un'equa distribuzione delle domande di asilo tra i Paesi aderenti, secondo un principio solidaristico.

Progressivamente è stata avvertita l'esigenza di procedere ad una maggiore integrazione politico-giuridica degli Stati comunitari in tema di asilo ed immigrazione che, tuttavia, si è sempre scontrata con una certa ritrosia degli stessi Paesi a derogare al principio di sovranità nazionale, limitando le proprie valutazioni politiche e competenze legislative in materia a favore di una politica europea.

TRATTATO DI  
MAASTRICHT DEL  
1992

Con il **Trattato di Maastricht del 1992**, istitutivo della Unione europea, che pure per la prima volta prevedeva una politica comune in materia di asilo, questa veniva, infatti, qualificata come "settore di comune interesse" ed ancora una volta riservata solo ad interventi di cooperazione intergovernativa.

TRATTATO DI  
AMSTERDAM DEL 1997

È solo con il **Trattato di Amsterdam**, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1 maggio 1999, che vengono modificati il Trattato dell'Unione europea e quelli istitutivi delle Comunità europee e la materia dell'asilo viene trasferita alla competenza diretta comunitaria, creando la base giuridica per l'adozione di norme comunitarie.

L'ARTICOLO 63 DEL  
TRATTATO CE  
("VISTI, ASILO,  
IMMIGRAZIONE E  
ALTRE POLITICHE  
CONNESSE CON LA  
LIBERA  
CIRCOLAZIONE")

In particolare, l'articolo 63, inserito nel Titolo IV del Trattato CE (*"Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione"*), prevede che il Consiglio Europeo - nell'arco del successivo quinquennio - adotti in materia di asilo, in conformità alla Convenzione di Ginevra ed agli altri Trattati internazionali, misure inerenti ai criteri e meccanismi per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo presentata da un cittadino di un Paese terzo in uno stato dell'Unione. Lo stesso articolo 63 prevede l'introduzione di norme minime in materia di accoglienza dei richiedenti asilo, di riconoscimento della qualifica di rifugiato e sulle procedure per la concessione e la revoca di tale *status*, nonché per il riconoscimento di forme di protezione temporanea agli sfollati di Paesi terzi che non possano tornare nel Paese d'origine e per le persone che



necessitino altrimenti di protezione internazionale.

Con riguardo a tale ultimo punto, gli Stati membri hanno inteso dare riconoscimento ad istanze di protezione internazionale che non potevano trovare tutela nell'ambito della tradizionale disciplina di protezione dei rifugiati, ma solo con quelle forme di protezione sussidiaria e complementare *medio tempore* elaborate nell'ambito dei singoli ordinamenti nazionali.

A seguito del Trattato di Amsterdam sono stati concordati i piani quinquennali di attuazione di **Tampere (1999-2004)**, dell'**Aja (2004-2009)** e di **Stoccolma (2009-2014)** che delineano la cosiddetta *road map* del diritto di asilo comunitario.

In una prima fase, della durata di un quinquennio (1999-2004), ci si proponeva essenzialmente di armonizzare gli ordinamenti giuridici nazionali in materia, adottando norme minime comuni che garantissero maggiore equità, efficienza e trasparenza nel trattamento dei richiedenti asilo in tutti i Paesi dell'Unione europea.

IL TRATTATO DI  
LISBONA INTRODUCE  
L'ARTICOLO 78 NEL  
TRATTATO SUL  
FUNZIONAMENTO  
DELL'UNIONE  
EUROPEA (TFUE)

La seconda fase, già anticipata nel piano elaborato in occasione del vertice di Tampere, è codificata all'articolo 78 del **Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)**, così come modificato dal **Trattato di Lisbona** (approvato il 18 ottobre 2007 ed entrato ufficialmente in vigore il 1<sup>a</sup> dicembre 2009).

L'obiettivo perseguito è quello dello sviluppo di un sistema europeo comune di asilo, volto a garantire a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessiti di protezione internazionale uno *status* appropriato ed uniforme in tutta l'Unione in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea a favore degli sfollati, con il rispetto del principio di non *réfoulement*, in conformità alla Convenzione di Ginevra ed agli altri Trattati internazionali in materia, garantendo inoltre procedure comuni per l'esame delle istanze di riconoscimento e di revoca di tali *status*, criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro

competente per l'esame di una domanda protezione internazionale e *standards* comuni per l'accoglienza dei richiedenti asilo.

SVILUPPO DI  
PARTENARIATO E DI  
COOPERAZIONE CON  
PAESI TERZI PER  
GESTIRE I FLUSSI DI  
RICHIEDENTI ASILO O  
PROTEZIONE  
SUSSIDIARIA O  
TEMPORANEA

Rispetto al precedente Trattato, un elemento di importante novità è dato dalla previsione - tra le linee direttrici del sistema comune europeo di asilo - dello sviluppo di partenariato e di cooperazione con Paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea. Particolare risalto, inoltre, nel nuovo Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea viene dato alla necessità di equilibrio e solidarietà tra gli Stati membri tanto da prevedere che *“le politiche dell'Unione di cui al presente capo (sui controlli alle frontiere, asilo ed immigrazione) e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario”* e che *“ogniquale volta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo, contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio”*. È, infine, espressamente previsto, quale misura a carattere eccezionale, che *“qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento Europeo”*.

SISTEMA EUROPEO  
COMUNE DI ASILO  
(CEAS)

In attuazione del Sistema europeo comune di asilo (CEAS), sono state approvate, dal 2003 in poi, nuove norme a livello dell'Unione europea che definiscono *standards* comuni elevati, diretti a garantire ai richiedenti asilo, ovunque presentino domanda di protezione internazionale, parità di trattamento in un sistema equo ed efficace, evitando altresì fenomeni di migrazione interna determinati dai diversi trattamenti loro riservati dai Paesi ospitanti.

In particolare, vanno segnalate:

- la direttiva modificata in materia di accoglienza che garantisce al richiedente asilo l'accesso

a condizioni di accoglienza (alloggio, vitto, assistenza sanitaria ed occupazione, cure mediche e psicologiche) dignitose ed uniformi in tutti gli Stati membri ed una regolamentazione dettagliata e più restrittiva della possibilità di ricorso al trattenimento (**direttive n. 2003/9/CE del 27 gennaio 2003 e 2013/33/UE del 26 giugno 2013**);

- la direttiva modificata relativa alle qualifiche, che stabilisce le condizioni per il riconoscimento dello *status* di rifugiato e di quello del beneficiario di protezione sussidiaria, garantendo decisioni più motivate ed uniformi all'interno dell'UE in conformità alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, armonizzando, altresì, i diritti concessi in materia di accesso all'occupazione ed all'assistenza sanitaria ai titolari di protezione internazionale (**direttive n. 2004/83/CE del 29 aprile 2004 e n. 2011/95/UE del 13 dicembre 2011**);
- la direttiva modificata relativa alle procedure, che disciplina l'intero *iter* di una domanda di asilo ed è diretta a garantire decisioni in materia più eque, più rapide e di migliore qualità (**direttive 2005/85/CE del 1<sup>a</sup> dicembre 2005 e n. 2013/32/UE del 26 giugno 2013**).

### ***La legislazione degli anni '90: dal decreto Puglia alla legge Turco-Napolitano***

IL COSIDDETTO  
DECRETO PUGLIA

Intanto l'Italia, alla metà degli anni Novanta, conosce una nuova emergenza migratoria legata al massiccio afflusso di profughi albanesi sulle coste pugliesi, a seguito della caduta della Repubblica Socialista d'Albania nel 1991 e della grave crisi economica che aveva investito quel Paese. Con il **decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito in legge 29 dicembre 1995, n. 563** (*"Disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze Armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia"*) si costituiscono tre centri lungo la frontiera marittima pugliese per le esigenze di prima assistenza, prevedendo, altresì, la possibilità di interventi e di istituzione di centri analoghi anche in altre aree

del territorio nazionale, in relazione a situazioni di emergenza che ivi si verificassero. Non viene però dettata una disciplina organica in tema di accoglienza.

Alla fine degli anni Novanta, l'acuirsi della pressione migratoria ed il sempre più diffuso timore nell'opinione pubblica del rischio di criminalità connesso all'immigrazione clandestina, inducono nella classe politica la convinzione che la legge Martelli sia ormai del tutto inadeguata a fronteggiare il fenomeno.

LA LEGGE 6 MARZO  
1998 N. 40  
(COSIDDETTA LEGGE  
TURCO-NAPOLITANO)

Viene, quindi, varata la **legge 6 marzo 1998, n. 40 (c.d. legge Turco-Napolitano)**, recante *“Disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”*, con la quale ci si propone, superando la fase emergenziale affrontata dalla precedente legge Martelli, di dettare una disciplina organica dell’intera materia dell’immigrazione.

In particolare, la legge Turco-Napolitano intende contrastare il fenomeno dell’immigrazione clandestina prevedendo sanzioni ben più severe della normativa precedente, soprattutto allorché il favoreggiamento dell’immigrazione avvenga con finalità di lucro.

CARTA DI SOGGIORNO

Nel contempo, favorisce l’integrazione dello straniero regolare, prevedendo il rilascio a suo favore di carta di soggiorno nell’ipotesi di permanenza regolare nel nostro Paese per almeno cinque anni.

RESPINGIMENTO ALLA  
FRONTIERA,  
ESPULSIONE E  
ALLONTANAMENTO

Sempre al fine del contrasto dell’immigrazione irregolare e delle derive criminali della presenza nel territorio dello Stato di stranieri extracomunitari pericolosi, vengono introdotti gli istituti del respingimento alla frontiera del migrante clandestino da parte del Questore e dell’espulsione quale misura di sicurezza o quale sanzione sostitutiva della detenzione applicata dall’autorità giudiziaria. Viene altresì ampliato il campo di applicazione dell’allontanamento dello straniero clandestino mediante accompagnamento alla frontiera.

CENTRI DI  
PERMANENZA

Ma la norma più innovativa e discussa della legge

## TEMPORANEA (CPT)

Turco-Napolitano fu quella istitutiva dei Centri di Permanenza Temporanea (CPT, poi divenuti CIE e poi CPR), destinati ad ospitare, per un periodo massimo di trenta giorni, gli stranieri sottoposti a provvedimenti di espulsione o di allontanamento con accompagnamento coatto alla frontiera non immediatamente eseguibili. La portata innovatrice era data dalla previsione - per la prima volta in Italia - di una forma di detenzione a fini amministrativi non collegata alla commissione di fatti di rilevanza penale. È bene, tuttavia, evidenziare in proposito che, in altri ordinamenti nazionali di Paesi dell'Unione europea, la possibilità di detenzione del clandestino a fini di accertamento dell'identità, anche in ambito carcerario e per periodi anche più lunghi, era già ed è tuttora contemplata.

IL DECRETO  
LEGISLATIVO 25  
LUGLIO 1998, N. 286  
(COSIDDETTO TESTO  
UNICO  
SULL'IMMIGRAZIONE)

In ottemperanza alla delega contenuta nella stessa legge Turco-Napolitano (articolo 47, comma 1), il Governo emanava il **decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286**, contenente il *“Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”* e, ex articolo 1, comma 6, dello stesso decreto, il relativo Regolamento di attuazione (**decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394**).

***La legge Bossi-Fini del 2002***

LEGGE 30 LUGLIO 2002  
N. 189 (COSIDDETTA  
LEGGE BOSSI-FINI)

Ad appena quattro anni di distanza, le disposizioni del testo unico accusate di non offrire valido baluardo all'immigrazione clandestina ed alla criminalità ad essa collegata, vengono modificate ad opera della **legge 30 luglio 2002, n. 189 (c.d. legge Bossi-Fini)**.

OBBLIGO DELLA  
SOTTOPOSIZIONE A  
RILIEVI  
FOTODATTILOSCOPICI

Viene introdotto l'obbligo della sottoposizione a rilievi fotodattiloscopici per lo straniero che chiede il permesso di soggiorno o il suo rinnovo.

L'espulsione eseguita dal Questore mediante accompagnamento coattivo alla frontiera diviene la principale modalità di espulsione.

L'INOTTEMPERANZA  
AD UN ORDINE DI

Il periodo di permanenza presso un CPT viene

ALLONTANAMENTO  
DIVIENE REATO

prolungato da trenta a sessanta giorni e l'inottemperanza ad un ordine di allontanamento viene configurata quale reato.

La legge Bossi-Fini introduce, altresì, la possibilità di trattenimento anche del richiedente asilo in appositi centri di identificazione ed, addirittura, ove questi sia già destinatario di provvedimento di espulsione o respingimento, in un CPT.

In attesa della definizione da parte dell'Unione europea di procedure minime comuni per l'esame delle domande di protezione internazionale, la legge n. 189 del 2002, al fine di porre rimedio al problema dell'abuso delle domande di asilo strumentalmente presentate solo al fine di eludere un provvedimento di espulsione, oltre all'appena detto trattenimento del richiedente asilo in CPT, introduce una procedura semplificata e più breve, laddove l'istanza appaia palesemente infondata.

COMMISSIONI  
TERRITORIALI PER IL  
RICONOSCIMENTO  
DELLO STATUS DI  
RIFUGIATO

La finalità di accelerazione dei tempi di definizione delle domande di asilo è, inoltre, perseguita attraverso il decentramento della competenza a decidere dalla Commissione Centrale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato istituita dalla legge Martelli (ridenominata Commissione Nazionale per il diritto di asilo ed il cui ambito di competenze viene ridisegnato), alle neo costituite "Commissioni Territoriali per il riconoscimento dello *status* di rifugiato", istituite presso le Prefetture - Uffici Territoriali del Governo.

Anche la procedura di esame della domanda, già dettata dal Regolamento di attuazione della legge Martelli (decreto del Presidente della Repubblica n. 136 del 1990), viene modificata con il Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello *status* di rifugiato adottato con **decreto del Presidente della Repubblica del 16 settembre 2004, n. 303.**

SERVIZIO DI  
PROTEZIONE PER  
RICHIEDENTI ASILO E  
RIFUGIATI (SPRAR),

Altra importante integrazione apportata alla legge Martelli è quella che prevede l'istituzione del **Servizio di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR)** gestito

FONDO NAZIONALE  
PER LE POLITICHE ED I  
SERVIZI DELL'ASILO E  
SERVIZIO CENTRALE  
SPRAR

dagli enti locali con la previsione di un contributo finanziario elargito dallo Stato agli enti locali impegnati in tali servizi attraverso apposito fondo, denominato **Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo**, istituito presso il Ministero dell'Interno presso il quale è costituito, altresì, un **Servizio Centrale SPRAR**, affidato all'ANCI, con funzioni di informazione e coordinamento, consulenza, supporto tecnico e monitoraggio.

### *I regolamenti Dublino II e Dublino III*

REGOLAMENTO N. 343  
DENOMINATO  
DUBLINO II

Nell'ambito della prima fase di attuazione del sistema comune europeo di asilo, viene approvato il 18 febbraio 2003 il **Regolamento n. 343 denominato Dublino II** che sostituisce, rendendola norma comunitaria immediatamente applicabile, la Convenzione di Dublino del 1990 recependone il contenuto in modo sostanzialmente inalterato. Un elemento di novità è rappresentato dalla possibilità di applicazione della clausola di sovranità a prescindere dal consenso dell'interessato.

REGOLAMENTO N. 604  
DEL 26 GIUGNO 2013  
DENOMINATO  
DUBLINO III

Il successivo **Regolamento n. 604 del 26 giugno 2013, denominato Dublino III**, non intacca il nucleo centrale del precedente regolamento e della convenzione di Dublino in ordine ai criteri di determinazione dello Stato membro competente all'esame della domanda di asilo, ma introduce elementi innovativi al fine di rendere le procedure più efficaci e celeri (tempi massimi per la presa in carico dell'interessato e per il trasferimento) e disposizioni a maggiore tutela e garanzia dei richiedenti (obblighi di informazione e colloquio personale obbligatorio con il richiedente, tutela dell'interesse superiore del minore e maggiori possibilità di ricongiungimento familiare, previsione della possibilità di impugnazione avverso la decisione di trasferimento e suo effetto sospensivo unitamente all'assistenza legale gratuita, divieto espresso di trasferimento nel caso di esposizione al rischio di trattamenti disumani o degradanti, limitazione della possibilità e della durata del trattenimento).

TESTO DI RIFORMA DEL  
REGOLAMENTO  
DUBLINO III

Da ultimo, è stato recentemente approvato presso la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo un testo di riforma del



Regolamento Dublino III<sup>5</sup> che prevede, in attuazione del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità consacrato dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea come modificato dal Trattato di Lisbona sinora di fatto disatteso, l'attribuzione della competenza all'esame della domanda di asilo non più in base al criterio del primo ingresso, rivelatosi pesantemente penalizzante per i Paesi dell'Unione europea con frontiere esterne (tra cui evidentemente l'Italia), ma secondo una ripartizione tra tutti gli Stati membri per quote stabilite secondo criteri oggettivi. Verrebbe, inoltre, favorito il ricongiungimento familiare attraverso l'adozione di un concetto di famiglia più ampio, nonché attribuita rilevanza anche a "fattori di collegamento", quali precedenti soggiorni, periodi di studio o formazione o la sponsorizzazione da parte di enti accreditati, per cui il richiedente asilo possa vantare una preferenza per un determinato Paese all'interno dell'Unione.

### ***Norme di recepimento delle direttive europee***

Nel nostro ordinamento, successivamente alla legge Bossi-Fini, sono state emanate una serie di norme di recepimento delle direttive europee che sono andate a costituire un *corpus* legislativo che si è aggiunto alle norme preesistenti senza che sia mai stata approvata una legge organica che dettasse una disciplina unitaria del diritto di asilo, anche solo raccogliendo e coordinando in un testo unico tutte le disposizioni di legge nel tempo intervenute in materia.

DELEGA APERTA PER  
RECEPIRE LA  
NORMATIVA EUROPEA  
SULLA PROTEZIONE  
INTERNAZIONALE

Non a caso, l'articolo 7 della **legge 7 ottobre 2014, n. 154 (Legge di delegazione europea 2013 secondo semestre)**, reca delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni di attuazione della normativa dell'Unione europea in materia di protezione internazionale e di protezione temporanea entro il 20 luglio 2019.

DECRETO LEGISLATIVO  
7 APRILE 2003, N. 85:

Con il **decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85**, è stata

---

<sup>5</sup> COM(2016) 270 final

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0270>



CONCESSIONE DELLA  
PROTEZIONE  
TEMPORANEA IN CASO  
DI AFFLUSSO  
MASSICCIO DI  
SFOLLATI

data attuazione alla direttiva europea 2001/55/CE del 20 luglio 2001 (*“recante norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi”*). Non si tratta di un'ulteriore forma di protezione internazionale in aggiunta a quella riconosciuta ai rifugiati e a quella sussidiaria, ma di una *«procedura di carattere eccezionale che garantisce, 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, una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, in particolare qualora sussista il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso»* (articolo 2, comma 1, lett. a)).

Per «sfollati» debbono intendersi coloro, cittadini di Paesi terzi o apolidi, che fuggono o sono stati evacuati da zone ove vi sono conflitti armati o situazioni di violenza endemica o siano esposti a rischio grave o siano stati vittime di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani ed il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulta momentaneamente impossibile in dipendenza della situazione nel Paese stesso (articolo 2, comma 1, lett. c)).

*Lo strumento della protezione temporanea in esame non è stato finora mai attuato, benché richieste in tal senso siano state formulate dal Governo italiano in occasione dei massicci sbarchi di persone provenienti dalla Tunisia nei primi mesi del 2011.*

In occasione di tale emergenza — come già in precedenza in favore degli sfollati provenienti dall'ex Jugoslavia, dall'Albania e dal Kosovo — lo Stato italiano attivò lo strumento previsto dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (*Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali*). Per un più approfondito esame dell'istituto della protezione temporanea si rimanda a quanto esposto nella *Relazione sull'attività svolta* approvata da questa

Commissione il 3 maggio 2016, pagg. 78/79<sup>6</sup>.

DECRETO LEGISLATIVO  
30 MAGGIO 2005, N.  
140

Con il **decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140**, successivamente modificato con il **decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142**, è stata data attuazione alle direttive europee nn. 2003/9/CE del 27 gennaio 2003 (*“recante norme minime relative all’accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri”*) e 2013/33/UE del 26 giugno 2013 (*“recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale”*). Per una più ampia ricostruzione dell’evoluzione del sistema di accoglienza in Italia si rimanda a quanto di seguito esposto al secondo capitolo.

### ***Lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria e la protezione umanitaria***

LE DUE FORME DI  
PROTEZIONE  
INTERNAZIONALE:

- *STATUS DI RIFUGIATO*
- *PROTEZIONE SUSSIDIARIA*

Presupposti e contenuti delle due forme di protezione internazionale – **status di rifugiato e protezione sussidiaria** – sono stati disciplinati per la prima volta in ambito comunitario dalla direttiva 2004/83/CE del 29 aprile 2004 (*“recante norme minime sull’attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta”*), cui è stata data attuazione nel nostro ordinamento con il **decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 – c.d. «Decreto qualifiche»** – poi modificata dalla direttiva 2011/95/UE (*“recante norme sull’attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o gli aventi titolo a beneficiare dell’asilo, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta”*) recepita con il **decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18**, che ha modificato in parte il predetto decreto qualifiche.

LA DEFINIZIONE DI  
«RIFUGIATO»

La definizione di «rifugiato», elaborata già nel diritto internazionale e contenuta all’articolo 1 – A, n. 2 par. 1 della Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati del 1951, è

<sup>6</sup> Doc. XXII-bis, n. 6:

[http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/o22bis/oo6/INTERO.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/o22bis/oo6/INTERO.pdf)

stata recepita fedelmente all'articolo 2, comma 1, lett. e) del decreto legislativo n. 251 del 2007, secondo cui è «rifugiato» il *«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, oppure apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, ferme le cause di esclusione di cui all'articolo 10»*.

LA PROTEZIONE  
SUSSIDIARIA

La **protezione sussidiaria** nella disciplina comunitaria è prevista con funzione complementare e subordinata rispetto alla protezione internazionale accordata con il riconoscimento dello *status* di rifugiato. La valutazione della ricorrenza dei presupposti per la protezione sussidiaria dovrà, pertanto, necessariamente intervenire successivamente alla negativa delibazione circa la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della prima forma di protezione internazionale.

Coerentemente, l'articolo 2, comma 1, lett. f) del decreto legislativo n. 251 del 2007 offre la seguente definizione di **«persona ammissibile alla protezione sussidiaria**: cittadino di un Paese non appartenente all'Unione europea o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito dall'articolo 14 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese».

Il successivo articolo 14 del decreto legislativo n. 251 del 2007 precisa che «ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria, **sono considerati danni gravi**: a) la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte; b) la

tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine; c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale».

A norma dell'articolo 23 del detto decreto legislativo, ai titolari dello *status* di rifugiato ed ai titolari dello *status* di protezione sussidiaria viene rilasciato un permesso di soggiorno di durata quinquennale rinnovabile, che consente l'accesso al lavoro e allo studio ed è convertibile per motivi di lavoro, sussistendone i requisiti.

LA PROTEZIONE  
UMANITARIA

Il nostro sistema giuridico d'asilo conosce una terza forma di protezione, di ben più complessa ricostruzione esegetica, quella della protezione umanitaria, istituto che non trova la sua fonte nel diritto internazionale o in quello comunitario, ma è previsto unicamente nell'ordinamento interno all'**articolo 5, comma 6, del decreto legislativo n. 286 del 1998**. Trattasi, quindi, di una forma di protezione riconosciuta dall'Italia, avente carattere residuale tale cioè da poter essere accordata solo in difetto dei presupposti per il riconoscimento delle due forme principali di protezione internazionale ed assai meno disciplinata e strutturata rispetto alle altre due, in quanto la norma succitata contiene una previsione di carattere del tutto generale che può abbracciare una ampia gamma di situazioni soggettive meritevoli di tutela.

Massima, di conseguenza, è anche la discrezionalità applicativa, con tutto quel che ne può conseguire in termini di rischio di abuso dell'istituto e di difficoltà di verificabilità e controllo delle decisioni.

L'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo n. 286 del 1998 prevede che *«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 in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti*

*da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è rilasciato dal questore secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione».*

L'articolo 11, comma 1, del **decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394** (*Regolamento recante norme di attuazione del T.U.*), in materia di rilascio del permesso di soggiorno, individua *“oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale”* tra i vari motivi di concessione del permesso per motivi umanitari.

Il citato articolo 19 (*Divieti di espulsione e di respingimento. Disposizioni in materia di categorie vulnerabili*) del testo unico n. 286 del 1998, al comma 1, recita: *«In nessun caso può 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 rinvioato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione».*

L'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale ha ritenuto, pertanto, di individuare i «seri motivi» presupposto per il riconoscimento della protezione umanitaria in ragioni umanitarie o nella lesione o messa in pericolo di diritti e garanzie inviolabili dell'uomo riconosciuti dalla nostra Costituzione e/o da convenzioni internazionali, che non interessino direttamente il richiedente (che altrimenti avrebbe diritto al riconoscimento di una delle altre due protezioni), ma abbiano sul medesimo un'incidenza potenziale ed indiretta, quali il diritto alla vita, il divieto di tortura e di trattamenti disumani o degradanti, il divieto di schiavitù e lavoro forzato, il divieto di tratta di esseri umani a fini di sfruttamento, il diritto alla tutela delle persone vulnerabili (minori, disabili, anziani, genitori singoli con figli minori, donne in stato di gravidanza, vittime di gravi violenze

fisiche, psichiche o sessuali) o, infine, in condizioni psicofisiche dell'interessato che siano tali da non consentirgli o l'allontanamento o la cura nel Paese d'origine, tutela peraltro imposta dal diritto costituzionalmente garantito alla salute.

LE PROCEDURE PER IL  
RICONOSCIMENTO DEL  
DIRITTO DI ASILO

Le procedure per il riconoscimento del diritto di asilo sono disciplinate dal **decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 – c.d. “Decreto Procedure”** – che ha dato attuazione alla delibera europea n. 2005/85/CE del 1<sup>a</sup> dicembre 2005 (*“recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato”*), novellato, poi, dal **decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150**, e, da ultimo, dal **decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142**, che ha dato attuazione alla delibera europea n. 2013/32/UE del 26 giugno 2013 (*“recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale”*).

Con **decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 2015, n. 21**, è stato emanato il relativo regolamento di attuazione.

DURANTE LA FASE  
AMMINISTRATIVA E  
L’EVENTUALE  
GIUDIZIO DI PRIMO  
GRADO IL  
RICHIEDENTE ASILO HA  
DIRITTO A PERMANERE  
NEL TERRITORIO  
DELLO STATO IN  
REGIME DI  
ACCOGLIENZA.

Durante la fase amministrativa e l’eventuale fase giurisdizionale di primo grado, il richiedente asilo ha diritto a permanere nel territorio dello Stato in regime di accoglienza.

La competenza all’esame della domanda di protezione internazionale è affidata alle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale (già denominate Commissioni Territoriali per il riconoscimento dello *status* di rifugiato nella legge Bossi-Fini), attualmente in numero di venti con altrettante sezioni.

IL PROCEDIMENTO  
AMMINISTRATIVO È  
ASSISTITO DA  
GARANZIE  
PROCEDURALI  
ASSIMILABILI A  
QUELLE DEL  
PROCEDIMENTO  
AVANTI  
ALL’AUTORITÀ

Il procedimento amministrativo è per così dire “paragiurisdizionalizzato” in quanto assistito da garanzie procedurali diverse ma assimilabili a quelle del procedimento avanti all’autorità giudiziaria, improntato alla più ampia tutela e garanzia dei diritti del richiedente asilo (composizione delle commissioni territoriali formate da rappresentanti dell’amministrazione centrale, degli enti locali e di organismi

## GIUDIZIARIA

internazionali, libero accesso alla procedura, possibilità di assistenza legale, audizione personale del richiedente, ampi poteri istruttori dello stesso, verbalizzazione degli atti, obbligo informativo previsto in ogni fase del procedimento amministrativo nei confronti del richiedente asilo nella lingua da lui conosciuta ed obbligatoria assistenza da parte di un interprete, particolari garanzie per i minori ed altre categorie vulnerabili, obbligo di valutazione della situazione individuale del richiedente asilo unitamente alla situazione del Paese d'origine e di decisione scritta, motivata in fatto ed in diritto, con indicazione degli elementi di valutazione e delle fonti di informazione, natura collegiale della decisione).

Avverso il provvedimento amministrativo di diniego della protezione internazionale è consentita l'impugnazione avanti all'autorità giudiziaria (Tribunale in composizione monocratica) con effetto devolutivo prevedendosi la totale cognizione del giudice su tutto l'oggetto del procedimento amministrativo, con piena rivalutazione di ogni aspetto in fatto ed in diritto e con la possibilità di attivazione anche di poteri istruttori ufficiosi.

L'impugnazione ha effetto sospensivo dell'esecutività del provvedimento impugnato.

Il procedimento di primo grado si svolge secondo il rito sommario di cognizione nel termine massimo di sei mesi (così a seguito della modifica introdotta dal decreto legislativo n. 150 del 2011 , prima il rito era camerale). Il provvedimento giurisdizionale di rigetto del ricorso può essere appellato avanti alla Corte d'Appello, che decide in composizione collegiale con effetto devolutivo e piena cognizione sull'intero oggetto del giudizio, con possibilità di rinnovazione istruttoria e nel termine massimo di sei mesi. Avverso il provvedimento di rigetto in grado di appello può essere proposto ricorso per cassazione per motivi di legittimità. Anche per questa fase è previsto il termine massimo di sei mesi.

Per una più approfondita disamina delle procedure amministrative e giurisdizionali di esame delle domande di



protezione internazionale e delle loro criticità nel periodo antecedente all’emanazione del decreto di cui qui di seguito, si rimanda all’esposizione contenuta nella *Relazione sull’attività svolta* approvata da questa Commissione il 3 maggio 2016, pagg. 79/101<sup>7</sup>.

***Il decreto Minniti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale e le disposizioni sui minori stranieri non accompagnati***

DECRETO LEGGE 17  
FEBBRAIO 2017 N. 13  
(COSIDDETTO  
DECRETO MINNITI)

Con **decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13** (*Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*) convertito con modificazioni dalla **legge 13 aprile 2017, n. 46**, preso atto della crescita esponenziale delle domande di protezione internazionale e del rilevante incremento delle impugnazioni giurisdizionali con conseguente insostenibile aggravio di lavoro delle autorità amministrative e giudiziarie preposte a tali procedimenti nonché delle difficoltà nel rimpatrio dei soggetti non aventi titolo all’asilo, si è inteso dettare norme dirette ad agevolare ed accelerare i procedimenti amministrativi e giurisdizionali in materia e l’esecuzione dei provvedimenti di espulsione e allontanamento dei cittadini stranieri in posizione di soggiorno irregolare.

ISTITUZIONE DI  
SEZIONI  
SPECIALIZZATE IN  
MATERIA DI  
IMMIGRAZIONE,  
PROTEZIONE  
INTERNAZIONALE E  
LIBERA CIRCOLAZIONE  
DEI CITTADINI  
DELL'UNIONE  
EUROPEA

Sul primo fronte, si è intervenuti con l’istituzione di Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell’Unione europea presso ogni tribunale ordinario del capoluogo del distretto di Corte d’appello - per un totale, quindi, di 26 sezioni – con competenza tendenzialmente estesa all’intera materia dell’immigrazione e dell’asilo (ma restano di competenza del Giudice di Pace importanti procedimenti come quelli ex articolo 18 del decreto legislativo n. 150 del 2011 di impugnazione del decreto prefettizio di espulsione e quelli ex articolo 13 comma 5-*bis* e 14 del decreto legislativo

<sup>7</sup> Doc. XXII-bis, n. 6:

[http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/006/INTERO.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/006/INTERO.pdf)



n. 286 del 1998, concernenti rispettivamente la convalida del provvedimento del Questore di allontanamento dal territorio dello Stato e la convalida del provvedimento del Questore di trattenimento dello straniero in un CIE) ora in composizione monocratica ed ora collegiale (ad es., per le controversie in materia di protezione internazionale). A tali sezioni devono essere assegnati giudici dotati di specifiche competenze e formazione.

Ulteriori previsioni sempre al fine dell'accelerazione dei procedimenti giurisdizionali in materia di protezione internazionale, sono quelle contenute nel nuovo articolo 35 *bis* introdotto nel decreto legislativo n. 25 del 2008, del mutamento del rito da sommario di cognizione a camerale (rito, peraltro, già previsto per tali procedimenti antecedentemente alla novella introdotta con il decreto legislativo n. 150 del 2011), tendenzialmente senza fissazione dell'udienza di comparizione delle parti che eccezionalmente potrà essere celebrata nei casi di cui al comma 11 dell'articolo cit. (disposizione, tuttavia, che lascia ampia discrezionalità al giudice e cui, prevedibilmente, verrà fatto significativo ricorso) e dell'abolizione del grado di appello.

Sempre in funzione acceleratoria del giudizio, il termine per la decisione è ridotto da sei a quattro mesi ed il decreto di rigetto — di cui è prevista la possibilità di sospensiva dell'esecutività per fondati motivi — è ricorribile per Cassazione con previsione di durata massima di sei mesi del giudizio di legittimità.

Al fine di semplificare e rendere più efficienti le procedure avanti alle Commissioni territoriali sono introdotte ulteriori modifiche al decreto legislativo n. 25 del 2008 e segnatamente agli articoli 11, comma 3, in tema di notificazioni ed all'articolo 14, interamente sostituito, per quanto riguarda l'audizione del richiedente asilo che dovrà essere videoregistrata e trascritta in lingua italiana con

l'ausilio di sistemi automatici di riconoscimento vocale. In sede di ricorso giurisdizionale, la videoregistrazione dovrà essere trasmessa unitamente al verbale di trascrizione all'autorità giudiziaria, che se ne dovrà avvalere ai fini istruttori sostanzialmente in sostituzione della comparizione personale del richiedente in udienza che, di norma, non dovrà essere fissata. La Commissione dovrà, inoltre, mettere a disposizione del magistrato tutti gli atti utilizzati per la decisione in sede amministrativa.

La nuova legge ha invero già suscitato un vivace dibattito dottrinale, che verrà meglio illustrato in seguito (*vedi pag. 117*).

CENTRI DI  
PERMANENZA PER I  
RIMPATRI (CPR)

Per quanto concerne, invece, il contrasto all'immigrazione clandestina, il decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13, ridenomina in centri di permanenza per i rimpatri (CPR) gli ex CIE già CPT prevedendone, altresì, l'ampliamento della rete privilegiando per la dislocazione di nuovi centri le aree extraurbane. Il Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale potrà avervi libero accesso. Con modifica dell'articolo 14, comma 5, del decreto legislativo n. 286 del 1998, si prevede, inoltre, che lo straniero che sia già stato detenuto in carcere per un periodo di 90 giorni, e che, secondo il disposto previgente, poteva esservi trattenuto per un periodo massimo di trenta giorni, possa permanervi, nei casi di particolare complessità delle procedure di identificazione o di organizzazione del rimpatrio, per ulteriori quindici giorni, previa convalida della proroga da parte del giudice di pace. Con integrazione dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 142 del 2015, si estende l'obbligo del mantenimento del trattenimento in CPR anche a colui che, ristrettovi in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di c.d. respingimento differito, abbia strumentalmente presentato una domanda di protezione internazionale al fine di eludere tale provvedimento. Nel tentativo di dare una copertura giuridica al nuovo "approccio *hotspot*" imposto dalla Commissione Europea, il nuovo articolo 10 ter introdotto nel decreto legislativo n. 286 del 1998 prevede che

i punti di crisi siano istituiti presso le strutture di cui alla legge n. 535 del 1995 (c.d. legge Puglia di cui sopra<sup>8</sup>).

Permangono evidentemente tutti i dubbi di costituzionalità per violazione del disposto di cui all'articolo 13 Cost. già sollevati da autorevole dottrina in ordine al trattenimento dei migranti ai fini identificativi presso gli *hotspot*<sup>9</sup>.

Il nuovo articolo 10-ter, al comma 3, prevede, altresì, che il rifiuto reiterato dello straniero a sottoporsi ai rilievi fotodattiloscopici configuri rischio di fuga legittimante il trattenimento presso i CPR per un periodo massimo di trenta giorni, previa convalida del trattenimento da parte del giudice di pace. La medesima disposizione, inoltre si applica anche ai richiedenti asilo per la convalida del cui trattenimento è competente, però, la neo istituita Sezione specializzata presso il tribunale ordinario.

LA LEGGE 7 APRILE  
2017, N. 47  
(COSIDDETTA LEGGE  
ZAMPA-POLLASTRINI)

Da ultimo, con recente **legge 7 aprile 2017, n. 47** (*Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*), si è inteso dettare una disciplina unitaria organica in materia di protezione, rappresentanza, accoglienza ed integrazione del m.s.n.a. introducendo una serie di modifiche alla normativa vigente. Con la nuova legge, in particolare, per la prima volta viene dettata, introducendo nel decreto legislativo n. 142 del 2015 l'articolo 19 bis, una compiuta disciplina delle procedure per l'identificazione e l'eventuale accertamento dell'età del m.s.n.a. Specifiche norme vengono, poi, introdotte per favorire gli istituti dell'affidamento familiare e della tutela (istituzione presso i Tribunale per i Minorenni di appositi albi di tutori volontari per i m.s.n.a. specificamente formati), nonché i ricongiungimenti familiari ed i rimpatri volontari ed assistiti. Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali viene istituito il Sistema informativo nazionale dei minori non

<sup>8</sup> Vedi pag. 15.

<sup>9</sup> Per una più ampia disamina della tematica si rimanda alla Relazione sul sistema di identificazione e di prima accoglienza nell'ambito dei centri "hotspot", pagg. da 40 a 56. Doc. XXII-bis, n. 8:

[http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/o22bis/oo8/INTERO.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/o22bis/oo8/INTERO.pdf).

accompagnati. Si prevede che i minori non accompagnati siano accolti nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati<sup>10</sup>.

DISPOSIZIONI  
INTEGRATIVE E  
CORRETTIVE DEL  
DECRETO LEGISLATIVO  
18 AGOSTO 2015, N.  
142

Il 18 dicembre 2017, il Consiglio dei ministri ha definitivamente approvato il decreto legislativo correttivo e integrativo del decreto n. 142 del 2015. Il provvedimento prevede, tra l'altro, l'assegnazione alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale delle 250 unità di personale specializzato assunto in base al decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13.

Inoltre, razionalizza il quadro delle disposizioni applicabili in materia di minori stranieri non accompagnati, attribuendo, tra l'altro, al Tribunale per i minorenni, anziché al giudice tutelare, il potere di nominare il tutore del minore non accompagnato.

---

<sup>10</sup> Per una più completa disamina della nuova legge si fa rinvio alla Relazione sul sistema di protezione ed accoglienza dei minori stranieri non accompagnati approvata da questa Commissione il 26 luglio 2017. Doc. XXII-bis, n. 12:

[http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/012/INTERO.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/012/INTERO.pdf)

## **Il sistema italiano di accoglienza: dalle prime esperienze degli anni '90 al modello attuale**

### *L'applicazione della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato prima del 1990*

L'ITALIA ADERISCE  
ALLA CONVENZIONE  
DI GINEVRA  
ADOTTANDO LA  
"RISERVA  
GEOGRAFICA

L'Italia aderisce alla Convenzione di Ginevra<sup>11</sup> adottando – insieme a pochissimi altri Paesi - la cosiddetta “riserva geografica” per cui il riconoscimento dello status di rifugiato è attribuito ai soli individui di provenienza europea.

Di conseguenza, per diversi decenni il numero delle richieste d'asilo rimane molto esiguo. Poiché, inoltre, l'Italia svolge principalmente il ruolo del Paese di “primo asilo”, vengono predisposte sul territorio nazionale solo pochissime strutture ricettive. Durante le varie fasi della procedura i richiedenti asilo vengono ospitati nei cosiddetti Centri assistenza profughi stranieri (CAPS) situati a Padriciano (Trieste), a Latina e a Capua, chiusi rispettivamente il 31 ottobre 1980, il 31 dicembre 1990 e l'8 gennaio 1991.

IL CONTRIBUTO DI  
PRIMA ASSISTENZA  
DELLA LEGGE  
MARTELLI

La situazione cambia, anche se solo parzialmente, con il decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito nella legge 28 febbraio 1990, n. 39 (c.d. legge Martelli) con il quale, mutato lo scenario politico internazionale con la caduta del Muro di Berlino da un lato e l'avvio del processo di armonizzazione delle politiche europee in materia di immigrazione ed asilo dall'altro, la “riserva geografica” viene ritirata.

La nuova legge, nel tentativo di affrontare sia pure in un'ottica emergenziale l'intera materia dell' “asilo politico” - espressione per la prima volta utilizzata in un provvedimento normativo - disciplina anche alcuni aspetti basilari relativi all'assistenza materiale del rifugiato. In particolare, l'articolo 1 comma 7 della legge (abrogato, poi, come si vedrà, dalla legge

---

<sup>11</sup> Legge 24 luglio 1954, n. 722. *Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951*

Bossi-Fini), prevede che, “fino alla emanazione della nuova disciplina dell'assistenza in materia di rifugiati, in sostituzione di ogni altra forma di intervento di prima assistenza prevista dalla normativa vigente”, ai richiedenti asilo «privi di mezzi di sussistenza o di ospitalità in Italia» sia concesso un contributo di prima assistenza erogato dalle Prefetture.

Tale contributo, inizialmente pari a 25.000 lire e successivamente aumentato a 34.000 lire come da regolamento attuativo di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 136 del 1990, non tarda tuttavia a rivelarsi ampiamente insufficiente, soprattutto a fronte dei tempi di attesa della risposta della Commissione in merito alla domanda di asilo. Il contributo previsto viene infatti erogato per un periodo massimo di quarantacinque giorni, a fronte di tempi di attesa che, a seguito delle emergenze umanitarie degli anni Novanta, talvolta raggiungono anche ventiquattro mesi.

### *Le emergenze degli anni '90*

La nuova procedura viene messa dunque a dura prova fin dall'inizio della sua applicazione, che peraltro coincide con l'inizio dei flussi massicci che accompagnano la crisi albanese del 1991 e quella del 1997, la guerra civile in Somalia del 1992 e, soprattutto, l'esodo dall'ex-Jugoslavia (1991-1995; 1998-1999).

In conseguenza delle emergenze summenzionate iniziano ad arrivare in Italia decine di migliaia di persone che, pur non soddisfacendo pienamente i requisiti richiesti dalla Convenzione di Ginevra per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, in particolare per l'assenza del requisito della persecuzione individuale, sono comunque bisognose di una qualche forma di protezione.

STATUS UMANITARIO DI  
CARATTERE  
TEMPORANEO

Di fronte a queste emergenze e in particolare alle questioni relative allo *status* e agli aspetti assistenziali dei cittadini appartenenti a Stati particolari o provenienti dalle zone belliche, viene solitamente riconosciuto uno “*status* umanitario” di carattere temporaneo, che consente agli stessi

non solo un soggiorno regolare in Italia, ma anche la possibilità di studiare e di lavorare.

SBARCHI  
DALL'ALBANIA

Una prima emergenza si verifica tra il 1990 e il 1991 quando, nell'arco di pochi mesi, arrivano in Italia quasi cinquantamila persone provenienti dall'Albania. Nei confronti dei cittadini albanesi le autorità statali italiane manifestano un atteggiamento altalenante, dapprima decidendo di riconoscere loro lo stato di rifugiato, poi concedendo un permesso di lavoro a carattere straordinario valido per un anno; infine, dato l'aumento repentino degli sbarchi, chiudendo le frontiere ed impedendo di conseguenza anche ai cosiddetti "*boat people*" di fare ingresso nel territorio.

GUERRA CIVILE IN  
SOMALIA NEL 1991

Una seconda emergenza, seppur inferiore da un punto di vista numerico e, per il suo protrarsi nel tempo, meno evidente agli occhi dell'opinione pubblica rispetto a quella albanese, riguarda la situazione dei cittadini della Somalia a seguito dell'inizio della guerra civile nel 1991<sup>12</sup>. Con il decreto del Ministro degli Affari Esteri del 9 settembre 1992, si dispone che ai cittadini somali sia rilasciato, a richiesta, un permesso temporaneo di soggiorno per motivi di studio e di lavoro della durata massima di un anno e rinnovabile alla scadenza nel caso dovessero perdurare le condizioni di impedimento al rimpatrio.

SCOPPIO DELLA  
GUERRA NELLA EX  
YUGOSLAVIA

La sfida più impegnativa per il sistema italiano dell'asilo e dell'accoglienza avviene con l'arrivo degli sfollati provenienti dalla ex Jugoslavia a seguito dello scoppio della guerra in quei territori nel giugno del 1991. La vicinanza geografica, così come la buona conoscenza dell'Italia da parte dei cittadini jugoslavi, fa sì che l'Italia diventi — con circa 80.000 sfollati — il secondo Paese europeo, dopo la Germania, per numero di persone accolte.

La procedura d'asilo prevista dalla legge Martelli mal si adatta anche al caso degli sfollati ex jugoslavi, i quali fuggono

---

<sup>12</sup> Dopo l'inizio delle ostilità circa 1.700 cittadini somali fuggono dal paese ed emigrano in Italia. Allo stesso tempo, lo scoppio della guerra rende impossibile il rientro in patria di coloro che, per diverse ragioni, si trovavano nel territorio italiano prima del suo inizio.

da una situazione di violenza generalizzata piuttosto che da persecuzioni individuali. Di conseguenza queste persone, pur non rientrando nelle fattispecie contemplate dalla Convenzione di Ginevra, hanno bisogno di una qualche forma di protezione ancorché di carattere straordinario. Infatti, all'insorgere del conflitto è previsto che ai cittadini provenienti dai territori di questa regione sia rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari valido tre mesi. Successivamente, ai sensi del decreto legge 24 luglio 1992, n. 350, convertito nella legge 24 settembre 1992, n. 390 (*"Interventi straordinari di carattere umanitario a favore degli sfollati delle Repubbliche sorte nei territori della ex Jugoslavia"*), la durata del permesso viene portata a un anno, estendendolo anche a motivi di lavoro e di studio.

Se dal punto di vista dello *status*, la protezione degli sfollati può essere considerata un precedente positivo per le future forme di protezione temporanee introdotte sia dalla legislazione italiana che da quella UE, molto meno positivo è il giudizio sugli aspetti assistenziali e in particolare sull'accoglienza di quelle persone che stanno fuggendo in massa da un conflitto. Tuttavia anche in questo ambito non mancano aspetti innovativi che in un certo modo gettano le basi delle discipline dell'accoglienza e dell'assistenza previste attualmente.

LE BASI DELLA  
NORMATIVA ATTUALE  
SULL'ACCOGLIENZA

In base al decreto-legge n. 350 del 1992, vengono finanziati interventi in favore di sfollati accolti sul territorio nazionale «connessi alla ricezione, al trasporto, all'alloggio, al vitto, al vestiario, all'assistenza igienico-sanitaria, all'assistenza socio-economica...». Inoltre, in base all'articolo 2 della legge, il Ministero dell'Interno «cura l'avvio degli sfollati alle strutture di accoglienza individuate sul territorio nazionale<sup>13</sup>».

LA STRAGRANDE  
MAGGIORANZA DELLA

Nonostante le iniziative prese, l'assenza di una qualsiasi

---

<sup>13</sup> Questa attività trova la sua collocazione in seno al cosiddetto "Tavolo di coordinamento aiuto ai profughi della ex Jugoslavia", istituito ai sensi della Legge 390/92 e operativo - con i diversi Governi che si sono succeduti negli anni - per tutta la durata del conflitto. Tra i compiti del Tavolo c'è, oltre all'organizzazione dell'aiuto umanitario italiano nelle zone di conflitto, anche la discussione delle tematiche legate alla protezione degli sfollati in Italia.



POPOLAZIONE  
RIFUGIATA VIENE  
ABBANDONATA AL  
SUO DESTINO

forma di accoglienza diffusa mette in luce le falle e i limiti di queste disposizioni, creando situazioni particolarmente critiche. Mentre solo poche migliaia di profughi vengono ospitati in strutture di accoglienza predisposte per necessità dal Ministero dell'Interno o per conto di esso — caserme, alberghi, centri della Croce rossa italiana ecc., situati per lo più nell'Italia settentrionale — la stragrande maggioranza della popolazione rifugiata viene abbandonata al suo destino.

Inoltre, la mancanza di un disegno complessivo e di forme di coordinamento tra i vari attori impegnati nell'ambito dell'asilo sul territorio nazionale, crea difficoltà nell'accoglienza e nella tutela dei rifugiati e, più in generale, nella gestione del fenomeno, che continua a gravare quasi esclusivamente sulle zone di arrivo degli stranieri (in particolare le coste dell'Adriatico ed il confine tra il Friuli Venezia Giulia e la Slovenia) e sulle grandi aree metropolitane.

Benché generalmente ciò non provochi situazioni di forte e diffuso degrado sociale<sup>14</sup>, per quanto riguarda più specificatamente le categorie vulnerabili, la prolungata permanenza nei centri di accoglienza di grandi dimensioni si dimostra inadeguata e difficoltosa.

INTERVENTO DI  
SUPPLENZA DI  
ORGANISMI SPONTANEI

Per colmare le mancanze dell'azione governativa, vengono avviati pertanto parallelamente alcuni interventi spontanei che contengono *in nuce* quei modelli d'accoglienza che rappresenteranno la base dell'attuale sistema italiano. In molte città infatti (come Trieste, Ivrea, Forlì ecc.) si sviluppano, già a partire dal 1992, azioni autonome di accoglienza a favore degli sfollati dalle guerre, organizzate nella maggior parte dei casi da associazioni e gruppi di sostegno informali e talvolta supportate dagli Enti locali. Diversamente da quanto accade nei centri governativi di grosse dimensioni, questa nuova forma d'accoglienza è maggiormente attenta alla singola persona e prevede interventi personalizzati di

<sup>14</sup> La maggior parte degli ex jugoslavi ai quali la legge n. 390 del 1992 accorda un permesso di soggiorno valido per motivi di lavoro e studio, si inserisce senza grossi problemi nel tessuto sociale e lavorativo italiano.

sostegno.

Si tratta, nella maggior parte dei casi, di iniziative spontanee e non coordinate che cercano di far fronte all'emergenza immediata. Solo in seguito, con l'avvio di forme di coordinamento o di messa in rete predisposte anche nel tentativo di qualificare il ruolo degli operatori<sup>15</sup>, si gettano le basi di quello che diventerà il "modello italiano d'accoglienza"<sup>16</sup>.

NUOVA EMERGENZA  
ALBANESE

Cessata l'emergenza legata agli sfollati dalla ex Jugoslavia, l'Italia viene investita dalle conseguenze di un'altra situazione di instabilità politica ed economica, che interessa la vicina Albania. Di fronte alla nuova emergenza, il 20 marzo 1997, viene emanato un decreto che prevede il rilascio di un nulla osta provvisorio per l'ingresso in Italia e di un permesso di soggiorno "temporaneo" in favore dei cittadini albanesi la cui incolumità sia riconosciuta in grave pericolo<sup>17</sup>. Nel giugno dello stesso anno, il Governo precisa che tale protezione temporanea viene prorogata «solo fino all'esecuzione delle operazioni di rimpatrio». Con la Direttiva del novembre 1997, infine, è disposta la chiusura dei centri di accoglienza, con il conseguente allontanamento di tutti i cittadini albanesi che hanno fatto ingresso in Italia dopo il 1 marzo 1997.

SFOLLATI KOSOVARI

L'ultimo massiccio arrivo di rifugiati provenienti dai Balcani riguarda gli sfollati kosovari. In seguito all'inizio delle ostilità tra l'esercito serbo ed il cosiddetto esercito di liberazione del Kosovo nel 1998, ed in particolare dopo l'intervento NATO contro la Jugoslavia nel 1999, diverse centinaia di migliaia di cittadini kosovari abbandonano le

---

<sup>15</sup> Sottolineando in questo modo l'importanza di un lavoro non improvvisato e non qualificato, ma che richiede professionalità e preparazione.

<sup>16</sup> Alcune delle esperienze avviate in questi anni (Trieste, Ivrea ecc.) sono confluite direttamente nelle successive esperienze di Azione Comune, del Programma Nazionale Asilo e del Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati di cui si parlerà ampiamente in seguito.

<sup>17</sup> Come già nel caso dell'emergenza dell'ex Jugoslavia, l'ottenimento di questo permesso di soggiorno non impediva la possibilità di chiedere asilo; tuttavia un numero esiguo di cittadini albanesi rientrava nei requisiti previsti dalla Convenzione di Ginevra, e questo permetteva un numero di riconoscimenti dello status di rifugiato relativamente contenuto.

proprie case e cercano riparo al di fuori della provincia. Ancora una volta, nello stesso decennio l'Italia si trova ad essere uno dei principali Paesi europei di destinazione dei rifugiati.

Per far fronte a questi ed altri arrivi, tramite il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 maggio 1999 vengono attivate le misure di protezione temporanea in favore dei rifugiati kosovari. In base al decreto, tutti i cittadini kosovari che hanno fatto ingresso in Italia dopo l'inizio delle ostilità (26 marzo 1999) hanno diritto ad un permesso di soggiorno per motivi umanitari - valido anche per motivi di lavoro e studio - fino al 31 dicembre 1999. Con la circolare del Ministero dell'Interno del 30 dicembre 1999, tale protezione viene prorogata, nonostante la cessazione delle ostilità belliche, fino al giugno 2000.

### ***La dimensione della presenza dei rifugiati fra il 1990 ed il 2011***

Nel periodo 1990/2011, secondo i dati Eurostat, le domande di protezione internazionale presentate in Italia sono state complessivamente 267.000 (ma secondo altre fonti istituzionali il numero sarebbe addirittura maggiore: UNHCR: 288mila; Ministero dell'Interno: 326mila).

Sempre secondo la prima fonte Eurostat, l'Italia in ambito europeo si collocherebbe ben al di sotto rispetto ai tradizionali Paesi d'asilo quali Germania (2.435.390), Regno Unito (953.515), Francia (861.715), Svezia (561.725), Paesi Bassi (535.520), ma al di sopra degli altri Paesi mediterranei, come Grecia (151.375) e Spagna (147.935).

I picchi più alti nel numero delle domande di protezione internazionale coincidono con i momenti di maggiore emergenza umanitaria che colpiscono dapprima Paesi dell'area balcanica e, quindi, il Nord Africa. Se nel 1990, le richieste totali di protezione internazionale erano 4.573, l'anno successivo, in coincidenza con la prima emergenza albanese, salgono ad oltre 30.000. Negli anni successivi il numero si mantiene basso, pari a circa 2.000 domande l'anno,

per poi conoscere un nuovo significativo incremento nel biennio 1999 e 2000, in corrispondenza delle migrazioni dal Kosovo, rispettivamente 37.318 e 24.296 domande.

Va, peraltro, evidenziato che, come sopra ampiamente illustrato, lo Stato italiano riconosce comunque alle popolazioni in fuga dall'area balcanica misure di protezione umanitaria e temporanea sì che il numero delle domande di asilo è sensibilmente inferiore a quello degli sfollati accolti.

Altro rilevante picco viene raggiunto nel 2008, oltre 31.000 domande di migranti prevalentemente provenienti dal Nord Africa, poi diminuite a 19.090 nel 2009 e a 12.121 nel 2010 per effetto degli accordi raggiunti dall'Italia con la Libia che impegnano quest'ultima a contenere i flussi migratori.

La situazione precipita però nel 2011, con 37.350 domande (+208,1% rispetto al 2010), in conseguenza della c.d. emergenza Nord Africa di cui si dirà qui di seguito.

Il fenomeno migratorio, nel decennio in esame, pur destando notevole allarme soprattutto in coincidenza con il picco raggiunto in occasione della c.d. emergenza Nord Africa tanto da indurre il governo dell'epoca alla dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria (D.P.C.M. 12 febbraio 2011, adottato ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992), con affido alla Protezione Civile della relativa gestione, resta comunque ben al di sotto delle dimensioni che raggiungerà negli anni successivi. Dopo una lieve flessione nel 2012 e ripresa nel 2013, dal 2014 in poi, infatti, il numero degli arrivi e delle correlate domande di protezione internazionale conoscerà un incremento in misura esponenziale, così come meglio si analizzerà qui di seguito.

### ***La costruzione della rete territoriale dalla fine degli anni Novanta.***

In concomitanza con le grandi emergenze degli anni Novanta, si registrano i primi interventi normativi in materia di accoglienza agli stranieri privi di mezzi di sostentamento e ai richiedenti asilo che, pur nella loro frammentarietà e

disorganicità, pongono le basi per la costruzione del futuro sistema nazionale di accoglienza.

Nel 1995, con il decreto-legge n. 451 del 1995 convertito nella legge n. 563 del 1995 (la cosiddetta “legge Puglia”, già illustrata<sup>18</sup>) vengono istituiti sulle coste pugliesi alcuni centri di prima accoglienza per le «persone prive di qualsiasi mezzo di sostentamento ed in attesa di identificazione o espulsione». Tali strutture svolgono quindi una funzione di primo intervento, garantito solo fino al rilascio del permesso di soggiorno per richiesta d’asilo.

Portata di gran lunga maggiore ha invece la legge n. 40 del 1998 (c.d. legge Turco-Napolitano) che, per la prima volta, prevede centri di accoglienza per stranieri presenti regolarmente in Italia.

In particolare, l’articolo 40 della legge definisce la possibilità che le Regioni, in collaborazione con le Province, i Comuni, le associazioni e le organizzazioni di volontariato, allestiscano strutture ricettive in grado di ospitare stranieri regolarmente soggiornanti *«che versino temporaneamente in situazioni di disagio e siano impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze»*.

Di conseguenza, in tali centri possono essere accolti, seppur non espressamente citati, anche i richiedenti asilo, rifugiati e le persone titolari di altre forme di protezione.

### ***L’avvio di alcune sperimentazioni nazionali di accoglienza: politiche di assistenza come laboratorio bottom-up***

Nonostante le dimensioni del flusso di rifugiati dal Kosovo che investe l’Italia a partire dal 1998 e l’attivazione, per la prima volta, da parte del Governo delle misure di protezione temporanea di cui all’articolo 20 del decreto legislativo n. 286 del 1998, ad eccezione dell’accoglienza temporanea nei c.d. centri legge Puglia, l’Italia continua a

---

<sup>18</sup> Vedi pag.15.

scontare la totale assenza di un dispositivo nazionale di accoglienza. Nello stesso periodo, agli arrivi per via terrestre e verso le coste pugliesi provenienti per la maggior parte dall'area balcanica che hanno caratterizzato tutti gli anni '90, si vanno man mano sostituendo gli sbarchi sulle coste calabresi provenienti per lo più dal Medio Oriente<sup>19</sup>. Contestualmente, al dato storico-fattuale, si aggiunge quello politico-normativo dell'applicazione in ambito comunitario della Convenzione di Dublino, che influenza fortemente le politiche italiane in materia. Nonostante sia stata approvata nel 1990 e ratificata dall'Italia nel 1992, la Convenzione di Dublino entra infatti in vigore solo a partire dal 1° settembre 1997, imponendo così l'avvio di una politica italiana responsabile nei confronti delle migliaia di rifugiati transitati per il Paese nella seconda metà degli anni '90.<sup>20</sup>

La carenza sul territorio nazionale di un sistema di accoglienza a favore dei migranti forzati è, per lungo tempo e in gran parte, colmata dalle organizzazioni del terzo settore che, a livello locale, cercano di rispondere alle necessità dei richiedenti asilo e dei rifugiati in stato di bisogno. L'onere dell'assistenza ai potenziali rifugiati, cioè, ricade quasi esclusivamente sul privato sociale e sulle amministrazioni locali, responsabili peraltro, in base a quanto previsto dall'articolo 40 del Testo Unico sull'immigrazione, dell'attivazione di centri di accoglienza per stranieri privi di mezzi di sostentamento<sup>21</sup>.

CONFUSIONE TRA  
ACCOGLIENZA DI BASE  
E PROTEZIONE  
INTERNAZIONALE

Gli interventi attivati, però, sono per lo più iniziative spontanee e non coordinate, caratterizzate da un forte slancio volontaristico, ma in modo non strutturato e con oneri in gran parte a carico degli enti locali. Nella maggior parte dei casi, i centri di accoglienza non distinguono gli immigrati,

<sup>19</sup> Che vede protagonisti in particolare gli appartenenti della etnia curda dalla Turchia.

<sup>20</sup> Prima dell'adozione della Convenzione di Dublino molti rifugiati, una volta sbarcati in Italia, preferivano ottenere un ordine di espulsione con intimazione a lasciare l'Italia per poi presentare la domanda d'asilo nei Paesi del Nord Europa; a seguito dell'entrata in funzione di alcuni strumenti operativi a supporto della procedura di Dublino, invece, tale soluzione di fatto non è più praticabile.

<sup>21</sup> Non tutti gli enti locali, tuttavia, nell'ambito dei loro programmi di assistenza, prevedono strutture specifiche per questo tipo di utenza.

regolari o irregolari e i richiedenti asilo, e propongono un approccio più orientato alla solidarietà che al riconoscimento di uno specifico diritto alla protezione, cui far corrispondere un articolato sistema di servizi non limitato all'accoglienza di base, ma comprendente anche l'orientamento legale e il sostegno sociale per tutta la durata dell'*iter* della procedura di asilo.

Emerge pertanto l'urgenza di andare oltre queste azioni estemporanee e scoordinate offrendo risposte più organiche ed efficaci. È su queste premesse, e grazie ai fondi straordinari stanziati dall'Unione europea per la realizzazione di progetti di accoglienza in favore della popolazione kosovara in cerca di protezione nei territori degli Stati membri, che un gruppo di enti di tutela e di organizzazioni non governative decidono di riunirsi per costruire un progetto unitario di accoglienza denominato Azione comune.

### *Il progetto Azione comune*

Il progetto Azione comune, avviato operativamente il 12 luglio 1999 con il sostegno della Commissione europea e del Ministero dell'Interno, si propone di rispondere all'emergenza kosovara attraverso la creazione di una vera e propria rete di servizi territoriali di accoglienza per i richiedenti asilo. Tale *network* - comprensivo dei servizi di assistenza legale, accompagnamento nella procedura dell'asilo e inserimento sociale - viene realizzato sul territorio di trentuno comuni distribuiti in dieci regioni italiane.

L'OBIETTIVO DI  
AZIONE COMUNE È DI  
PROMUOVERE UN  
MODELLO DI  
ACCOGLIENZA CHE  
PRIVILEGI CENTRI DI  
PICCOLE E MEDIE  
DIMENSIONI, CON UN  
PERCORSO MIRATO  
ALL'INTEGRAZIONE  
NELLA SOCIETÀ  
ITALIANA

Il valore aggiunto del progetto non è dato solo dalle sue dimensioni, ma soprattutto dalla qualità degli interventi, che in seguito confluiranno nel Programma nazionale asilo (PNA) e caratterizzeranno il sistema italiano di protezione nel suo complesso. L'obiettivo di Azione comune è di promuovere un nuovo modello di accoglienza che privilegi centri di piccole e medie dimensioni distribuiti su tutto il territorio nazionale e che risponda alle esigenze delle diverse categorie di beneficiari. Al tempo stesso il progetto affronta alcuni aspetti chiave del funzionamento di un sistema integrato, tra cui le modalità di individuazione e di accoglienza dei beneficiari.

Un elemento innovativo – che rappresenterà uno degli aspetti centrali delle azioni successive – è dato dalla definizione di criteri di accesso ai servizi e di *standard* di qualità condivisi, nell'intento di superare la discrezionalità e la scarsa organicità delle azioni spontanee del terzo settore. Fra i criteri, per esempio, sono definiti il periodo massimo di permanenza dei beneficiari all'interno dei centri e le modalità di erogazione dei contributi relativi all'alloggio (misura per molti aspetti innovativa, promossa nell'intento di incentivare la ricerca di soluzioni abitative autonome da parte degli stessi beneficiari).

Come sarà poi sviluppato in modo più puntuale dal Programma nazionale asilo e dal Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), l'offerta di servizi prevista da Azione comune non riguarda solo l'accoglienza materiale, ma anche l'assistenza ai beneficiari in percorsi di integrazione nella società italiana.

Oltre ai servizi volti a garantire “vitto e alloggio”, sono proposti, sia all'interno dei centri di accoglienza sia sul territorio locale, dei “servizi trasversali”, quali l'assistenza medica e psicologica, l'orientamento sociale, il ricongiungimento familiare, la consulenza legale, nonché servizi di interpretariato e di mediazione culturale. Si tratta di coordinare gli sforzi degli enti coinvolti con una divisione dei compiti che tenga conto delle diverse specializzazioni e specificità.

Per garantire l'effettiva attuazione di questa metodologia, Azione comune prevede un sistema di monitoraggio e valutazione delle singole esperienze territoriali, mediante costanti scambi di informazioni e verifiche periodiche delle strutture.

È pertanto evidente che il progetto Azione comune svolge un ruolo decisivo nel porre le basi del radicamento territoriale dell'attuale sistema d'asilo, anche se in questa prima fase sul piano organizzativo sono ancora molti i punti di debolezza, come la frammentazione delle iniziative e la forte



disomogeneità territoriale nelle modalità di erogazione dei servizi.

### *Il Programma nazionale asilo (PNA)*

IL PROGRAMMA  
NAZIONALE ASILO  
(PNA) SI BASA SU UN  
PROTOCOLLO DI  
INTESA TRA  
MINISTERO  
DELL'INTERNO,  
UNHCR E ANCI

Avviato ufficialmente il 10 ottobre del 2000 con la stipula di un Protocollo di intesa tra il Ministero dell'Interno, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e l'Associazione nazionale comuni italiani e diventato operativo nel luglio 2001, il Programma nazionale asilo nasce come frutto di un percorso condiviso volto a dare ulteriore impulso alla creazione di un sistema organico di assistenza ai rifugiati.

La firma del protocollo d'intesa sancisce l'avvio formale del PNA e la fase preliminare di costruzione della rete territoriale di accoglienza.

La promozione di questo *network* integrato è formalizzata con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, il 20 marzo 2001, del bando che invita i comuni italiani a presentare progetti per l'accoglienza e l'integrazione di richiedenti asilo, rifugiati e beneficiari di protezione umanitaria o temporanea.

In base alle linee guida allegate al bando, ogni progetto territoriale, facente capo al rispettivo comune di riferimento, deve contemplare tutte le misure volte a implementare gli obiettivi stabiliti, ossia l'accoglienza, l'integrazione dei rifugiati ed il supporto alle attività di rimpatrio volontario assistito.

Grazie al forte ruolo di promozione svolto dagli enti di terzo settore, la risposta dei comuni è massiccia e positiva: su 137 progetti presentati da altrettanti comuni capofila – di cui 114 giudicati ammissibili – 59 sono finanziati in base alle risorse disponibili e ammessi perciò a far parte della rete del PNA.

ADESIONE DEI PICCOLI  
COMUNI

Alle attività della rete partecipano sin da subito le principali realtà metropolitane, da tempo sottoposte alla pressione migratoria. Tuttavia, se la partecipazione delle grandi aree metropolitane può essere considerata ovvia, il

valore aggiunto del nascente sistema risiede nella consistente adesione di comuni medio-piccoli, che iniziano a misurarsi per la prima volta con le tematiche d'asilo. Il ruolo dei piccoli centri si dimostrerà decisivo poiché consente di alleggerire la pressione migratoria sulle zone di arrivo dei rifugiati e sui grandi centri urbani, offrendo spesso risposte particolarmente efficaci sul piano della integrazione socio-economica dei beneficiari.

Ogni progetto territoriale, sulla base di quanto previsto dalle linee guida, è tenuto a fornire vitto e alloggio, garantire assistenza nelle procedure amministrative burocratiche della richiesta di asilo, sostegno e orientamento nell'accesso ai servizi pubblici di base (servizio sanitario nazionale, scuola dell'obbligo per i minori, ecc.), corsi di alfabetizzazione di lingua italiana e corsi di formazione ed orientamento al mercato del lavoro.

IL PNA RAPPRESENTA  
LA PRIMA RISPOSTA  
STRUTTURATA E  
ORGANICA AI BISOGNI  
DEI RICHIEDENTI ASILO  
IN ITALIA

Il PNA rappresenta in sostanza la prima risposta strutturata e organica ai bisogni dei richiedenti asilo in Italia, con un approccio radicalmente diverso rispetto al passato, non più incentrato esclusivamente sulla solidarietà, ma orientato alla realizzazione di un sistema integrato di protezione che vede nell'accoglienza la prima tappa di un percorso di integrazione. La sfida è quella di qualificare l'accoglienza, introdurre *standard* comuni ai diversi progetti e distribuire i beneficiari sull'intero territorio nazionale.

Grazie al Programma Nazionale Asilo, nell'arco di poco tempo si costruisce una capillare rete nazionale di enti locali che, insieme al privato sociale, realizzano progetti di medio termine portando fuori dall'orbita esclusivamente emergenziale il fenomeno dell'asilo. Un sistema efficiente che, valorizzando le potenzialità e peculiarità dei diversi territori, punta sulla condivisione delle responsabilità e sull'integrazione dei servizi ottenendo fin dal suo avvio risultati di grande rilievo. Rispetto all'esperienza innovativa ma ancora imperfetta di Azione comune, il Programma nazionale asilo riesce a costruire una vera rete nazionale grazie all'impegno degli enti locali che assumono un ruolo guida nella sua strutturazione.

Il Programma viene così ad essere molto più di uno strumento di coordinamento tra associazioni del terzo settore: un vero sistema integrato di accoglienza diffusa grazie all'interazione fra pubblico e privato sociale.

L'ulteriore evoluzione del programma, che ottiene un sempre maggiore riconoscimento istituzionale, porterà alla successiva creazione del Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati, con la legge 30 luglio 2002, n. 189, di «*Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*» (la cosiddetta legge Bossi-Fini).

### ***La nascita del Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati nel 2002***

La legge n. 189 del 2002 — di cui si è già parlato ampiamente al primo capitolo<sup>22</sup> — rivisita piuttosto radicalmente l'articolo 1 della legge Martelli e in particolare, per quanto qui interessa, abrogandone il comma 7 che prevedeva il sistema della contribuzione a favore dei rifugiati a carico delle Prefetture. Introduce, quindi, sostanziali elementi di novità nelle modalità di tutela e di accoglienza dei rifugiati e richiedenti asilo.

In particolare, l'articolo 32 della legge Bossi-Fini istituisce un nuovo sistema di accoglienza realizzato attraverso l'istituzione dei Centri di identificazione (CID) e del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

I CENTRI DI  
IDENTIFICAZIONE

Il nuovo articolo 1-*bis* introdotto nella legge Martelli, nel prevedere i casi di trattenimento facoltativo ed obbligatorio dei richiedenti asilo, stabilisce che il trattenimento, nella quasi totalità delle ipotesi, venga attuato presso i Centri di identificazione, da istituirsi secondo le norme di apposito regolamento.

Tali centri, successivamente disciplinati nel decreto del Presidente della Repubblica n. 303 del 2004, sono aperti nella maggior parte dei casi in prossimità delle Commissioni

---

<sup>22</sup> Vedi pag. 17.

territoriali.

I centri più importanti – per la maggior parte strutture create negli anni precedenti ai sensi della legge Puglia - vengono difatti istituiti a Foggia (Borgo Mezzanone), Crotone (S. Anna), Caltanissetta (Pian di Lago), Trapani (Salina Grande) e Gorizia (Gradisca d'Isonzo). Contestualmente all'istituzione dei Centri di identificazione, con i nuovi articoli 1-*sexies* ed 1-*septies*, introdotti nella legge Martelli dall'articolo 32 della legge Bossi-Fini, viene istituito il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

FONDO NAZIONALE  
PER LE POLITICHE ED I  
SERVIZI DELL'ASILO  
(FNPSA)

In particolare, presso il Ministero dell'Interno viene costituito il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo (FNPSA). Il Fondo Nazionale per le politiche e servizi dell'asilo viene gestito direttamente dal Ministero dell'Interno, il quale provvede alla sovvenzione di quegli enti locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo e alla tutela dei rifugiati e degli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria.

Alle risorse del Fondo possono accedere, nei limiti dei mezzi disponibili e del finanziamento ammissibile, gli enti locali che hanno “servizi attivi” in materia d'asilo.

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati si configura come la forma più organica ed istituzionalizzata del già menzionato Programma nazionale asilo. Nonostante le innegabili difficoltà dovute all'incertezza e all'instabilità dei finanziamenti, i risultati positivi conseguiti nell'ambito del Programma, hanno infatti consentito di riconoscere il valore e l'importanza di un modello decentrato di accoglienza. Rispetto all'approccio sperimentale del PNA, i servizi erogati dagli enti locali e dagli enti gestori dei progetti territoriali, nel tempo hanno subito significative migliorie e si è manifestata una tendenza generale a garantire *standard* minimi più elevati nel campo dell'accoglienza e soprattutto dell'integrazione.

Nella pratica quotidiana, i progetti prevedono l'affiancamento della prima accoglienza con percorsi di integrazione sociale e lavorativa, quali i corsi di

alfabetizzazione, di inserimento scolastico per i minori, corsi di formazione e riqualificazione professionale, accompagnamento alla ricerca di concrete possibilità lavorative, sostegno nella ricerca di soluzioni abitative. All'interno del Sistema di protezione, tali servizi sono peraltro sempre meglio integrati con le risorse territoriali, trovando la propria logica nel perseguimento di un equilibrio tra la valorizzazione delle peculiarità locali e la standardizzazione dei servizi, aspetto che rappresenta uno dei punti cardine del Sistema.

IL D.M. 30 LUGLIO  
2013 STABILISCE LE  
MODALITÀ DI  
PRESENTAZIONE E DI  
VALUTAZIONE DELLE  
DOMANDE DI  
FINANZIAMENTO DI  
PROGETTI DI  
ACCOGLIENZA

I progetti che illustrano i servizi di accoglienza, di tutela e integrazione di rifugiati e titolari di protezione umanitaria devono essere predisposti degli enti locali in conformità alle linee guida contenute in un decreto emanato dal Ministro dell'Interno, sentita la Conferenza unificata Stato-città ed autonomie locali e Stato-Regioni, decreto che stabilisce, altresì, le modalità di presentazione delle domande e di valutazione delle stesse (vedasi, da ultimo, il D.M. 30 luglio 2013 recante la disciplina del bando SPRAR per il triennio 2014/2016, poi sostituito dall'innovativo D.M. 10 agosto 2016 di cui si dirà di seguito<sup>23</sup>).

GRADUATORIE PER  
CATEGORIE ORDINARIE  
E PER CATEGORIE  
VULNERABILI

È prevista, inoltre, la predisposizione di due graduatorie distinte: una per i progetti rivolti alle categorie "ordinarie" e una per quelli a favore delle categorie "vulnerabili" (disabili anche temporanei, le persone che necessitano di assistenza domiciliare, sanitaria specialistica e prolungata, le vittime di tortura e/o di violenza, i minori non accompagnati, gli anziani).

Il decreto, infine, fissa un tetto massimo di beneficiari dell'accoglienza per progetto, stabilito in base alle dimensioni del Comune e al numero di abitanti.

Per un approfondimento sulle modalità di funzionamento dello SPRAR sino al 2016, si rimanda a quanto già esposto nella Relazione sull'attività svolta approvata da

---

<sup>23</sup> Vedi pag. 118.

questa Commissione il 3 maggio 2016, pagg. 51/56<sup>24</sup>.

***L'integrazione della legislazione vigente:  
i decreti di recepimento delle direttive CE in materia di  
accoglienza***

- ***Il decreto legislativo n. 140 del 2005***

IL DECRETO  
LEGISLATIVO 140/2005  
RECEPISCE LA  
DIRETTIVA EUROPEA  
SUGLI STANDARD  
MINIMI DI  
ACCOGLIENZA

Col decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140, viene recepita in Italia la Direttiva europea sugli *standard* minimi di accoglienza (n. 2003/9/CE del 27 gennaio 2003).

Vengono meglio dettagliati i ruoli dei vari attori operanti a livello nazionale nella gestione del fenomeno rimodulando le modalità operative dello SPRAR, mentre alle Prefetture-UTG viene assegnato un ruolo attivo in relazione all'accertamento dell'effettivo stato di necessità dei richiedenti asilo, presupposto per l'ammissione alle strutture di accoglienza e alla segnalazione di particolari esigenze di accoglienza di soggetti vulnerabili.

Oltre a regolare le procedure per l'accesso alle strutture, il decreto n. 140 del 2005 disciplina anche quali debbano essere le condizioni materiali di accoglienza, effettuando una distinzione tra categorie ordinarie e vulnerabili (minori, disabili, anziani, vittime di torture, stupri o altre forme di grave violenza psicologica, fisica o sessuale, donne in gravidanza, genitori singoli con figli minori).

A tal proposito il decreto prevede l'obbligo – riferito sia ai Centri di identificazione che alle strutture del Sistema di protezione - di approntare servizi specificamente rivolti ai più vulnerabili, in base alle specifiche esigenze che presentano.

L'articolo 8 del decreto n. 140 del 2005 prevede altresì l'allestimento nelle strutture dello SPRAR di servizi specificamente rivolti ai minori stranieri non accompagnati tra le categorie bisognose di particolari attenzioni.

---

<sup>24</sup> Doc. XXII-bis, n. 6:

[http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/o22bis/oo6/INTERO.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/o22bis/oo6/INTERO.pdf)

- *Il decreto legislativo n. 25 del 2008*

IL DECRETO  
LEGISLATIVO 25/2008  
RECEPISCE LE  
DIRETTIVE EUROPEE  
SULLE PROCEDURE

Anche il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, nel dare attuazione alle direttive europee sulle procedure intervenendo anche in tema di trattenimento del richiedente asilo, va ad incidere sull'intero impianto nazionale dell'accoglienza così come definito dalla legge n. 189 del 2002. Tra gli articoli abrogati vi sono infatti anche quelli introdotti dalla legge n. 189 del 2002, che prevedevano il trattenimento dei richiedenti asilo nei Centri di identificazione.

I CENTRI DI  
IDENTIFICAZIONE  
VENGONO SOSTITUITI  
DAI CENTRI DI  
ACCOGLIENZA PER  
RICHIEDENTI ASILO  
(CARA)

Di conseguenza, i Centri di identificazione vengono sostituiti con i cosiddetti Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA), che si presentano non più come luoghi di trattenimento, bensì come strutture di accoglienza.

Ma la nuova disciplina lascia invariata, nella sostanza, la situazione normativa precedente relativa all'accoglienza e all'assistenza dei beneficiari.

I casi per cui nel decreto si parla di «accoglienza nei CARA» sono infatti gli stessi per cui precedentemente si parlava di «trattenimento nei CID» e le stesse strutture in cui sorgono i CARA coincidono con i precedenti CID.

A differenza dei CID, tuttavia, i CARA sono aperti e gli ospiti, hanno la facoltà di uscire nelle ore diurne, indipendentemente dal motivo che ha reso necessaria l'accoglienza, nonché di richiedere al prefetto un permesso di uscita per periodi superiori giustificati da «rilevanti motivi personali».

***L'articolazione del sistema nazionale di accoglienza e l'avvio di ulteriori "sperimentazioni istituzionali" a carattere nazionale e comunitario***

A partire dagli anni duemila, la tutela del diritto d'asilo in Italia ha conosciuto profonde trasformazioni. Si è trattato tanto di un cambiamento normativo quanto sociologico, con inevitabili ricadute sulle politiche di accoglienza e integrazione

degli stranieri che chiedono protezione internazionale. L'evoluzione del fenomeno - caratterizzata dall'incremento complessivo del numero di arrivi sulle coste italiane, dal carattere misto dei flussi migratori (migranti economici e soggetti in cerca di protezione), dal conseguente significativo aumento di domande di protezione internazionale, nonché da un crescente interesse da parte dell'opinione pubblica - ha reso indispensabile una revisione generale del sistema di accoglienza con la sua articolazione in strutture diverse a seconda dei soggetti ospitati o dei servizi offerti. Revisione che esige sia il potenziamento della complessiva capacità ricettiva, sia il miglioramento degli *standard* di gestione soprattutto in relazione alla tutela dei casi vulnerabili. In questo contesto, si è rivelato assai complicato conciliare la garanzia della tutela dei diritti e della protezione umanitaria, riconosciuti a livello internazionale e nazionale, e il rispetto delle norme vigenti in materia di ingresso e di soggiorno.

Il sistema, in base alla legislazione vigente, si compone *in primis* dei CDA - Centri di prima accoglienza, che rappresentano, l'evoluzione più organica dei già menzionati centri di cui alla legge Puglia e che talvolta svolgono anche le funzioni dei cosiddetti CSPA - Centri di primo soccorso ed assistenza, allestiti nelle aree di sbarco e primo arrivo<sup>25</sup>.

La permanenza all'interno dei Centri di primo soccorso ed assistenza e dei Centri di prima accoglienza è limitata ad una prima rilevazione dei dati personali dei neo-arrivati.

Successivamente, nei confronti di quei migranti che non sono intenzionati a presentare domanda di protezione internazionale, si dispone l'espulsione (o respingimento) preceduta da un eventuale trattenimento all'interno di un Centro di identificazione e di espulsione (CIE).

Diversamente, se il migrante presenta domanda di protezione, viene trasferito nei centri di accoglienza per

---

<sup>25</sup> Il centro di primo soccorso per antonomasia è quello di Lampedusa, dove sono portati i migranti intercettati e soccorsi in mare. Tale centro, istituito nel luglio 1998 come centro, con funzioni di «centro di primo soccorso e smistamento» dei migranti, (sia richiedenti asilo, sia irregolari) che vi transitano per poche ore in attesa di essere trasferiti dopo un primo accertamento sanitario e dell'identità presso altre strutture della Sicilia o del Paese.



richiedenti asilo e rifugiati (CARA), strutture che, a partire del 2008, hanno sostituito i Centri di identificazione (CDI).

I CARA CONSENTONO  
DI ASSICURARE  
L'ACCOGLIENZA DEI  
RICHIEDENTI ASILO

Mentre l'accoglienza nei CSPA e CDA, data la tipologia dei suddetti centri, è normalmente antecedente alla presentazione della domanda di protezione internazionale, il sistema dei CARA rappresenta il fulcro del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo in Italia. È infatti tramite questi centri che viene garantita, come previsto dalle direttive UE – l'accoglienza dei richiedenti asilo in Italia <sup>26</sup>.

In considerazione delle crescenti esigenze di accoglienza, nei primi anni duemila vengono istituiti e attivati numerosi centri governativi - fra gli altri quelli di Sant'Anna (Crotone), Cassibile (Siracusa)<sup>27</sup>, Pian di Lago (Caltanissetta), Salina Grande (Trapani), Bari Palese (Bari), Elmas (Cagliari), Gradisca d'Isonzo (Gorizia), ecc. - che potenziano in modo significativo la capacità ricettiva esistente alla fine degli anni Novanta composta essenzialmente dai centri presenti sul territorio delle province di Lecce, Brindisi e Foggia.

Alcune di queste strutture svolgono peraltro una duplice o tripla funzione: prima accoglienza, accoglienza per i richiedenti asilo e/o trattenimento. L'accoglienza dei richiedenti asilo di norma viene garantita nei CARA, con una capienza media di circa 2.000 posti<sup>28</sup>.

Inoltre sul territorio nazionale sono presenti diversi circuiti di seconda accoglienza (la rete SPRAR e altre strutture private e degli enti locali).

CAPITOLATO DI

Oltre all'ampliamento della capacità ricettiva,

---

<sup>26</sup> In aggiunta ai centri di cui sopra, a partire dal 2007, il Ministero dell'Interno e alcune città metropolitane come Roma, Milano, Torino e Firenze sottoscrivono un accordo di programma per l'attivazione di «Centri polifunzionali per lo svolgimento in comune di attività in favore di richiedenti asilo, rifugiati e protetti umanitari», strutture specificamente ideate per le aree metropolitane interessate da grandi afflussi di stranieri titolari di protezione internazionale, attratti dalle opportunità offerte dai sistemi urbani. Questa tipologia di strutture tende a coniugare, in un progetto unitario, i servizi di base forniti nei centri di accoglienza governativi con quelli comunali diretti all'integrazione ed all'autonomia.

<sup>27</sup> Chiuso nell'estate del 2009.

<sup>28</sup> Talvolta, tuttavia, i richiedenti protezione internazionale sono ospitati anche nei CDA, che portano a circa 5.000 posti la capacità complessiva del sistema CARA/CDA.

APPALTO STANDARD  
PER LA GESTIONE DEI  
CENTRI

particolare attenzione viene dedicata in questi anni al miglioramento delle condizioni di accoglienza nelle strutture con la messa a punto di un Capitolato di appalto *standard* per la gestione dei centri, approvato con il decreto del Ministro dell'Interno del 21 novembre 2008. Il documento prevede un ulteriore potenziamento dei servizi alla persona e una serie di misure di controllo sulla gestione dei centri.

La struttura del capitolato è stata poi rivisitata nel 2017<sup>29</sup>.

### *L'emergenza Nord Africa (2011-2013)*

INIZIO DEGLI SBARCHI  
A LAMPEDUSA

Per far fronte alle frequenti emergenze, l'Italia si vede costretta a più riprese a potenziare il sistema d'accoglienza. In occasione degli sbarchi del 2008 (nell'isola di Lampedusa superano le 35.000 unità) vengono inaugurate oltre 60 strutture d'accoglienza aggiuntive, dalla capienza complessiva di oltre 8.000 posti letto, distribuite sull'intero territorio nazionale. A fine emergenza, alcune di queste strutture – come Castelnuovo di Porto (Roma) e alcuni centri del Trapanese – assumono la funzione di CARA.

CONFLITTO LIBICO

Ma la sfida più significativa per il neonato sistema di accoglienza nazionale è rappresentata dalla c.d. Emergenza Nord Africa, quando - agli inizi del 2011 - il flusso migratorio dalle coste del Nord Africa verso l'isola di Lampedusa si intensifica al punto da indurre il Governo a decretare lo stato di emergenza (vedi il DPCM del 12 febbraio 2011) . Alla fase iniziale, caratterizzata da un flusso di migranti provenienti dalla Tunisia, ne segue ben presto una relativa all'arrivo consistente di cittadini di varie nazionalità, in prevalenza fuggiti dal conflitto armato in Libia. L'aggravarsi della situazione – determinata dai frequenti sbarchi e dalla continuativa e numerosa permanenza sull'isola di gruppi molto numerosi di migranti – costringe le autorità a trasferire rapidamente i cittadini stranieri, sia tunisini sia libici, presso nuove strutture individuate su territorio nazionale. Dopo un

---

<sup>29</sup> Vedi pag. 66.

iniziale tentativo di alleggerire la pressione sull'isola con l'apertura di centri di prima accoglienza in diversi comuni come Manduria, Trapani, Caltanissetta, Potenza (realizzata peraltro prescindendo dal coinvolgimento dei territori interessati, e senza una chiara definizione dello *status* giuridico degli ospiti), di fronte a una forte presa di posizione delle Regioni, il 5 aprile 2011 il Governo introduce misure umanitarie di protezione temporanea dei migranti provenienti dalla Tunisia giunti in Italia “dal gennaio 2011 sino alla mezzanotte dello stesso 5 aprile”, riconoscendo loro la “protezione temporanea” di cui all’articolo 20 del decreto legislativo n. 286 del 1998.

PIANO PER  
L’ACCOGLIENZA DEI  
MIGRANTI DEL 2011

Con riguardo poi alle persone provenienti dalla Libia, il 6 aprile 2011 viene definito un ulteriore Piano per l'accoglienza dei migranti che prevede il loro trasferimento in ciascuna Regione e Provincia autonoma, tenendo conto delle assegnazioni già realizzate in precedenza e assicurando così una proporzionata distribuzione sul territorio nazionale dei beneficiari. Il Piano – predisposto con il pieno coinvolgimento del sistema delle Regioni - prevede un’assistenza di 50.000 migranti, articolata in diverse fasi modulari e progressive delle quali beneficiano gruppi di 10.000 soggetti a volta, ospitati in apposite strutture.

Il continuo e massiccio afflusso di migranti dall’aprile all’ottobre 2011, rende di fatto necessario non solo procedere speditamente con la distribuzione regionale dei richiedenti protezione internazionale, ma anche al contestuale innalzamento progressivo delle iniziali quote previste nel Piano nazionale di accoglienza, procedendo per *steps* di 17.500, 20.000, 22.500 e 25.000 migranti. A causa dei tempi lunghi di individuazione delle strutture, vengono predisposti, in alcune Regioni, degli *hub*, intesi come centri nei quali ospitare i migranti appena sbarcati in attesa di trasferirli nelle strutture regionali di accoglienza .

Alla fine del mese di ottobre 2011, viene raggiunto il picco massimo di presenze nelle strutture di accoglienza regionali, di circa 22.300 richiedenti protezione internazionale assistiti (comprensivi di alcune centinaia di migranti ex

articolo 20).

COINVOLGIMENTO DEL  
SERVIZIO NAZIONALE  
DI PROTEZIONE CIVILE  
E SOGGETTI  
ATTUATORI

Ulteriore aspetto significativo riguarda la modalità di gestione dell'emergenza. Ai fini della realizzazione del Piano viene infatti deciso il coinvolgimento del Servizio nazionale di protezione civile attraverso la nomina di un Commissario delegato nella persona del Capo del Dipartimento della protezione Civile. L'architettura organizzativa descritta dall'ordinanza prevede che i Presidenti delle Regioni designino i soggetti attuatori a cui affidare la responsabilità di individuare siti e strutture da dedicare all'accoglienza e il compito di gestire gli interventi necessari. Per quanto riguarda invece i servizi da garantire, con decreto del Commissario delegato del 27 luglio 2011 viene istituito il c.d. Gruppo di monitoraggio ed assistenza (GMA), al quale vengono affidati il monitoraggio e la vigilanza sulle attività di accoglienza secondo gli *standard* previsti dal Piano nazionale di accoglienza dei migranti, nell'ottica di costituire supporto e sostegno per i Soggetti Attuatori regionali.

2012: SUPERAMENTO  
DELL'EMERGENZA  
NORD AFRICA

Infine, a seguito della fine del conflitto bellico in Libia e della relativa riduzione della pressione migratoria sulle coste siciliane il Ministero dell'interno, il 26 settembre 2012, predispone "un documento di indirizzo per il superamento dell'emergenza Nord Africa", oggetto di intesa in sede di Conferenza Unificata.

### ***La nuova ondata migratoria dal 2014 al 2017***

DAL 2014,  
ESPLOSIONE DEL  
FENOMENO  
MIGRATORIO

Dal 2014 il flusso di migranti provenienti da paesi extraeuropei e diretti nel nostro Paese assume dimensioni mai conosciute in passato, praticamente decuplicate rispetto ai valori medi assunti nel primo decennio degli anni duemila.

170MILA SBARCHI IN  
UN ANNO

Il numero dei migranti, dopo il picco del 2011 in coincidenza con l'emergenza Nord Africa (37.350), conosce una flessione nel 2012 (13.267) ed un lieve aumento nel 2013 (42.925), per poi crescere in misura esponenziale nel quadriennio successivo. Nel 2014 gli arrivi nel nostro Paese raggiungono, infatti, il numero di 170.100, quasi quadruplo rispetto a quello dell'anno precedente per poi toccare, dopo

una lieve contrazione nel 2015 (153.842), il nuovo *record* di 181.146 (+ 18% rispetto all'anno precedente) nel 2016, il valore più alto raggiunto nel nostro Paese nell'ultimo ventennio.

Il *trend* di crescita sembra confermarsi nel primo semestre 2017, quando rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente il numero degli arrivi risulta aumentato del 19,3% per un numero complessivo di 83.752 migranti. Nel semestre successivo gli arrivi, tuttavia, subiscono una decisa contrazione tanto che, alla data del 22 novembre 2017, il numero dei migranti sbarcati risulta pari a 114.662, inferiore del 30,05% rispetto allo stesso periodo del 2016.

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

L'inversione di tendenza è l'effetto dell'accordo raggiunto dal Governo italiano con il Governo di Riconciliazione Nazionale libico in persona del Presidente Fayed Mustafa Serraj (*"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"*) di cui uno degli obiettivi primari è, attraverso iniziative di cooperazione e sostegno tra i due Stati, il contenimento dei flussi migratori irregolari sulla rotta del Mediterraneo centrale.

TASK FORCE UE-  
UNIONE AFRICANA  
SULLA MIGRAZIONE

Nei giorni 29-30 novembre 2017, durante il vertice Unione africana-Unione europea tenutosi ad Abidjan (Costa d'Avorio), l'UE ha convenuto di istituire una *task force* comune sulla migrazione con l'Unione africana e con le Nazioni Unite, al fine di proteggere i migranti e i rifugiati in Libia, agevolarne il rimpatrio volontario nei loro Paesi d'origine e promuovere il reinsediamento dei più vulnerabili, in seguito alle notizie diffuse in più circostanze in merito ai trattamenti disumani e alla tratta di schiavi che si è venuta a determinare in Libia. Le stime dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) parlano di 700.000/1.000.000 di migranti presenti in Libia.

AUMENTA IL NUMERO

Nel periodo in esame, parallelamente all'incremento

DELLE DOMANDE DI  
PROTEZIONE  
INTERNAZIONALE

esponenziale degli arrivi, si registra anche un considerevole aumento delle domande di protezione internazionale presentate nel nostro Paese.

Dalle 17.352 domande del 2012 e 26.260 del 2013, si passa a numeri decisamente più elevati nel 2014, pari a 64.886 e nel 2015, pari a 83.970. Il netto incremento si verifica però, in coincidenza con il deciso aumento degli arrivi del 2016, con 123.600 domande (+47,20% rispetto all'anno precedente), con andamento crescente confermato nell'anno successivo: alla data del 27 ottobre 2017, le domande di protezione internazionale presentate erano 115.368, superiori del 17,95% rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente.

È indubbio che un ruolo decisivo nell'aumento così marcato del numero delle domande di protezione internazionale nel nostro Paese, oltre all'incremento degli arrivi, l'abbia avuto da un lato la rigida applicazione del Regolamento Dublino III, intervenuta nell'ultimo biennio, e dall'altro l'incrementata percentuale delle identificazioni con fotosegnalamento, ormai prossima al 100% in conseguenza dell'adozione dell'approccio *hotspot*.

I MIGRANTI  
PRESENTANO IN ITALIA  
LA DOMANDA DI  
PROTEZIONE  
INTERNAZIONALE

I migranti, ormai fotosegnalati in Italia e senza possibilità di proseguire il loro percorso migratorio in altri paesi europei, sono evidentemente indotti a presentare qui domanda di protezione internazionale per evitare di essere destinatari di un provvedimento di immediato rimpatrio.

A fronte di numeri così elevati e crescenti di domande di protezione internazionale presentate nel nostro Paese, il lavoro delle Commissioni territoriali si è intensificato, anche per effetto del potenziamento delle stesse, ma rimane insufficiente in quanto il numero delle definizioni non supera negli anni l'80% delle sopravvenienze (ed anzi nel 2016 è di nuovo sceso al 73%), con conseguente inesorabile stabile incremento delle pendenze.

Ancor più drammatica la situazione sul fronte giudiziario, per il quale, tuttavia, non è possibile fornire dati

statistici, atteso che la rilevazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale è iniziata solo dal gennaio 2016 ed i dati sinora forniti alla Commissione sono risultati essere del tutto parziali. Si rimanda per alcune considerazioni in tema a quanto già esposto nella più volte citata Relazione annuale di questa Commissione approvata il 3 maggio 2016, pagg. da 95 a 101<sup>30</sup>.

Quanto agli esiti delle domande di protezione internazionale avanti alle Commissioni territoriali, secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno, Commissione Nazionale d'Asilo, nell'ultimo triennio si è assistito ad un netto incremento del numero complessivo dei dinieghi del riconoscimento di una forma di protezione internazionale o umanitaria che, sommati al numero delle domande relative a soggetti resisi irreperibili, si attestano percentualmente attorno al 60% rispetto al numero complessivo delle domande (60% sia nel 2015 e 2016, 58% nel 2017 alla data del 17 novembre 2017). In precedenza, dinieghi ed irreperibili avevano costituito nel 2012 il 26%, nel 2013 il 39% e nel 2014 il 40%.

Per quanto riguarda, poi, la forma di protezione riconosciuta, sovrapponibili sono gli esiti del 2015 e 2016, con il 5% di riconoscimento dello *status* di rifugiato ed il 14% di protezione sussidiaria e rispettivamente 20% e 21% di protezione umanitaria. Nel 2017 (sempre alla data del 17 novembre 2017), si è assistito ad un lieve incremento del riconoscimento dello *status* di rifugiato (8%) e decremento della protezione sussidiaria (9%), a fronte di un più marcato aumento della protezione umanitaria (25%).

Molto differenti gli esiti per il biennio precedente, in cui il numero complessivo dei riconoscimenti di una forma di protezione era assai maggiore e marcatamente quello dello *status* di rifugiato (10% nel 2014 e 13% nel 2013) e della protezione sussidiaria (28% nel 2014 e 24% nel 2013). Ancor

---

<sup>30</sup> Doc. XXII-bis, n. 6:

[http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/006/INTERO.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/006/INTERO.pdf)

più divergenti gli esiti relativi alle domande esaminate nel 2012, in concomitanza con la c.d. emergenza Nord Africa, anno in cui addirittura nel 74% dei casi viene riconosciuta una forma di protezione ed, in particolare, nel 52% dei casi la protezione umanitaria.

È appena il caso di evidenziare, per una corretta lettura dei dati relativi all'ultimo triennio rispetto a quelli assai divergenti degli anni precedenti, che il numero dei riconoscimenti e quello dei dinieghi è fortemente condizionato dalla composizione per nazionalità dei flussi migratori ed, in generale, dal 2014 in poi (le domande presentate nel 2014 sono state definite evidentemente in prevalenza dall'anno successivo), dalla presenza di flussi misti con prevalenza dei c.d. migranti economici, che generalmente non posseggono i requisiti soggettivi per poter aspirare ad una forma di protezione.

AUMENTO  
ESPONENZIALE DEL  
NUMERO DI PRESENZE  
DI MIGRANTI NELLE  
STRUTTURE DI  
ACCOGLIENZA

Il *trend* marcatamente crescente degli arrivi di migranti nel nostro paese nell'ultimo quadriennio - quanto meno sino al primo semestre di quest'anno - e contestualmente del numero di domande di protezione internazionale presentate, unitamente alla ricaduta pesantemente negativa sui tempi di definizione delle stesse in sede amministrativa ed eventuale sede giudiziaria, ha determinato, altresì, un aumento esponenziale del numero di presenze di migranti nelle strutture di accoglienza nazionali (*hotspot*, centri di prima accoglienza, SPRAR, CAS).

Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, nel 2012 e nel 2013 i migranti presenti presso le strutture di accoglienza nazionali erano rispettivamente 16.844 (dato fornito dal Dipartimento della Protezione Civile al 19 dicembre 2012) e 22.118. Le presenze triplicavano poi nel 2014 per effetto della nuova ondata di migranti provenienti dal continente africano, raggiungendo il numero complessivo di 66.066 ospiti. Ulteriore aumento si registrava nel 2015 con 103.792 migranti presenti nel sistema di accoglienza nazionale (+ 57% rispetto al 2014). Ancora più marcato l'incremento nell'anno successivo in coincidenza con il *boom* degli arrivi: 176.554



migranti ospiti (+ 70% rispetto al 2015!). Modesto, invece, l'incremento nell'anno in corso rispetto al 2016, stante la contrazione negli arrivi dei migranti verificatasi nel secondo semestre.

La nuova ondata migratoria che ha caratterizzato l'ultimo quadriennio, di dimensioni ben maggiori e non equiparabili a quelle del decennio precedente, evidentemente non legata a fattori contingenti e circoscritti nel tempo, ma a cambiamenti epocali destinati a protrarsi per i decenni a venire e non arginabili, ha reso necessario a livello politico-normativo un nuovo approccio al problema immigrazione.

Ineludibile è apparsa la necessità di uscire da quella logica emergenziale che, nel recente passato, aveva giustificato il ricorso a procedure straordinarie, per approdare ad una pianificazione strutturale con la costruzione di infrastrutture di accoglienza stabili regolate da una normazione ordinaria.

INTESA STIPULATA  
DALLA CONFERENZA  
UNIFICATA DEL 10  
LUGLIO 2014

Tale nuovo intento trova espressione nell'Intesa stipulata dalla Conferenza Unificata del 10 luglio 2014 tra Stato, Regioni ed enti locali, nella quale è stato definito il *"Piano operativo nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari"*.

TAVOLO NAZIONALE  
DI COORDINAMENTO

TAVOLI TECNICI  
REGIONALI

Con tale piano, in uno spirito di leale collaborazione tra i livelli istituzionali, si è inteso garantire una *governance* a livello sia nazionale che regionale del sistema di accoglienza attraverso un Tavolo nazionale di coordinamento e Tavoli tecnici regionali.

Si è ribadita la scelta per un'accoglienza diffusa gestita dalle Prefetture con il coinvolgimento dei territori, che trova il suo perno centrale nello SPRAR, sistema di seconda accoglienza, riservato anche ai minori stranieri non accompagnati, di cui si è assicurato il potenziamento.

Il sistema di accoglienza ivi delineato prevede:

- una fase di soccorso da attuarsi presso strutture

governative a ciò deputate (Centri di primo soccorso ed assistenza presso le regioni di sbarco o limitrofe), ove vengono prestati servizi finalizzati al soddisfacimento delle primarie esigenze (ricovero, vitto, abbigliamento ed igiene), effettuate le procedure di identificazione ed il primo *screening* sanitario, nonché svolta un'ampia attività informativa e la prima individuazione di nuclei familiari o persone vulnerabili, con previsione di tempi di permanenza contenuti, al fine di garantire il massimo *turn over* delle presenze ed evitare la saturazione dei centri;

- una fase di prima accoglienza da attuarsi presso *hub* regionali e/o interregionali, cui inviare gli stranieri che nella prima fase abbiano già espresso la volontà di richiedere protezione e che vi rimangano per un tempo limitato strettamente necessario alla formalizzazione della domanda di protezione (modello C3) e alla conclusione delle procedure di esame delle domande da parte delle Commissioni territoriali, con sostanziale assorbimento da parte di tali centri di tutte le altre attività fino a quel momento svolte nei CARA;
- una fase di seconda accoglienza e di integrazione (sistema SPRAR).

Si prevede che il Tavolo di coordinamento nazionale elabori un piano di ripartizione dei migranti tra le varie regioni e che l'ulteriore assegnazione in sede regionale sia concordata nell'ambito dei Tavoli regionali di coordinamento presieduti dai prefetti. Il Tavolo nazionale, infine, dovrà gestire un sistema di registrazione e monitoraggio in tempo reale della presenza delle persone sul territorio.

DECRETO LEGISLATIVO  
18 AGOSTO 2015, N.  
142

Il sistema delineato nel Piano oggetto di intesa all'esito della Conferenza Unificata Stato Regioni del 10 luglio 2014 trova poi veste normativa nel decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, con il quale è stata data attuazione alle direttive europee n. 2013/32/UE del 26 giugno 2013 (*"recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale"*) e, per quanto qui interessa, n. 2013/33/UE del 26 giugno 2013 (*"recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale"*).

PRIMA E SECONDA  
ACCOGLIENZA

In particolare, nell'articolo 8 viene ridelineato il sistema nazionale di accoglienza dei richiedenti asilo – un sistema basato “sulla leale collaborazione tra i livelli di governo interessati” – articolato in una fase di « prima accoglienza » assicurata in centri di prima accoglienza governativi (articolo 9), nonché nelle strutture temporanee autorizzate dal Prefetto (articolo 11), ed una di « seconda accoglienza » disposta nelle strutture SPRAR (articolo 14), mentre le funzioni di soccorso e prima assistenza, nonché di identificazione continuano ad essere svolte nelle strutture allestite ai sensi della c.d. legge Puglia.

CENTRI DI PRIMA  
ACCOGLIENZA

I centri governativi di prima accoglienza (articolo 9) sono istituiti con decreto del Ministro dell'Interno, sentita la Conferenza unificata, secondo la programmazione dei tavoli di coordinamento nazionale ed interregionali. A tale funzione possono essere riconvertiti anche i centri per i richiedenti asilo – i CARA, disciplinati dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 25 del 2008, ora abrogato – nonché i centri di primo soccorso e accoglienza governativi – i CPSA/CDA, istituiti ai sensi della succitata legge Puglia. La relativa gestione può essere affidata a enti locali anche associati, unioni o consorzi di comuni, enti pubblici o enti privati che operano nel settore dell'assistenza dei richiedenti asilo o agli immigrati o nel settore dell'assistenza sociale, seguendo le procedure di affidamento dei contratti pubblici.

Il modello legislativo prefigura strutture dislocate tendenzialmente a livello regionale o interregionale, in modo da realizzare un sistema capillare di centri di prima accoglienza per richiedenti asilo. In esse dovrebbero confluire i cittadini di Paesi terzi – già registrati e sottoposti alle procedure di foto-segnalamento – rimanendovi per il tempo necessario alla formalizzazione della domanda di protezione internazionale (cd. “modello C3”) ed all'avvio del relativo esame e, quindi, passare alle strutture di seconda accoglienza. Espletati tali adempimenti, il richiedente che ne faccia richiesta, se privo di mezzi di sussistenza, può, infatti, chiedere di essere trasferito in una struttura di accoglienza del sistema SPRAR. In caso di temporanea indisponibilità di

posti SPRAR, il richiedente rimane nel centro di prima accoglienza.

Quanto ai servizi alla persona, i centri devono dotarsi di adeguati strumenti per verificare le condizioni di salute del richiedente e accertare eventuali situazioni di vulnerabilità che richiedono servizi speciali di accoglienza (articolo 10). In particolare, sono assicurati il rispetto della sfera privata, comprese le differenze di genere e delle esigenze connesse all'età, la tutela della salute fisica e mentale dei richiedenti, l'unità dei nuclei familiari.

Devono essere adottate misure idonee a prevenire ogni forma di violenza e a garantire la sicurezza e la protezione dei richiedenti.

I centri sono strutture aperte, con il solo obbligo di rientro nelle ore notturne, con possibilità di comunicazione e con possibilità di accesso da parte di rappresentanti di organizzazioni internazionali ed enti di tutela in materia di protezione internazionale, di ministri di culto, di legali, di familiari e di membri dei Parlamenti europeo e nazionale, nonché altre categorie previste per legge.

LA SECONDA  
ACCOGLIENZA

La seconda fase dell'accoglienza è assicurata essenzialmente attraverso il sistema SPRAR di cui si è sopra ampiamente detto.

Il decreto legislativo n. 142 del 2015, agli articoli 14 e 15, integra la normativa previgente proprio al fine di dare maggiore impulso all'accoglienza nell'ambito del sistema della rete SPRAR.

La valutazione dell'insufficienza dei mezzi di sussistenza del richiedente asilo che abbia fatto richiesta di accedere allo SPRAR spetta alla Prefettura che, in caso positivo, ne autorizza il trasferimento presso la struttura di seconda accoglienza di destinazione. Avverso il provvedimento di diniego delle misure di accoglienza è ammesso il ricorso al TAR territorialmente competente.

Le misure di accoglienza sono assicurate per tutto il

periodo in cui si svolge il procedimento di esame della domanda da parte della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale competente, fino al momento della decisione. Se la domanda è rigettata, la durata dell'accoglienza è prolungata sino al termine per la proposizione del ricorso e continua ad essere assicurata nel caso di proposizione e sino alla definizione del procedimento di primo grado.

A tali strutture è consentito l'accesso ai medesimi soggetti che possono entrare nei centri di cui ai precedenti articoli 6, 9 e 11.

FONDO NAZIONALE  
PER LE POLITICHE E I  
SERVIZI DELL'ASILO E  
FONDO ASILO,  
MIGRAZIONE E  
INTEGRAZIONE (FAMI)

Viene previsto che i progetti di accoglienza vengano finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, istituito dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, coprendo i costi complessivi dei vari servizi forniti dai territori anche in deroga al limite dell'80%. Tuttavia, per l'attuazione di ulteriori posti, tali fondi sono integrati con risorse del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI).

Vengono dettagliatamente disciplinate le procedure di selezione dei progetti, effettuate dalla Commissione di valutazione presso il Ministero dell'Interno, per la quale svolge una funzione di assistenza tecnica il Servizio centrale dello SPRAR e di formazione delle relative graduatorie.

La capacità di accoglienza dello SPRAR, struttura di accoglienza eletta a fulcro del nostro sistema, è stata progressivamente incrementata nel tempo, passando dai 3.000 posti nel 2012, ai 9.400 nel 2013, ai 19.600 nel 2014, fino ai 22.000 nel 2015. Al 31 dicembre 2016, erano ospitati in strutture SPRAR 35.352 richiedenti asilo ed, alla data del 15 luglio 2017, 31.313.

Nell'ipotesi in cui, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di migranti, i posti disponibili nelle strutture di prima o seconda accoglienza non siano sufficienti, l'articolo 11 del decreto legislativo n. 142 del 2015 prevede che le Prefetture, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, ne possano disporre

l'accoglienza presso strutture temporanee (denominate Centri di Accoglienza Straordinaria – CAS), appositamente allestite ed individuate sentito l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici. In casi di estrema urgenza, è, tuttavia, consentito il ricorso alle procedure di affidamento diretto. La permanenza in queste strutture – ai sensi del comma 3 dell'articolo 11 – deve essere per un tempo limitato, in attesa del trasferimento del richiedente nelle strutture governative di prima accoglienza o nelle strutture facenti parte della rete del sistema SPRAR.

Quanto alle condizioni materiali di accoglienza, il successivo articolo 12 prevede che, con decreto del Ministro dell'Interno, sia adottato lo schema di capitolato di gara d'appalto per la fornitura dei beni e dei servizi relativi al funzionamento di tutte le strutture di accoglienza, ivi comprese quelle a carattere temporaneo, in modo da assicurare livelli di accoglienza uniformi nel territorio nazionale, in relazione alle peculiarità di ciascuna tipologia di centro. Nello schema devono essere previste anche forme di partecipazione dei richiedenti asilo alla vita del centro.

D.M. 7 MARZO 2017:  
NUOVO SCHEMA DI  
CAPITOLATO DI GARA  
DI APPALTO PER LA  
FORNITURA DI BENI E  
SERVIZI RELATIVI AL  
FUNZIONAMENTO DEI  
CENTRI DI PRIMO  
SOCCORSO ED  
ACCOGLIENZA

Al fine di garantire omogeneità, trasparenza ed imparzialità delle procedure di affidamento e, nel contempo, qualità ed uniformità dei servizi resi dagli enti gestori, con **D.M. 7 marzo 2017**, il Ministero dell'Interno ha approvato il nuovo schema di capitolato di gara di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi al funzionamento dei centri di primo soccorso ed accoglienza, dei centri di prima accoglienza, delle strutture temporanee di accoglienza, dei centri di identificazione ed espulsione. Lo schema è stato elaborato dal Ministero in collaborazione con l'ANAC (vedasi al riguardo l'audizione del Presidente dell'ANAC dottor Raffaele Cantone svoltasi il 18 maggio 2017).

Le principali innovazioni del decreto sono le seguenti:

- per i centri con una capienza superiore a 300 posti, è previsto il superamento del gestore unico e la suddivisione dell'appalto in 4 lotti prestazionali (servizi; pasti; servizi di pulizia e igiene ambientale e beni);

- per i centri di minore dimensione – per i quali è consentito l’affidamento dell’appalto unico – la stazione appaltante può discrezionalmente valutare se suddividere l’appalto per lotti dimensionali, individuati sulla base del numero massimo di migranti per struttura, ciò anche al fine di favorire la partecipazione delle micro, piccole e medie imprese e, nel contempo, garantire l’economicità della prestazione oggetto di gara;
- in caso di indisponibilità di immobili di proprietà dell’Amministrazione o di immobili di proprietà del demanio, l’Ente gestore può mettere a disposizione anche i locali per l’accoglienza secondo le specifiche indicazioni contenute nel bando di gara;
- il principale criterio di aggiudicazione dell’appalto è quello dell’offerta economicamente più vantaggiosa, mediante l’utilizzo del metodo di calcolo indicato nelle Linee guida ANAC n. 2/2016, che premia il miglior rapporto qualità/prezzo, scoraggiando ribassi eccessivi;
- è prevista la c.d. clausola sociale mirante a garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato.

Il decreto legislativo n. 142 del 2015, come detto, tenta inoltre di predisporre misure (attraverso gli articoli 16 e 20) volte ad una migliore *governance* del sistema nazionale d’accoglienza. In particolare, l’articolo 16, definisce i compiti del Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell’interno - Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione (già istituito dall’articolo 29, comma 3, del decreto legislativo n. 251 del 2007). Esso ha funzioni di indirizzo e di programmazione e fissa i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità dell’accoglienza, d’intesa con la Conferenza unificata. Predisponde annualmente – salva la necessità di un termine più breve – un Piano nazionale per l’accoglienza che, sulla base delle previsioni di arrivo per il periodo considerato, individua il fabbisogno dei posti da destinare alle finalità di accoglienza. Gli indirizzi e la programmazione sono poi attuati in sede di Tavolo di coordinamento regionale presso le Prefetture capoluogo.

Con l’articolo 17 vengono ampliate le categorie di

persone vulnerabili — per le quali presso le strutture di accoglienza devono essere attivati appositi servizi - aggiungendo a quelle già individuate col decreto legislativo n. 40 del 2005 le ulteriori categorie vulnerabili definite dalla direttiva c.d. qualifiche, quali le vittime di mutilazioni genitali.

Gli articoli 18 e 19 del decreto in esame, dedicano particolari disposizioni all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati sulle quali è intervenuta la nuova legge 7 aprile 2017, n. 47 (*“Disposizioni in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati”*), di cui si già detto<sup>31</sup>. In particolare, si prevede che per esigenze di soccorso e di protezione immediata, i minori non accompagnati siano accolti in strutture governative di prima accoglienza appositamente loro dedicate per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore a trenta giorni, alla identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, nonché a ricevere, con modalità adeguate alla loro età, ogni informazione sui diritti riconosciuti al minore e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere la protezione internazionale. Decorso tale periodo, tutti i minori stranieri non accompagnati (modifica introdotta dal recente intervento normativo), indipendentemente dalla presentazione della domanda di protezione internazionale, devono essere avviati ad apposite strutture di seconda accoglienza allestite all'interno del Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati, così ridenominato.

Per un approfondimento sul complesso sistema di accoglienza dei m.s.n.a si fa rinvio alla *Relazione sul sistema di protezione ed accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*, approvata da questa Commissione il 26 luglio 2017 (pagg. 51/59)<sup>32</sup>.

Il controllo e monitoraggio sui centri di accoglienza è,

---

<sup>31</sup> Vedi pag. 31.

<sup>32</sup> Doc. XXII-bis N. 12



infine, disciplinato dall'articolo 20 che prevede la competenza al riguardo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, anche tramite le prefetture - uffici territoriali del Governo che, a loro volta, possono avvalersi dei servizi sociali del comune. L'attività di controllo deve avere ad oggetto la verifica della qualità dei servizi erogati e il rispetto dei livelli di assistenza e accoglienza fissati normativamente, nonché le modalità di affidamento dei servizi SPRAR a soggetti attuatori da parte degli enti locali.

IL COSIDDETTO  
APPROCCIO *HOTSPOT*

L'articolato sistema nazionale di accoglienza tra la fine del 2015 e l'inizio del 2016, si è arricchito nella primissima fase del soccorso, assistenza ed identificazione, della presenza degli *hotspots* istituiti dal Governo in ossequio alle indicazioni europee.

L'Agenda europea sulla migrazione, presentata il 13 maggio 2015 dalla Commissione europea, nell'ottica di attuare un approccio globale per migliorare la gestione della migrazione in tutti i suoi aspetti, proponeva, infatti, in primo luogo, l'adozione di un nuovo sistema basato sui punti di crisi (*hotspot*). L'approccio *hotspot* prevede che gli arrivi siano canalizzati in una serie di porti di sbarco selezionati dove gli operatori degli stati membri coadiuvati da personale delle agenzie europee (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo - EASO, Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri - Frontex e Ufficio di Polizia europeo - Europol), possano effettuare con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo e, quindi, altrettanto prontamente, definirne la posizione giuridica.

In altri termini, le finalità perseguite attraverso tale metodo sono, oltre ad una maggiore efficienza delle procedure di identificazione, una pronta, ancorché reversibile, distinzione tra le diverse categorie di migranti che consenta di orientare gli adempimenti successivi e così di inserire da subito nel sistema di accoglienza per richiedenti asilo chi ne faccia richiesta e, in questa categoria, avviare ad uno specifico percorso di ricollocazione chi ne abbia i requisiti

ed, al contrario, attivare il prima possibile il meccanismo di allontanamento dal territorio nazionale per chi non faccia domanda di protezione internazionale.

Dei sei *hotspots* previsti dalla *Roadmap* italiana, presentata il 28 settembre 2015, in attuazione dell'articolo 8.1 della Proposta della Commissione europea che istituisce misure provvisorie in materia di protezione internazionale a beneficio di Italia e Grecia, ad oggi ne sono stati istituiti solo quattro: Lampedusa (1 ottobre 2015), Trapani (22 dicembre 2015), Pozzallo (19 gennaio 2016) e Taranto (29 febbraio 2016).

Secondo la citata *roadmap*, nelle suddette strutture dovranno essere svolte, in primo luogo, le attività di *screening* medico e, successivamente, le interviste funzionali alla compilazione del foglio-notizie (generalità, foto, informazioni personali, eventuale manifestazione della volontà di richiedere la protezione internazionale) ed alle attività investigative. Successivamente, *«sulla base dei relativi esiti, le persone che richiedono la protezione internazionale saranno trasferite nei vari regional hubs presenti sul territorio nazionale; le persone che rientrano nella procedura di ricollocazione saranno trasferite nei regional hubs dedicati; le persone in posizione irregolare e che non richiedono protezione internazionale saranno trasferite nei Centri di Identificazione ed Espulsione»*.

PROCEDURE  
OPERATIVE  
STANDARD – S.O.P.  
APPLICABILI NEGLI  
HOTSPOTS ITALIANI

In data 17 maggio 2016, il Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione e Dipartimento della Pubblica Sicurezza, ha pubblicato le Procedure Operative Standard – S.O.P. applicabili negli *hotspots* italiani che forniscono indicazioni esemplificative relative alle attività da organizzare ed alla loro sequenza. Nel documento, si precisa, altresì, che tali linee operative sono di portata potenzialmente generale e, pertanto, applicabili anche in situazioni diverse da quelle degli *hotspots* formalmente identificati, come, ad esempio, nei luoghi di sbarco diversi dagli *hotspots* attivi e, comunque, quale modello per la gestione di qualsiasi flusso misto di ingresso di migranti.

Da ultimo, l'articolo 17 del decreto-legge n. 13 del 2017, convertito in legge n. 46 del 2017, come già illustrato<sup>33</sup>, nel tentativo di dare una copertura giuridica al nuovo "approccio *hotspot*", prevede che i punti di crisi siano istituiti presso le strutture di cui alla legge n. 535 del 1995 (c.d. legge Puglia).

Per un approfondimento sulle modalità di funzionamento e sulle criticità degli *hotspots* si rimanda alla Relazione sul sistema di identificazione e di prima accoglienza nell'ambito dei centri "*hotspot*" di questa Commissione approvata il 26 ottobre 2016<sup>34</sup>.

### *L'accesso dei richiedenti asilo ai percorsi di integrazione*

L'AGENDA  
EUROPEA PER  
L'INTEGRAZIONE DEI  
CITTADINI DEI PAESI  
TERZI E IL PIANO  
NAZIONALE  
D'INTEGRAZIONE DEI  
TITOLARI DI  
PROTEZIONE  
INTERNAZIONALE

La condizione lavorativa rappresenta un aspetto prioritario nel processo di integrazione dei richiedenti protezione internazionale e le difficoltà di accesso all'occupazione rappresentano la barriera più grande all'integrazione. Diverse audizioni, numerosi sopralluoghi espletati presso i vari centri di accoglienza e decine di incontri informali da parte della Commissione hanno messo in luce l'esigenza di intervenire urgentemente sui servizi legati all'integrazione dei richiedenti asilo. Nell'"Agenda europea" per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi (COM-2011/455)<sup>35</sup> si sottolinea che le politiche di integrazione vanno elaborate secondo un approccio dal basso, a contatto con la realtà locale. Anche se l'integrazione dei richiedenti asilo nel nostro Paese fatica ad avviarsi, il nuovo **Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale** cerca di indicare la strada per garantire a coloro che chiedono rifugio in Italia un'assistenza dignitosa,

<sup>33</sup> Vedi pag. 30.

<sup>34</sup> Doc. XXII-bis, n. 8:

[http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/008/INTERO.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/008/INTERO.pdf)

<sup>35</sup> Consultabile al seguente indirizzo:

[http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/a4f26d6d511195f0c12576900058cac9/3031253986ff8478c125790c003af363/\\$FILE/COM2011\\_0455\\_IT.pdf](http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/a4f26d6d511195f0c12576900058cac9/3031253986ff8478c125790c003af363/$FILE/COM2011_0455_IT.pdf)

attuando un piano concreto di tutela e d'integrazione effettiva.

La Commissione ha spesso constatato che i servizi offerti alla persona - dall'insegnamento della lingua italiana, all'orientamento al territorio, dalla mediazione linguistica e culturale all'istruzione scolastica, sociale e di orientamento al lavoro — sono apparsi nel complesso inadeguati ed insufficienti.

#### IL PROGETTO INSIDE

Tra gli interventi per contrastare l'inattività dei richiedenti asilo nei vari centri d'accoglienza, va segnalato il progetto INSIDE del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il cui obiettivo è quello di promuovere, su tutto il territorio nazionale, azioni per favorire l'inserimento socio-lavorativo di persone titolari di protezione internazionale accolte nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, SPRAR.

Il progetto prevede il riconoscimento di "doti individuali di inserimento socio-lavorativo" per la costruzione di percorsi individuali finalizzati a qualificare le competenze e a favorire l'occupazione. L'intervento si avvale delle risorse del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI).

Il tema dell'inserimento lavorativo appare pertanto al tempo stesso cruciale e molto critico. Come è emerso dai lavori della Commissione, mancano dati sistematici sul sistema dell'integrazione (sociali, lavorativi, scolastici) dei richiedenti protezione internazionale. La Commissione ha ottenuto alcuni dati sulle posizioni lavorative aperte in favore dei richiedenti asilo presso gli istituti previdenziali.

Tali dati testimoniano che il tema del lavoro rimane essenzialmente legato al "sommerso". Si pensi che in una serie storica che va dall'anno 2011 al primo trimestre 2017 risultano complessivamente e ufficialmente censiti 45.391 lavoratori uomini e 49.646 lavoratrici donne, con rapporti ancora attivi al 31 marzo 2017 per 17.782 uomini e 19.722 donne.

Ciò nonostante, va comunque rilevato che dai 1.639 lavoratori censiti nel 2011 (1.520 uomini e sole 119 donne), si è arrivati ai 25.554 del 2016 (ultimo anno completo come disponibilità di dati) (23.573 lavoratori e 1.981 lavoratrici).

***La questione respingimenti e rimpatri e l'evoluzione dei centri di trattenimento ai fini di identificazione ed espulsione, dai CPT ai CIE ai CPR***

IL RESPINGIMENTO E  
L'ESPULSIONE

Il nostro ordinamento contempla due diversi provvedimenti amministrativi di allontanamento dal territorio dello stato: il respingimento e l'espulsione.

Sono previste anche due ipotesi di espulsione giudiziaria quale misura di sicurezza conseguente alla condanna per gravi reati (articolo 15 del decreto legislativo n. 286 del 1998) ovvero come sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione (articolo 16 decreto legislativo cit.), che però non sono prese in considerazione in questa sede in quanto non attinenti.

RESPINGIMENTO ALLA  
FRONTIERA E  
RESPINGIMENTO  
DIFFERITO

Due sono le forme del respingimento:

1. il respingimento alla frontiera eseguito dalla polizia di frontiera;
2. il respingimento del Questore o c.d. respingimento differito.

Le due forme di respingimento sono disciplinate - rispettivamente - ai commi 1 e 2 dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 286 del 1998.

RESPINGIMENTO ALLA  
FRONTIERA

Il respingimento alla frontiera è eseguito dalla polizia di frontiera a carico degli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza avere i requisiti richiesti dal medesimo testo unico per l'ingresso nel territorio dello Stato (articolo 10, comma 1, del decreto legislativo cit.).

Questa prima forma di respingimento non pone particolari problemi di esecuzione, anche perché, a mente del comma 3 dell'articolo 10, il vettore che ha condotto alla

frontiera uno straniero privo dei documenti, o che deve essere comunque respinto, è tenuto a prenderlo immediatamente a carico ed a ricondurlo nello Stato di provenienza o in quello che ha rilasciato il documento di viaggio eventualmente in possesso dello straniero. Tale disposizione si applica anche quando l'ingresso è negato allo straniero in transito, qualora il vettore che avrebbe dovuto trasportarlo nel Paese di destinazione rifiuti di imbarcarlo o le autorità dello Stato di destinazione gli abbiano negato l'ingresso o lo abbiano rinvioato nello Stato.

Proprio per questo, secondo i dati periodicamente acquisiti dalla Commissione durante la sua attività di indagine forniti dalla Direzione Centrale della Polizia dell'Immigrazione e delle Frontiere, i respingimenti alla frontiera costituiscono, rispetto al numero totale degli stranieri effettivamente allontanati dal territorio dello Stato, più della metà dei provvedimenti, addirittura nel 2017, circa il 61% per un totale di 10.496 respingimenti alla frontiera alla data del 31 ottobre 2017.

IL RESPINGIMENTO  
«DIFFERITO» È  
ADOTTATO DAL  
QUESTORE

Il respingimento adottato dal Questore, detto «differito», è quello adottato nei confronti dello straniero che ha già attraversato il confine, sottraendosi ai controlli di frontiera, ed è stato fermato all'ingresso o subito dopo, ovvero, nei confronti di chi è stato temporaneamente ammesso nel territorio per necessità di pubblico soccorso.

Di fatto, nella pratica, questa è la forma di respingimento cui si ricorre negli attuali fenomeni migratori di massa, gestiti attraverso un complesso sistema di soccorso in mare, nei confronti degli stranieri che, dopo la prima fase del soccorso e primissima assistenza, non abbiano manifestato la volontà di richiedere la protezione internazionale.

RICORSO AVVERSO IL  
PROVVEDIMENTO DI  
RESPINGIMENTO

Avverso i provvedimenti di respingimento è assicurata la tutela giudiziaria. La disciplina risultante dal decreto legislativo n. 286 del 1998, tuttavia, diversamente da quanto previsto per il provvedimento di espulsione, non individua il giudice davanti al quale lo straniero può impugnare il provvedimento amministrativo di respingimento.

Secondo la più accreditata giurisprudenza, tuttavia, la competenza, in difetto di diversa previsione normativa, deve ritenersi certamente del giudice ordinario in quanto il provvedimento questorile incide su situazioni soggettive aventi consistenza di diritto soggettivo (accertamento positivo dei presupposti di legge di cui all'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo n. 286 del 1998 ed accertamento negativo in ordine all'insussistenza dei requisiti per l'ammissione alla protezione internazionale).

La Corte di Cassazione ha, peraltro, ritenuto che poiché ai respingimenti non può essere applicata analogicamente la speciale competenza del giudice di pace prevista dal decreto legislativo n. 286 del 1998, articolo 13, comma 8, per l'impugnazione dei provvedimenti di espulsione, le impugnazioni relative debbano essere devolute al Tribunale monocratico territorialmente competente in base alla generale e residuale attribuzione di competenza di cui all'articolo 9 c.p.c.<sup>36</sup>

L'esecuzione del respingimento del questore dovrebbe avvenire o mediante accompagnamento alla frontiera ovvero, nei casi in cui non è possibile eseguirlo con immediatezza, per la presenza di una situazione temporanea che ostacola la preparazione del rimpatrio, mediante trattenimento in apposito centro ora denominato CPR (ex CIE e già CPT).

NELLA PRASSI LA  
CASISTICA PIÙ  
RICORRENTE È  
L'ADOZIONE DEL  
PROVVEDIMENTO DI  
INTIMAZIONE A  
LASCIARE IL  
TERRITORIO ENTRO  
SETTE GIORNI

Nella prassi, tuttavia, considerata la assai limitata disponibilità di posti nei CPR e l'oggettiva impossibilità di procedere al rimpatrio effettivo dei cittadini di Paesi con i quali non sono stati sottoscritti accordi di riammissione, la casistica più ricorrente è quella di adottare il provvedimento con intimazione a lasciare il territorio entro sette giorni.

È evidente che la prassi appena descritta determina l'aberrante conseguenza di creare una massa enorme di irregolari, privi di qualunque forma di assistenza, che si trovano, in molti casi, nella effettiva impossibilità di

---

<sup>36</sup> Cass. SSUU. 17 giugno .2013 n. 15115

ottemperare al provvedimento e che lo Stato non è in grado di espellere materialmente. A tali conseguenze negative si è cercato di porre parziale rimedio con l'ultimo intervento normativo - decreto-legge n. 13 del 2017, convertito in legge n. 46 del 2017 - istitutivo dei CPR, come meglio si dirà di seguito.

Nel periodo 1 gennaio – 31 ottobre 2017 sono stati respinti per ordine del questore 1408 stranieri di cui solo 385 hanno ottemperato all'ordine.

PROVVEDIMENTI DI  
RESPINGIMENTO  
COLLETTIVI

Nel recente passato non infrequenti sono stati i casi di provvedimenti di respingimento, per così dire collettivi, adottati cioè contestualmente nei confronti di un numero elevato di migranti appena sbarcati, in forma standardizzata e spesso in lingua non conosciuta al migrante, che venivano notificati ai destinatari senza che questi fossero stati preventivamente informati delle possibilità loro offerte dall'ordinamento italiano ed, in particolare, della facoltà di presentare domanda di protezione internazionale.

Situazioni fondatamente legittimanti il sospetto dell'adozione del provvedimento di respingimento senza alcuna preventiva valutazione delle situazioni individuali, ma tenuto conto unicamente della provenienza del migrante da c.d. paesi sicuri e che sono state oggetto di specifica indagine da parte di questa Commissione (vedasi la più volte richiamata "Relazione sul sistema di identificazione e di prima accoglienza nell'ambito dei centri *"hotspot"* pagg. 30 e ss.).

Il fenomeno, peraltro, dopo le stringenti indicazioni e raccomandazioni impartite dal Ministero dell'Interno (vedasi, in particolare, la Circolare 8 gennaio 2016 del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione), sembra essere rientrato.

Non può, infine, sottacersi come la mancata previsione per il respingimento adottato dal Questore con accompagnamento alla frontiera di qualsivoglia forma di controllo giurisdizionale, non essendovi obbligo di convalida da parte dell'autorità giudiziaria, possa sollevare dubbi di legittimità costituzionale del provvedimento amministrativo



per violazione del principio costituzionale dell'inviolabilità della libertà personale di cui all'articolo 13 Cost.

ESPULSIONE  
AMMINISTRATIVA

Ben più dettagliata e rigorosa, anche sotto il profilo della tutela giudiziaria accordata, è la disciplina prevista dal testo unico sull'immigrazione per l'espulsione amministrativa, sulla quale, peraltro, sono intervenute importanti modifiche apportate dal decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89, convertito con modificazioni nella legge 2 agosto 2011 n. 129, che ha recepito la Direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari.

Con riguardo all'espulsione, la direttiva 2008/115/CE ha fornito alcune indicazioni tese ad armonizzare le legislazioni dell'area Schengen, prevedendo, tra l'altro, l'obbligo di una ponderata valutazione del singolo caso, nonché la gradualità del provvedimento, manifestando preferenza per la concessione all'interessato di un termine per l'espatrio volontario rispetto all'esecuzione forzata. È stato inoltre ribadita la necessità dell'osservanza del principio del *non-refoulement* sancito dall'articolo 33 della Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati (vedi sub cap. 1). È possibile derogare a tale principio solo nel caso in cui, sulla base di seri motivi, un rifugiato venga considerato un pericolo per la sicurezza del Paese in cui risiede o una minaccia per la collettività.

Tale forma di rimpatrio, nell'attuale contesto migratorio, assume, tuttavia, rispetto ai respingimenti, rilevanza numericamente più marginale.

ESPULSIONE PER  
MOTIVI DI SICUREZZA  
O DI ORDINE PUBBLICO

La prima e più grave ipotesi di espulsione amministrativa, seppur di limitata applicazione, è quella che può adottare il Ministro dell'Interno, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998, nei confronti dello straniero, anche non residente nel territorio dello Stato, per motivi di sicurezza o di ordine pubblico.

ESPULSIONE  
ADOTTATA DAL  
PREFETTO NEI  
CONFRONTI DELLO

Ben più frequente nella pratica è l'espulsione adottata dal prefetto territorialmente competente, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo n. 286 del 1998, nei

STRANIERO CHE NON  
HA TITOLO A  
SOGGIORNARE SUL  
TERRITORIO  
NAZIONALE

confronti dello straniero che non ha titolo a soggiornare sul territorio nazionale.

È infatti questo il caso di chi si sia sottratto ai controlli di frontiera senza essere respinto, non abbia dichiarato la sua presenza in Italia o non abbia chiesto il permesso di soggiorno entro 8 giorni dall'ingresso in Italia, abbia subito la revoca o l'annullamento del permesso di soggiorno, ovvero il citato titolo gli sia stato rifiutato, non abbia chiesto il rinnovo del permesso di soggiorno entro 60 giorni dalla sua scadenza o, infine, sia socialmente pericoloso.

Sono, previste, quindi, rigorose garanzie di forma-contenuto del decreto di espulsione che deve essere motivato, deve indicare le modalità di impugnazione ed essere tradotto in una lingua comprensibile allo straniero. Il decreto è immediatamente esecutivo anche in caso di impugnazione.

SEGNALAZIONE DELLO  
STRANIERO NEL  
SISTEMA  
INFORMATIVO  
SCHENGEN (SIS)

Oltre all'obbligo per lo straniero di lasciare il territorio nazionale, l'espulsione comporta — a differenza del provvedimento di respingimento — la segnalazione dello straniero nel Sistema Informativo Schengen ed il divieto di reingresso nel territorio nazionale senza l'autorizzazione del Ministro dell'Interno, per un periodo di regola non inferiore a tre anni e non superiore a cinque.

Il provvedimento di espulsione, nei casi più gravi dettagliatamente indicati al comma 4 del citato articolo 13 (rischio di fuga dello straniero, domanda di soggiorno respinta in quanto manifestamente infondata o fraudolenta, pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale), avviene mediante accompagnamento alla frontiera.

L'esecuzione rimane sospesa sino al provvedimento di convalida da parte del giudice di pace che deve intervenire nelle 96 ore successive (48 ore per la trasmissione degli atti da parte del questore ed altre 48 ore per la decisione del giudice), secondo le modalità procedurali dettagliatamente disciplinate al comma 5-*bis* dell'articolo 13 del decreto

legislativo n. 286 del 1998.

PARTENZA  
VOLONTARIA

Qualora non ricorrano i presupposti per l'accompagnamento coattivo, l'espulso può chiedere al Questore la concessione di un termine – dai 7 ai 30 giorni – per la partenza volontaria, eventualmente prorogabile su richiesta motivata. In tal caso, il Questore, oltre a chiedere all'espulso di dimostrare il possesso di risorse economiche lecite sufficienti per il sostentamento durante il periodo concesso, potrà valutare anche l'adozione di misure limitative della libertà personale (consegna del passaporto e obbligo di dimora o di presentazione presso un ufficio della forza pubblica). Anche avverso il provvedimento applicativo di dette misure è previsto un procedimento di convalida avanti al giudice di pace nelle 96 ore successive dettagliatamente disciplinato al comma 5.2 dell'articolo 13 cit.

TRATTENIMENTO PER  
IL TEMPO  
STRETTAMENTE  
NECESSARIO PRESSO IL  
CENTRO DI  
PERMANENZA PER I  
RIMPATRI

L'articolo 14, comma 1, del testo unico sull'immigrazione prevede che, nell'ipotesi in cui non sia possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento c.d. differito, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento, il questore possa disporre che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino. Anche tale provvedimento è sottoposto alla convalida del giudice di pace nelle 96 ore successive secondo le modalità procedurali dettate dal comma quarto dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998.

ADOZIONE DI MISURE  
LIMITATIVE DELLA  
LIBERTÀ PERSONALE:  
CONSEGNA DEL  
PASSAPORTO E  
OBBLIGO DI DIMORA O  
DI PRESENTAZIONE  
PRESSO UN UFFICIO  
DELLA FORZA  
PUBBLICA

In luogo del trattenimento in CPR, in determinate ipotesi specificamente indicate (articolo 14 comma 2 del decreto legislativo citato), il Questore può disporre l'adozione di misure limitative della libertà personale (consegna del passaporto e obbligo di dimora o di presentazione presso un ufficio della forza pubblica). Anche tale provvedimento è soggetto a convalida nelle 96 ore successive avanti al giudice di pace, così come previsto dal comma 1-bis dell'articolo 14.

ULTERIORE

Il successivo comma 5-bis prevede, poi, che, allo

INTIMAZIONE A  
LASCIARE IL  
TERRITORIO ENTRO 7  
GIORNI

straniero che non possa essere collocato in un CPR per l'indisponibilità di posti ovvero a chi non può essere rimpatriato alla scadenza dei termini massimi di trattenimento, venga notificato l'ordine del questore, ossia una ulteriore intimazione a lasciare il territorio entro 7 giorni.

Nella pratica dato il numero esiguo di posti disponibili nei nuovi CPR (come d'altronde già nei CIE), l'esecuzione delle espulsioni mediante intimazione a lasciare il territorio dello Stato entro 7 giorni è la modalità di gran lunga più praticata.

ALTA PERCENTUALE DI  
MANCATA  
OTTEMPERANZA

Ciò determina che, anche per le espulsioni, la percentuale di mancata ottemperanza sia molto elevata e che notevolissimo sia lo scarto tra provvedimenti emessi e provvedimenti effettivamente eseguiti. Nel periodo 1 gennaio–31 ottobre 2017, le espulsioni con accompagnamento alla frontiera sono state 2835, 650 quelle ordinate dall'autorità giudiziaria, 385 i respingimenti e le espulsioni con intimazione del questore effettivamente eseguite, mentre il totale degli stranieri non rimpatriati è stato pari a 21.889 (su un totale di 39.052 stranieri rintracciati in posizione irregolare).

L'inottemperanza al provvedimento, in passato, era addirittura punita con la reclusione fino a 4 anni ma, a seguito del recepimento della Direttiva 2008/115/CE e della pronuncia della Corte di Giustizia europea del 28 aprile 2011 (Corte di Giustizia europea, prima sezione, sentenza 28 aprile 2011, caso El Dridi/Italia), la pena detentiva è stata sostituita con quella pecuniaria.

Al riguardo, va anche evidenziato che la Cassazione<sup>37</sup> ha precisato che l'inottemperanza all'ordine del questore non integra la violazione ogniquale volta la condizione di assoluta impossidenza dello straniero non gli consente di recarsi nel termine assegnato presso il valico di frontiera e di acquistare il biglietto di viaggio.

Al fine di ovviare a tale situazione di impossidenza e

---

<sup>37</sup> Cassazione sezione I penale, sentenza 18 settembre 2006, n. 30774

consentire allo straniero di ottemperare al citato provvedimento, il legislatore nazionale ha previsto che l'ordine questorile possa essere accompagnato dalla consegna all'interessato della documentazione necessaria per raggiungere gli uffici della rappresentanza diplomatica del suo Paese in Italia, anche se onoraria, nonché per rientrare nello Stato di appartenenza ovvero, quando ciò non sia possibile, nello Stato di provenienza, compreso il titolo di viaggio (articolo 14, comma 5-ter, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 286 del 1998, e successive modificazioni).

Anche avverso il decreto di espulsione è accordata tutela giudiziaria.

L'IMPUGNAZIONE  
AVVERSO IL DECRETO  
MINISTERIALE DI  
ESPULSIONE VA  
PROPOSTA AVANTI AL  
GIUDICE  
AMMINISTRATIVO

Per espressa previsione dell'articolo 13, comma 11 del decreto legislativo n. 286 del 1998, l'impugnazione del decreto ministeriale di espulsione di cui al comma 1, va proposta avanti al giudice amministrativo.

L'IMPUGNAZIONE  
AVVERSO IL DECRETO  
PREFETTIZIO DI  
ESPULSIONE VA  
PROPOSTA AVANTI  
ALL'A.G.O.

L'impugnazione avverso il decreto prefettizio di espulsione, invece, a norma dell'articolo 13 decreto legislativo n. 286 del 1998, va proposta avanti all'autorità giudiziaria ordinaria secondo la disciplina di cui all'articolo 18 decreto legislativo n. 150 del 2011, espressamente ivi richiamato.

Pur essendo evidente la diversa natura dei due atti autoritativi, non può qui non evidenziarsi la palese disparità di trattamento quanto a tutela giudiziaria dello straniero destinatario di provvedimento ministeriale di espulsione rispetto a colui che, invece, lo sia di decreto prefettizio di espulsione.

Da ultimo, si rileva che, vertendosi comunque in materia di immigrazione, probabilmente sarebbe stato opportuno - con la nuova disciplina di cui al citato decreto-legge n. 13 del 2017, istitutivo delle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'UE - attribuire a queste ultime anche la competenza in ordine ai procedimenti di

impugnazione dei provvedimenti di respingimento ed espulsione.

Uno degli aspetti problematici in tema di trattenimento nei CIE ora CPR è quello concernente i tempi massimi di trattenimento in particolare nei confronti di coloro che siano già stati detenuti presso le strutture carcerarie.

TEMPO MASSIMO DI  
TRATTENIMENTO IN UN  
CPR

Di norma la permanenza presso un CPR viene disposta per un periodo di trenta giorni. Qualora l'accertamento dell'identità e della nazionalità ovvero l'acquisizione di documenti per il viaggio presenti gravi difficoltà, il giudice, su richiesta del questore, può prorogare il termine di ulteriori trenta giorni, ulteriormente prorogabili in caso di necessità. In ogni caso il periodo massimo di trattenimento dello straniero all'interno del centro di permanenza per i rimpatri non può essere superiore a novanta giorni.

Opportunamente con legge 30 ottobre 2014, n. 261, era stata introdotta un'eccezione nei confronti dello straniero che fosse già stato trattenuto presso le strutture carcerarie almeno per pari periodo, rispetto al quale il trattenimento non poteva essere superiore a trenta giorni, tenuto conto del fatto che, già durante il periodo detentivo, la direzione della struttura penitenziaria era tenuta ad attivarsi presso il questore del luogo per ricevere le informazioni sull'identità e sulla nazionalità dello stesso e, da parte sua, il questore ad avviare la procedura di identificazione interessando le competenti autorità diplomatiche.

Con l'articolo 19 del decreto-legge n. 13 del 2017 convertito in legge n. 46 del 2017, l'articolo 14, comma 5, del decreto legislativo n. 286 del 1998 in esame è stato modificato prevedendo la possibilità di proroga di tale termine di ulteriori quindici giorni, previa convalida del giudice di pace, nei casi di particolare complessità delle procedure di identificazione e di organizzazione del rimpatrio, termine della cui utilità pratica, data anche la brevità, è legittimo dubitare.

Ipotesi particolari di trattenimento presso i CPR del

richiedente asilo sono previste dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 142 del 2015 che, avvalendosi di alcune facoltà di trattenimento consentite agli Stati membri in determinati casi dalla Direttiva CE c.d. direttiva rimpatri, ha abrogato la precedente disciplina dettata dall'articolo 21 del decreto legislativo n. 25 del 2008.

TRATTENIMENTO NEI  
CONFRONTI DEL  
RICHIEDENTE ASILO  
CHE ABBIA COMMESSO  
GRAVI REATI

Da un lato, si ribadisce il principio che il richiedente asilo non può essere trattenuto al solo fine dell'esame della domanda di protezione internazionale, dall'altro si prevedono, in via eccezionale, ipotesi di trattenimento facoltativo del richiedente asilo che si sia macchiato dei gravi crimini previsti dalla Convenzione di Ginevra (crimini contro l'umanità, azioni contrarie ai principi delle Nazioni Unite, gravi reati di diritto comune), che costituisca pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, o sia sospettato di operare con organizzazioni terroristiche o si trovi nelle condizioni di pericolosità sociale legittimanti l'applicazione di misure di prevenzione. Nella valutazione della pericolosità sociale si tiene conto anche di eventuali condanne per gravi reati.

RISCHIO DI FUGA

Può essere disposto il trattenimento anche nei confronti del richiedente asilo a rischio di fuga, tale dovendosi ritenere colui che abbia fatto ricorso sistematicamente a dichiarazioni o attestazioni false sulle proprie generalità al solo fine di evitare l'adozione o l'esecuzione di un provvedimento di espulsione ovvero non abbia ottemperato ad un precedente provvedimento di espulsione, o ordine di allontanamento o divieto di reingresso o si sia allontanato da un CPR.

DOMANDA DI  
PROTEZIONE  
PRESENTATA DA CHI È  
GIÀ TRATTENUTO IN  
UN CPR

Ulteriore ipotesi riguarda lo straniero che, all'atto della presentazione della domanda di protezione, era già trattenuto in un CPR ai fini dell'esecuzione dell'espulsione o del respingimento (l'estensione dell'obbligo del trattenimento anche al respinto è stata disposta dall'articolo 19 decreto-legge n. 13 del 2017 convertito in legge n. 46 del 2017), quando vi è motivo di ritenere che la domanda sia presentata al solo scopo di impedire l'esecuzione di detti provvedimenti.

Anche per queste ipotesi è previsto il controllo giurisdizionale,

ma competente per il giudizio di convalida è il Tribunale in composizione monocratica (non il giudice di pace come per i corrispondenti provvedimenti adottati nei confronti di stranieri non richiedenti asilo). Per il relativo giudizio viene richiamato l'articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998, compresa la possibilità di adozione delle misure alternative di cui al comma 1-*bis* del medesimo articolo 14. Si deve, pertanto, ritenere, conformemente a quanto previsto dall'articolo 8 della Direttiva UE 2013/33/UE c.d. Rimpatri, che il trattenimento di un richiedente asilo presso un CPR costituisca l'*extrema ratio* dovendosi privilegiare, ove possibile, l'applicazione delle misure anzidette.

Il trattenimento o la proroga del trattenimento non possono protrarsi oltre il tempo strettamente necessario all'esame della domanda che avviene con procedura accelerata.

PROROGA DEL  
TRATTENIMENTO

Nell'ipotesi di ricorso giurisdizionale avverso la decisione di rigetto della Commissione territoriale, il richiedente asilo può essere trattenuto per tutto il tempo in cui ha diritto a rimanere sul territorio nazionale in conseguenza del ricorso presentato. In tali casi, il questore chiede la proroga del trattenimento in corso per periodi ulteriori non superiori a sessanta giorni di volta in volta prorogabili da parte del tribunale in composizione monocratica. In ogni caso il periodo complessivo di trattenimento non può superare i dodici mesi.

Appare evidente la sproporzione tra il periodo massimo di durata del trattenimento consentito, seppur in ipotesi particolari, per il richiedente asilo – dodici mesi – rispetto a quello previsto per gli altri stranieri espellendi – massimo novanta giorni - di gran lunga minore.

Tale disparità di trattamento non sembra trovare alcuna razionale giustificazione e pare porsi in contrasto con il principio costituzionale di uguaglianza e con il disposto della Direttiva 2013/33/UE c.d. Direttiva Rimpatri, che prevede che il richiedente asilo «sia trattenuto per un periodo il più breve possibile».



Un ulteriore elemento di perplessità di ordine costituzionale discende dal raffronto tra le esigenze di tutela del diritto di difesa e la previsione che consente il trattenimento del richiedente asilo per tutto il tempo in cui è autorizzato a permanere nel territorio nazionale in conseguenza del ricorso giurisdizionale presentato, costituendo evidente disincentivo alla richiesta di tutela giurisdizionale e dunque una possibile lesione al principio indicato nella Direttiva europea c.d. Rimpatri secondo cui deve essere garantita l'effettività del diritto a ricorrere all'autorità giudiziaria.

Al di là delle previsioni normative delle ipotesi di trattenimento degli stranieri al fine del rimpatrio, resta, comunque, il dato oggettivo della carenza di posti disponibili negli centri di trattenimento.

I CENTRI DI  
IDENTIFICAZIONE ED  
ESPULSIONE SONO  
TRASFORMATI IN  
CENTRI DI  
PERMANENZA PER I  
RIMPATRI

A tale problema si è inteso offrire risposta con il più volte citato decreto-legge n. 13 del 2017, convertito in legge n. 46 del 2017. L'articolo 19 (*"Disposizioni urgenti per assicurare l'effettività delle espulsioni ed il potenziamento dei centri di permanenza per i rimpatri"*), oltre a ridenominare "centro di permanenza per i rimpatri" (CPR) gli ex Centri di Identificazione ed Espulsione - CIE (articolo 9 decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito in legge 24 luglio 2008, n. 125, recante *"misure urgenti in materia di sicurezza pubblica"* che, a sua volta così ridenominava gli ex Centri di Permanenza Temporanea - CPT istituiti dall'articolo 12, comma 5 della legge n. 40 del 1998) ne prevede, altresì, l'ampliamento della rete in modo da assicurare la distribuzione delle strutture sull'intero territorio nazionale, privilegiando la dislocazione, sentite le autorità locali, in siti ed aree esterne ai centri urbani, più facilmente raggiungibili, nei quali siano presenti strutture di proprietà pubblica eventualmente adeguabili. Si disciplina, altresì, che i CPR siano strutture di capienza limitata tale da garantire il trattenimento nel rispetto della dignità della persona. Correlata a tale previsione, la disposizione della possibilità di accesso ivi del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e degli altri soggetti che hanno diritto di accesso nelle strutture penitenziarie.

Le intenzioni del Governo, così come rappresentate dal Ministro dell'Interno Minniti nel corso dell'audizione tenutasi il 22 febbraio 2017, sono di creare dei centri destinati agli irregolari che, pur incensurati, risultino pericolosi. I centri dovrebbero essere di piccole dimensioni e dislocati uno per regione, per una capienza complessiva di 1600 posti. Tali centri non dovrebbero avere nella sostanza nulla a che vedere con i vecchi CIE.

Alla data del 22 novembre 2017 alla funzione di CPR, nonostante la previsione legislativa, non sono stati adibiti nuovi centri ma solo riconvertiti ex CIE .

In particolare, sono attualmente agibili quelli di Brindisi, Caltanissetta, Roma e Torino, per una capienza effettiva di 374 posti e presenze pari a 376 (dati forniti dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione).

MANCANZA DI  
ACCORDI CON I PAESI  
DI ORIGINE

Ma il problema principale incidente sul funzionamento del sistema dei rimpatri è quello della mancanza di accordi con i Paesi di origine degli stranieri irregolari.

Il Ministro Minniti, nel corso della sopraricordata audizione, ha precisato che il Governo si sta muovendo, anche unilateralmente, per raggiungere accordi di rimpatrio con paesi all'origine dei flussi migratori. Molto importanti in tal senso l'accordo raggiunto dall'UE con il Niger ed il rinnovo dell'accordo risalente al 2011 con la Tunisia. Ha aggiunto il Ministro che, parallelamente, però, si è puntato sui rimpatri volontari assistiti per i quali sono stati raddoppiati i fondi.

Al di là degli accordi di riammissione, che in alcuni casi prevedono anche la possibilità di rimpatri plurimi contestuali attraverso voli *charter* – è il caso della Nigeria, dell'Egitto e della Tunisia – in occasione di migrazioni massicce come quelle attuali, un ulteriore, grave problema dei rimpatri è costituito dai costi, anche in termini di risorse umane. Sforzo solo in parte attenuato dalla politica dei rimpatri congiunti gestiti dall'Agenzia Frontex.

L'inefficienza del sistema sembra essere confermata anche dai dati forniti dal Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere: nel 2015 su 34.107 stranieri rintracciati in posizione irregolare quelli effettivamente allontanati sono stati 15.979 di cui rimpatriati 5.505; nel 2016 su 41.473 stranieri rintracciati in posizione irregolare quelli effettivamente allontanati sono stati 18.664 di cui rimpatriati 5.817; alla data del 31 ottobre 2017, su 39.052 stranieri rintracciati in posizione irregolare quelli effettivamente allontanati sono stati 17.163 di cui rimpatriati 5.278.

In valore percentuale nel 2015 gli stranieri effettivamente allontanati ed i rimpatriati sul totale di quelli rintracciati in posizione irregolare sono stati rispettivamente il 46 % ed il 16 % , nel 2016 il 45 % ed il 14 % e alla data del 31 ottobre 2017, la percentuale è scesa ancora rispettivamente al 43,9 % ed al 13,5 %.



## Il monitoraggio dei centri: alcuni *focus* di approfondimento

### *Glossario*

**CENTRI GOVERNATIVI.** Tale espressione è contenuta nell'articolo 9 del decreto legislativo n. 142 del 2015, il cui comma 1 prevede che "lo straniero è accolto nei centri governativi di prima accoglienza 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 e i criteri individuati dal Tavolo di coordinamento nazionale e dai Tavoli di coordinamento regionale ai sensi dell'articolo 16."

**CAPS.** La denominazione si riferisce ai Centri di Primo Soccorso ed Assistenza (CPSA), previsti dall'articolo 23, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999. Sono centri sorti per fornire primissimo soccorso, materiale e sanitario agli immigrati per il tempo strettamente necessario a predisporre il loro trasferimento presso altri centri del territorio nazionale. Il decreto legislativo n. 142 del 2015 richiama tale tipologia di centri all'articolo 8. I centri attualmente attivi, Lampedusa e Pozzallo, svolgono le funzioni di *hotspot*.

**CARA - centri di accoglienza per richiedenti asilo.** Sono strutture istituite ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, destinate all'accoglienza dei richiedenti asilo per il periodo necessario alla loro identificazione e/o all'esame della domanda d'asilo da parte della competente Commissione Territoriale.

Il decreto legislativo n. 142 del 2015, abrogando il citato articolo 20, ha ricompreso tale tipologia di strutture nei centri governativi di prima accoglienza di cui all'articolo 9. I centri attualmente attivi sono quelli di Bari Palese, Brindisi Restinco, Foggia Borgo Mezzanone, Isola Capo Rizzuto (KR) loc. Sant'Anna, Caltanissetta Pian del Lago, Mineo (CT), Castelnuovo di Porto (RM), Gradisca d'Isonzo (GO).

**CID - Centri di Identificazione.** Regolati dall'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004, n. 303 recante "Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato", il quale ha previsto l'istituzione di "sette centri di identificazione nelle province individuate con decreto del Ministro dell'interno, sentite la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e le regioni e le province autonome interessate, che si esprimono entro trenta giorni". Il comma 2 del citato articolo prevedeva altresì che "Qualora ne ravvisi la necessità, il Ministro dell'interno, con proprio decreto, può disporre, anche temporaneamente, l'istituzione di nuovi centri o la chiusura di quelli esistenti, nel rispetto delle procedure di cui al comma 1" e il comma 3 prevedeva che le strutture allestite ai sensi del decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563, potessero essere destinate alle finalità di cui al comma 1 mediante decreto del Ministro dell'interno.

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 303 del 2004 è stato abrogato dall'articolo 40, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 2015, n. 21. L'articolo 18, comma 1, lett. a) del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 21 del 2015 ha confermato la suddetta abrogazione.

**CAS - Centri di accoglienza straordinaria.** Corrispondono ai centri temporanei attivati

dalle Prefetture ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 142 del 2015, per dare accoglienza ai richiedenti asilo "nel caso in cui è temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture di cui agli articoli 9 e 14, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti"

**CDA - Centri di accoglienza.** Sono strutture istituite ai sensi del decreto-legge n. 451 del 1995 (*"Disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella Regione Puglia"*), convertito in legge 29 dicembre 1995 n. 563 (c.d. Legge Puglia) e relativo decreto attuativo del 2 gennaio 1996 che, per *"fronteggiare situazioni di emergenza che coinvolgono gruppi di stranieri giunti o comunque presenti sul territorio nazionale in condizione di non regolarità e privi di qualsiasi mezzo di sostentamento"* ha finanziato *"interventi straordinari a carattere assistenziale, alloggiativo ed igienico-sanitario per il tempo strettamente necessario alla loro identificazione o espulsione"*.

Con la riforma del sistema di accoglienza attuata con il più volte citato decreto legislativo n. 142 del 2015, tali centri sono ricompresi tra i centri di accoglienza di cui all'articolo 9, comma 3. I centri attualmente attivi sono Gradisca d'Isonzo, Castelnuovo di Porto, Mineo.

**REGIONAL HUBS.** La denominazione è stata utilizzata per la prima volta nell'Intesa raggiunta in Conferenza Unificata Stato- Regioni- Enti Locali in data 10 luglio 2014, con riferimento ai centri di prima accoglienza dislocati sui territori regionali (o interregionali) - da individuarsi in base ai criteri indicati dai Tavoli di coordinamento regionali - in cui i richiedenti protezione internazionale vengono collocati per il tempo necessario alla formalizzazione ed esame della domanda da parte della competente Commissione territoriale (cd. fase di prima accoglienza e qualificazione).

L'Intesa prevede altresì che gli Hub regionali assorbano tutte le attività gestite nei Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA). Fatta eccezione per i centri di Bologna (ex CIE Mattei), di Settimo Torinese (TO) e Bresso (MI), gli hub non hanno trovato larga operatività in quanto le strutture individuate sono state utilizzate in realtà come centri di accoglienza anziché di smistamento dei migranti.

**SPRAR - Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.** Strutture predisposte dagli enti locali ai sensi dell'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, e finanziate dal Fondo di cui all'articolo 1-septies del medesimo decreto. Tali strutture sono ora disciplinate dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 142 del 2015.

**CIE - Centri di Identificazione ed Espulsione.** Sono strutture istituite ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998. Il previgente testo del medesimo articolo 14 li denominava Centri di permanenza temporanea ed assistenza - CPTA e la denominazione CIE è stata introdotta dall'articolo 9 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, legge 24 luglio 2008, n. 125.

L'attuale denominazione di CIE è stata sostituita da quella di Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR), ai sensi dell'articolo 19, comma 1, del decreto-legge n. 13 del 2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 46 del 2017.

Le modalità di trattenimento ed il funzionamento all'interno dei CIE sono disciplinate

dagli articoli 21 e 22 del. decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999. I CPR al momento attivi sono quelli di Brindisi, Caltanissetta, Torino, Roma.

**Centri polifunzionali.** Con tale termine sono state indicate strutture che ospitano diverse tipologie giuridiche di immigrati, compresi i richiedenti asilo, persone che hanno già ottenuto lo *status* di rifugiato o titolari della protezione umanitaria e vulnerabili.

Sono stati attivati nel 2007 previa sottoscrizione di un accordo di programma tra il Ministero dell'interno e i comuni di Roma, Milano, Torino e Firenze e regolate da singoli accordi stipulati dalle Prefetture competenti ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 241 del 1990. In base agli accordi, il Comune gestisce il centro ricevendo dalla Prefettura un contributo economico per le spese di gestione.

Alla data odierna nessun centro polifunzionale è ancora attivo.

Complessivamente, si rileva che, indipendentemente dalla loro denominazione, tutte le strutture attualmente attive (CPSA, CDA, CARA, CAS) svolgono la medesima funzione di accoglienza, con i servizi prestazionali previsti dal contratto.

### *La filiera del sistema dell'accoglienza*

Di seguito si rappresenta, schematicamente, il flusso delle attività in cui è coinvolto il migrante presente irregolarmente sul territorio nazionale, ferma restando la descrizione normativa analiticamente esposta nei primi due capitoli.

INGRESSO ILLEGALE -  
RINTRACCIO PRESSO  
CONFINI MARITTIMI O  
TERRESTRI -  
IDENTIFICAZIONE

All'ingresso illegale nel territorio nazionale o al rintraccio presso i confini marittimi e terrestri del nostro Paese segue l'attività di censimento e di identificazione dei migranti ad opera del personale della Polizia di Stato. Attività, a cui vengono parallelamente affiancati i controlli di natura sanitaria.

GESTIONE DEL PRIMO  
TRASFERIMENTO  
DALLA PREFETTURA  
DI SBARCO O DI  
INGRESSO A QUELLE  
DI DESTINAZIONE

Successivamente alla identificazione, vi è la pianificazione della distribuzione dei migranti, prima a livello regionale e delle Prefetture capoluogo di regione e poi con riguardo alle singole province (c.d. "prima accoglienza"). Avvenuta l'effettiva allocazione dei migranti nei centri di accoglienza, si procederà alla ricezione della eventuale richiesta di protezione internazionale, a cui può conseguire la successiva trattazione da parte dell'Unità Dublino per i casi di competenza estera o di *relocation*.

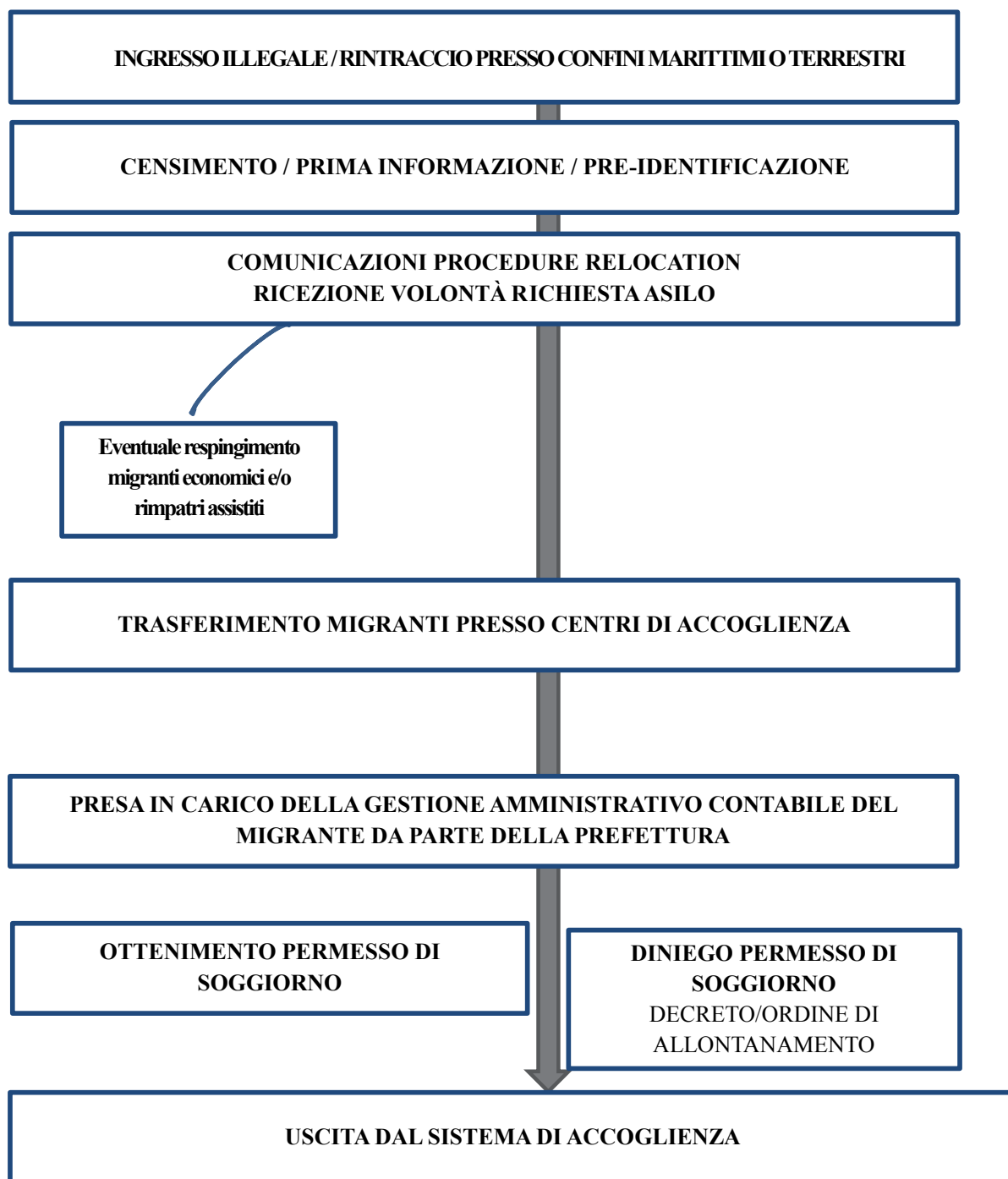
PRESA IN CARICO  
DELLA GESTIONE DEL  
MIGRANTE DA PARTE  
DELLA PREFETTURA

Il controllo ed il monitoraggio delle strutture ove sono ospitati i migranti è svolto da parte delle singole Prefetture durante la fase di gestione dell'accoglienza.

USCITA DAL SISTEMA  
DI ACCOGLIENZA

All'esito dell'*iter* amministrativo e, quindi, al contestuale ottenimento o diniego del titolo di soggiorno, corrisponde l'attivazione del processo di uscita dall'accoglienza (irreperibilità, espulsione, ottenimento dello *status* di rifugiato).





### *Dati generali sull'accoglienza*

Come noto la scelta governativa di non affidarsi, come accaduto nel passato, ad una gestione *extra ordinem* della crisi migratoria, trae origine dagli stessi accordi stabiliti nel corso della Conferenza Unificata del 2014 che ha posto le basi per la costruzione di un'infrastruttura stabile e ordinaria di accoglienza, regolata da un impianto normativo più delineato in controtendenza rispetto a passate scelte di politiche emergenziali.

DISTANZA TRA IL  
MODELLO TEORICO  
STABILITO DAL  
DECRETO N. 142 DEL  
2015 E LA REALTÀ  
DEL SISTEMA DI  
ACCOGLIENZA

Ancora oggi, tuttavia, come più volte ribadito in vari ambiti dalla stessa Commissione, emerge una non allineata corrispondenza tra il modello teorico stabilito dal decreto legislativo n. 142 del 2015 e la realtà dell'attuale sistema di accoglienza.

Anche il ricorso alla c.d. fase transitoria, che solitamente accompagna l'applicazione "a regime" di un nuovo dettato normativo, non appare più sostenibile considerato il tempo trascorso dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 142 del 2015. In particolare, il continuo ricorso all'accoglienza dei migranti in centri straordinari non è più tollerabile e richiede oggi l'adozione di impellenti correttivi nel sistema di accoglienza.

MASSICCIO E  
PATOLOGICO RICORSO  
ALLE STRUTTURE  
TEMPORANEE (CAS)

L'analisi comparata dei dati forniti dal Dipartimento delle libertà civili e l'immigrazione sulle presenze dei migranti nel sistema di accoglienza rende un'impetosa fotografia dello stato attuale del sistema di accoglienza, in particolare confermando il dato del massiccio e patologico ricorso alle strutture temporanee (CAS).

Le due tabelle che seguono riepilogano infatti detti dati, aggiornati rispettivamente all'1 dicembre 2016 e 2017.

Per l'analisi dei flussi migratori e degli incrementi rilevati nell'ultimo quadriennio, si rimanda alle osservazioni già svolte<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Vedi pag. 56.

DISTRIBUZIONE  
REGIONALE DEI  
MIGRANTI NEL 2017

Qui appare interessante soffermarsi sull'analisi della distribuzione regionale dei migranti nell'anno in corso. Dai dati in esame emerge che le regioni che, nel 2017, hanno fatto registrare il maggior numero di presenze sono: la Lombardia (26.744 migranti ospitati pari al 14,31% del totale sul territorio nazionale), la Campania (16.857 pari al 9,02%), il Lazio (16.575 pari al 8,87%). Seguono, poi, con percentuali variabili tra il 7 ed il 7,5%, l'Emilia Romagna, la Sicilia, il Piemonte ed il Veneto. Quindi, a stretta distanza, la Toscana e la Puglia, mentre le altre regioni seguono con numeri di presenze decisamente inferiori.

Le regioni che, nel 2017, hanno fatto registrare i maggiori incrementi di presenze sono la Val d'Aosta (+19,37%), la Campania (+19,20%) e la Lombardia (+16,45%). Per contro, le regioni che hanno fatto rilevare un decremento delle presenze di migranti nell'anno in corso - rispetto al 2016 - sono la Sicilia (-6,02%), la Sardegna (-6,29%) e il Molise (-7,80%).

TIPOLOGIE DI  
STRUTTURE PRESENTI  
IN CIASCUNA  
REGIONE

Di estremo rilievo sono anche i dati relativi alle tipologie di strutture presenti in ciascuna regione che depongono per un panorama assai disomogeneo nella distribuzione delle strutture di primissima, prima e seconda accoglienza nonché di quelle temporanee sul territorio nazionale.

PRIMISSIMA E PRIMA  
ACCOGLIENZA

Il maggior numero di migranti accolti in strutture di primissima e prima accoglienza si trovano in Sicilia dove d'altronde sono stati aperti tre dei quattro hotspot attivi (3.741 migranti pari al 33,9% delle presenze negli hotspot e nei centri di prima accoglienza), in Puglia (2.534 pari al 22,9%) ed in Veneto (1.749 pari al 15,8%). Oltre il 70% dei migranti in primissima e prima accoglienza è, dunque, ospitato in sole tre regioni italiane.

## SPRAR

Il maggior numero di presenze negli SPRAR si registra ugualmente in Sicilia (4.090, pari al 16,64% del totale nazionale), nel Lazio (3.295, pari al 13,41%), in Calabria (2.619, pari al 10,66%), in Puglia (2.559, pari al 10,41%).

Decisamente inferiori numericamente i progetti SPRAR attivati nelle altre regioni del Centro/Nord.

#### CAS

Per quanto riguarda, invece, i CAS, il maggior numero di presenze di migranti ospitati nelle strutture temporanee si rileva in Lombardia (25.128 pari al 16,61% del totale nazionale delle presenze nei CAS ed al 93,9% del totale regionale di presenze di migranti), in Campania (15.057 pari al 9,95% del totale nazionale ed all'89,3% del totale regionale di presenze di migranti), in Piemonte (12.453 pari all'8,23% ed al 90,21%), nel Lazio (12.382 pari all'8,1% ed al 74,7%), in Emilia Romagna (12.193 pari all'8,06% ed al 87,1%).

Da tali dati, si deduce che le regioni che ospitano il maggior numero di migranti li allocano, tuttavia, in misura del tutto prevalente in centri straordinari di accoglienza, ciò, d'altronde, del tutto in linea con quella che è la tendenza a livello nazionale, come qui di seguito evidenziato.

#### RICHIEDENTI PROTEZIONE INTERNAZIONALE ACCOLTI IN CENTRI STRAORDINARI

Per quel che concerne, infatti, il numero totale dei richiedenti protezione internazionale accolti in centri straordinari, risulta essere pari a 137.214 all'1 dicembre 2016 (quasi il 78% del totale, che è di 176.257) e pari a 151.239 all'1 dicembre 2017 (circa l'81% del totale, che è 186.833).

È possibile, inoltre, rilevare dal 2016 al 2017 una variazione percentuale in aumento del numero delle presenze di migranti presso i CAS pari al 10,22%.

Né può ritenersi, come evidenziato nella terza tabella, che la predetta variazione percentuale sia in linea con il *trend* in crescita delle presenze di migranti nelle strutture di accoglienza nazionali. Il numero complessivo degli ospiti è, infatti, aumentato nel 2017 rispetto all'anno precedente in misura percentualmente assai inferiore: 6%. Praticamente nella stessa misura – 6,11% – sono aumentati i migranti ospitati nelle strutture di seconda accoglienza – SPRAR. Del tutto insufficiente si è rivelata, invece, la disponibilità di posti nelle strutture governative di prima accoglienza che, addirittura, hanno visto diminuire la loro ricettività (-27,92%).

PRESENZE MIGRANTI NELLE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA (AGG. 1/12/2016)						
Regione	Presenze nelle strutture temporanee	Immigrati presenti negli Hotspot	Presenze centri 1° accoglienza	Posti SPRAR occupati (al 18 novembre 2016)	Presenze totali	% Presenze totali nel sistema di accoglienza
Lombardia	21.448			1.518	22.966	13%
Lazio	9.942		925	4.202	15.069	9%
Veneto	10.593		3.039	519	14.151	8%
Piemonte	13.010			1.237	14.247	8%
Campania	12.831			1.311	14.142	8%
Sicilia	4.929	866	4.686	4.259	14.740	8%
Toscana	11.474			857	12.331	7%
Emilia-Romagna	10.760		424	1.187	12.371	7%
Puglia	6.005	217	3.350	2.223	11.795	7%
Calabria	3.667		1.189	2.365	7.221	4%
Liguria	5.172			478	5.650	3%
Sardegna	5.326			193	5.519	3%
Friuli-Venezia Giulia	3.285		1.189	355	4.829	3%
Marche	4.115			711	4.826	3%
Abruzzo	3.655			257	3.912	2%
Molise	2.926			498	3.424	2%
Umbria	2.779			400	3.179	2%
Basilicata	2.207			439	2.646	2%
Provincia Autonoma di Bolzano	1.494				1.494	1%
Provincia Autonoma di Trento	1.312			149	1.461	1%
Valle d'Aosta	284				284	0,2%
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>137.214</b>	<b>1.083</b>	<b>14.802</b>	<b>23.158</b>	<b>176.257</b>	<b>100%</b>
	<b>77,85%</b>	<b>0,61%</b>	<b>8,40%</b>	<b>13,14%</b>	<b>100%</b>	

(aggiornamento 1/12/2016)  
Fonte DLCl

PRESENZE MIGRANTI NELLE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA (AGG. 1/12/2017)						
Regione	Presenze nelle strutture temporanee	Immigrati presenti negli Hotspot	Presenze centri 1° accoglienza	Posti SPRAR occupati	Presenze totali	% Presenze totali nel sistema di accoglienza
Lombardia	25.128			1.616	26.744	14,31%
Campania	15.057			1.800	16.857	9,02%
Lazio	12.382		898	3.295	16.575	8,87%
Emilia-Romagna	12.193		430	1.367	13.990	7,49%
Sicilia	6.022	296	3.445	4.090	13.853	7,41%
Piemonte	12.453			1.351	13.804	7,39%
Veneto	11.210		1.749	652	13.611	7,29%
Toscana	11.607			1.146	12.753	6,83%
Puglia	7.483	56	2.478	2.559	12.576	6,73%
Calabria	4.179		807	2.619	7.605	4,07%
Liguria	5.629			578	6.207	3,32%
Sardegna	4.942			230	5.172	2,77%
Marche	4.317			780	5.097	2,73%
Friuli-Venezia Giulia	3.879		862	322	5.063	2,71%
Abruzzo	3.950			460	4.410	2,36%
Trentino-Alto Adige	3.271			149	3.420	1,83%
Molise	2.538			619	3.157	1,69%
Umbria	2.666			415	3.081	1,65%
Basilicata	2.005			514	2.519	1,35%
Valle d'Aosta	328			11	339	0,18%
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>151.239</b>	<b>352</b>	<b>10.669</b>	<b>24.573</b>	<b>186.833</b>	<b>100%</b>
	<b>80,95%</b>	<b>0,19%</b>	<b>5,71%</b>	<b>13,15%</b>	<b>100%</b>	

Aggiornamento dati al: 01.12.2017  
Fonte DLCl

È evidente che, a fronte di un modesto incremento della capienza delle strutture di seconda accoglienza (SPRAR) e di una contrazione dei posti nelle strutture di prima accoglienza, sia stato necessario ricorrere maggiormente a strutture temporanee attivate in via straordinaria, al punto che il numero dei migranti ospitati in queste ultime è cresciuto più che proporzionalmente (10,22%) rispetto all'incremento complessivo delle presenze (6%).

**COMPARAZIONE MIGRANTI NELLE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA**  
periodo 01/12/2016-01/12/2017

		CAS	HOTSPOT	PRIMA ACCOGLIENZA	SPRAR	TOTALE
01/12/2016	Totale nazionale	137.214	1.083	14.802	23.158	176.257
01/12/2017	Totali nazionale	151.239	352	10.669	24.573	186.833
	differenza	14.025	-731	-4.133	1.415	10.576
	percentuale	10,22%	-67,50%	-27,92%	6,11%	6,00%

Il dato sembra confermare che l'aumento della pressione migratoria, in particolare dato dal numero degli sbarchi e dai tempi di permanenza nel sistema dell'accoglienza, genera una crisi del sistema che si riflette in una risposta incentrata quasi esclusivamente sui centri governativi gestiti del Ministero dell'Interno.

SCARSA PROPENSIONE  
DEGLI ENTI LOCALI AL  
MODELLO SPRAR

L'eccessivo ricorso all'attivazione di strutture temporanee, concepite nel disegno legislativo come strumento straordinario di gestione dell'accoglienza ed, invece, divenute nella realtà componente ordinaria e preponderante del dispositivo di accoglienza nazionale, è inevitabile conseguenza, oltre che di una complessiva insufficienza di posti nelle strutture tanto di prima che di seconda accoglienza, di una scarsa propensione degli enti locali al modello SPRAR di accoglienza diffusa e di qualità.

Il sistema di protezione per i richiedenti asilo, i rifugiati ed i minori stranieri non accompagnati (SPRAR), così ridenominato da ultimo con la legge 7 aprile 2017, n. 47, di cui si è già detto *supra*, rappresenta il sistema nazionale di

seconda accoglienza ed è composto da una rete strutturale di enti locali che, accedendo ai finanziamenti erogati da apposito fondo gestito dal Ministero dell'Interno (FNPSA), realizzano progetti di accoglienza/integrazione destinati alle predette categorie di soggetti in cooperazione con realtà del terzo settore operanti sul territorio. Il sistema presuppone l'adesione volontaria degli enti locali.

NON SONO STATI  
ATTIVATI 6.302  
POSTI, NONOSTANTE I  
FINANZIAMENTI  
STANZIATI

I dati forniti dal Servizio centrale dello SPRAR, come riportati nella tabella che segue, evidenziano come, a fronte di ben 31.270 posti finanziati, gli enti locali aderenti siano stati 661 con 775 progetti presentati per un totale di 24.972 posti. Non sono stati, quindi, attivati, nonostante i finanziamenti stanziati, ben 6.302 posti!

**PRESENZE NELLO SPRAR (30/11/2017)**

N. ENTI LOCALI	N. PROGETTI	TOTALE POSTI SPRAR	TOTALE POSTI OCCUPATI	POSTI VUOTI
661	775	31.270	24.972	6.302

Fonte: Servizio Centrale dello Sprar

La ristretta adesione ai progetti SPRAR da parte degli Enti locali, pur a fronte di interventi normativi ed amministrativi - di cui si dirà di seguito - volti ad incentivare e sostenere i comuni in tal senso, evidentemente compensata da un inevitabile ricorso ai centri di accoglienza straordinari, sembra rendere imprescindibile la necessità di un complessivo ripensamento del modello teorico di accoglienza tracciato dal decreto legislativo n. 142 del 2015 che vede il suo fulcro proprio nel sistema SPRAR.

***La tipologia delle strutture di accoglienza***

Il *focus* sulla tipologia di strutture di accoglienza è volto a individuare dati, a livello nazionale, in grado di rilevare la quantità e le tipologie delle strutture che ospitano i richiedenti asilo e, contestualmente, verificare le più recenti tendenze dell'“accoglienza diffusa”.

In tal senso, la Commissione ha posto in essere una propria attività di monitoraggio volta a raccogliere, in modo coordinato e puntuale, elementi informativi ritenuti necessari a fotografare - in un determinato periodo temporale - la situazione dei centri di accoglienza a livello provinciale, regionale e nazionale e poter disporre, quindi, di ulteriori dati utili per le proprie analisi.

Sono pertanto stati richiesti, tramite il coinvolgimento a tappeto di tutte le Prefetture, dati su:

- gli enti gestori appaltatori;
- le strutture coinvolte nell'accoglienza degli stranieri richiedenti asilo;
- la tipologia dei centri di accoglienza e il relativo utilizzo;
- le procedure amministrative di affidamento;
- i dati relativi agli esborsi finanziari.

La necessità di disporre di più circostanziate indicazioni sulla dislocazione e sui soggetti affidatari delle strutture di accoglienza è stata valutata anche per:

- esercitare al meglio i poteri di inchiesta, anche in relazione alla possibilità di svolgimento di autonome attività ispettive anche "a sorpresa", tutelando pertanto l'alveo di riservatezza sottesa;
- disporre di uno strumento di natura statistico-informativa atto a realizzare un processo di analisi interno, basato su un approccio più integrato dei dati, idoneo ad abbracciare anche aspetti di natura amministrativa, come ad esempio:
  - ✓ la tipologia delle procedure di affidamento utilizzate;
  - ✓ la varietà degli enti gestori e le possibili ipotesi di rischio di concentrazione d'impresa;
  - ✓ la misura della distribuzione dei migranti sul territorio nazionale;
  - ✓ il numero dei comuni coinvolti nell'accoglienza;
  - ✓ la misura delle risorse finanziarie impiegate.

Riguardo agli esiti dell'attività di monitoraggio, è doveroso rappresentare - ai fini di una maggiore



comprensione dell'analisi dei dati - che le Prefetture hanno potuto fornire con maggiore facilità i dati sui centri direttamente rimessi alla loro gestione (CAS), mentre solo alcune di esse hanno raccolto anche dati su altre tipologie di centri (SPRAR, CAS minori).

Per quanto ora rileva, la successiva fase di rielaborazione dei dati raccolti ha consentito di focalizzare l'analisi sull'“accoglienza diffusa”.

In tal senso, è stato realizzato un *software* applicativo denominato “Gestione Migranti”, nel quale è inserito un apposito campo denominato “tipologie strutture” che reca voci appositamente individuate allo scopo di poter circoscrivere le diverse tipologie di strutture di accoglienza e la loro incidenza nell'ambito del panorama logistico dell'accoglienza.

La voci più analitiche sono state infatti raggruppate nelle seguenti 8 tipologie:

TIPOLOGIE DI STRUTTURE	
“accoglienza diffusa”	<ul style="list-style-type: none"><li>- appartamento</li><li>- casa</li><li>- casa colonica</li><li>- casale</li><li>- casolare</li><li>- fabbricato</li></ul>
alberghiere	<ul style="list-style-type: none"><li>- affittacamere</li><li>- agriturismo</li><li>- b&amp;b/ostello</li><li>- hotel</li><li>- albergo</li><li>- residence</li></ul>
religiose	<ul style="list-style-type: none"><li>- canonica</li><li>- convento</li><li>- parrocchia</li><li>- struttura ecclesiastica</li></ul>
scolastiche	<ul style="list-style-type: none"><li>- edificio scolastico</li><li>- istituto</li></ul>

temporanee	- moduli abitativi - tensostruttura
militari	- caserma
familiari	- casa famiglia
altro	- altro

Sulla base dei dati raccolti, aggiornati alla data del 31 agosto 2017, risultavano essere presenti sul territorio 173.783 migranti, ospitati presso 9.358 strutture, come di seguito rappresentato:

DISTRIBUZIONE DEI MIGRANTI PER TIPOLOGIA DI STRUTTURA							
TIPOLOGIA STRUTTURA	STRUTTURE			MIGRANTI			
	TIPOLOGIA	PERCENTUALE	MEDIA MIGRANTI PER STRUTTURA	PRESENZE MIGRANTI	PERCENTUALE	PRESENZE NEI SOLI CAS	%
APPARTAMENTO; CASA; FABBRICATO; CASA COLONICA; CASALE; CASOLARE;	7.073	75,58%	11	81.338	46,80%	79.404	50,19%
HOTEL - ALBERGO; AGRITURISMO; B&B/OSTELLO; AFFITTACAMERE; RESIDENCE;	819	8,75%	49	40.239	23,15%	36.643	23,16%
STRUTTURA ECCLESIASTICA; CANONICA; CONVENTO; PARROCCHIA;	280	2,99%	22	6.294	3,62%	6.050	3,82%
EDIFICIO SCOLASTICO; ISTITUTO;	128	1,37%	41	5.190	2,99%	5.102	3,22%
MODULI ABITATIVI; TENSOSTRUTTURA;	35	0,37%	162	5.655	3,25%	3.335	2,11%
ALTRO;	959	10,25%	31	30.015	17,27%	24.481	15,47%
CASA FAMIGLIA;	41	0,44%	10	406	0,23%	406	0,26%
CASERMA;	23	0,25%	202	4.646	2,67%	2.786	1,76%
<b>TOTALE</b>	<b>9.358</b>	<b>100%</b>		<b>173.783</b>	<b>100,00%</b>	<b>158.207</b>	<b>100,00%</b>

Dei 173.783 migranti ripartiti nelle suddette strutture, 158.207 sono ospitati presso i CAS, per una percentuale pari al 91,04 del totale, come evidenziato nella tabella sottostante:

	CAS	SPRAR	CAS MINORI	CPA	HOTSPOT	CPR (Ex CIE)	CPA MINORI (DM 1/9/16)	CENTRI MINORI FAMI	ALTRO	TOTALE
<b>STRUTTURE</b>	9.073	137	77	10	4	4	-	4	49	<b>9.358</b>
<b>PRESENZE MIGRANTI</b>	158.207	1.073	1.451	6.792	447	545	-	50	5.218	<b>173.783</b>
<b>PERCENTUALE</b>	<b>91,04%</b>	<b>0,62%</b>	<b>0,83%</b>	<b>3,91%</b>	<b>0,26%</b>	<b>0,31%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,03%</b>	<b>3,00%</b>	<b>100%</b>

Dall'analisi della prima tabella sopra riportata emerge che il 75% delle strutture rientrano nelle categorie della "accoglienza diffusa", per cui si tratta in linea di massima di strutture destinate ad un numero non elevatissimo di ospiti.

NELLE ABITAZIONI  
SONO ACCOLTI CIRCA  
LA METÀ DEI  
MIGRANTI

In tale categoria (appartamento, casa, casa colonica, casale, casolare e fabbricato), sono accolti 81.338 migranti, pari al 46,80% del totale di quelli presenti in accoglienza.

UN ULTERIORE  
QUARTO DEI  
MIGRANTI È OSPITATO  
PRESSO STRUTTURE  
PARA ALBERGHIERE

Una quota delle strutture di accoglienza, pari all'8,75%, è inoltre affidata all'“area alberghiera”, o para alberghiera, che ospita il 23,15% dei richiedenti asilo, pari a 40.239 migranti.

Va, peraltro, rilevato che anche le altre strutture, ad eccezione di quelle di natura temporanea o militare, hanno una media migranti inferiore alle 50 unità (vedasi colonna 4).

LE STRUTTURE CON IL  
MAGGIOR NUMERO DI  
OSPITI SONO LE EX  
CASERME

Nelle “caserme”, infatti, si riscontra la più alta media di migranti per singola struttura, pari a circa 202 unità. Seguono, infine, i moduli abitativi e le tensostrutture, che ospitano mediamente 162 migranti.

Complessivamente, le due categorie giungono al 6% dei migranti accolti.

Si tratta di un dato in linea con quanto preventivabile e riscontrato dalla Commissione nel corso dei suoi sopralluoghi.

In conclusione, pur non ignorandosi che esistono ancora grandi centri di accoglienza che proprio a causa del loro sovradimensionamento non riescono ad offrire dignitose condizioni di accoglienza né tantomeno adeguati servizi alla persona volti all'integrazione del migrante verso il cui superamento si dovrà necessariamente andare, all'esito del monitoraggio è comunque emerso, che, avuto riguardo ai valori medi di ricettività delle strutture, una percentuale di migranti prossima al 60% delle complessive presenze è ospitata in strutture dalle dimensioni adeguate.

FOCUS SULLA  
TITOLARITÀ DELLE  
STRUTTURE

Accanto a questi dati, sembra interessante aggiungerne altri ottenuti attraverso una diversa estrazione dei dati raccolti, relativa alla titolarità delle strutture, ossia sull'assetto proprietario delle strutture destinate all'accoglienza dei migranti.

In tal senso, è stato richiesto alle Prefetture di riempire una serie di voci, volte ad esplicitare se le stesse fossero:

- beni demaniali;
- in comodato d'uso gratuito;

- di proprietà dell'Ente gestore;
- in regime di affitto o in locazione.

L'elaborazione dei dati ottenuti ha permesso di realizzare la tabella sottostante, che suddivide le 9.358 strutture di accoglienza, già oggetto delle precedenti tabelle, in base al titolo di possesso.

L'analisi del dato è stata ritenuta rilevante poiché di regola, così come insistentemente denunciato dal Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, dott. Raffaele Cantone, anche in sede di audizione avanti alla Commissione, l'accentrarsi in capo al medesimo soggetto della titolarità della gestione del centro e della proprietà della struttura, ostacola l'opportuno *turn over* nell'affidamento del servizio di accoglienza e favorisce il consolidarsi di posizioni di monopolio o, comunque, di condizioni tali da ostacolare la libera concorrenza.

DISTRIBUZIONE DELLE STRUTTURE IN BASE ALLA TIPOLOGIA DI UTILIZZO								
TIPOLOGIE STRUTTURE		AFFITTO	ALTRO	BENE DEMANIALE	COMODATO	LOCAZIONE	PROPRIETA'	TOTALE
APPARTAMENTO; CASA; CASA COLONICA; CASALE; CASOLARE; FABBRICATO;	nr.	2860	741	13	248	2951	260	<b>7073</b>
	%	40,44%	10,48%	0,18%	3,51%	41,72%	3,68%	100%
AFFITTACAMERE; AGRITURISMO; B&B/OSTELLO; HOTEL - ALBERGO; RESIDENCE;	nr.	262	104	2	20	301	130	<b>819</b>
	%	31,99%	12,70%	0,24%	2,44%	36,75%	15,87%	100%
CANONICA; CONVENTO; PARROCCHIA; STRUTTURA ECCLESIASTICA;	nr.	37	69	0	84	34	56	<b>280</b>
	%	13,21%	24,64%	0,00%	30,00%	12,14%	20,00%	100%
EDIFICIO SCOLASTICO; ISTITUTO;	nr.	25	24	1	23	30	25	<b>128</b>
	%	19,53%	18,75%	0,78%	17,97%	23,44%	19,53%	100%
MODULI ABITATIVI; TENSOSTRUTTURA;	nr.	6	12	4	5	2	6	<b>35</b>
	%	17,14%	34,29%	11,43%	14,29%	5,71%	17,14%	100%
ALTRO;	nr.	200	534	11	50	105	59	<b>959</b>
	%	20,86%	55,68%	1,15%	5,21%	10,95%	6,15%	100%
CASA FAMIGLIA;	nr.	10	4	1	10	11	5	<b>41</b>
	%	24,39%	9,76%	2,44%	24,39%	26,83%	12,20%	100%
CASERMA;	nr.	1	4	15	2	0	1	<b>23</b>
	%	4,35%	17,39%	65,22%	8,70%	0,00%	4,35%	100%
<b>TOTALI</b>		<b>3401</b>	<b>1492</b>	<b>47</b>	<b>442</b>	<b>3434</b>	<b>542</b>	<b>9358</b>
		<b>36,3%</b>	<b>15,9%</b>	<b>0,5%</b>	<b>4,7%</b>	<b>36,7%</b>	<b>5,8%</b>	<b>100%</b>

IL 72,6% DELLE  
STRUTTURE SONO  
AFFITTATE

Dall'analisi emerge pertanto che:

- 6.835 strutture (3.401 della terza colonna e 3.434 della settima colonna) sono utilizzate dagli Enti gestori in base a contratti di locazione o affitto, per un insieme complessivo pari al 73% del totale;
- 542 strutture risultano essere di proprietà degli enti gestori affidatari dei servizi, per una quota pari al 5,8%;
- un ridottissimo numero è rappresentato dai beni demaniali

o in comodato d'uso gratuito.

In conclusione, la Commissione ritiene che i dati così raccolti siano piuttosto confortanti nel ritenere il rischio del verificarsi di situazioni di ostacolo ad una libera e sana concorrenza, allo stato, piuttosto limitato.

Riassumendo i dati fin qui esposti, si può constatare che la gran parte dell'accoglienza grava sui centri governativi, che spesso sono di dimensioni piccolo-medie e altrettanto spesso sono condotti in regime di locazione.

Si tratta di un dato che fa riflettere sulla necessità di affiancare all'accoglienza di livello primario, principalmente vitto, alloggio e servizi medici di base, delle reali opportunità di integrazione ed inclusione.

Se si riuscisse in tale intento, si condurrebbe il circuito dell'accoglienza fuori da logiche meramente assistenziali.

L'inserimento socio-lavorativo costituisce il punto di svolta per far incontrare l'esigenza di manodopera anche straniera del Paese, in qualche modo inevitabile se si considerano i dati sull'invecchiamento medio della popolazione residente e sul generale calo della natalità, e le aspettative dei migranti, fuggiti dai Paesi di origine e bisognosi di procurarsi un reddito nel Paese di destinazione.

### ***Risultati dell'attività di monitoraggio con riguardo al rapporto migranti su popolazione***

Un ulteriore *focus* di approfondimento effettuato dalla Commissione riguarda il rapporto numerico che esiste tra migranti e popolazione.

I risultati di tale approfondimento, su base regionale, sono riportati nella tabella che segue:

SITUAZIONE REGIONALE ACCOGLIENZA RAPPORTO MIGRANTI SU POPOLAZIONE										
REGIONE	TOTALE COMUNI DELLA REGIONE	TOTALE ABITANTI DI TUTTA LA REGIONE	N. COMUNI COINVOLTI NELL'ACCOGLIENZA	% DEI COMUNI COINVOLTI SUL TOTALE DELLA REGIONE	N. ABITANTI DEI COMUNI COINVOLTI NELL'ACCOGLIENZA	PRESENZE MIGRANTI	RAPPORTO % MIGRANTI/ABITANTI DEI COMUNI COINVOLTI	RAPPORTO % MIGRANTI/ABITANTI DEI COMUNI DI TUTTA LA REGIONE	TOTALE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA	TOTALE ENTI GESTORI AFFIDATARI
Abruzzo	305	1.307.309	65	21,31%	774.467	4.212	5,439	3,222	120	53
Basilicata	131	578.036	38	29,01%	301.722	2.137	7,083	3,697	124	24
Calabria	409	1.959.050	69	16,87%	847.957	5.755	6,787	2,938	152	81
Campania	550	5.766.810	175	31,82%	3.522.627	15.804	4,486	2,741	393	155
Emilia-Romagna	333	4.342.135	262	78,68%	4.081.104	13.646	3,344	3,143	1197	170
Friuli-Venezia Giulia	216	1.218.985	91	42,13%	847.668	7.134	8,416	5,852	358	38
Lazio	378	5.502.886	129	34,13%	4.395.784	13.847	3,150	2,516	690	91
Liguria	235	1.570.694	107	45,53%	1.396.323	5.447	3,901	3,468	468	83
Lombardia	1.523	9.704.151	635	41,69%	6.891.989	24.643	3,576	2,539	1507	279
Marche	229	1.541.319	98	42,79%	1.172.656	4.650	3,965	3,017	422	42
Molise	136	313.660	41	30,15%	184.373	2.793	15,149	8,905	78	31
Piemonte	1.202	4.364.460	370	30,78%	3.242.903	14.051	4,333	3,219	1031	236
Puglia	258	4.052.566	86	33,33%	2.391.643	11.023	4,609	2,720	273	70
Sardegna	377	1.639.362	63	16,71%	836.590	5.929	7,087	3,617	149	87
Sicilia	390	5.002.904	74	18,97%	2.264.568	10.219	4,513	2,043	129	83
Toscana	276	3.672.202	228	82,61%	3.490.644	11.611	3,326	3,162	830	195
Trentino-Alto Adige	292	1.028.931	80	27,40%	644.815	3.228	5,006	3,137	199	4
Umbria	92	884.268	49	53,26%	783.295	2.958	3,776	3,345	306	14
Valle d'Aosta	74	126.806	12	16,22%	62.276	329	5,283	2,595	24	6
Veneto	575	4.857.210	287	49,91%	3.591.623	14.367	4,000	2,958	908	170
<b>TOTALE</b>	<b>7.981</b>	<b>59.433.744</b>	<b>2.959</b>	<b>37,08%</b>	<b>41.725.027</b>	<b>173.783</b>	<b>4,165</b>	<b>2,924</b>	<b>9.358</b>	<b>1.912</b>

#### COMUNICINVOLTI NELL'ACCOGLIENZA

Un primo dato rilevante – evidenziato nella quinta colonna - riguarda la percentuale di comuni, all'interno di ciascuna regione, coinvolti nell'accoglienza. Si può notare che, mediamente, meno del 50% dei comuni di ciascuna regione ospitano migranti.

Fanno eccezione la Toscana, dove ben l'82,61% dei comuni (228 in numero assoluto) sono coinvolti nell'accoglienza di migranti, l'Emilia Romagna con il 78,68% (262 comuni) e l'Umbria con il 53,26% (49 comuni).

Per contro, una presenza di migranti particolarmente concentrata in pochi comuni si registra, a livello regionale, in Valle d'Aosta (16,22% per 12 comuni) dove, tuttavia, il numero complessivo di migranti ospitati è particolarmente basso (329), in Sardegna (16,71% per 63 comuni), in Calabria

(16,87% per 69 comuni) e in Sicilia (18,97% per 74 comuni).

Si rileva, altresì, che nelle regioni con più alto numero di presenze, i migranti sono concentrati in un numero di comuni nettamente inferiore alla metà di quelli della regione: in Lombardia - dove il numero complessivo dei migranti presenti, pari a 24.643, l'accoglienza è effettuata da 635 comuni, pari al 41,69% ; in Campania, 15.804 migranti sono ospitati in 175 comuni, per una quota pari al 31,82%; nel Lazio, 13.847 migranti sono concentrati in 129 comuni, per una quota pari al 34,13%.

RAPPORTO  
MIGRANTI/ABITANTI

Di estremo interesse sono anche i dati relativi al rapporto migranti/popolazione<sup>39</sup>.

Nella nona colonna sono riportati i dati relativi al rapporto tra migranti presenti in ciascuna regione e popolazione regionale.

In linea di massima, i valori - salvo le eccezioni di cui si dirà qui di seguito - si attestano attorno al 3‰, con lievi scostamenti. Solo il Molise ed il Friuli-Venezia Giulia se ne discostano più sensibilmente, attestandosi rispettivamente circa al 9 e al 6‰.

Tali valori sono ovviamente destinati ad aumentare nettamente se il numero dei migranti, presenti nella regione, viene rapportato con quello della popolazione dei soli comuni effettivamente coinvolti nell'accoglienza (colonna n. 8). Spiccano, in particolare, il rapporto migranti/popolazione dei comuni coinvolti nell'accoglienza del Molise (15,149 ‰), del Friuli-Venezia Giulia (8,416‰), della Sardegna (7,087‰), della Basilicata (7,083‰) e della Calabria (6,787‰).

I risultati appena esposti non sembrano in linea con l'obiettivo di ripartizione equilibrata dei migranti sul territorio, recepito nel Piano nazionale di ripartizione dei richiedenti asilo e rifugiati, concordato tra Ministero dell'Interno ed ANCI nel dicembre 2016, in base al quale, in linea tendenziale, il rapporto tra popolazione residente nei

---

<sup>39</sup> I dati sulla popolazione sono tratti dal censimento del 2011.

comuni e migranti dovrebbe aggirarsi intorno a 2,5/3 ogni mille abitanti.

RAPPORTO ENTI  
GESTORI/STRUTTURE  
DI ACCOGLIENZA

Nelle colonne 10 e 11 della tabella viene indicato - per ciascuna regione - il numero totale delle strutture di accoglienza presenti e quello degli enti gestori.

Si può facilmente notare che il numero dei soggetti affidatari risulta sempre inferiore a quello delle strutture, in quanto evidentemente, di regola, a ciascun ente gestore fanno capo più strutture di accoglienza.

Il rapporto enti gestori/strutture di accoglienza risulta particolarmente basso in Trentino Alto-Adige, dove mediamente ad un gestore corrispondono 49 strutture, in Umbria dove il rapporto è di 1 a 21, nelle Marche e nel Friuli Venezia Giulia dove mediamente ad ogni ente gestore fanno capo circa dieci centri.

È appena il caso di precisare che, al fine di accertare se tali rapporti rivelino situazioni di monopolio o di oligopolio, occorrerebbe un ulteriore approfondimento, identificando i soggetti affidatari della gestione di più centri, anche a livello nazionale. Una estrazione di dati in tal senso, grazie al software a disposizione della Commissione, non è però allo stato agevole, atteso che il censimento dei codici fiscali degli enti gestori (l'unico elemento che avrebbe dato certezza sull'identità dei soggetti in questione) reca — come preventivabile — molti errori di compilazione, pregiudicando un riepilogo affidabile.



### ***Risultati dell'attività di monitoraggio con riferimento alle procedure di affidamento***

Un ulteriore e diverso tema su cui si è incentrata l'attività di monitoraggio da parte della Commissione attiene alla verifica delle procedure di affidamento.

Prima di entrare nel merito del tema, vale la pena premettere che la Commissione - con la Relazione sull'attività svolta, approvata da questa Commissione il 3 maggio 2016<sup>40</sup> - ha già proceduto a segnalare una serie di criticità riguardanti il tema del funzionamento dei centri di accoglienza straordinari, con particolare riferimento alla tematica dell'individuazione dell'Ente gestore.

I centri straordinari, come già rilevato, sono stati pensati per ovviare in via residuale a situazioni di carenza di posti. Nel funzionamento pratico, questi centri sono molte volte apparsi deficitari sotto l'aspetto della qualità dei servizi erogati. Nella Relazione appena ricordata, la Commissione - con riferimento alle modalità di affidamento della gestione dei servizi - aveva segnalato che:

- la filosofia di gestione dei CAS è criticabile in ragione del frequente ricorso ad affidamenti diretti, troppo spesso giustificati per fronteggiare situazioni emergenziali, nonché per il frequente verificarsi di situazioni di monopolio, favorite dalla coincidenza fra l'ente gestore e la figura del proprietario della struttura;
- è necessario favorire, al termine del periodo di durata dell'appalto, un avvicendamento dell'Ente gestore, obiettivo troppo spesso reso difficile dalla coincidenza tra ente gestore e titolare della struttura di accoglienza;
- l'esigenza di garantire maggiormente l'osservanza dei principi di concorrenza, trasparenza e rotazione dei soggetti nelle procedure di affidamento dei servizi, in ottemperanza alle disposizioni del Codice degli appalti;
- l'esigenza di superare il diffuso fenomeno della proroga

---

<sup>40</sup> Doc. XXII-bis, n. 6:

[http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/006/INTERO.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/006/INTERO.pdf)

dei termini, a volte tollerato in situazioni emergenziali nella logica della continuità dell'assistenza, che però crea di fatto, in situazioni ordinarie, condizioni di monopolio a beneficio dell'ente che si è aggiudicato l'appalto.

LE AUDIZIONI DEL  
PRESIDENTE  
DELL'ANAC

Nel corso delle attività di inchiesta, la Commissione ha proceduto a due audizioni del Presidente dell'ANAC, dottor Raffaele Cantone. L'ultima delle due audizioni si è svolta il 18 maggio 2017 ed è stata in gran parte finalizzata all'illustrazione del nuovo schema di capitolato di gara d'appalto, approvato con il decreto del Ministro dell'interno 7 marzo 2017<sup>41</sup> e predisposto in collaborazione con la stessa Autorità. Il Ministro Minniti, nella sua audizione del 22 febbraio 2017, dopo aver sottolineato il merito del provvedimento, evidenziando gli aspetti del contraente unico, della tracciabilità dei servizi e dell'incremento della capacità ispettiva da parte del Ministero dell'interno, ha fortemente ribadito il totale accordo del Ministero dell'Interno con le osservazioni dell'Autorità anti-corruzione.

ESIGENZA DI UN  
LIMITE AL RICORSO  
AGLI AFFIDAMENTI  
DIRETTI

Degno di nota è sicuramente l'orientamento dell'Autorità relativamente alla salvaguardia della concorrenza, che impone un limite al ricorso agli affidamenti diretti, principio rimarcato anche nella delibera 20 gennaio 2016, n. 32, della stessa Autorità.

Nel corso dell'audizione del Capo del III Reparto-Operazioni della Guardia di finanza, Generale di divisione Stefano Screpanti, svoltasi il 29 novembre 2017, è stato sottolineato che nel corso delle attività di controllo svolte, *“sono emerse plurime casistiche di omessa effettuazione delle procedure di gara, pur in presenza dello specifico obbligo normativo, procedendo di contro all'affidamento diretto dei servizi di gestione e accoglienza dei migranti, anche a beneficio di soggetti sprovvisti dei requisiti necessari. Si tratta con tutta evidenza di forme di illegalità contigue fra il settore pubblico e privato, in quanto non realizzabili senza il necessario coinvolgimento dei pubblici funzionari responsabili dei procedimenti”*.

---

<sup>41</sup> Illustrato a pagina 66.

L'IMPORTANZA DI  
DISTINGUERE  
PROPRIETÀ DELLE  
STRUTTURE E  
GESTIONE DEI SERVIZI

In un'ottica di apertura della concorrenza, accesso al mercato delle piccole e medie imprese e rotazione dei soggetti affidatari, l'Autorità anti corruzione ha posto in evidenza l'esigenza che le stazioni appaltanti assicurino la separazione della proprietà della struttura dalla gestione del servizio, prevedendo che le infrastrutture necessarie all'accoglienza siano individuate preventivamente tra quelle di proprietà dello stesso ente appaltante o del demanio, allo scopo di consentire una selezione dei gestori indipendente dalla proprietà, considerando esclusivamente l'effettiva capacità di esecuzione della prestazione dedotta in contratto.

IL TEMA DELLE  
PROROGHE DELLE  
CONVENZIONI  
STIPULATE E DEGLI  
AFFIDAMENTI DIRETTI

Il Presidente Cantone, inoltre, ha rappresentato che un ulteriore elemento distorsivo della concorrenza deriva anche dal ricorso a proroghe delle convenzioni in atto o ad affidamenti diretti per far fronte alle necessità di accoglienza in situazioni di estrema urgenza o emergenza.

In tali casi, assume particolare rilevanza provvedere a una adeguata programmazione che tenga conto anche di possibili situazioni di emergenza, individuando preventivamente i mezzi per farvi fronte. A parere dell'Autorità lo strumento più adeguato a garantire il rispetto dei principi di parità di trattamento, concorrenza e trasparenza è rappresentato dagli accordi-quadro che consentono di selezionare preventivamente, mediante procedure ad evidenza pubblica, i possibili erogatori dei servizi con i quali sottoscrivere specifici accordi nel momento in cui si concretizza l'esigenza dell'accoglienza.

Sotto il profilo delle procedure di affidamento l'attività di monitoraggio espletata dalla Commissione ha permesso di effettuare un *focus* sulle modalità maggiormente utilizzate per la gestione dei servizi di accoglienza per richiedenti asilo.

La tabella che segue elenca la somma totale delle procedure di affidamento espletate nel periodo in esame da ogni provincia, pari ad un totale di 9.358 procedure di affidamento. Di queste, 1.430 sono state affidate in forma diretta, senza gara pubblica, e rappresentano il 15,28% del

totale.

TABELLA 1		Riepilogo regionale delle procedure di affidamento in ordine decrescente rispetto al numero di affidamenti diretti							
REGIONE	01 - PROCEDURA NEGOZIATA PREVIA PUBBLICAZIONE DEL BANDO	02 - PROCEDURA NEGOZIATA SENZA PREVIA PUBBLICAZIONE DEL BANDO	03 - PROCEDURA APERTA	04 - PROCEDURA RISTRETTA	05 - AFFIDAMENTO DIRETTO	06 - CORRIDOI UMANITARI Accordo 15 dicembre 2015	NON DISPONIBILE	TOTALE	% AFFIDAMENTO DIRETTO
Lombardia Totale	351	98	785	2	259	0	12	1507	18,11%
Veneto Totale	388	0	315	4	201	0	0	908	14,06%
Toscana Totale	5	37	604	0	182	2	0	830	12,73%
Emilia-Romagna Totale	264	24	544	1	151	0	213	1197	10,56%
Piemonte Totale	86	11	783	1	114	0	36	1031	7,97%
Umbria Totale	0	0	224	0	82	0	0	306	5,73%
Puglia Totale	74	3	114	2	80	0	0	273	5,59%
Calabria Totale	20	1	46	0	75	0	10	152	5,24%
Friuli-Venezia Giulia Totale	105	1	184	0	66	0	2	358	4,62%
Sardegna Totale	39	0	53	1	55	0	1	149	3,85%
Lazio Totale	273	35	335	0	47	0	0	690	3,29%
Molise Totale	0	0	44	0	34	0	0	78	2,38%
Sicilia Totale	11	1	90	0	26	0	1	129	1,82%
Liguria Totale	150	61	224	5	25	0	3	468	1,75%
Campania Totale	43	130	196	0	21	2	1	393	1,47%
Basilicata Totale	110	1	4	0	9	0	0	124	0,63%
Marche Totale	234	2	184	0	2	0	0	422	0,14%
Abruzzo Totale	4	0	115	0	1	0	0	120	0,07%
Trentino-Alto Adige Totale	0	0	0	0	0	0	199	199	0,00%
Valle d'Aosta Totale	0	0	24	0	0	0	0	24	0,00%
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>2157</b>	<b>405</b>	<b>4868</b>	<b>16</b>	<b>1430</b>	<b>4</b>	<b>478</b>	<b>9358</b>	<b>100%</b>
<b>TOTALE PERCENTUALE</b>	<b>23,05%</b>	<b>4,33%</b>	<b>52,02%</b>	<b>0,17%</b>	<b>15,28%</b>	<b>0,04%</b>	<b>5,11%</b>	<b>100,00%</b>	

LE PROCEDURE DI  
AFFIDAMENTO  
RISULTANO  
CONCENTRATE IN  
POCHE REGIONI

Il dato che vale subito la pena di evidenziare è quello relativo al totale degli affidamenti (penultima colonna).

In particolare, sembra significativo rilevare che su 9.358 affidamenti censiti, ben 5.473 sono concentrati in cinque regioni (Lombardia, Veneto, Toscana, Piemonte ed Emilia-Romagna), che da sole raggiungono un ammontare pari a oltre il 63% del totale.

Le stesse regioni producono un volume di affidamenti tramite gara (procedura aperta, procedura ristretta, procedura negoziata con pubblicazione del bando e procedura negoziata senza pubblicazione del bando) per un totale di 4.303 affidamenti, pari a circa il 46% del totale nazionale (9.358).

Gli affidamenti diretti di queste Regioni sono, invece, 907, pari a circa il 10% del totale nazionale.

In questo ambito, come si vede nella sesta colonna, in

valore assoluto la Regione che presenta il numero maggiore di affidamenti diretti risulta essere la Lombardia, con 259 casi.

La tabella 2, invece, riepiloga i medesimi dati rilevando, per ciascuna Regione, l'incidenza percentuale degli affidamenti diretti sul totale delle procedure svolte dalle Prefetture.

Sulla base di tali risultanze, il dato maggiore risulta essere quello della Regione Calabria, che ha fatto ricorso agli affidamenti diretti nel 49,34% dei casi.

TABELLA 2		Riepilogo regionale delle procedure di affidamento in ordine decrescente rispetto alla percentuale degli affidamenti diretti							
REGIONE	01 - PROCEDURA NEGOZIATA PREVIA PUBBLICAZIONE DEL BANDO	02 - PROCEDURA NEGOZIATA SENZA PREVIA PUBBLICAZIONE DEL BANDO	03 - PROCEDURA APERTA	04 - PROCEDURA RISTRETTA	05 - AFFIDAMENTO DIRETTO	06 - CORRIDOI UMANITARI Accordo 15 dicembre 2015	NON DISPONIBILE	TOTALE	% AFFIDAMENTO DIRETTO
Calabria Totale	20	1	46	0	75	0	10	152	49,34%
Molise Totale	0	0	44	0	34	0	0	78	43,59%
Sardegna Totale	39	0	53	1	55	0	1	149	36,91%
Puglia Totale	74	3	114	2	80	0	0	273	29,30%
Umbria Totale	0	0	224	0	82	0	0	306	26,80%
Veneto Totale	388	0	315	4	201	0	0	908	22,14%
Toscana Totale	5	37	604	0	182	2	0	830	21,93%
Sicilia Totale	11	1	90	0	26	0	1	129	20,16%
Friuli-Venezia Giulia Totale	105	1	184	0	66	0	2	358	18,44%
Lombardia Totale	351	98	785	2	259	0	12	1507	17,19%
Emilia-Romagna Totale	264	24	544	1	151	0	213	1197	12,61%
Piemonte Totale	86	11	783	1	114	0	36	1031	11,06%
Basilicata Totale	110	1	4	0	9	0	0	124	7,26%
Lazio Totale	273	35	335	0	47	0	0	690	6,81%
Campania Totale	43	130	196	0	21	2	1	393	5,34%
Liguria Totale	150	61	224	5	25	0	3	468	5,34%
Abruzzo Totale	4	0	115	0	1	0	0	120	0,83%
Marche Totale	234	2	184	0	2	0	0	422	0,47%
Trentino-Alto Adige Totale	0	0	0	0	0	0	199	199	0,00%
Valle d'Aosta Totale	0	0	24	0	0	0	0	24	0,00%
TOTALE COMPLESSIVO	2157	405	4868	16	1430	4	478	9358	
TOTALE PERCENTUALE	23,05%	4,33%	52,02%	0,17%	15,28%	0,04%	5,11%	100,00%	

Va, peraltro, segnalato che i dati ottenuti dall'interpello rivolto alle Prefetture hanno fornito un quadro parziale del fenomeno, in quanto per un numero non trascurabile di casi di affidamento (478, pari al 5,11% del totale), il dato relativo alle modalità seguita risulta non disponibile.

In particolare, per la regione Trentino-Alto Adige, probabilmente a causa delle competenze provinciali, è stato fornito il solo dato complessivo, per cui risultano 199 procedure di affidamento, senza specificazione delle modalità adottate.

## Valutazioni e proposte della Commissione

DIFFICOLTÀ DI  
REALIZZARE IL  
MODELLO  
LEGISLATIVO

La Commissione, durante l'attività d'indagine, ha potuto constatare la marcata divergenza tra l'astratto modello di sistema di accoglienza normativamente delineato dal decreto legislativo n. 142 del 2015 e successive modificazioni e la sua concreta attuazione che, pur tenuto conto di una necessaria fase di graduale avvicinamento, è ancora ben distante dallo schema legislativo e tale da richiedere per la sua realizzazione adeguati correttivi.

HUB, CAS E CARA

Gli *hub* regionali o interregionali – terminologia che, peraltro appare solo nella *roadmap* governativa del 28 settembre 2015 ma non viene ripresa in alcun testo normativo – con capienza dai 100 ai 250 posti, di cui le regioni avrebbero dovuto dotarsi e che avrebbero dovuto costituire i centri governativi di prima accoglienza di cui all'articolo 9 del decreto legislativo n. 142 del 2015, salvo poche eccezioni non sono stati in realtà costituiti. Senza sostanziale soluzione di continuità la funzione di prima accoglienza perciò continua ad essere garantita, oltre che dai CAS, dagli ex CARA di cui, ininfluente evidentemente il cambio di "etichetta", permane la disfunzionalità legata alle eccessive dimensioni.

L'ECESSIVA  
PERMANENZA DEI  
MIGRANTI NELLE  
STRUTTURE DI PRIMA  
ACCOGLIENZA

Altra evidente criticità rilevata dalla Commissione è la mancanza di "fluidità" nel passaggio dalle strutture di prima accoglienza a quelle di seconda legata essenzialmente alla carenza di posti nel servizio SPRAR. La mancanza del necessario *turn over*, unitamente all'incremento esponenziale degli arrivi dei migranti verificatosi nell'ultimo quadriennio, determina la saturazione e l'eccessiva permanenza dei migranti nelle strutture di prima accoglienza senza, quindi, possibilità per molti di essi di accedere concretamente a quei percorsi personalizzati di integrazione assicurati nelle strutture di seconda accoglienza, che dovrebbero garantire l'inclusione socio-lavorativa nel nostro Paese.

L'ECESSIVO RICORSO  
AI CENTRI DI  
ACCOGLIENZA  
STRAORDINARIA

Ma l'anomalia forse più grave del nostro sistema di accoglienza, che investe sia la fase della prima che quella della seconda accoglienza, è l'eccessivo ricorso ai centri di

(CAS)

accoglienza straordinaria (CAS) Questi, concepiti quali strutture temporanee cui eccezionalmente ricorrere in situazioni di emergenza (articolo 11 decreto legislativo n. 142 del 2015), sono in realtà diventati la regola costituendo il segmento, per numero di presenze di migranti, più importante del nostro sistema di accoglienza.

Alcuni dati possono rendere con maggiore evidenza quanto testé affermato. I migranti accolti in strutture temporanee erano al 31 dicembre 2014 circa il 50% rispetto al totale, al 31 dicembre 2015 il 67%, al 31 dicembre 2016 il 77,4% ed alla data del 17 novembre 2017 ben l'80,78%. Si rilevi, peraltro, come, contro ogni logica ed auspicio, la percentuale dei migranti ospitati nei CAS sia, nonostante l'impegno speso al fine di strutturare ed ottimizzare il dispositivo nazionale di accoglienza, costantemente e sensibilmente aumentata negli ultimi anni.

SERVIZI EROGATI ALLA  
PERSONA VOLTI:

- ALLA INFORMATIVA  
LEGALE
- ALLA MEDIAZIONE  
CULTURALE
- ALL'INTEGRAZIONE  
SOCIO-LAVORATIVA

Tali centri, di piccole o grandi dimensioni che siano, condizionati proprio dal loro carattere di temporaneità e dalla logica emergenziale che ne ha visto la nascita talvolta anche a seguito di affidamenti diretti, sono quelli che presentano le maggiori problematiche in termini di qualità dei servizi erogati specie di quelli alla persona volti alla informativa legale, alla mediazione culturale ed all'integrazione socio-lavorativa, di idoneità delle strutture e della loro ubicazione e di professionalità e specializzazione degli operatori impiegati. Ciò determina, altresì, frequenti situazioni di disparità di trattamento dei migranti per cui, a parità di *status* giuridico, essi possono essere accolti in condizioni molto diverse, peraltro, con costi a carico dello Stato invariati a prescindere dal livello dei servizi offerti.

I CAS, inoltre – a differenza delle rete SPRAR – sfuggono per definizione a strumenti di programmazione, controllo e monitoraggio, con effetti anche sul piano dell'impatto sociale nel territorio.

I tempi dilatati di permanenza dei migranti nelle strutture di prima accoglienza, il ricorso eccessivo ai CAS deficienti sotto il profilo soprattutto dei servizi volti



all'integrazione della persona e per contro la carenza di posti, peraltro con rilevanti differenze locali, nel servizio SPRAR, che dovrebbe invece essere il modello privilegiato di seconda accoglienza coniugata all'integrazione del migrante, determinano una sostanziale indifferenziazione e sovrapposizione tra strutture di prima e seconda accoglienza, una disomogeneità sul territorio ed una complessiva carenza quantitativa e qualitativa dell'attività di integrazione/inclusione del nostro sistema di accoglienza.

L'ECESSIVO  
PROTRARSI DEI TEMPI  
DI ESAME DELLE  
DOMANDE DI  
PROTEZIONE  
INTERNAZIONALE

Da ultimo, l'eccessivo protrarsi dei tempi di esame delle domande di protezione internazionale sia in sede amministrativa che giurisdizionale, durante i quali — si ribadisce — il richiedente asilo ha diritto all'accoglienza a spese dello Stato, ha pesantissime ricadute sul sistema di accoglienza nazionale, determinando il sovraccarico di tutte le strutture ed il lievitare esponenziale dei costi dell'intero apparato.

I più recenti interventi sia amministrativi che legislativi hanno effettivamente come obiettivo il superamento di diversi degli aspetti critici rilevati dalla Commissione.

Con particolare riferimento all'eccessivo protrarsi dei tempi di esame delle domande di protezione internazionale, va ripreso il tema dei dubbi insorti intorno alla disciplina introdotta con il cosiddetto decreto Minniti (*vedi pag. 30*).

DUBBI SULLA  
LEGITTIMITÀ DELLA  
COMPRESSIONE DEI  
DIRITTI DELLA DIFESA  
DEL RICHIEDENTE  
ASILO

Dubbi di legittimità costituzionale sono stati sollevati in ordine alle nuove norme procedurali che, nel loro complesso, comprimerebbero eccessivamente il diritto di difesa del richiedente la protezione internazionale con irragionevole disparità di trattamento rispetto ad altre situazioni giuridiche e, quanto al nuovo rito camerale, potrebbero financo violare il principio di pubblicità del giudizio sancito dall'articolo 6 CEDU.

LE SEZIONI  
SPECIALIZZATE NON  
CONSENTONO NUOVE  
ASSUNZIONI

Legittimo, poi, il dubbio circa l'effettiva efficacia ed utilità pratica delle disposizioni in esame al fine di accelerare i procedimenti giurisdizionali. Si consideri che l'istituzione delle Sezioni specializzate è prevista, per così dire, "a costo zero", cui "si provvede nell'ambito delle risorse umane,

*finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica né incrementi di dotazioni organiche”* (articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 13 del 2017). I magistrati che vi saranno assegnati non avranno, quindi, esclusive funzioni in materia di immigrazione ed asilo (fatta esclusione per gli eventuali applicati da altro distretto) e non è contemplata alcuna nuova assunzione, né con riferimento ai magistrati né con riguardo al personale di cancelleria. Viene previsto unicamente il ricorso ad un piano straordinario di applicazioni extradistrettuali, la cui attuazione è demandata al CSM, limitatamente a venti unità su tutto il territorio nazionale, strumento già adottato in recente passato con risultati invero assai deludenti.

L'allungamento complessivo dei tempi della giustizia potrebbe essere ulteriormente favorito dal fatto che i tempi delle Commissioni territoriali dovrebbero essere ridotti con le previste assunzioni di 250 unità di personale specializzato.

Non sembra che l'adozione del rito camerale - di regola senza fissazione dell'udienza di comparizione delle parti - comporti un alleggerimento del carico degli uffici giudiziari.

Del tutto da verificare, poi, che la visione della videoregistrazione della lunga audizione del richiedente asilo avanti alla commissione territoriale (di media della durata di due ore) comporti per il giudice un effettivo risparmio di tempo rispetto alla celebrazione di un'udienza in cui il giudice formula al ricorrente specifiche e mirate domande anche alla luce delle argomentazioni del ricorso. Deleteria, infine, appare la scelta della composizione collegiale per la decisione sui ricorsi in materia di protezione internazionale, considerata la difficoltà di formazione dei collegi specie in tribunali di non grandi dimensioni.

DAL 2016, ACCREDITO  
PERMANENTE LA  
POSSIBILITÀ DI  
PRESENTAZIONE DEI  
PROGETTI

Allo scopo di incentivare l'adesione dei comuni alla rete SPRAR potenziandone il numero dei posti disponibili, nel contempo assicurandone una più omogenea distribuzione sul territorio nazionale, con Decreto del Ministero dell'Interno 10 agosto 2016 (*“Modalità di accesso da parte degli enti locali ai*

*finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario, nonché approvazione delle linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)”), con intento di semplificazione procedurale, si è introdotto l’accredito permanente e si è prevista la possibilità di presentazione dei progetti in ogni tempo senza più necessità di partecipazione ad apposito bando. In altri termini, si è inteso superare la rigidità imposta dalla periodicità di pubblicazione dei bandi di adesione, introducendo un sistema di gestione dei progetti sulla base di liste sempre aperte. Il finanziamento del Fondo è stato elevato al 95% e la compartecipazione dell’ente locale è limitata al 5%.*

***Provvedimenti volti a favorire distribuzione nel territorio e migliore inclusione sociale dei migranti***

TENTATIVI DI  
INCENTIVARE  
L’ADESIONE AL  
SISTEMA SPRAR

Nell’ottica, non solo di incentivare l’adesione degli enti locali al sistema SPRAR a discapito del necessario ricorso ai CAS, ma anche di assicurare una più equa distribuzione dei migranti sul territorio nazionale con conseguente minore impatto dei centri sulle comunità locali e, per contro, con maggiore possibilità degli ospiti di reale inclusione nel tessuto sociale-lavorativo locale, si collocano una serie di provvedimenti, che verranno illustrati subito appresso.

CLAUSOLA DI  
SALVAGUARDIA:  
I COMUNI CHE  
ADERISCONO ALLA  
RETE SPRAR SONO RESI  
ESENTI  
DALL’ATTIVAZIONE  
NEL LORO TERRITORIO  
DI STRUTTURE  
TEMPORANEE

Con Circolare del Ministero dell’Interno dell’11 ottobre 2016 (*“Regole per l’avvio di un sistema di ripartizione graduale e sostenibile dei richiedenti asilo e rifugiati sul territorio nazionale attraverso lo SPRAR”*) è stata introdotta la c.d. clausola di salvaguardia per cui i comuni che aderiscono alla rete SPRAR sono resi esenti dall’attivazione nel loro territorio di strutture temporanee, ciò nei limiti in cui il numero di posti SPRAR soddisfa la quota a carico dell’ente sulla base del Piano Nazionale.

Già con precedenti circolari ministeriali del maggio ed agosto 2016, si erano dettate disposizioni operative per agevolare la riconversione di CAS esistenti in SPRAR e,

nell'ipotesi di apertura di nuovi centri SPRAR, per la riduzione o cessazione delle strutture temporanee insistenti sul medesimo territorio.

INCENTIVO DI 500 €  
PRO CAPITE STABILITO  
A FAVORE DEI COMUNI  
CHE ACCOLGONO  
MIGRANTI

Incentivi finanziari sono stati, quindi, previsti per i comuni dal decreto-legge n. 193 del 2016, convertito in legge n. 225 del 2016 (*“Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili”*), che ha stabilito a favore dei comuni che accolgano migranti, senza alcuna distinzione o riferimento a particolari tipologie di centri, l'erogazione di 500 € *pro capite* quale misura premiale di natura solidaristica senza, pertanto, alcun vincolo di specifica destinazione.

DICEMBRE 2016:  
PIANO NAZIONALE DI  
RIPARTIZIONE DEI  
RICHIEDENTI ASILO E  
RIFUGIATI

Sempre nel dicembre 2016, il Ministero dell'Interno ha concordato con l'ANCI il Piano nazionale di ripartizione dei richiedenti asilo e rifugiati che, in ossequio anche alle previsioni già contenute nell'Intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata del 10 luglio 2014, mira a realizzare una distribuzione più equa e sostenibile degli immigrati anche all'interno delle regioni in base ad un criterio di ripartizione che, ferma la quota regionale di riferimento, si fonda su una proporzione tra numero di abitanti e popolazione residente nel territorio comunale. Il Piano presuppone, comunque, la volontaria adesione dei comuni.

INCREMENTO DEL  
NUMERO DELLE  
SEZIONI DELLE  
COMMISSIONI  
TERRITORIALI

Per contrastare l'eccessivo carico del sistema nazionale di accoglienza dipendente dall'aumentato numero delle domande di protezione internazionale e dal conseguente allungamento dei tempi di definizione delle stesse tanto in sede amministrativa che giudiziaria, si è invece intervenuti aumentando il numero delle sezioni (oggi le sezioni aggiuntive sono in totale 28) delle Commissioni territoriali (decreto-legge n. 119 del 2014, convertito in legge n. 146 del 2014, attuato con D.M. 10 novembre 2014 e successivi decreti) e, con apposite circolari, si sono fornite indicazioni operative volte ad ottimizzare il funzionamento delle commissioni ed accelerare i procedimenti amministrativi. Con il decreto-legge n. 13 del 2017, si sono introdotte importanti modifiche procedurali soprattutto in sede giurisdizionale e previste assunzioni di nuovo personale per le Commissioni territoriali.

## Considerazioni conclusive

L'ITALIA AL TERZO  
POSTO NEL MONDO PER  
LE DOMANDE DI  
PROTEZIONE  
INTERNAZIONALE  
PRESENTATE

Secondo le stime del *Global Trends* dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, dal dopoguerra ad oggi sono state presentate in Italia oltre mezzo milione di domande di protezione internazionale. In particolare negli ultimi anni abbiamo assistito ad un sensibile aumento del fenomeno, che fa dell'Italia uno dei paesi più esposti ai flussi per richieste di protezione internazionale tra quelli industrializzati. Nel 2016, secondo il rapporto *Global Trends*, l'Italia, con 123.000 domande, si è collocata al terzo posto nel mondo per il numero delle richieste d'asilo (subito dopo la Germania e gli Stati Uniti d'America). Di conseguenza, l'intera gestione del fenomeno dell'asilo ha conosciuto profonde trasformazioni nel nostro paese, sia sul piano normativo che su quello organizzativo, con inevitabili ricadute sulle politiche di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. In particolare, si è reso necessario rispondere tanto all'esigenza di potenziare la capacità ricettiva complessiva, quanto a diversificare la tipologia delle strutture sulla base delle funzioni a cui sono destinate e delle esigenze a cui devono far fronte.

NECESSITÀ DI  
RAFFORZARE LE  
PROCEDURE DI  
RIMPATRIO

Va peraltro segnalato che - oltre alle iniziative volte a potenziare le misure di accoglienza e di integrazione - dovrebbero essere rafforzate le misure di rimpatrio (sia quello volontario assistito che, in secondo luogo, quello forzato) nei confronti di coloro a cui non viene riconosciuta alcuna forma di protezione.

LA DIFFICOLTÀ DI  
GESTIRE I PASSAGGI  
DALLA PRIMA ALLA  
SECONDA  
ACCOGLIENZA

Per quanto riguarda i richiedenti asilo, va rilevato che la permanenza all'interno dei centri di primissima accoglienza è limitata ad una prima rilevazione dei dati personali dei neo-arrivati. Successivamente, se il migrante presenta domanda di protezione, viene trasferito in un Centro di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. La fase della seconda accoglienza, destinata a protrarsi per un periodo più lungo, dovrebbe in teoria svolgersi in uno dei centri della rete SPRAR, che offrono una più ricca gamma di servizi finalizzati all'integrazione. In altre parole il sistema italiano pare delineare tre tipologie:

una primissima, una prima e una seconda accoglienza. Ma, nonostante la normativa adottata disponga tale articolazione del sistema, che risponde evidentemente a una precisa scelta politica, nella concreta attuazione il passaggio da una fase all'altra dell'accoglienza risulta stentato e difficoltoso con evidenti limiti nel coordinamento e nella condivisione delle prassi, oltreché eccessivamente oneroso anche a causa del rischio di duplicazione degli interventi. Peraltro, gli obbiettivi della gradualità della presa in carico delle persone e della messa in rete informatica dei diversi stadi del sistema d'accoglienza restano sostanzialmente inattuati.

LA PRIMA  
ACCOGLIENZA SI  
SVOLGE NEI CENTRI  
GOVERNATIVI, LA  
SECONDA SI BASA SUL  
RUOLO DEGLI ENTI  
LOCALI

Non da ultimo, mentre le funzioni di primissima e prima accoglienza vengono garantite in strutture governative messe a disposizione direttamente dal Ministero dell'Interno, la seconda accoglienza si svolge in strutture fornite dai privati o dal privato sociale che vi effettuano il servizio, nonché — nel caso degli Sprar — dalla rete territoriale attuatrice del progetto (Ente Locale, associazione, cooperativa ecc., comunque sotto la direzione dell'Ente Locale). Questo ha come conseguenza una permanente instabilità dell'offerta di posti che comporta — a fronte di eventuali esigenze improvvise — la necessità di attivare strutture di accoglienza straordinarie. Deriva da qui la causa principale del fatto che il forte incremento degli arrivi degli ultimi anni, in assenza di una adeguata pianificazione preventiva, ha portato nella seconda accoglienza una crescita esponenziale del numero dei centri straordinari: i CAS, che avrebbero dovuto rappresentare l'eccezione, superano invece di gran lunga il numero dei centri Sprar, che al contrario dovrebbero rappresentare la regola.

Alla luce di quanto sopra si può sostenere che nonostante gli indubbi e numerosi progressi di carattere organizzativo e normativo, a oltre quindici anni dall'avvio del primo dispositivo nazionale di accoglienza, protezione e integrazione per richiedenti asilo e rifugiati in Italia, il sistema nazionale d'asilo è ancora ben lontano da una piena efficacia e funzionalità, sia in termini di ottimizzazione delle risorse, che in termini di creazione di processi virtuosi di accoglienza finalizzati alla piena integrazione dei titolari di protezione

internazionale.

SI PENSA PIÙ  
ALL'ACCOGLIENZA  
CHE NON  
ALL'INCLUSIONE  
SOCIALE

La crescente rilevanza del fenomeno impone non solo di procedere all'incremento della complessiva capacità ricettiva, ma anche al ripensamento e al miglioramento della misure di accoglienza che troppo spesso si dimostrano fallimentari, perché non producono una vera inclusione delle persone accolte, nonostante l'impiego considerevole di risorse pubbliche. Gli interventi del settore, pur tenendo conto delle differenze territoriali e delle differenze tra i singoli circuiti, mancano spesso di una visione e di una strategia uniformi, col rischio di avere come risultato solo l'aumento dei posti in accoglienza o addirittura il solo protrarsi del periodo di permanenza nei centri. In altre parole, l'accoglienza nel nostro Paese spesso non sembra improntata a favorire l'accompagnamento e l'integrazione ma piuttosto limitata esclusivamente alle funzioni di soccorso e prima accoglienza. È evidente che in un simile contesto il settore diviene attrattivo anche per soggetti privi di specifiche motivazioni solidaristiche e competenze nel lavoro coi migranti, ma animati da un puro interesse speculativo nei confronti del *business* dell'accoglienza.

OCCORRE CALIBRARE I  
SERVIZI IN BASE ALLO  
STATUS DEL MIGRANTE  
O DELLA SUA  
CONDIZIONE DI  
VULNERABILITÀ

Si rende quindi necessaria una seria riflessione sul funzionamento dell'intero sistema, ispirata all'esigenza di "calibrare" meglio i servizi in base:

- allo *status* legale dei migranti;
- alla probabilità della loro successiva permanenza in Italia (richiedenti protezione internazionale *versus* titolari della protezione internazionale);
- al loro stato di vulnerabilità.

In alcuni casi, l'intervento deve mirare all'inserimento nel mercato di lavoro, in altri bisogna mettere in conto prolungati periodo di accoglienza, a causa delle individuali condizioni socio-sanitarie, coinvolgendo anche i servizi sociali dei Comuni.

IL TEMA  
DELL'OBLIGO DI  
GESTIRE  
L'ACCOGLIENZA PER

La discussione non può prescindere dal nodo dell'obbligatorietà della presa in carico dei titolari di protezione internazionale, ma l'organizzazione delle misure



GLI ENTI LOCALI

assistenziali dovrebbe tener conto anche delle fasi d'accoglienza precedenti, in un'ottica di gradualità e di "capitalizzazione" dell'intero periodo di permanenza nei centri (di primissima, di prima e di seconda accoglienza). A tal fine è essenziale un più efficace regime del controllo e delle verifiche sulla effettiva erogazione dei servizi da parte degli enti gestori, finalizzato anche ad uniformare gli *standard* di gestione, a partire da alcuni servizi alla persona utili all'integrazione come l'insegnamento della lingua italiana o l'orientamento socio-lavorativo.

I CAS HANNO UNA  
FUNZIONE SUPPLETIVA  
SIA DELLA PRIMA SIA  
DELLA SECONDA  
ACCOGLIENZA

A proposito di quest'ultimo aspetto giova ricordare che già oggi, ai sensi del decreto legislativo n. 142 del 2015, i centri di accoglienza straordinari (CAS) sono chiamati a svolgere le funzioni sia di prima che di seconda accoglienza. Di conseguenza, nell'immediato, gli *standard* di accoglienza di tali centri dovrebbero essere innalzati sia alla luce della prolungata permanenza dei migranti, sia in considerazione del perdurante "squilibrio" numerico tra le strutture di prima e di seconda accoglienza.

RICONDURRE ALLO  
STATO CENTRALE  
ANCHE LA SECONDA  
ACCOGLIENZA?

In altre parole, laddove manca la disponibilità dell'Ente locale a farsi promotore di un progetto SPRAR, l'intervento del Prefetto dovrebbe mirare ad istituire non tanto Centri temporanei straordinari, ma veri e propri centri di seconda accoglienza che operano secondo i medesimi parametri e standard qualitativi previsti dal protocollo Sprar (quasi una sorta di "Sprar governativi").

Si sottolinea peraltro l'esigenza di affrontare il problema di una gestione efficace delle uscite dal sistema dell'accoglienza. È infatti sempre più diffuso il fenomeno di titolari di protezione internazionale che, una volta usciti dal circuito dell'accoglienza, seppur muniti di un permesso di soggiorno di validità pluriennale, in assenza di un sistema strutturato di accesso alle politiche e ai servizi per il lavoro, finiscono per scivolare nell'area della emarginazione sociale, soprattutto nelle principali aree urbane, dove frequentemente queste persone sono protagoniste dell'occupazione di stabili per far fronte a un drammatico disagio abitativo. Del resto i numeri effettivi delle richieste di



protezione internazionale e le previsioni che ad oggi siamo in grado di fare ci dicono che, per quanto potenziata e migliorata, la capacità da parte dei circuiti di seconda accoglienza di “assorbire” la quantità crescente non solo dei richiedenti, ma anche dei titolari di protezione internazionale, continuerà ad essere molto limitata.

LA PERMANENZA NEI  
CENTRI DI  
ACCOGLIENZA DEVE  
FAVORIRE  
L'INSERIMENTO  
LAVORATIVO

Considerata la ristrettezza delle risorse finanziarie disponibili, si ritiene pertanto che il problema possa essere superato solo ottimizzando al massimo i risultati attesi nel periodo di accoglienza dei beneficiari, e in particolare dei beneficiari di protezione, attraverso la realizzazione di iniziative propedeutiche alla loro piena integrazione (ed in particolare all'inserimento nel tessuto lavorativo). A tal fine, oltre alle misure che promuovano il maggior numero possibile di uscite dai centri di seconda accoglienza “per motivi di integrazione”, dovrebbero essere introdotti ulteriori interventi, sia a livello regionale che nazionale, volti a favorire un più rapido inserimento socio-lavorativo sul territorio per quanti non riescano a trovare posto nei circuiti di seconda accoglienza e/o comunque non siano interessati a tale inserimento.

Tali misure, volte a capitalizzare il periodo di accoglienza dei beneficiari nei centri, potrebbero riguardare in particolare:

CORSI DI  
ORIENTAMENTO  
CIVICO

a) l'organizzazione di Corsi di Orientamento Civico strutturati in moduli atti a fornire un quadro di base del Paese, in particolare in relazione ai seguenti argomenti: aspetti della cultura italiana; la Costituzione, diritti e doveri dei cittadini, ed Istituzioni dello Stato italiano; i servizi pubblici alla persona; il sistema educativo italiano; l'orientamento professionale/lavorativo, comprensivo della conoscenza delle norme e dei servizi per l'impiego nonché delle norme sulla sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo di lavoro; le informazioni di base sul Sistema Sanitario Nazionale;

REGISTRAZIONE DELLE  
COMPETENZE DEI  
MIGRANTI AI FINI  
DELL'INSERIMENTO

b) la registrazione sistematica dei c.d. Profili delle competenze dei richiedenti/titolari di protezione internazionale ospitati nei centri, volta a sostenere, sotto il

## LAVORATIVO

profilo lavorativo, la loro uscita dai centri medesimi. A tal fine, dovrebbero essere svolte, non appena possibile, attività di accompagnamento dei beneficiari nell'elaborazione di piani di inserimento lavorativo nonché per l'individuazione di possibili forme di incontro tra domanda e offerta di lavoro;

RAFFORZARE  
L'AGGIORNAMENTO  
PROFESSIONALE

c) il potenziamento delle attività di aggiornamento professionale (anche di breve durata) già durante la fase dell'accoglienza, anche attraverso il raccordo con il sistema di formazione professionale delle Regioni (il cui coinvolgimento "strutturato" è oggi ancora del tutto residuale rispetto alle politiche d'accoglienza e di integrazione);

PROGRAMMA  
NAZIONALE DI  
INSERIMENTO DELLE  
POPOLAZIONI  
RIFUGIATE

d) la realizzazione di un Programma nazionale (o in alternativa Programmi regionali) di integrazione che individui le possibili forme di "job-matching" tra domanda e offerta di lavoro in favore della popolazione rifugiata o titolare di protezione sussidiaria e/o umanitaria nonché forme di supporto all'autonomia (*voucher* formativi, contributi alloggio ecc.).

Attraverso questi strumenti tesi a valorizzare il periodo di accoglienza dei beneficiari nei centri con iniziative propedeutiche alla piena integrazione e in particolare all'inserimento nel tessuto lavorativo, si centrerebbe il duplice obiettivo di rispondere alle esigenze di soggetti già presenti sul territorio nazionale, portatori di professionalità e conoscenze linguistiche, e al tempo stesso venire incontro al fabbisogno di manodopera straniera. Si sottolinea che questi soggetti non solo sono già presenti sul territorio nazionale e nella maggior parte dei casi già possiedono la conoscenza di base della lingua italiana, ma anche che al momento dell'uscita dai centri ottengono un regolare titolo di soggiorno di durata pluriennale, rinnovabile al momento della scadenza.

MIGLIORARE LA  
GOVERNANCE DEL  
SISTEMA E IL  
COORDINAMENTO  
DELLE AZIONI  
INTRAPRESE

Un ultimo aspetto rilevante è rappresentato dalla necessità di assicurare una più efficace *governance* degli interventi. La predisposizione delle misure di accoglienza ed integrazione necessiterebbe infatti di essere ulteriormente potenziata attraverso l'elaborazione di una strategia d'intervento integrata e uniforme, finalizzata ad assicurare il

maggior coordinamento tra le iniziative in atto. Negli ultimi anni, sono stati compiuti molti passi in avanti anche sotto questo profilo. A titolo d'esempio, è stato istituito, presso il Ministero dell'Interno, il Tavolo di Coordinamento nazionale, le cui linee di indirizzo e di programmazione vengono attuate a livello regionale dai Tavoli di Coordinamento regionali, istituite presso le Prefetture – Uffici territoriali di governo del capoluogo della Regione.

NECESSITÀ DI UN  
COORDINAMENTO  
OPERATIVO DELLE  
INIZIATIVE DI  
INTEGRAZIONE

Tuttavia, il ruolo di questi tavoli è necessariamente “politico-strategico”, essendo il loro compito inevitabilmente legato all'impostazione e alla programmazione degli interventi, a partire dalla definizione dei criteri di ripartizione regionale. L'eterogeneità sia quantitativa che qualitativa delle attività svolte ma ancor più di quelle che dovrebbero essere messe in atto, la complessità della gestione dell'intero sistema nonché la rilevanza delle risorse economiche impiegate, pongono invece fortemente il problema del coordinamento operativo degli interventi, sia a livello nazionale che a livello regionale. C'è l'esigenza di ridisegnare la “mappa della *governance*” attuale in modo tale da responsabilizzare tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti ed assicurare una maggiore sinergia, anche inter-istituzionale, tra le diverse azioni, evitando la sovrapposizione di iniziative simili e valorizzando le buone prassi replicabili in altri/diversi contesti territoriali.

IMPLEMENTARE IL  
RUOLO DELLE REGIONI

Un ruolo importante, anche sotto questo profilo, può essere svolto dalle Regioni nella loro funzione sia di coordinamento e armonizzazione che di monitoraggio degli interventi. Le Regioni, per le loro funzioni istituzionali e per la loro vicinanza territoriale, potrebbero rappresentare la “chiave di volta” per contribuire a risolvere le maggiori criticità del settore legate alla qualità dell'accoglienza e dei processi di integrazione, ma anche alla carenza di coordinamento complessivo del sistema. Benché molte leggi regionali prevedano già interventi specifici in favore dei titolari di protezione internazionale e – anche sull'onda dell'esperienza fatta in occasione dell'emergenza Nord Africa - in molte realtà territoriali siano già state avviate interessanti forme di *governance* regionale, il sistema delle Regioni non è

tuttora coinvolto in maniera strutturale e sistemica nelle politiche di accoglienza e integrazione dei richiedenti e titolari della protezione internazionale. Di conseguenza, tale processo necessiterebbe di essere potenziato anche con l'attribuzione di competenze formali in materia.

ISTITUIRE UNA  
AGENZIA NAZIONALE  
DELL'ACCOGLIENZA

Mentre a livello territoriale questa riorganizzazione del sistema potrebbe portare all'individuazione degli specifici uffici/servizi regionali aventi il compito di coordinare le attività locali, a livello nazionale - anche alla luce della crescente rilevanza del tema dell'asilo - si dovrebbe procedere alla istituzione di una specifica struttura pubblica con funzioni di coordinamento e direzione operativa nazionale dell'intero sistema: una Agenzia Nazionale per l'Accoglienza, incaricata delle funzioni di coordinamento centrale, organizzazione generale del lavoro, supporto tecnico agli enti gestori dei centri, messa in rete di istanze di livello provinciale, regionale e nazionale, attuazione del monitoraggio sui servizi e sugli enti gestori, a garanzia della coerente attuazione sul piano nazionale di un modello unitario, efficiente ed efficace.

COORDINAMENTO  
DELLA LEGISLAZIONE  
SULL'ASILO

La revisione organizzativa del sistema dovrebbe infine accompagnarsi a un necessario aggiornamento dell'assetto normativo, attraverso l'armonizzazione delle disposizioni presenti nei diversi testi legislativi. Il problema della frammentarietà e della parzialità delle disposizioni amministrative in vigore dovrebbe essere affrontato mediante l'adozione di un Testo unico in materia d'asilo che raccolga e armonizzi la legislazione esistente, nel rispetto della normativa europea e alla luce delle principali criticità emerse dall'analisi dell'attuale sistema di accoglienza e integrazione.

## INDICE ANALITICO

### A

Accordo di Schengen del 19 giugno 1990 .....	10
Accordo raggiunto dall'UE con il Niger accordo UE – Niger .....	86
Agenda europea per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi (COM 2011/455) .....	69

### C

CAS minori .....	101
Centri assistenza profughi stranieri (CAPS) .....	33
Centri di accoglienza (CDA) .....	52, 53, 63, 90, 91
Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) .	51
52, 53, 71, 89, 90, 115	
Centri accoglienza straordinaria (CAS) .....	66, 89
94, 96, 101, 102, 109, 115, 116, 119, 124	
Centri di identificazione (CID) .....	47, 48, 50
51, 53, 66, 70, 89	
Centri di identificazione ed espulsione (CIE) ...	17, 29
30, 52, 73, 75, 80, 82, 85, 86, 90	
Centri permanenza rimpatri (CPR) .....	17, 30, 31
73, 75, 76, 79, 80, 82, 83, 84, 85, 86, 90, 91	
Centri permanenza temporanea (CPT) .....	17, 18
30, 73, 75, 85	
Centri permanenza temporanea e assistenza (CPTA) .....	90
Centri di prima accoglienza .....	41, 52, 55
60, 63, 66, 90, 95	
Centri di primo soccorso e assistenza (CPSA) .....	63
89, 91	
Centri governativi .....	37, 53, 63, 89
Centri polifunzionali (CAPS) .....	53, 91
Circolare 8 gennaio 2016 .....	76
Circolare del ministero dell'interno del 30 dicembre 1999 .....	39
Circolare del ministero dell'interno dell'11 ottobre 2016 .....	119
Codice degli appalti .....	109
Conferenza Unificata del 10 luglio 2014 .	61, 62, 90, 120
Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti .....	8
Convenzione di Dublino .....	11, 19, 42
Convenzione di Ginevra .....	6, 9, 11, 12
22, 33, 34, 36, 38, 77, 83	
Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali .....	8
Convenzione sui diritti del fanciullo .....	8
Corte di Cassazione .....	7, 75

Corte di giustizia europea, prima sezione, sentenza 28 aprile 2011, caso El Dridi/Italia .....	80
Costituzione italiana, articolo 10, terzo comma .....	5

### D

D.M. 10 novembre 2014 .....	120
D.M. 30 luglio 2013 .....	49
D.P.C.M. 12 febbraio 2011 .....	40, 54
Decreto del Commissario delegato del 27 luglio 2011 .....	56
Decreto del Ministero dell'interno 10 agosto 2016 .....	49, 118
Decreto del Ministro degli affari esteri del 9 settembre 1992 .....	35
Decreto del Ministero dell'interno 21 novembre 2008 .....	54
Decreto del Ministero dell'interno 7 marzo 2017 .....	66, 110
Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 maggio 1999 .....	39
Decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 2015, n. 21 .....	26, 89
Decreto del Presidente della Repubblica 15 maggio 1990, n. 136.....	9, 18, 34
Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004, n. 303 .....	18, 47, 89
Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394.....	17, 25, 89, 91
Decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 .....	28, 30, 32
71, 76, 81, 82, 83, 85, 90, 117, 118, 120	
Decreto-legge 24 luglio 1992, n. 350 .....	36
Decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 .....	8, 33, 90
Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150. 26, 27, 28, 29, 81	
Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142. 22, 26, 30, 31, 32, 62	
64, 65, 67, 83, 89, 90, 94, 99, 115, 116, 124	
Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 .....	7, 22, 23, 67
Decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18.....	22
Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286... 8, 17, 21, 24, 25, 29	
30, 41, 55, 73, 74, 75, 77, 79, 81, 82, 84, 90	
Decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 .....	89
Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25. 26, 29, 51, 63, 83, 89	
Decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140 .....	22, 50
Decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85 .....	20
Decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89.....	77
Decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 .....	85, 90
Decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451 .....	15, 41, 89, 90
Decreto-legge 22 agosto 2014 n. 119 .....	120
Decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 .....	120
Delibera ANAC 20 gennaio 2016, n. 32.....	110
Delibera europea n. 2013/32/UE .....	26
Direttiva 2003/9/CE .....	15, 22, 50

Direttiva 2004/83/CE .....	8, 15, 22
Direttiva 2005/85/CE .....	15, 26
Direttiva 2008/115/CE .....	77, 80
Direttiva 2011/95/UE .....	15, 22
Direttiva 2013/33/UE del 26 giugno 2013 direttiva rimpatri .....	15, 22, 62, 84
Documento di indirizzo per il superamento dell'emergenza Nord Africa .....	40, 54, 56
Dublino II .....	19
Dublino III .....	19, 20, 58

**H**

Hotspot .....	69
Hub regionali .....	62, 90, 115

**I**

Intesa stipulata dalla Conferenza Unificata del 10 luglio 2014 .....	61, 62, 90, 120
---	-----------------

**L**

Legge 24 luglio 1954, n. 722 .....	6, 33
Legge 24 settembre 1992, n. 390 .....	36, 37
Legge 28 febbraio 1990, n. 39 .....	8, 33, 90
Legge 30 luglio 2002, n. 189 .....	17, 18, 47, 51, 65
Legge 30 ottobre 2014, n. 261 .....	82
Legge 6 marzo 1980, n. 40 legge Turco Napolitano .....	16, 41, 85
Legge 7 aprile 2017, n. 47 .....	31, 68, 99
Legge 7 ottobre 2014, n. 154 .....	20
Legge Bossi-Fini .....	17, 18, 20, 26, 34, 47, 48
Legge Martelli .....	8, 9, 10, 16, 18, 33, 35, 47, 48
Legge n. 535 del 1995 .....	31, 71
Legge Puglia .....	31, 41, 48, 52, 63, 71, 90
Legge Turco-Napolitano .....	15, 16, 17, 41
Libia .....	40, 54, 55, 56, 57

**M**

Memorandum d'intesa tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana .....	57
--	----

**O**

Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) ..	57
--	----

**P**

Piano nazionale di ripartizione dei richiedenti asilo e rifugiati .....	107, 120
Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale .....	71
Piano quinquennale di attuazione dell'Aja (2004-2009) ...	13
Piano quinquennale di attuazione di Stoccolma (2009- 2014) .....	13
Piano quinquennale di attuazione di Tempere (1999- 2004) .....	13
Procedure Operative Standard-S.O.P. ....	70

**R**

Regolamento Dublino III .....	19, 20, 58
Relazione sull'attività svolta .....	21, 28, 49, 109
Rinnovo dell'accordo risalente al 2011 con la Tunisia ...	86
Roadmap .....	13, 70, 115

**S**

Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) .....	18, 32, 38, 44, 47, 48, 68, 72, 90, 119
Strutture di primissima e prima accoglienza .....	95

**T**

Testo unico di pubblica sicurezza (TULPS) .....	9
Trattato CEE .....	12
Trattato di Amsterdam .....	12, 13
Trattato di Lisbona .....	13, 20
Trattato di Maastricht .....	12
Trattato di Roma .....	10

PAGINA BIANCA



\*170222024200\*