

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