

Il sistema di accoglienza e integrazione e i diritti dei minori stranieri. Riflessioni sulla disciplina introdotta dal d.l. n. 130/2020*

FRANCESCA BIONDI DAL MONTE**

Sommario

1. Premessa. Le stagioni dell'accoglienza. – 2. Il “Sistema di accoglienza e integrazione” (SAI). – 3. La nuova disciplina dei servizi erogati nei centri di prima accoglienza e nei centri di accoglienza straordinaria. – 4. I criteri di priorità per il trasferimento nel SAI e l'accoglienza dei minori stranieri. – 5. Gli interventi di integrazione oltre il periodo di accoglienza. – 6. Rilievi conclusivi.

Data della pubblicazione sul sito: 4 gennaio 2021

Suggerimento di citazione

F. BIONDI DAL MONTE, *Il sistema di accoglienza e integrazione e i diritti dei minori stranieri. Riflessioni sulla disciplina introdotta dal d.l. n. 130/2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il presente contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento svolto in occasione del seminario *Il diritto di asilo dopo il d.l. n. 130/2020 in tema di immigrazione e protezione internazionale*, organizzato presso la Scuola Superiore Sant'Anna il 16 dicembre 2020. Il contributo è inserito nella sezione monografica del fascicolo n. 1/2021 del *Forum di Quaderni Costituzionali*.

** Ricercatrice t.d. in Diritto costituzionale nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant'Anna” di Pisa. Indirizzo mail: francesca.biondi@santannapisa.it.

1. Premessa. Le stagioni dell'accoglienza

Il d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173, interviene in tema di accoglienza dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale sotto molteplici profili, riformando la disciplina introdotta dal previgente d.l. 4 ottobre 2018, convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132.

Prima di entrare nel merito delle modifiche introdotte, appare utile delineare l'articolazione del sistema di accoglienza per come inizialmente definito dal d.lgs. n. 142/2015, di recepimento delle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE (c.d. decreto accoglienza), e poi modificato nel 2018.

L'impianto del d.lgs. n. 142/2015 muove dal quadro delineato con l'intesa, approvata in Conferenza unificata il 10 luglio 2014, con la quale fu adottato il primo "piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati", che sancì e rese operativa l'azione integrata tra i vari livelli di governo nazionale e locale, articolando il sistema di accoglienza in distinte fasi.

Nel suo primo impianto, il d.lgs. n. 142/2015 prevedeva l'articolazione del sistema in una fase di "prima di accoglienza", gestita nell'ambito dei centri governativi (CPA), e nella cosiddetta "seconda accoglienza", nell'ambito del sistema Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati). Per le esigenze di prima accoglienza e per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica, lo straniero veniva accolto nei centri governativi di prima accoglienza. Espletate tali operazioni, il richiedente veniva trasferito nelle strutture dello Sprar. Tuttavia, in caso di temporanea indisponibilità di posti in tali ultime strutture, il richiedente rimaneva nei centri governativi "per il tempo strettamente necessario al trasferimento".

Accanto al percorso sopradescritto, si prevedeva poi che, nel caso in cui fosse temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno centri governativi e dello Sprar, l'accoglienza fosse disposta in strutture temporanee (c.d. CAS, centri di accoglienza straordinaria), individuate dalle prefetture-uffici territoriali del Governo, sentito l'ente locale nel cui territorio era situata la struttura. Mentre per le funzioni di soccorso, prima assistenza e identificazione, si richiama le strutture allestite ai sensi del d.l. n. 451/1995, convertito con modificazioni, dalla l. n. 563/1995¹.

¹ Si tratta di una normativa risalente, anche conosciuta come "legge Puglia", richiamata dal previgente art. 8 del d.lgs. n. 142/2015, adottata per disciplinare, per la prima volta, la costruzione di centri di primo soccorso e assistenza in Puglia nel periodo degli sbarchi di migranti sulla costa Adriatica. Per le esigenze di soccorso e prima assistenza lo straniero può essere condotto anche nei ai c.d. "punti di crisi" di cui all'art. 10-ter del d.lgs. n.

Fino all'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, il richiedente asilo, che aveva formalizzato la domanda e che risultava privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata al sostentamento proprio e dei propri familiari, poteva accedere, con i familiari, alla seconda fase di accoglienza nell'ambito dello Sprar. Tale sistema è stato sviluppato grazie alla collaborazione tra gli enti locali e gli organismi del terzo settore che, accedendo al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA), gestito dal Ministero dell'interno, realizzano progetti di accoglienza sul territorio nazionale. Le peculiarità di tale sistema, considerato "buona pratica" a livello europeo, risiedono nell'organizzazione di una "accoglienza integrata" basata su un "approccio olistico" ai servizi che unisce all'accoglienza materiale la mediazione linguistica e interculturale, l'orientamento e l'accesso ai servizi del territorio, la formazione e riqualificazione professionale, l'orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo e abitativo, la tutela psico-socio-sanitaria². Si tratta di un'accoglienza diffusa sul territorio nazionale e

286/1998 (T.U. Imm.), sulla cui incerta natura ampio è il dibattito in dottrina. Si veda sul punto M. BENVENUTI, *Gli hotspot come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2018, n. 2, pp. 1 ss.; L. MASERA, G. SAVIO, *La "prima accoglienza"*, in M. SAVINO (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 49 ss. Con particolare riferimento alla condizione dei migranti negli *hotspots* di Italia e Grecia si veda FRA, *Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy*, febbraio 2019 (disponibile all'indirizzo <https://fra.europa.eu>). Si riferisce agli hotspot come "limbo giuridico" il Garante Nazionale delle persone private della libertà personale nella sua Relazione a Parlamento 2018, p. 231, disponibile all'indirizzo <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it>.

² Cfr. art. 1-sexies del d.l. n. 416/1989, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 39/1990. Il sistema di finanziamento dello Sprar è, come noto, in larga parte statale, attraverso una modalità di contribuzione per bando, al quale gli enti locali partecipano su base volontaria. Nell'ambito dello Sprar (poi successivamente ridenominato), l'ente locale è chiamato ad assicurare le misure di accoglienza per la durata del procedimento di esame della domanda da parte della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, e, in caso di rigetto, fino alla scadenza del termine per l'impugnazione della decisione. In via generale il ricorrente, privo di mezzi sufficienti, usufruisce delle misure di accoglienza per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale. Per un approfondimento, cfr. M. GIOVANNETTI, *L'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi*, Franco Angeli, Milano, 2020, pp. 821 ss.; ID, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019, pp. 2 ss.; F.V. VIRZÌ, *La "seconda accoglienza"*, in M. SAVINO (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea*, cit.,

incentrata sulla dimensione locale, attraverso la gestione di centri di piccole dimensioni, ove vengono a crearsi “progetti di accoglienza strutturati sulla vocazione, sulle capacità e competenze degli attori locali, tenendo conto delle risorse (professionali, strutturali, economiche), degli strumenti di welfare e delle strategie di politica sociale sperimentate negli anni sul territorio stesso”³.

Deve tuttavia rilevarsi come tale forma di accoglienza non fosse, nei fatti, garantita a tutti i richiedenti asilo, in considerazione del limitato numero di posti disponibili rispetto al totale dei migranti in accoglienza. Tale profilo è stato rilevato anche dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza⁴, evidenziando la marcata divergenza tra l’astratto modello di sistema di accoglienza normativamente delineato dal d.lgs. n. 142/2015 e la sua concreta attuazione, rilevando in particolare come i CAS – che avrebbero dovuto rappresentare l’eccezione – avevano superato di gran lunga il numero dei centri Sprar, che al contrario avrebbero dovuto rappresentare la regola. Pertanto l’ingresso casuale in una delle tante porte dei vari centri di accoglienza ha determinato, assai spesso, «le sorti nel medio e lungo periodo di uomini, donne e bambini giunti nel nostro paese», generando diritti “differenziati”⁵.

A partire dal 2018, poi, con il citato d.l. n. 113/2018, il sistema di accoglienza è stato riformato, escludendo in radice dalla seconda fase dell’accoglienza i richiedenti asilo. Lo Sprar è stato ridenominato Siproimi in ragione dei nuovi beneficiari di detta accoglienza, limitandola ai soli titolari di protezione internazionale, ai minori stranieri non accompagnati e ai titolari di taluni permessi di soggiorno indicati dalla legge (vittime di violenza o tratta, vittime di violenza

pp. 63 ss. P. BONETTI, *Accoglienza nell'emergenza: la recente evoluzione*, in J. WOELK, F. GUELLA, G. PELACANI (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'“emergenza immigrazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, p. 124; S. PENASA, *Enti locali e sistema di protezione: da una accoglienza “di emergenza” a una accoglienza “integrata”?*, in J. WOELK, F. GUELLA, G. PELACANI (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'“emergenza immigrazione*, cit., pp. 167 ss.

³ Si veda Atlante Sprar/Siproimi 2018, p. 1, e Atlante Siproimi 2019, disponibili all’indirizzo www.siproimi.it.

⁴ Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate, Relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei richiedenti asilo, Comunicata alla Presidenza della Camera dei deputati il 20 dicembre 2017, Doc. XXII-bis, n. 21, p. 122.

⁵ Sul punto cfr. OXFAM, *La lotteria dell'accoglienza*, 8 novembre 2017, pp. 1 ss., disponibile all’indirizzo www.oxfamitalia.org.

domestica, motivi di salute, vittime di sfruttamento lavorativo, permesso per calamità, permesso per atti di particolare valore civile)⁶.

La riforma del 2018 muove dall'esigenza di "segnare una netta differenziazione tra gli investimenti in termini di accoglienza e integrazione da destinare a coloro che hanno titolo definitivo a permanere sul territorio nazionale rispetto ai servizi di prima accoglienza e assistenza, da erogare a coloro che sono in temporanea attesa della definizione della loro posizione giuridica"⁷. Tuttavia, considerando i lunghi tempi occorrenti alla definizione dello status dei richiedenti asilo, l'esclusione dallo Sprar ha fortemente inciso sulla loro condizione, privandoli di una forma di accoglienza volta all'acquisizione dell'autonomia della persona e all'integrazione sul territorio nazionale.

Il sistema di accoglienza è stato poi fortemente sollecitato dalla pandemia causata dal virus Covid-19 e dalla conseguente emergenza sanitaria, che ha messo in luce le profonde disuguaglianze formali e sostanziali sofferte da molti stranieri, per i quali la precarietà giuridica, alloggiativa, lavorativa ha determinato rischi specifici e differenti⁸. Basti pensare alle concrete difficoltà di assicurare il rispetto delle prescrizioni legali e di salvaguardia della salute nelle strutture caratterizzate da grandi concentrazioni, inclusi i centri di accoglienza, tanto che con alcuni provvedimenti di urgenza è stata prevista la possibilità di accogliere anche i richiedenti asilo in centri Siproimi⁹.

⁶ Per un approfondimento sulle modifiche del sistema di accoglienza, cfr. M. GIOVANNETTI, *Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo*, in F. CURI (a cura di), *Il Decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza*, Pacini Giuridica, Pisa, 2019, pp. 147 ss. Più in generale, sul diritto di asilo dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, cfr. P. BONETTI, *L'insostenibilità costituzionale delle recenti norme sugli stranieri. I limiti all'ingresso e al soggiorno che violano i diritti fondamentali e il sistema delle fonti del diritto non assicurano sicurezza, né alcuna disciplina efficace dell'immigrazione*, in *Diritto pubblico*, 2019, n. 3, p. 669; E. ROSSI, *Il diritto di asilo tra Costituzione e normativa di attuazione: i recenti sviluppi del tema*, in F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI (a cura di), *Diritti oltre frontiera. Migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 174.

⁷ Cfr. circolare Ministro dell'Interno 18 dicembre 2018, n. 83774.

⁸ Per un approfondimento, cfr. ASGI, *Emergenza Covid-19. L'impatto sui diritti delle/dei cittadine/i straniere/i e le misure di tutela necessarie: una prima ricognizione*, disponibile all'indirizzo www.asgi.it. Sul tema in via generale P. BONETTI, *Gli effetti giuridici della pandemia del Coronavirus sulla condizione degli stranieri*, in *Federalismi.it*, 2020, Osservatorio emergenza Covid-19, 20 maggio 2020; M. D'AMICO, *Emergenza, diritti, discriminazioni*, in *Gruppo di Pisa*, 8 giugno 2020, pp. 36 ss.

⁹ Cfr. art. 86-bis del d.l. n. 18/2020, convertito dalla l. n. 27/2020, ove si prevede che le strutture Siproimi possono essere utilizzate dalle Prefetture ai fini dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e dei titolari di protezione umanitaria sottoposti alle misure di quarantena. Le medesime strutture, ove disponibili, possono essere utilizzate

Arriviamo quindi all'ottobre del 2020 e all'approvazione del d.l. n. 130/2020, il quale è intervenuto nuovamente sul sistema di accoglienza, sia in riferimento ai beneficiari che in relazione alla tipologia di servizi erogati nei centri. Nel presente contributo saranno dunque indagati i caratteri del nuovo "Sistema di accoglienza e integrazione" (SAI) e i servizi erogati nei centri di prima accoglienza e accoglienza straordinaria, mettendo altresì in luce l'impatto sulla condizione dei minori stranieri.

2. Il "Sistema di accoglienza e integrazione" (SAI)

Il d.l. n. 130/2020 ripristina il sistema originariamente delineato dal d.lgs. n. 142/2015, con alcune differenze in relazione ai servizi erogati. In particolare, ai sensi del riformato art. 8, le funzioni di prima assistenza sono assicurate – come già nella disciplina previgente – nei centri governativi di prima accoglienza e accoglienza straordinaria, facendo oggi espresso riferimento anche all'art. 10-ter del d.lgs. n. 286/1998 (T.U. Imm.) "per le procedure di soccorso e di identificazione dei cittadini stranieri irregolarmente giunti nel territorio nazionale". A differenza di quanto previsto nel 2018, però, i richiedenti protezione internazionale possono nuovamente accedere al sistema di accoglienza ex Sprar/Siproimi¹⁰, conseguentemente ridenominato "Sistema di accoglienza e integrazione" (SAI).

Come già previsto nel 2018, a tale nuovo sistema accedono i titolari di protezione internazionale, i minori non accompagnati e i titolari di taluni permessi di soggiorno, qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati, secondo un elenco che è stato riformato dal d.l. n. 130/2020. Si fa in particolare riferimento ai titolari del permesso di soggiorno "per protezione speciale", così come definito ai sensi dell'art. 19, commi 1 e 1.1, del T.U. Imm., del permesso di soggiorno "per cure mediche", del permesso di soggiorno "per protezione sociale", del permesso di soggiorno per vittime di violenza o sfruttamento, del permesso di soggiorno per vittime di "violenza domestica", del permesso di soggiorno "per calamità", del permesso di soggiorno per vittime di sfruttamento lavorativo, del permesso di soggiorno per atti di particolare valore

dagli enti locali titolari del progetto di accoglienza fino al termine dello stato di emergenza, previa autorizzazione del Ministero dell'interno. Sul tema è intervenuto anche l'art. 16 del d.l. n. 34/2020, convertito dalla l. n. 77/2020, il quale dispone che i posti disponibili nelle strutture Siproimi possono essere utilizzati per l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (per un termine non superiore ai sei mesi successivi alla cessazione dello stato di emergenza di cui alla delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020).

¹⁰ Si veda la nuova formulazione dell'art. 1-sexies del citato d.l. n. 416/1989, convertito dalla l. n. 39/1990.

civile. Possono entrare nel SAI anche i titolari del permesso di soggiorno per casi speciali rilasciato ai sensi dell'art. 1, comma 9, del d.l. n. 113/2018¹¹.

Particolarmente rilevante ai fini della protezione dei minori in transizione verso l'età adulta è anche la previsione che dispone l'accesso al SAI per gli stranieri affidati ai servizi sociali al compimento della maggiore età ai sensi dell'art. 13, comma 2, della legge n. 47/2017 (c.d. prosieguo amministrativo). Tale disposizione dispone l'affidamento ai servizi sociali anche oltre il compimento dei 18 anni e fino all'età massima di 21 anni, per effetto di un decreto adottato dal Tribunale per i minorenni, dei neo maggiorenni che necessitano di un supporto prolungato finalizzato al buon esito del percorso di inserimento sociale intrapreso¹².

Oltre ai beneficiari del SAI, la seconda novità introdotta dal d.l. n. 130/2020 riguarda l'articolazione dei servizi prestati nell'ambito dei progetti degli enti locali finalizzati all'accoglienza. Questi vengono infatti distinti in due tipologie: servizi di primo livello, cui accedono i richiedenti protezione internazionale, e servizi di secondo livello, cui accedono tutte le altre categorie di beneficiari del sistema. Tra i servizi di primo livello sono incluse le prestazioni di accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio¹³. I servizi di secondo livello si aggiungono a quanto appena evidenziato e sono finalizzati all'integrazione sul territorio, comprendendo l'orientamento al lavoro e la formazione professionale.

Viene dunque ad essere reintrodotta una distinzione tra richiedenti asilo e gli altri beneficiari del SAI che rischia di incidere profondamente sul percorso di integrazione dei richiedenti in attesa della definizione del proprio status giuridico che, come già anticipato, richiede spesso tempi assai lunghi. A tal proposito la relazione illustrativa al d.l. n. 130/2020 sottolinea come tale differenziazione sia stata dettata dalla opportunità di seguire le indicazioni fornite dalla Corte dei Conti nella relazione sulla gestione del Fondo nazionale per i servizi dell'asilo, ove si rilevava la necessità di «evitare di riconoscere un 'diritto di permanenza indistinto' a tutti coloro che sbarcano e, quindi, ammettere un'accoglienza di molti mesi (se non anni) durante i quali i migranti, non avendone titolo, vengono di fatto inseriti anche nei c.d. percorsi di formazione professionale finalizzati all'integrazione, con

¹¹ Si tratta in particolare del permesso rilasciato allo straniero in attesa del rilascio del permesso per motivi umanitari a seguito della decisione della commissione territoriale adottata prima del 5 ottobre 2018 (data di entrata in vigore del d.l. n.113/2018).

¹² Sul punto si veda già la circolare n. 22146 del 27 dicembre 2018.

¹³ Si tratta degli stessi servizi che devono essere assicurati nei centri governativi di prima accoglienza, come ridefiniti dal d.l. n. 130/2020, sui cui *infra* § 3.

oneri finanziari gravosi a carico del bilancio dello Stato»¹⁴. Occorre tuttavia ricordare che in quell'occasione la Corte dei Conti auspicava per il sistema dei richiedenti asilo «un metodo di valutazione e vaglio maggiormente celere, che preveda, ad esempio, “qualificate commissioni ristrette” che, risolvendo l'annosa questione del sovraccarico di lavoro delle commissioni ordinarie, assumano le determinazioni sulle istanze nei tempi più brevi possibili»¹⁵. Una tale differenziazione di servizi sembra infatti tollerabile se vi è un investimento reale sui tempi di definizione dei procedimenti di asilo, che vada a ridurre quella sorta di “limbo” in cui si trova il richiedente asilo, sospeso tra la possibilità di ottenere protezione e quella di essere allontanato dal territorio.

In merito a tale previsione sono state sollevate alcune perplessità¹⁶ proprio in considerazione del fatto che “i richiedenti protezione internazionale, a causa dei lunghi tempi di definizione del loro status, potrebbero rimanere anni sul territorio nazionale in attesa di una decisione definitiva, senza poter accedere alle misure di orientamento al lavoro e formazione professionale”. La disciplina sarebbe stata sicuramente più ragionevole se l'accesso ai servizi di secondo livello fosse stato possibile “dopo un lasso di tempo definito riferito, ad esempio, alla durata ordinaria della procedura amministrativa di esame delle domande di protezione internazionale”. È stato inoltre rilevato come tale previsione non sarebbe neppure coerente con le riforme recate dal d.l. n. 130/2020 in materia di protezione speciale, con particolare riferimento al rispetto della vita privata e familiare di cui all'art. 8 CEDU che trova nell'inserimento sociale del richiedente asilo uno dei profili da considerare ai fini del riconoscimento di detta protezione¹⁷.

¹⁴ Cfr. Corte dei conti, deliberazione 7 marzo 2018, n. 3/2018/G, p. 63. Sul punto si veda anche cfr. Dossier Senato d.d.l. A.S. 2040, 11.12.2020, p. 103.

¹⁵ Cfr. Corte dei conti, deliberazione 7 marzo 2018, cit., p. 62.

¹⁶ Cfr. M. GIOVANNETTI, *Il sistema di accoglienza e integrazione l'accoglienza dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali. Commento al decreto legge n. 130/2020*, Pacini Giuridica, Pisa, in corso di stampa, che sul punto richiama la proposta di emendamento di ASGI all'art. 4, comma 2, lettera c), del decreto, con il quale si proponeva di aggiungere il seguente periodo: «Decorsi sei mesi dalla presentazione della domanda di protezione internazionale, i richiedenti la protezione internazionale accedono ai servizi di secondo livello di cui alla lettera b)». La proposta è contenuta nel documento ASGI, *Alcune luci e molte ombre nel decreto-legge n. 130/2020 in materia di immigrazione e asilo: è indispensabile fare subito modifiche importanti*, disponibile all'indirizzo www.asgi.it.

¹⁷ Sul punto Cfr. M. GIOVANNETTI, *ult. op. cit.*, la quale evidenzia come l'art. 19, comma 1.1, T.U. Imm. stabilisca che nell'accertamento del rischio di lesione del diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all'art. 8 CEDU si debba tenere conto nel testo riformato «della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo

3. La nuova disciplina dei servizi erogati nei centri di prima accoglienza e nei centri di accoglienza straordinaria

Proprio in tema di servizi, appare altresì rilevante la modifica introdotta all'art. 10 del d.lgs. n. 142/2015 in tema di modalità di accoglienza.

Per effetto della novella, in aggiunta a quanto già previsto, il decreto ora dispone la necessità di assicurare nei centri governativi di prima accoglienza e in quelli di accoglienza straordinaria adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, secondo criteri e modalità che saranno stabiliti con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata. Nel corso dell'esame della legge di conversione la disposizione è stata integrata prevedendo altresì che nei citati centri siano assicurati adeguati standard di sicurezza, nonché idonee misure di prevenzione, controllo e vigilanza, relativamente alla partecipazione o alla propaganda attiva a favore di organizzazioni terroristiche internazionali.

Si prevede inoltre che in tali centri siano erogati, oltre alle prestazioni di accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio, secondo le disposizioni analitiche contenute nel capitolato di gara di cui all'articolo 12 del d.lgs. n. 142/2015. Come si evince dalla formulazione letterale, si tratta dei medesimi servizi di primo livello da garantire ai richiedenti asilo nell'ambito del SAI. Tali servizi possono essere erogati anche con modalità di organizzazione su base territoriale, ossia, come enunciato a titolo esemplificativo nella relazione illustrativa, anche a livello comunale, sovracomunale o provinciale, oltre che nei singoli centri di accoglienza.

Appare dunque positiva la previsione con rango primario di tali servizi, lasciando soltanto la disciplina analitica al capitolato di gara d'appalto per la fornitura dei beni e dei servizi relativi al funzionamento dei centri.

Resta ferma la previsione, già contemplata nella disciplina previgente, circa il rispetto della sfera privata, comprese le differenze di genere, delle esigenze connesse all'età, la tutela della salute fisica e mentale dei richiedenti, l'unità dei nuclei familiari composti da coniugi e da parenti entro il primo grado, l'apprestamento delle misure necessarie per le persone portatrici di particolari esigenze ai sensi dell'articolo 17 del d.lgs. n. 142/2015.

inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine». Per un approfondimento sulle modifiche introdotte dal d.l. n. 130/2020 in tema di protezione speciale si veda E. ROSSI, *Novità in tema di permessi di soggiorno e protezione speciale nel d.l. n. 130 del 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021. Disponibile all'indirizzo www.forumcostituzionale.it.

4. I criteri di priorità per il trasferimento nel SAI e l'accoglienza dei minori stranieri

Particolarmente significative ai fini dell'esame delle novità in tema di accoglienza sono anche alcune previsioni relative al trasferimento dei richiedenti asilo dai centri di prima accoglienza alle strutture del SAI.

Ai sensi del riformato art. 9 del d.lgs. n. 142/2015 si prevede che il richiedente sia accolto nei centri governativi di prima accoglienza per il tempo necessario all'espletamento delle operazioni di identificazione, ove non completate precedentemente, alla verbalizzazione della domanda ed all'avvio della procedura di esame della medesima domanda, nonché all'accertamento delle condizioni di salute. Espletati tali adempimenti, il richiedente dovrebbe essere trasferito nelle strutture del SAI, nei limiti dei posti disponibili. A tal proposito, si introduce un criterio di priorità ai fini di detto trasferimento per quei richiedenti asilo portatori di esigenze particolari, sulla base delle specifiche vulnerabilità. Si ricorda a tal proposito che, ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 142/2015, le misure di accoglienza devono tenere conto della specifica situazione delle persone vulnerabili, quali «i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali»¹⁸.

La novella legislativa prevede altresì che la verifica della sussistenza di esigenze particolari e di specifiche situazioni di vulnerabilità, anche ai fini del trasferimento prioritario del richiedente asilo e dell'adozione di idonee misure di accoglienza, debba effettuata secondo le linee guida emanate dal Ministero della salute, d'intesa con il Ministero dell'interno e con le altre amministrazioni eventualmente interessate, da applicare nei centri di prima accoglienza e nei centri di accoglienza straordinaria.

In considerazione della vulnerabilità connessa allo status di minore ma anche alla condizione dei genitori singoli con figli minori, occorre altresì evidenziare come il d.lgs. n. 142/2015 già dedicatesse alcune specifiche disposizioni all'accoglienza dei minori stranieri e dei minori non accompagnati¹⁹. In particolare

¹⁸ L'art. 17 richiama i servizi speciali di accoglienza per le persone vulnerabili da garantire nei centri di accoglienza.

¹⁹ Cfr. artt. 18, 19 e 19-bis del d.lgs. n. 142/2015, così come modificati dalla l. n. 47/2017 (disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati). Sul tema si veda M. TOMASI, *Verso la definizione di uno statuto giuridico dei minori stranieri non accompagnati in Europa? modelli astratti e concreti di tutela della vulnerabilità*, in *Rivista AIC*, 2020, n. 1, pp. 519 ss.; C. COTTATELLUCCI, *Minori stranieri non accompagnati:*

si prevede espressamente che nell'applicazione delle misure di accoglienza assume carattere di priorità il superiore interesse del minore «in modo da assicurare condizioni di vita adeguate alla minore età, con riguardo alla protezione, al benessere ed allo sviluppo anche sociale del minore, conformemente a quanto previsto dall'articolo 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo»²⁰.

I figli minori dei richiedenti e i richiedenti minori sono alloggiati con i genitori, i fratelli minori non coniugati o altro adulto legalmente responsabile ai sensi degli articoli 343 e seguenti del codice civile. E nella predisposizione delle misure di accoglienza devono essere assicurati i servizi destinati alle esigenze della minore età, comprese quelle ricreative.

Per quanto riguarda i minori non accompagnati, questi sono accolti in strutture governative di prima accoglienza a loro destinate per le esigenze di soccorso e di protezione immediata. La prosecuzione dell'accoglienza avviene nelle strutture del SAI, e in particolare nei progetti specificamente destinati a tale categoria di soggetti vulnerabili²¹.

linee evolutive del quadro normativo e questioni aperte, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi*, cit., pp. 327 ss.; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Luci e ombre della nuova disciplina sui minori stranieri non accompagnati*, in *Politica del diritto*, 2017, n. 4, pp. 581 ss.; G.G. VALTOLINA (a cura di), *I minori non accompagnati in Italia*, McGraw-Hill Education, Milano, 2014.

²⁰ Ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. n. 142/2015, per la valutazione dell'interesse superiore del minore occorre procedere all'ascolto del minore, tenendo conto della sua età, del suo grado di maturità e di sviluppo personale, anche al fine di conoscere le esperienze pregresse e valutare il rischio che il minore sia vittima di tratta di esseri umani, nonché a verificare la possibilità di ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento UE n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, purché corrisponda all'interesse superiore del minore.

²¹ Secondo i dati disponibili nel citato Atlante Siproimi 2019, nel 2019 il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA) ha finanziato complessivamente 844 progetti (-3,8% rispetto all'anno precedente). Dall'analisi della distribuzione dei progetti per tipologia si evince che nel 2019 tre progetti su quattro sono stati dedicati all'accoglienza di persone afferenti alla categoria "ordinari" (631 progetti, pari al 74,8%), circa uno su cinque è stato destinato all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (166 progetti "MSNA", pari al 19,7%), mentre la quota restante ha interessato progetti specificatamente deputati all'accoglienza di persone affette da disagio mentale e/o disabilità fisiche (47 progetti, 5,5%). Nel 2019 sono stati accolti complessivamente 39.686 beneficiari. La maggior parte dei beneficiari (86%) è stato accolto all'interno di progetti ordinari, il 12% nei progetti per minori stranieri non accompagnati e il restante 2% nei progetti per persone con disabilità e disagio mentale. Nonostante il numero complessivo dei beneficiari accolti sia leggermente diminuito rispetto al 2018, si segnala l'aumento dei MSNA che si attestano a 4.752 unità facendo registrare un +22,6% rispetto all'anno precedente.

In caso di temporanea indisponibilità in tali strutture, l'assistenza e l'accoglienza del minore sono temporaneamente assicurate dalla pubblica autorità del Comune in cui il minore si trova. Ed in presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati, qualora l'accoglienza non possa essere assicurata dai Comuni, sarà competenza del Prefetto attivare strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai minori non accompagnati²².

In ogni caso, al fine di garantire il diritto all'unità familiare è tempestivamente avviata ogni iniziativa per l'individuazione dei familiari del minore non accompagnato richiedente protezione internazionale. Oltre alle previsioni specificatamente dedicate ai minori in accoglienza, trovano poi applicazione tutte le disposizioni in tema di accesso a diritti e prestazioni che in via generale sono previste nel T.U. Imm.

5. Gli interventi di integrazione oltre il periodo di accoglienza

In stretta connessione con il nuovo sistema di accoglienza, l'art. 5 del d.l. n. 130/2020 prevede inoltre che per i beneficiari del SAI siano avviati ulteriori percorsi di integrazione alla scadenza del periodo di accoglienza previsto dalle norme sul funzionamento del medesimo Sistema, a cura delle Amministrazioni competenti²³.

A tal fine si richiama il Piano nazionale per l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale²⁴ e la necessità che, per il periodo 2020-2021, siano individuate le linee di intervento volte a favorire l'autonomia individuale dei cittadini stranieri beneficiari di protezione internazionale, con particolare riferimento a quattro ambiti: formazione linguistica (finalizzata alla conoscenza della lingua italiana almeno di livello A1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue); conoscenza dei diritti e dei doveri sanciti nella Costituzione della Repubblica Italiana; orientamento ai servizi pubblici essenziali; orientamento all'inserimento lavorativo.

La previsione offre dunque copertura legislativa a quegli interventi di integrazione che si pongono in stretta connessione con il percorso di integrazione già avviato durante la fase di accoglienza sul territorio. Come evidenziato anche nella direttiva 2011/95/UE, affinché i beneficiari di protezione internazionale

²² L'art. 19 del d.lgs. n. 142/2015 prevede espressamente che il minore non accompagnato non possa essere trattenuto o accolto presso i centri di cui agli articoli 6 e 9 del medesimo decreto.

²³ Per un approfondimento di tale previsione sia consentito rinviare a F. BIONDI DAL MONTE, *I percorsi di accoglienza e integrazione e il loro finanziamento*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali*, cit., in corso di pubblicazione.

²⁴ Cfr. art. 29, comma 3, d.lgs. n. 251/2007.

possano far valere effettivamente i diritti e i benefici sanciti dalla presente direttiva, «è necessario tenere conto delle loro particolari esigenze e degli specifici problemi di integrazione cui devono far fronte»²⁵. Pertanto i «programmi di integrazione rivolti ai beneficiari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria dovrebbero tenere conto, per quanto possibile, delle particolari esigenze e delle specificità della situazione degli interessati»²⁶. Inoltre tali interventi potranno avere riflessi positivi anche sull'effettiva integrazione degli stranieri appartenenti alle altre categorie ammesse al SAI ma estranee alla procedura di asilo. Del resto, come si evince dalla nuova denominazione del sistema, “accoglienza” e “integrazione” sono poste in stretta relazione, come profili inscindibili di un percorso che porta all'autonomia della persona nel contesto (territoriale e sociale) in cui è inserita.

Deve comunque evidenziarsi che tali tipologie di intervento erano già possibili e peraltro auspicabili anche nel quadro normativo previgente al d.l. n. 130/2020, quale impegno delle varie Amministrazioni competenti per l'effettiva integrazione dei rifugiati e migranti presenti sul territorio.

Si richiama a tal proposito il ruolo che Stato, Regioni ed Enti locali sono chiamati a svolgere con riferimento alle misure di integrazione da adottarsi nei vari settori ove si svolge la vita della persona: dalla scuola al lavoro, dalla salute all'assistenza sociale, dall'accesso ai servizi di base all'abitazione. In questo contesto, e nel rispetto del riparto di competenze definito dall'art. 117 Cost. tra Stato e Regioni²⁷, assumono una particolare rilevanza le forme di collaborazione tra Stato e Regioni attivate nella forma di accordi di programma e/o programmi di finanziamento finalizzati alla realizzazione di interventi coordinati di integrazione sul territorio regionale/locale, nonché la collaborazione tra enti territoriali ed enti del terzo settore.

Tali forme di collaborazione risultano oggi ancora più rilevanti dal momento che gli interventi di integrazione menzionati nel d.l. n. 130/2020 dovranno essere

²⁵ Cfr. considerando 41 della 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 per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

²⁶ Cfr. considerando 47 della Direttiva 2011/95/UE cit.

²⁷ Tra i vari contributi sul tema, cfr. P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2002, pp. 483 ss.; D. STRAZZARI, *Riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia di immigrazione: alla ricerca del confine perduto?*, in *Le Regioni*, 2006, n. 5, pp. 1036 ss.; C. CORSI, *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNI (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 229 ss.; C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in *Diritto pubblico*, 2018, n. 1, pp. 141 ss.

attivati nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Sarà peraltro assai utile affiancare, in un'ottica di complementarità, alle risorse nazionali disponibili (a livello statale, regionale e locale) quelle derivanti dalle fonti finanziarie dell'Unione europea, come il FAMI (Fondo asilo migrazione e integrazione), il FSE (Fondo sociale europeo) e il FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale).

6. Rilievi conclusivi

Il d.l. n. 130/2020 incide positivamente sull'accoglienza dei richiedenti asilo, sia in relazione ai servizi erogati nei centri di prima accoglienza e in quelli di accoglienza straordinaria, che in riferimento all'accesso al SAI. A tale ultimo proposto viene tuttavia introdotto un diverso trattamento nell'accesso a servizi di primo livello e di secondo livello, che torna a introdurre una differenziazione non tanto *dei* percorsi accoglienza (come previsto dal d.l. n. 113/2018) ma *nei* percorsi di accoglienza, toccando peraltro un ambito – quello dell'accesso ai servizi di formazione professionale e orientamento al lavoro – che risulta centrale per l'integrazione dello straniero. Si ricorda peraltro che il richiedente asilo può svolgere attività lavorativa trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda.

Sebbene la riforma vada ad attenuare la differenza di trattamento tra richiedenti e titolari di protezione internazionale, non si può non rilevare come la piena integrazione del richiedente asilo sul territorio sia in qualche modo “sospesa”, fino alla decisione sul riconoscimento di una qualche forma di protezione, e “condizionata” al buono esito della sua domanda di asilo²⁸. Solo in tale ultimo caso potrà avviarsi pienamente quel percorso di integrazione volto ad includere anche i servizi connessi all'inserimento lavorativo, che potrà favorire il passaggio dall'accoglienza all'autonomia della persona. Si tratta tuttavia di un cammino che rischia di essere avviato con ritardo e sul quale incideranno, inevitabilmente, i tempi occorrenti alla definizione dello status del richiedente asilo.

Deve poi evidenziarsi la necessità che il SAI costituisca davvero il nuovo nucleo del sistema di accoglienza e che dunque possano accedervi tutti i migranti indicati dal d.l. n. 130/2010, dal quale peraltro non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica²⁹. Infatti, se da un lato sono maggiori gli oneri

²⁸ Sul punto sia consentito rinviare a F. BIONDI DAL MONTE, *I richiedenti asilo e i diritti dell'integrazione*, in *Diritto Costituzionale*, 2020, n. 2 (fascicolo *Migrazioni*, a cura di F. CORTESE, S. PENASA), p. 140.

²⁹ La clausola di invarianza finanziaria è contemplata all'art. 14 del d.l. n. 130/2020. L'invarianza della spesa è assicurata, ove necessario, anche mediante variazioni compensative tra gli stanziamenti dei capitoli di bilancio iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'interno, nell'ambito del pertinente programma 5.1 denominato “Flussi

relativi ai servizi aggiuntivi che dovranno essere resi a favore dei richiedenti asilo nei centri di prima accoglienza e in quelli di accoglienza straordinaria, dall'altro sussistono risparmi di spesa derivanti dal minor periodo di permanenza dei richiedenti nei centri governativi di accoglienza in vista del trasferimento nelle strutture del SAI, ove saranno accolti solo nel limite dei posti disponibili in relazione ai progetti attivati dagli enti locali e ammessi a finanziamento dal Ministero dell'interno³⁰. La riforma non prevede tuttavia alcuna misura volta ad incentivare o assicurare l'adesione degli enti locali alla rete SAI, che resta volontaria³¹, né dispone un aumento delle risorse finanziarie dedicate. Il che sollecita una riflessione sulla capacità effettiva del nuovo SAI di consentire che tutti i beneficiari individuati dalla novella legislativa abbiano accesso ad una forma di accoglienza integrata e diffusa sul territorio. Se infatti il sistema di accoglienza continuasse a basarsi in misura significativa sulle disponibilità dei CAS potrebbe essere compromesso il disegno riformatore del d.l. n. 130/2020, con riflessi negativi anche sugli interventi integrazione da avviare oltre il periodo di accoglienza nel SAI.

A fronte dell'incertezza sui numeri dell'accoglienza nel prossimo futuro³², si segnala comunque positivamente la previsione di una priorità nel trasferimento dalle strutture governative al SAI dei migranti con vulnerabilità, tra cui rientrano i minori stranieri, nel quadro di una disciplina che, sebbene nella sua attuazione

migratori, interventi per lo sviluppo della coesione sociale, garanzia dei diritti, rapporti con le confessioni religiose". Tali variazioni sono adottate secondo quanto previsto dall'articolo 33, comma 4, della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009. Per un approfondimento della copertura finanziaria delle modifiche introdotte, cfr. Servizio Bilancio dello Stato, *Verifica delle quantificazioni A.C. 2727*, 3.11.2020, p. 38, e Servizio Bilancio dello Stato, *Verifica delle quantificazioni A.C. 2727*, 24.11.2020.

³⁰ Rileva a tal fine il capitolo 2352 "Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo ed interventi connessi ivi compresi quelli attuati nelle materie in adesione a programmi e progetti dell'Unione europea anche in regime di cofinanziamento".

³¹ In riferimento al sistema Sprar/Siproimi e alle funzioni in tema di accoglienza da affidare in via ordinaria ai Comuni cfr. P. BONETTI, *L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi*, cit., pp. 802-803.

³² Negli ultimi anni si sono registrati variazioni significative del numero di richieste di asilo: da 83.970 nel 2015 a 123.600 nel 2016, da 130.119 nel 2017 a 53.596 nel 2018 e 43.783 nel 2019. Per un approfondimento sui numeri e le statistiche in tema di asilo, si veda la sezione dedicata sul sito www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it, nonché a livello europeo www.easo.europa.eu/asylum-trends-annual-overview. Per un'analisi dei dati con riferimento al caso italiano, cfr. F. CORTESE, *La crisi migratoria nell'Unione europea: la prospettiva italiana*, in L. DE LUCIA, F. WOLLENSCHLÄGER (a cura di), *Sfide e innovazioni nel diritto pubblico*, Giappichelli-Nomos, Torino-Baden-Baden, 2019, p. 26.

pratica presenti talvolta delle criticità, conferma la particolare protezione che deve essere assicurata ai richiedenti asilo e ai titolari di protezione internazionale in ragione della minore età.