



Diritto di asilo e accoglienza dei migranti sul territorio

15 novembre 2018

Nell'ordinamento italiano, dopo il recepimento del nuovo quadro normativo UE definito nell'ambito del Sistema europeo comune di asilo, che ha riguardato in particolare le procedure e le modalità di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, sono intervenute numerose disposizioni - adottate in primo luogo con atti di decretazione d'urgenza - che hanno inciso su diversi aspetti del sistema di accoglienza e di esame delle domande di protezione internazionale. In particolare, con il decreto-legge n. 113 del 2018 gli interventi hanno riguardato l'accelerazione delle procedure di esame delle domande di asilo, la riforma del permesso di soggiorno per esigenze di carattere umanitario, la durata massima di trattenimento nei Centri per il rimpatrio, la riorganizzazione dei servizi prestati dal sistema di accoglienza.

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

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

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

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

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

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

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

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

asilo per garantire elevati standard di protezione per i rifugiati.

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

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

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

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

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

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

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

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

Nel settembre 2017 è stato presentato il primo [Piano nazionale di integrazione rivolto ai beneficiari di protezione internazionale](#), volto ad agevolare il pieno inserimento nella società dei rifugiati.

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

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

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

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

La riorganizzazione dei servizi di accoglienza

I dati consuntivati nel [DEF 2018](#) confermano che negli ultimi anni le presenze di migranti nelle strutture di accoglienza italiane hanno visto un andamento crescente, dalle 176 mila unità attestata a fine 2016 alle oltre 183

mila a fine 2017, con picchi fino a oltre 193 mila a settembre 2017. La maggior parte dei rifugiati è ospitata in strutture provvisorie (c.d. CAS), poiché i servizi convenzionali a livello centrale e locale hanno capienza limitata.

Rispetto all'elevato numero dei richiedenti asilo presenti nelle strutture di accoglienza, a fronte della sensibile contrazione dei flussi migratori (fenomeno registrato a partire dal 2017 e consolidato nel 2018), il Governo si è impegnato ad una **rivisitazione del sistema di accoglienza**, anche mediante la razionalizzazione dei servizi (si v. [comunicazioni del Ministro dell'interno](#) sulle linee programmatiche del suo dicastero alle Commissioni congiunte affari costituzionali di Camera e Senato, 25 luglio 2018).

In tale direzione si muove la [direttiva del Ministro dell'interno indirizzata ai Prefetti in data 23 luglio 2018](#), che ha ad oggetto indirizzi per la rivisitazione dei servizi di accoglienza per richiedenti asilo, tra cui:

- l'individuazione dei servizi prestazionali per gli ospiti delle strutture di prima accoglienza, in coerenza con le dimensioni e le tipologie di struttura (individuali o collettive), definendone il valore di riferimento;
- l'inclusione, nei servizi di base di accoglienza comuni, oltre all'alloggio e al vitto, della cura dell'igiene, dell'assistenza generica alla persona (mediazione linguistico-culturale, informazione normativa), della tutela sanitaria e di un sussidio per le spese giornaliere;
- l'esigenza di porre particolare attenzione alla determinazione delle basi d'asta dei servizi, da individuare sulla scorta dei prezzi *standard* di riferimento stabiliti da centrali di committenza, ovvero indicati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) nelle proprie delibere, con valenza regolatoria finalizzata al risparmio della spesa.

E' stato inoltre sottoscritto l'[Accordo di collaborazione](#) istituzionale tra il Ministero dell'interno e l'ANAC per favorire migliori pratiche negli affidamenti per la fornitura dei beni e dei servizi nel settore dell'accoglienza ai migranti.

La revisione dei servizi di accoglienza è proseguita con alcune disposizioni contenute nel [D.L. 113 del 2018](#) (c.d. [decreto sicurezza e immigrazione](#)) che **riservano i servizi di accoglienza integrata sul territorio** (c.d. seconda accoglienza), predisposti dagli enti locali e finanziati con il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo (c.d. Fondo SPRAR) solo **ai titolari di protezione internazionale** e ai minori stranieri non accompagnati. Possono accedere a tali servizi anche i titolari dei permessi di soggiorno "speciali" per motivi umanitari previsti dal Testo unico in materia di immigrazione, come ridisciplinati dal medesimo decreto legge, a condizione che tali soggetti non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati. Rispetto al quadro normativo previgente, restano invece **esclusi** dall'ambito di applicazione dei servizi territoriali **i richiedenti asilo** (ossia gli stranieri che hanno presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è ancora stata adottata una decisione definitiva).

Una disposizione transitoria consente che i richiedenti asilo e i titolari di protezione umanitaria già presenti nel Sistema di protezione (SPRAR) alla data di entrata in vigore del decreto-legge possono rimanere in accoglienza nel Sistema fino alla scadenza del progetto di accoglienza in corso, già finanziato. I [minori non accompagnati](#) richiedenti asilo, al compimento della maggiore età, potranno rimanere nel Sistema fino alla definizione della domanda di protezione internazionale.

Ulteriori interventi di razionalizzazione sono previsti dal [disegno di legge di bilancio per l'anno 2019](#), il quale demanda al Ministero dell'interno di provvedere sia alla **razionalizzazione della spesa per la gestione dei centri** per l'immigrazione (tenuto conto della contrazione del fenomeno migratorio), sia alla riduzione del costo giornaliero di accoglienza dei migranti (art. 58, co. 2 e 3). Dalla realizzazione di tali interventi - previa estinzione dei debiti pregressi - si attendono risparmi almeno pari a: 400 milioni di euro per il 2019; 550 milioni di euro per il 2020; 650 milioni di euro a decorrere dal 2021.

Il sistema di accoglienza alla luce del D.Lgs. n. 142/2015

Il [sistema di accoglienza dei migranti](#) nel territorio italiano è disciplinato dal [decreto legislativo n. 142/2015](#), adottato in attuazione delle direttive europee 2013/32/UE e 2013/33/UE. Successivamente, alcune integrazioni e modifiche sono state apportate dapprima dal D.L. 13/2017, che ha previsto alcuni [interventi urgenti in materia di](#)

immigrazione, poi dalla L. n. 47/2017 sui minori stranieri non accompagnati e dal D.Lgs. n. 220/2017. Nell'attuale legislatura, il D.L. 113/2018 (c.d. decreto immigrazione e accoglienza) ha introdotto ulteriori modifiche, che riformano in parte l'impianto complessivo del sistema.

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

Il sistema di accoglienza dei migranti si fonda, in primo luogo, sul principio della **leale collaborazione**, secondo forme apposite di coordinamento nazionale e regionale, basate sul **Tavolo di coordinamento nazionale** insediato presso il Ministero dell'interno con compiti di indirizzo, pianificazione e programmazione in materia di accoglienza, compresi quelli di individuare i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità di accoglienza.

La primissima fase, antecedente alla accoglienza vera e propria, consiste nel **soccorso e prima assistenza**, nonché nelle operazioni di **identificazione** dei migranti, soprattutto nei **luoghi di sbarco** (art. 8, co. 2, D.Lgs. n. 142 del 2015). In base agli impegni assunti dallo Stato italiano nell'ambito dell'[Agenda europea sulla migrazione](#), adottata nel 2015, tali funzioni sono svolte nelle aree c.d. *hotspot* (punti di crisi) allestite nei luoghi dello sbarco per consentire le operazioni di prima assistenza, screening sanitario, identificazione e somministrazione di informative in merito alle modalità di richiesta della protezione internazionale o di partecipazione al programma di *relocation*.

Ai sensi del decreto, tale funzione è svolta nei centri di prima accoglienza (CPA) o Centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA) allestiti all'epoca dell'emergenza sbarchi in Puglia nel 1995 ai sensi del D.L. 30 ottobre 1995, n. 451, conv. da L. n. 563/1995 (cd. legge Puglia).

Fino alla riforma introdotta dal D.L. 113/2018, l'accoglienza vera e propria dei richiedenti di asilo si articolava a sua volta in **due fasi**: la fase di **prima accoglienza** per il completamento delle operazioni di identificazione del richiedente e per la presentazione della domanda di asilo, all'interno dei c.d. centri governativi di prima accoglienza (art. 9) ed una fase di **seconda accoglienza** e di integrazione, assicurata, a livello territoriale, nelle strutture del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (**SPRAR**), dove erano accolti coloro che avevano già fatto richiesta del riconoscimento della protezione internazionale (e anche coloro ai quali detto *status* era stato riconosciuto) e che non dispongono di mezzi sufficienti di sostentamento.

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

Con le novità introdotte dal citato **decreto legge 113 del 2018**, la distinzione tra le due fasi è sostanzialmente eliminata, in quanto la riforma **riserva i servizi** di accoglienza degli enti locali che aderiscono allo **SPRAR ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati**, escludendo dalla possibilità di usufruire dei relativi servizi i richiedenti la protezione internazionale.

Una disposizione transitoria consente che i richiedenti asilo e i titolari di protezione umanitaria già presenti nel Sistema di protezione (SPRAR) alla data di entrata in vigore del decreto-legge possono rimanere in accoglienza nel Sistema fino alla scadenza del progetto di accoglienza in corso, già finanziato. I minori non accompagnati richiedenti asilo, al compimento della maggiore età, potranno rimanere nel Sistema fino alla definizione della domanda di protezione internazionale.

All'esito di tale intervento, i **richiedenti protezione internazionale**, a meno che non ricorrano le condizioni che necessitino il trattenimento nei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR), possono accedere solo alle misure previste nell'ambito dei **centri governativi di prima accoglienza**, che **hanno** la funzione di consentire l'**identificazione** dello straniero (ove non sia stato possibile completare le operazioni negli *hotspot*), la **verbalizzazione e l'avvio della procedura di esame della domanda di asilo**, l'accertamento delle condizioni di salute e la sussistenza di eventuali **situazioni di vulnerabilità** che comportino speciali misure di assistenza.

Tale funzione è assicurata dai **centri governativi** di nuova istituzione, previsti dal decreto legislativo n. 142/2015 sulla base della programmazione dei tavoli di coordinamento nazionale e interregionali (art. 9) e, in prima applicazione, dai centri di accoglienza già esistenti, come i Centri di accoglienza per i richiedenti asilo (CARA) e i

Centri di accoglienza (CDA). L'invio del richiedente in queste strutture è disposto dal **prefetto**, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno.

In caso di esaurimento dei posti nei centri governativi, a causa di massicci afflussi di richiedenti, questi possono essere ospitati in strutture diverse dai centri governativi di accoglienza. La natura di queste strutture, denominate **CAS** (centri di accoglienza straordinaria), è temporanea e l'individuazione viene effettuata dalle Prefetture, sentito l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura.

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

Per quanto riguarda le **condizioni materiali di accoglienza**, il decreto legislativo n. 142 si preoccupa di assicurare livelli di accoglienza uniformi sul territorio nazionale e garantire la trasparenza delle procedure di affidamento dei centri, rinviando ad un decreto ministeriale la definizione di uno schema di capitolato di gara d'appalto per la fornitura dei beni e dei servizi relativi al funzionamento di tutte le strutture di accoglienza. Tale decreto è stato adottato dal Ministero dell'interno con la collaborazione dell'Autorità nazionale anticorruzione - ANAC (D.M. 7 marzo 2017).

Focus

[Il Piano nazionale di riparto](https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_il_piano_nazionale_di_riparto.html)

https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_il_piano_nazionale_di_riparto.html

[I punti di crisi \(c.d. "hotspots"\)](https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_i_punti_di_crisi_c_d_hotspots_.html)

https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_i_punti_di_crisi_c_d_hotspots_.html

[Il decreto legislativo n. 142 del 2015 \(cd. decreto accoglienza\)](https://temi.camera.it/leg18/post/il_decreto_legislativo_n_142_del_2015_cd_decreto_accoglienza_.html)

https://temi.camera.it/leg18/post/il_decreto_legislativo_n_142_del_2015_cd_decreto_accoglienza_.html

Allegati e Link Web

[Corte dei conti, La prima accoglienza degli immigrati: la gestione del fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo \(2013-2016\), 8 marzo 2018](http://www.camera.it/temiap/2018/03/23/OCD177-3509.pdf)

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

[Corte dei conti, La gestione del sistema dei servizi di "seconda accoglienza" in favore di stranieri \(2014-2015\), 29 dicembre 2016](http://www.camera.it/temiap/2018/03/23/OCD177-3510.pdf)

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