

# Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

## Fascicolo n. 1/2017

### L'ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI ASILO: SISTEMA UNICO O MONDI PARALLELI?

di Simone Penasa

***Abstract:** L'articolo prende spunto dalle novità legislative in materia di accoglienza delle persone richiedenti asilo e titolari di protezione introdotte dal decreto legislativo n. 142/2015 e dalla difficoltà di attuazione. Il contributo, in primo luogo, esamina le diverse declinazioni dell'accoglienza, ricavabili dal complessivo assetto normativo; in secondo luogo, individua le criticità relative alla affermazione in concreto del modello; infine, valuta se, ed in quale misura, i più recenti interventi governativi possano contribuire alla realizzazione di un sistema unico di accoglienza, fondato sulla rete SPRAR quale modello ordinario di gestione del fenomeno.*

***Abstract:** The paper assumes the existing failures in effectively implementing the reception system set for by the legislative decree n. 142/2015. Firstly, it examines the different meanings of the concept of reception; secondly, it underlines the failures in implementing the ordinary reception system based on SPRAR; eventually, it assesses whether recent normative developments can contribute to the effective implementation of a unitary reception system based on SPRAR intended as the ordinary model of management of this social phenomenon.*

## L'ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI ASILO: SISTEMA UNICO O MONDI PARALLELI?

---

di Simone Penasa\*

**SOMMARIO:** 1. Il contesto empirico dell'accoglienza: un approccio emergenziale non dichiarato ma praticato? – 2. Le diverse declinazioni normative dell'accoglienza: quale possibile realizzazione di un'accoglienza ordinaria, diffusa, volontaria e integrata? – 2.1. Una accoglienza ordinaria: il superamento di un approccio emergenziale all'accoglienza. – 2.2. Una accoglienza flessibile: l'esigenza di adattabilità del Sistema alla effettiva dimensione del fenomeno migratorio. – 2.3. Una accoglienza programmata e diffusa: la centralità di una programmazione multi-livello dell'accoglienza. – 2.4. Una accoglienza volontaria: la partecipazione spontanea degli enti locali al sistema SPRAR. – 2.5. Una accoglienza integrata: l'obiettivo della riacquisizione dell'autonomia della persona accolta. – 3. La difficile realizzazione dello schema normativo: gli interventi di riforma successivi al decreto legislativo n. 142/2015. – 3.1. Il decreto ministeriale del 10 agosto 2016: misure per favorire la diffusività e la sostenibilità del Sistema di accoglienza. – 3.2. Il decreto ministeriale del 10 agosto 2016: misure per coniugare la natura volontaria e l'approccio integrato dell'accoglienza. – 4. Un "salto di qualità" (potenziale): verso l'effettiva realizzazione delle diverse declinazioni dell'accoglienza?

### **1. Il contesto empirico dell'accoglienza: un approccio emergenziale non dichiarato ma praticato?**

Gli ultimi dati pubblicati dal Ministero dell'interno relativi al fenomeno degli sbarchi e l'accoglienza dei migranti presso le strutture gestite dalla Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo<sup>1</sup> forniscono alcune indicazioni utili a comprendere in modo più chiaro il contesto all'interno del quale l'attuale quadro giuridico che disciplina il Sistema di accoglienza delle persone richiedenti asilo o protezione internazionale e dei rifugiati è venuto a formarsi ed a trovare applicazione, nelle forme che verranno analizzate in modo critico nei paragrafi seguenti.<sup>2</sup>

In termini quantitativi, particolarmente rilevanti in relazione ad un fenomeno – quello migratorio – che viene ormai sistematicamente ricondotto alla categoria della emergenza, nel 2016 (dati aggiornati al 30 novembre) il numero di migranti sbarcati sulle coste

---

\* Ricercatore a tempo determinato tipo A in Diritto costituzionale comparato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento.

1. Dati pubblicati dal Ministero dell'interno nel Cruscotto statistico giornaliero aggiornati al 30 novembre 2016.

2. Da ultimo, per un'analisi del sistema, N. Morandi, G. Schiavone, *Analisi delle norme in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e di procedura per il riconoscimento della protezione internazionale alla luce dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 142/2015*, in questa Rivista, n. 3-4.2015, pp. 84-116; F.V. Virzì, *La logica dell'accoglienza: commento al d.lgs. n. 142/2015*, in questa Rivista, n. 3-4.2015, pp. 117-141; P. Bonetti, *Le nuove norme italiane sul diritto di asilo: trattenimento, identificazione e accoglienza dei richiedenti asilo*, in *Studium iuris*, fasc. 6, 2016, pp. 708-719; Id., *Le nuove norme italiane sul diritto di asilo: le procedure amministrative di esame delle domande e i ricorsi giurisdizionali*, in *Studium iuris*, fasc. 7-8, 2016, pp. 862-871.

italiane ha subito un incremento del 19,98% rispetto al medesimo periodo del 2015 (da 144.205 a 173.017 persone), riportandosi sui livelli del 2014, quando giunsero 163.368 persone (con un incremento del 5,58%). A partire dal 2014, gli sbarchi si sono consolidati da un punto di vista quantitativo su numeri ingenti – che vanno dai 170.100 nel 2014 ai 153.842 nel 2015 –, così come le domande di asilo, che pure sono passate dalle 63.456 del 2014 alle 83.970 del 2015 (61.024 a fine luglio 2016, dati Ministero interno), secondo un trend di costante crescita che viene confermato dai dati che hanno caratterizzato il 2016 (173.017 migranti sbarcati al 30 novembre 2016). Dopo l’innegabile salto avvenuto – sia a livello quantitativo (incremento del numero degli arrivi) sia qualitativo (incremento delle domande di asilo e protezione) – tra il 2013 e il 2014,<sup>3</sup> successivamente il fenomeno, nella sua drammatica manifestazione, è caratterizzato da numeri elevati di sbarchi e di richieste di asilo, che necessitano di essere oggetto di politiche di programmazione e di gestione che ne riconoscano la natura non temporanea né imprevedibile.<sup>4</sup>

A fronte di numeri oggettivamente ingenti e destinati nel breve-medio periodo a caratterizzarsi per una tendenziale crescita costante, appare positivo, da un punto di vista politico-istituzionale prima ancora che giuridico-costituzionale, che il governo in questa fase abbia deciso di non emanare un decreto di dichiarazione di emergenza su tutto il territorio nazionale, come accaduto in occasione della “EMA-Emergenza Nord Africa”.<sup>5</sup> Questa decisione ha consentito di ricondurre la gestione – anche giuridica – di questo fenomeno a strumenti normativi ordinari, evitando l’attivazione di procedure e misure normative assunte in deroga alla legislazione ordinaria, come noto ad eccezione dei soli principi fondamentali dell’ordinamento.<sup>6</sup>

---

3. Ricorda in tal senso G. Campesi, *Chiedere asilo in tempo di crisi. Accoglienza, confinamento e detenzione ai margini d’Europa*, in C. Marchetti, B. Pinelli (a cura di), *Confini d’Europa. Modelli a confronto e inclusioni informali*, titolo provvisorio, Milano, 2016, in corso di pubblicazione (reperibile alla URL: [https://www.academia.edu/23166256/Chiedere\\_asilo\\_in\\_tempo\\_di\\_crisi.\\_Accoglienza\\_confinamento\\_e\\_detenzione\\_ai\\_margini\\_d\\_Europa](https://www.academia.edu/23166256/Chiedere_asilo_in_tempo_di_crisi._Accoglienza_confinamento_e_detenzione_ai_margini_d_Europa)), che l’Italia, «stando alle cifre rese note alla fine del 2015, [...] aveva accolto oltre 153.000 migranti, un numero che pur segnando una riduzione rispetto al 2014 rappresenta un aumento del 565% rispetto alla media degli arrivi del decennio 2003-2013».

4. F.R. Genoviva, *Gli sbarchi in Italia nel 2016: alcuni dati per smentire l’allarmismo*, pubblicato sul sito di UNHCR Italia (URL: <https://www.unher.it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/gli-sbarchi-italia-nel-2016-dati-smentire-lallarmismo>) afferma che i dati, pur ingenti, si sarebbero tendenzialmente stabilizzati entro una forbice quantitativa determinata e determinabile.

5. Si riferisce a tale caso quale esempio di «perenne emergenza» F. Biondi Dal Monte, *La politica della perenne emergenza e i poteri extra ordinem del Governo*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del Convegno annuale dell’Associazione Gruppo di Pisa, Università degli studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 229-242.

6. In base all’art. 5 della legge n. 225 del 1992 in materia di protezione civile. Sul punto, in dottrina, G. Razzano, *L’amministrazione dell’emergenza. Profili costituzionali*, Bari, Cacucci, 2010; A. Cardona, *La “normalizzazione”*

Tuttavia, passando dal piano della “statica” giuridica a quello della “dinamica” istituzionale, si potrebbe affermare che la gestione straordinaria ed emergenziale del fenomeno, una volta lasciata fuori “dalla porta” delle norme giuridiche, sia rientrata “dalla finestra” delle dinamiche applicative del quadro giuridico consolidato dal decreto legislativo n. 142 del 2015, di attuazione della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione).<sup>7</sup> Se, infatti, sul piano della *law in the books* la via “ordinaria” dell’accoglienza avrebbe dovuto essere il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati<sup>8</sup> (SPRAR, *ex art.* 14), la *law in action* si caratterizza per un sostanziale ribaltamento di precedenze tra gestione ordinaria – SPRAR – e «misure straordinarie di accoglienza» – in particolare i Centri di accoglienza straordinari (CAS) – che a norma dell’art. 11 del citato decreto legislativo avrebbero dovuto trovare applicazione esclusivamente «nel caso in cui è temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all’interno delle strutture» del sistema SPRAR e «a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti», comunque limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture ordinarie.

I dati dimostrano che le misure straordinarie costituiscono la parte preponderante dell’accoglienza, dilatando in modo eccessivo i criteri introdotti dal decreto legislativo (esaurimento temporaneo dei posti e arrivi consistenti e ravvicinati), con un inevitabile effetto di compressione della clausola di garanzia prevista dal co. 3 dell’art. 11, rappresentata dalla natura temporanea – limitata «al tempo strettamente necessario» – dell’accoglienza nei CAS. Infatti, al 30 novembre 2016, su un totale di 176.671 persone presenti, 137.928 risultano “accolti” nelle strutture temporanee e solo 23.158 rientrano nel sistema SPRAR, ai quali si aggiungono 14.490 persone ospitate nei Centri di prima accoglienza (art. 9 decreto legislativo n. 142/2015) e 1.095 negli hotspot. All’interno di

---

*dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, Giappichelli, 2011; G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003.

7. Per un’analisi complessiva delle novità introdotte dalla direttiva, G. Morgese, *La riforma del sistema europeo comune di asilo e i suoi principali riflessi nell’ordinamento italiano*, in questa *Rivista*, n. 4.2013, p. 15 ss.; E. Benedetti, *Il diritto di asilo e il sistema di protezione nell’ordinamento comunitario dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, Padova, CEDAM, 2010. Cfr. Anche P. Minderhoud, K. Zwaan (eds.), *The recast Reception Conditions Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Wolf Legal Publisher, 2016.

8. Come noto, la legge n. 189 del 2002 (cd. legge “Bossi-Fini”), intervenendo sulla cd. legge Martelli (Legge n. 39 del 1990, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416), ha istituito il nucleo originario di un sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Cfr. G. Schiavone, *Il diritto d’asilo in Italia dopo il recepimento nell’ordinamento delle normative comunitarie. Uno sguardo d’insieme tra il de iure e il de facto*, in *Mondi Migranti*, n. 3, 2009, p. 70 ss.

questo quadro, gli stranieri “ricollocati” verso i Paesi dell’Unione europea risultano essere – al 24 novembre 2016 – 1.803.<sup>9</sup>

I dati appena richiamati esprimono una duplice tendenza: da un lato, il Sistema di accoglienza delineato a livello legislativo è stato sottoposto ad una crescente pressione determinata dall’aumento esponenziale dei numeri dell’accoglienza, se si considera che si è passati da 22.118 persone nel 2013 alle 176.671 del 2016 (dati al 30 novembre 2016);<sup>10</sup> dall’altro lato, le dimensioni assunte dal fenomeno dell’accoglienza rendono necessaria un’analisi approfondita degli effetti concreti e delle effettive modalità di attuazione del quadro giuridico definito a partire dal decreto legislativo n. 142/2015 (su cui diffusamente nei numeri precedenti della *Rivista*), al fine di individuarne le potenzialità virtuose e le evidenti distorsioni applicative, peraltro riconosciute e affrontate dagli ultimi interventi governativi in materia.

Sinteticamente, si potrebbe dire che il Sistema italiano dell’accoglienza rappresenta un modello “in potenza”: afferma e si fonda su principi e obiettivi in linea con quelli delineati a livello europeo e coerenti con il quadro costituzionale, mentre incontra evidenti difficoltà nel trovare effettiva attuazione a livello operativo. Il presente contributo assume questa prospettiva – prendere il legislatore sul serio – e si struttura su tre livelli di analisi: in primo luogo, individuare le diverse declinazioni dell’accoglienza, ricavabili dal complessivo assetto normativo; in secondo luogo, individuare le criticità relative alla affermazione in concreto del modello, anche sulla base dei documenti e degli atti pubblicati da organismi governativi e parlamentari; infine, valutare se, ed in quale misura, i più recenti interventi governativi<sup>11</sup> possono contribuire a un effettivo riallineamento tra la dimensione normativa e quella pratico-operativa.

---

9. Sul punto, M. Di Filippo, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall’Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in questa *Rivista*, n. 2.2015, pp. 33-60.

10. Dati forniti dal Cruscotto statistico giornaliero e relativi al fenomeno degli sbarchi e l’accoglienza dei migranti presso le strutture gestite dalla Direzione centrale dei servizi civili per l’immigrazione e l’asilo (URL: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>).

11. In particolare verranno analizzati il decreto del Ministero dell’interno del 10 agosto 2016 (modalità di accesso da parte degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell’asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario, nonché approvazione delle Linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)) e in particolare le Linee guida per i servizi di accoglienza integrata nello SPRAR previste dalla Parte II del medesimo decreto; la direttiva del Ministro dell’interno dell’11 ottobre 2016, recante *Regole per l’avvio di un sistema di ripartizione graduale e sostenibile dei richiedenti asilo e dei rifugiati sul territorio nazionale attraverso lo SPRAR*; il d.l. n. 193/2016, recante *Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili*, convertito dalla l. n. 225 del 2016.

## **2. Le diverse declinazioni normative dell'accoglienza: quale possibile realizzazione di un'accoglienza ordinaria, diffusa, volontaria e integrata?**

Dal quadro normativo italiano è possibile individuare, alla luce delle finalità dichiarate a livello legislativo, una serie di principi che devono dare concretizzazione al Sistema di accoglienza delle persone rifugiate e richiedenti asilo e protezione internazionale, ai quali i soggetti pubblici e privati coinvolti ai diversi livelli della gestione devono tendere e orientare le rispettive azioni e decisioni.

Quelle che si pongono quali diverse “declinazioni” dell'accoglienza possono essere così sistematizzate.

### *2.1. Una accoglienza ordinaria: il superamento di un approccio emergenziale all'accoglienza*

La riconduzione del sistema a dinamiche tipiche di una gestione ordinaria rappresenta l'obiettivo principale dell'organizzazione delle diverse misure di accoglienza delineate dal decreto legislativo n. 142/2015, che afferma esplicitamente l'obiettivo della realizzazione di un Sistema unico che veda nel Sistema di accoglienza territoriale (art. 14) la forma ordinaria di gestione, rispetto alla quale le misure straordinarie (CAS o Centri di prima accoglienza) devono porsi quali eccezioni temporalmente limitate.<sup>12</sup> Questo approccio era stato formalizzato anche prima dell'entrata in vigore del decreto n. 142, in quanto già nell'Intesa Stato-Regioni e Province autonome del 10 luglio 2014 tra i principi che avrebbero dovuto orientare la definizione di un Piano operativo per l'attivazione e la gestione di un Sistema di accoglienza in grado di fronteggiare il flusso straordinario di migranti avvenuto a partire dal 2104 era stata affermata la necessità di «operare su due piani contemporanei, coniugando, da un lato, la necessità di dare risposte immediate alle impellenti esigenze di accoglienza [...] e, dall'altro, l'assoluta e indifferibile necessità di impostare subito un “piano strutturato” che permetta di ricondurre a gestione ordinaria e programmabile gli interventi relativi sia agli adulti sia ai minori non accompagnati».<sup>13</sup> A tal fine, l'Intesa affermava l'opportunità che il collocamento delle persone accolte avvenisse in modo «tempestivo» e «secondo un condiviso piano di ripartizione sul territorio nazionale che faccia riferimento, in via prioritaria, all'ampliamento della rete SPRAR», la quale viene definita «perno del Sistema di accoglienza di secondo livello», per cui

---

12. N. Morandi, G. Schiavone, *Analisi delle norme in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e di procedura per il riconoscimento della protezione internazionale alla luce dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 142/2015*, cit., p. 88, definiscono il Sistema di accoglienza territoriale il «cuore della riforma».

13. Conferenza unificata Stato-Regioni, Intesa sul piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati, 10 luglio 2014, p. 4.

«eventuali soluzioni attivate in via d’urgenza dovranno avere un ruolo residuale e comunque tendere ai requisiti del modello SPRAR».<sup>14</sup>

L’assetto definito dal decreto legislativo n. 142/2015 (artt. 9, 11, 14) ha sostanzialmente dato attuazione a tale approccio, che può trovare una efficace sponda normativa nella mancata dichiarazione – come anticipato *supra* – da parte del Governo della dichiarazione dello stato di emergenza,<sup>15</sup> che consente di ricondurre anche la delicata fase dell’affidamento dei servizi relativi all’accoglienza a «logiche ordinarie».<sup>16</sup>

## *2.2. Una accoglienza flessibile: l’esigenza di adattabilità del Sistema alla effettiva dimensione del fenomeno migratorio*

Il Sistema di accoglienza si pone l’obiettivo di assicurare una adeguata flessibilità organizzativa ed operativa, intesa quale capacità di adeguare il tipo di risposta alle caratteristiche concrete del fenomeno migratorio, che – come dimostrato dai dati dell’ultimo decennio – può subire anche improvvisi mutamenti in termini sia quantitativi sia qualitativi. Questo elemento coinvolge tutte le fasi dell’accoglienza, a partire dalla prima accoglienza che avviene immediatamente a ridosso dell’arrivo della persona fino alla seconda accoglienza, nella quale i diversi livelli istituzionali coinvolti devono essere in grado di gestire in modo sostenibile mutamenti anche consistenti del numero di richiedenti asilo e titolari di protezione inseriti del Sistema.<sup>17</sup> In questo senso, un ragionevole ed efficiente bilanciamento tra accoglienza ordinaria e straordinaria si pone quale condizione necessaria per gestire in modo efficace queste fasi “critiche”, in occasione delle quali si può assistere ad una tendenziale espansione della attivazione delle misure straordinarie di accoglienza. Evidentemente, tale processo compensativo può esprimersi in modo fisiologico

---

14. Ivi, p. 5.

15. Secondo il Capo del Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione del Ministero dell’interno, Mario Morcone, nel corso della audizione del 7 maggio 2015 di fronte alla Commissione parlamentare d’inchiesta sul Sistema di accoglienza e di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impiegate (Camera dei Deputati), «l’idea – che nasce appunto nella Conferenza unificata del 2014 – era, ed è ancora, quella di costruire nel nostro Paese un’infrastruttura stabile e ordinaria di accoglienza e di non ridursi a gestire la vicenda della migrazione sempre come una vicenda di emergenza» (Relazione sull’attività svolta fino al 31 gennaio 2016, 3 maggio 2016, p. 47).

16. Commissione parlamentare di inchiesta, Relazione sull’attività, cit., p. 63.

17. A tal fine, una adeguata e realistica previsione del fabbisogno di accoglienza dei richiedenti asilo si pone quale preconditione necessaria, tenuto conto in particolare del fatto che «è chiara la perdurante inadeguatezza del Sistema di accoglienza italiano dei richiedenti asilo per una sostanziale e perdurante sottovalutazione italiana del numero dei posti di accoglienza occorrenti rispetto al numero dei richiedenti asilo», come rilevato da P. Bonetti, *Accoglienza nell'emergenza: la recente evoluzione*, in *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'“emergenza immigrazione”*. La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale, a cura di J. Woelk, F. Guella, G. Pelacani, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 160-161.

esclusivamente se il rapporto tra gestione ordinaria e gestione straordinaria non veda la strutturale prevalenza della seconda anche nelle fasi “ordinarie” del fenomeno migratorio.

### *2.3. Una accoglienza programmata e diffusa: la centralità di una programmazione multi–livello dell'accoglienza*

La programmazione rappresenta evidentemente una condizione essenziale della tenuta del Sistema, in particolare nella prospettiva della prevalenza di una gestione ordinaria e non emergenziale del fenomeno, che esprima una elevata capacità strutturale di adattamento al mutare del medesimo. Anche in tal senso, il decreto n. 142/2015 fornisce strumenti di natura organizzativa ed istituzionale che risultano essere funzionali all’obiettivo dichiarato dalla medesima fonte normativa. A norma dell’art. 8, infatti, il Sistema di accoglienza è fondato sulla «leale collaborazione tra i livelli di governo interessati», secondo i principi di coordinamento nazionale e regionale e di partecipazione di Regioni ed enti locali alle fasi di programmazione a livello nazionale (art. 16).<sup>18</sup> La programmazione condivisa<sup>19</sup> risulta funzionale ad una gestione sostenibile delle diverse fasi e modalità di accoglienza, fondata sulla natura partecipata e diffusa del sistema.<sup>20</sup> A tal fine, il decreto n. 142/2015 prevede il rafforzamento degli strumenti di coordinamento tra diversi livelli istituzionali, attraverso l’istituzione di un Tavolo di coordinamento nazionale e – a livello decentrato – di Tavoli di coordinamento regionale (art. 16). Secondo tale schema, il livello centrale assume la funzione di individuare le linee di indirizzo e di programmazione degli interventi diretti a ottimizzare il Sistema, individuando in particolare i criteri di ripartizione regionale dei posti, d’intesa con la Conferenza unificata.<sup>21</sup> Al fine di assicurare la flessibilità e il funzionamento ordinario del Sistema, risulta determinante la predisposizione del Piano nazionale per l’accoglienza, che annualmente individua il fabbisogno dei posti da destinare all’accoglienza, sulla base delle

---

18. Occorre richiamare la difficoltà con la quale gli strumenti di coordinamento e programmazione partecipata trovano effettiva attuazione. Da ultimo nel Parere del 3 agosto 2016 della Conferenza delle Regioni e Province autonome sullo schema di decreto ministeriale del 10 agosto 2016 (su cui diffusamente *infra*), si sottolinea, rispetto al metodo del coinvolgimento degli enti territoriali, che «il tempo concesso per l’analisi di un documento di tale complessità non è stato sufficiente ad una valutazione complessiva approfondita», ribadendo che «ancora una volta [...] il Ministero non concede alle Regioni uno spazio di collaborazione istituzionale effettiva, ma solo una mera presa di conoscenza di decreti già definiti», in contrasto con quanto disposto dal d.lgs. n. 142/2015.

19. Cfr. la citata Intesa del 10 luglio 2014 nella quale si parla di «condiviso piano di ripartizione dei profughi», cit., p. 5.

20. A. Vitiello, Verso un sistema di protezione internazionale più sostenibile e garantista? Analisi delle principali novità introdotte dalla legge 17 ottobre 2014, n. 146, in Osservatorio costituzionale, n. 1, 2015, p. 8.

21. La Corte di cassazione ha descritto tale organismo come «lo strumento essenziale attraverso il quale il Ministero dell’interno – presso il quale l’organismo è incardinato – ha assicurato che la gestione del SPRAR avvenisse in via ordinaria secondo un metodo concertativo tra i diversi livelli di governo, nazionale e locale» (Cass. pen., sez. VI, 10.4.2015, n. 24536).



previsioni di arrivo per il periodo considerato (art. 16, co. 2). A livello regionale, il Tavolo di coordinamento svolge la funzione di individuare i criteri di localizzazione delle strutture di prima accoglienza e i CAS, oltre ai criteri di ripartizione dei posti all'interno di ciascuna Regione, tenuto conto dei posti già attivati nell'ambito del sistema SPRAR.<sup>22</sup>

Se si analizza il Piano nazionale per l'accoglienza del 2016, risulta particolarmente interessante la parte relativa alle proiezioni rispetto alle stime degli arrivi e delle domande di asilo per l'anno 2016. In particolare, rispetto alla capacità di prevedere l'entità degli sbarchi e delle domande di asilo, in funzione di una programmazione adeguata e attendibile dei meccanismi di accoglienza, risulta significativo che le previsioni contenute nel Piano risultino tendenzialmente in linea con quanto effettivamente avvenuto nel corso dell'anno (cfr. i dati richiamati *supra*) anche in termini di variabilità del fenomeno nel corso degli anni: infatti, nel Piano si afferma che, «considerati i trend di crescita di alcune nazionalità (eritrei, nigeriani, somali e sudanesi) sembrerebbe più opportuno ipotizzare una cifra vicina a quella degli arrivi del 2014 (170.000), piuttosto che a quella degli arrivi del 2015», come verificatosi alla luce dei dati forniti dal Ministero relativamente al periodo gennaio-novembre 2016.<sup>23</sup>

Strettamente connessa alla programmazione e al coordinamento dell'accoglienza risulta essere l'obiettivo di assicurare che la gestione di tale fase si articoli in modo da coinvolgere – seppur in modo partecipato, sostenibile e condiviso – l'intero territorio nazionale, attraverso il coinvolgimento dei diversi soggetti territoriali in modo diffuso, equo e bilanciato. Risulta evidente come il raggiungimento di tale obiettivo sia direttamente connesso alla fase di programmazione e coordinamento degli interventi di accoglienza e sia funzionale a garantire la sostenibilità dell'intero Sistema, sia in termini politico-istituzionali sia socio-economici.

#### 2.4. *Una accoglienza volontaria: la partecipazione spontanea degli enti locali al sistema SPRAR*

In potenziale discontinuità rispetto all'obiettivo di un coinvolgimento paritario e diffuso degli enti territoriali al Sistema di accoglienza si pone la natura volontaria della partecipazione alla dimensione ordinaria del medesimo, fondata sullo SPRAR. La natura volontaria della partecipazione, che si concretizza nella adesione a bandi periodici

---

22. F. Biondi Dal Monte, *La disciplina del diritto d'asilo. Il quadro italiano*, in *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'emergenza immigrazione*, cit., in particolare pp. 83-88, analizza in modo approfondito i meccanismi di coordinamento tra livelli di governo previsti dal d.lgs. n. 142/2015.

23. Tavolo di coordinamento nazionale, Piano per l'accoglienza 2016, Ministero dell'interno, 2016, p. 37. Anche per quanto riguarda le domande di asilo, il Piano ha previsto un significativo incremento delle medesime, che sono state stimate in 125.000 (ivi, pp. 38-39). I dati forniti dal Ministero dell'interno al 31 ottobre 2016 attestano il numero di domande di asilo presentate nei primi 10 mesi del 2016 in 97.508.

pubblicati dal Ministero dell'interno,<sup>24</sup> rappresenta una delle caratteristiche essenziali dell'intero Sistema, la cui centralità non viene messa in dubbio nemmeno da parte delle istituzioni regionali e locali.<sup>25</sup> Tale approccio rappresenta un oggettivo fattore di debolezza all'interno del processo di graduale affermazione del Sistema SPRAR quale strumento ordinario dell'accoglienza, in quanto – come peraltro dimostrano i dati relativi ai posti disponibili e alle domande da parte degli enti locali – la percentuale di Comuni che decidono spontaneamente di aderirvi risulta molto bassa. Se appare condivisibile la *ratio* di tale approccio – riconoscere all'ente locale la titolarità della scelta di aderire quale consapevole espressione delle istituzioni rappresentative della popolazione locale finalizzata ad una maggiore accettazione sociale di tale scelta, che non risulta imposta dall'alto –, ciò rischia di condurre a una sorta di paradossale eterogenesi dei fini: infatti, la dinamica partecipativa – potenzialmente virtuosa – innescata dalla natura volontaria dell'adesione rischia (come i fatti di cronaca sembrano purtroppo dimostrare) di generare reazioni conflittuali da parte della popolazione e delle istituzioni locali, le quali – nel momento in cui decidano di non partecipare al Sistema SPRAR – si trovano comunque a essere forzatamente coinvolte – sulla base di criteri e decisioni meno partecipate, programmate e condivise – nella gestione delle misure straordinarie di accoglienza (CAS).

Analizzando la natura volontaria dell'adesione allo SPRAR alla luce dei requisiti e dei principi sanciti in materia di accoglienza dalla citata direttiva 2013/33/UE (in particolare, artt. 17 e 18), è possibile affermare che la tendenza a privilegiare meccanismi straordinari di gestione del fenomeno provoca il rischio di un mancato rispetto da parte dell'ordinamento italiano degli standard minimi di accoglienza sanciti a livello europeo. Come risulterà chiaro dall'analisi condotta nei successivi paragrafi, se – da un lato – la natura volontaria dell'adesione al Sistema ordinario di accoglienza ha come effetto diretto una sua attuazione limitata rispetto al numero di enti locali coinvolti e disomogenea a livello territoriale (con conseguenze anche rispetto all'esigenza di garantire livelli omogenei dei servizi su tutto il territorio nazionale *ex art. 117, co. 2, lett. m), Cost.*), ciò produce – dall'altro lato – una inevitabile estensione degli strumenti straordinari, che sono previsti dalla direttiva esclusivamente per motivi straordinari e necessariamente limitati nel tempo (come peraltro ribadito dal decreto legislativo n. 145/2015, art. 11). Inoltre, l'eccessiva espansione dei meccanismi straordinari rende molto più difficile garantire

---

24. La periodicità dei bandi è stata superata dal decreto ministeriale del 10 agosto 2016, su cui *infra*.

25. Ciò ha trovato conferma da ultimo nel Parere del 3 agosto 2016 della Conferenza delle Regioni e Province autonome citato in nota 15.

anche all'interno dei CAS gli standard relativi alle modalità dell'accoglienza previsti a livello europeo e nazionale in riferimento al sistema ordinario (cfr. *infra*).<sup>26</sup>

Anche in relazione alla previsione di deroghe rispetto al sistema ordinario di accoglienza, la direttiva del 2013 – pur ammettendole in presenza di particolari situazioni (ad esempio, a causa della situazione geografica o della struttura specifica del Centro di trattenimento) – specifica che «qualsiasi deroga a tali garanzie sia temporanea», escludendo pertanto la stabilizzazione nel tempo dell'adozione di misure straordinarie, che «dovrebbero applicarsi solo in circostanze eccezionali e dovrebbero essere debitamente giustificate» (cons. 19). Per quanto riguarda le condizioni concrete di assistenza, l'art. 18 della direttiva prevede la possibilità di derogare agli standard fissati dal medesimo articolo, che concorrono a definire quella che a livello nazionale il legislatore italiano ha qualificato come accoglienza integrata, esclusivamente «in via eccezionale», «in casi debitamente giustificati» e comunque «per un periodo ragionevole e di durata più breve possibile» e «quando le capacità di alloggio normalmente disponibili siano temporaneamente esaurite» (art. 18, co. 9).

In tal senso, occorre richiamare il principio enunciato dalla Corte di giustizia nel caso *Saciri*,<sup>27</sup> secondo cui le provvidenze e i servizi garantiti alla persona accolta devono essere sufficienti «per garantire una qualità di vita adeguata per la salute ed il sostentamento dei richiedenti asilo» (§ 37), attraverso la predisposizione di «norme minime in materia di accoglienza [...] normalmente sufficienti a garantire loro un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri». La sentenza richiamata enuncia un ulteriore principio, che risulta decisivo nel valutare la compatibilità con il quadro giuridico europeo del Sistema italiano, nella prospettiva del rapporto tra misure straordinarie e ordinarie di accoglienza. Infatti, la Corte di giustizia chiarisce che, pur dovendosi riconoscere un ampio margine di discrezionalità agli Stati nella scelta delle misure concrete,<sup>28</sup> a livello nazionale deve essere comunque garantito il rispetto delle norme

---

26. N. Morandi, G. Schiavone, *Analisi delle norme in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e di procedura per il riconoscimento della protezione internazionale alla luce dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 142/2015*, cit., p. 89, ritengono che «se il numero complessivo di richiedenti asilo accolti in strutture straordinarie fosse in modo costante e non temporaneo largamente superiore al numero degli stranieri accolti nei Centri territoriali della rete SPRAR, emergerebbero seri dubbi sull'effettivo rispetto da parte dell'Italia delle condizioni di accoglienza fissate dal diritto dell'Unione».

27. Corte di giustizia, *Saciri e a.*, C-79/13, 27 febbraio 2014.

28. In relazione all'ampio margine di discrezionalità che la direttiva riconosce agli Stati e ai suoi effetti in termini di effettività delle garanzie previste, S. Velluti, *The revised Reception Conditions Directive and adequate and dignified material reception conditions for those seeking international protection*, in *International Journal of Migration and Border Studies*, vol. 2, n. 3, 2016, pp. 203-221.

minime previste dalla direttiva (§ 49), in quanto «la saturazione delle reti di accoglienza non può giustificare alcuna deroga all'osservanza di tali norme» (§ 50).<sup>29</sup>

Appare evidente come l'approccio assunto dalla direttiva porti a considerare legittima la previsione di misure di accoglienza alternative a quelle qualificate dai singoli Sistemi nazionali come misure ordinarie (nel caso italiano, lo SPRAR), ma esclusivamente quando le eventuali misure straordinarie (art. 11 del decreto legislativo n. 145/2015) rivestano natura eccezionale, straordinaria, temporanea e giustificata: se letta alla luce di quanto previsto dalla direttiva, la natura volontaria dell'adesione degli enti locali al Sistema SPRAR, che rappresenta oggettivamente una condizione necessaria di effettività della gestione ordinaria dell'accoglienza, sembra porre rilevanti questioni di compatibilità, che investono lo Stato italiano di una specifica responsabilità di individuare correttivi – eventualmente di carattere alternativo rispetto all'adesione volontaria – al sistema in vigore (sul punto si rinvia all'ultimo paragrafo).

#### 2.5. *Una accoglienza integrata: l'obiettivo della riacquisizione dell'autonomia della persona accolta*

La dimensione integrata dell'accoglienza si riferisce in primo luogo alla natura dell'approccio che gli interventi relativi all'accoglienza devono assumere rispetto al destinatario dei medesimi: la persona straniera richiedente asilo o protezione. Come espressamente previsto dall'allegato A al decreto ministeriale del 30 luglio 2013 recante «Linee guida per la presentazione delle domande di contributo per il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo»,<sup>30</sup> il concetto di accoglienza integrata non tende meramente a garantire il primo soccorso o condizioni di sussistenza minima, ma si pone l'ambizioso obiettivo di emancipare la persona inserita nel Sistema di accoglienza dallo stato di bisogno e di restituirlo a una condizione di indipendenza e autodeterminazione.<sup>31</sup> Pertanto, l'accoglienza deve risultare funzionale, da un lato, alla riconquista dell'autonomia della persona e, dall'altro lato, alla sua integrazione nella comunità locale all'interno della quale risulta inserita. A tal fine, i manuali operativi pubblicati dal Servizio centrale dello SPRAR raccomandano che «gli interventi materiali di base, quale la

---

29. Sul punto, L. Slingenbergh, *Reception Conditions Directive (recast): Relevance in Times of High Numbers of Asylum Applications*, in P. Minderhoud, K. Zwaan (eds.), *The recast Reception Conditions Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, cit., pp. 21-22.

30. Cfr. anche Ministero dell'interno, Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale, pubblicato nel settembre 2015.

31. Cfr. l'allegato A del decreto ministeriale del 30 luglio 2013 (p. 1); da ultimo, SPRAR (a cura di), *I percorsi in inserimento socio-economico nello SPRAR. Metodologie, strategie, strumenti*, 2016, p. 5, in cui si afferma che obiettivo centrale del sistema è la «(ri)conquista dell'autonomia individuale dei richiedenti/titolari di protezione internazionale e umanitaria accolti, intesa come una loro effettiva emancipazione dal bisogno di ricevere assistenza».

predisposizione di vitto e alloggio, siano contestuali a servizi volti a favorire l'acquisizione di strumenti per l'autonomia».<sup>32</sup>

Occorre rilevare, nell'ottica dell'obiettivo dichiarato dal decreto legislativo n. 142/2015 di assicurare livelli di accoglienza uniformi nel territorio nazionale, seppur in relazione alle peculiarità di ciascuna tipologia di Centro (art. 12), che l'approccio integrato all'accoglienza della persona straniera viene previsto in modo formale esclusivamente in relazione al Sistema SPRAR,<sup>33</sup> restando dubbio se – quantomeno in concreto – gli standard previsti in tale ambito possano trovare effettiva attuazione anche all'interno degli altri Sistemi (straordinari) di accoglienza.<sup>34</sup> Tale aspetto è stato rilevato dal citato Rapporto della Commissione parlamentare, in cui si afferma che «sebbene la nuova disciplina intenda superare l'approccio emergenziale per pianificare un Sistema di accoglienza propedeutico a buone prassi di integrazione [...]», i CAS rappresentano il segmento numericamente più consistente del Sistema e l'ambito in cui più difficilmente la qualità dei servizi può essere assicurata («anche in ragione dei problemi relativi ad affidamenti diretti e situazioni di monopolio»), sfuggendo «per definizione a strumenti di programmazione, con effetti anche sul piano dell'impatto sociale nel territorio».<sup>35</sup>

Una seconda dimensione della natura integrata dell'accoglienza si riferisce non al suo rapporto con i destinatari dei servizi ad essa connessa, ma alla relazione con le funzioni tradizionalmente svolte dagli enti locali nella attuazione del cd. welfare locale. Nel Manuale operativo pubblicato dal Ministero dell'interno, l'accoglienza nell'ambito dell'asilo e della protezione internazionale viene espressamente qualificata come «parte integrante del welfare locale», complementare agli altri servizi pubblici alla cittadinanza garantiti sul territorio. Secondo quanto contenuto nel Manuale, il Sistema SPRAR «non è altro rispetto al welfare», ma ne rappresenta un «valore aggiunto sul territorio, capace di apportare cambiamenti e rafforzare la rete dei servizi, di cui possa avvalersi tutta la comunità dei cittadini, autoctoni e migranti».<sup>36</sup> L'effettiva integrazione dei servizi previsti all'interno della rete SPRAR con i servizi alla persona tradizionalmente svolti dagli enti locali

---

32. Ivi, p. 6.

33. Ricordano N. Morandi, G. Schiavone, *Analisi delle norme in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e di procedura per il riconoscimento della protezione internazionale alla luce dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 142/2015*, cit., p. 89, che «solo il Sistema SPRAR sia in grado di erogare il complesso delle misure di accoglienza rivolte al richiedente asilo», le quali non sono limitate alla mera accoglienza materiale.

34. All'interno delle quali, secondo l'art. 11 del d.lgs.n. 142/2015, devono essere soddisfatte esclusivamente «le esigenze essenziali di accoglienza».

35. Commissione parlamentare di inchiesta, *Relazione sull'attività*, cit., p. 57.

36. Le potenzialità del sistema SPRAR quale «fattore di innovazione delle politiche sociali», in quanto «la presenza di un progetto SPRAR ha la funzione di aprire la definizione di nuove strategie di intervento sul territorio» (Fondazione Cittalia-ANCI, *I volti dell'integrazione. Il ruolo delle comunità locali, dei cittadini e dei mass media nei processi di inclusione dei rifugiati in Italia*, 2010, p. 62)

rappresenta una delle sfide più importanti nell'ottica della sostenibilità – sociale, politica ed economica – del Sistema unico di accoglienza.

### **3. La difficile realizzazione dello schema normativo: gli interventi di riforma successivi al decreto legislativo n. 142/2015**

Lo “scollamento” evidenziatosi nella prassi applicativa dal Sistema delineato dal decreto legislativo è stato riconosciuto dalle medesime autorità governative, le quali nel corso del 2016 hanno avviato, attivando i meccanismi di coordinamento e partecipazione con le istituzioni territoriali, un percorso di ricalibratura degli strumenti e delle modalità attuative del modello. Nella citata relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta si è peraltro evidenziata in modo inequivoco «la evidente differenza tra il teorico modello disegnato dal decreto legislativo n. 142 del 2015 e la reale configurazione attuale del Sistema di accoglienza che [...] è ancora molto lontano dallo schema legislativo e probabilmente richiede adeguati correttivi per la sua piena realizzazione».<sup>37</sup> Da ultimo, nel Piano accoglienza 2016, definito dal Tavolo di coordinamento nazionale, si riconosce che l'incremento veloce e consistente dei flussi migratori avvenuto a partire dal 2015 ha contribuito ad evidenziare alcune “fragilità” del Sistema, oltre che a ritardare la messa a regime della architettura prevista dal decreto legislativo n. 142/2015.<sup>38</sup>

Alla luce di tali criticità, sistematicamente evidenziate in sede di valutazione dello stato di attuazione del modello, le autorità governative sono intervenute con una serie di provvedimenti che potrebbero contribuire a restituire una connotazione fisiologica all'attuale configurazione del Sistema – o sarebbe più corretto parlare di “Sistemi” al plurale – italiano di accoglienza. In particolare, il decreto del Ministero dell'interno del 10 agosto 2016<sup>39</sup> ha da un lato chiarito le modalità di accesso da parte degli enti locali ai finanziamenti relativi al Sistema SPRAR, predisponendo dall'altro lato Linee guida per il funzionamento del medesimo Sistema. Successivamente, il Ministero dell'interno ha emanato una direttiva ministeriale recante regole per l'avvio di un Sistema di ripartizione graduale e sostenibile dei richiedenti asilo e dei rifugiati sul territorio nazionale attraverso lo SPRAR (11 ottobre 2016). Infine, il decreto-legge n. 193/2016, recante «Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili», prevede

---

37. Commissione di inchiesta, cit., pp. 47-48.

38. Tavolo di coordinamento nazionale, Piano accoglienza 2016, p. 11.

39. Decreto del Ministero dell'interno del 10 agosto 2016 (modalità di accesso da parte degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario, nonché approvazione delle Linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)).

l'attivazione di misure di natura finanziaria a favore dei Comuni in materia di accoglienza (art. 12).

In termini sintetici, le misure normative richiamate – di natura prevalentemente secondaria o non vincolante – mirano ad “attaccare” le fragilità attuative del modello in vista di un obiettivo fondamentale: il superamento dell’approccio emergenziale, che non consente una adeguata programmazione degli interventi né la attuazione di una accoglienza integrata e universale che abbia come finalità il rafforzamento della autonomia individuale e della integrazione sociale della persona, con l’obiettivo di passare dall’attuale configurazione a “Sistemi paralleli” alla effettiva realizzazione di un “Sistema unico” dell’accoglienza.<sup>40</sup>

### *3.1. Il decreto ministeriale del 10 agosto 2016: misure per favorire la diffusività e la sostenibilità del Sistema di accoglienza*

In riferimento alla esigenza di rafforzare il Sistema ordinario di accoglienza basato sullo SPRAR, attraverso una progressiva riduzione della copertura da parte di misure straordinarie,<sup>41</sup> il decreto ministeriale del 10 agosto 2016 riconosce l’esigenza di favorire la rete degli enti locali che erogano i servizi di accoglienza, prevedendo a tal fine – quali misure incentivanti – la semplificazione delle procedure di accesso ai finanziamenti e la maggiore stabilità dei progetti già avviati, mediante la previsione di una specifica domanda di prosecuzione dei progetti (art. 14). Il decreto conferma la durata triennale dei progetti, elemento che può consentire una più efficace programmazione di medio periodo all’interno dei singoli progetti finanziati in vista della realizzazione effettiva di una accoglienza integrata. Inoltre, al fine di snellire le procedure e garantire una maggiore continuità e progressiva estensione del numero di soggetti partecipanti (che deve essere inevitabilmente accompagnata da un incremento dei fondi a ciò destinati), viene previsto un Sistema di accesso permanente alle procedure di selezione dei progetti (art. 4).

Unitamente al complessivo impianto del modello, due ulteriori elementi di criticità sembrano costituire condizioni essenziali per l’effettivo superamento dell’approccio emergenziale: da un lato, l’estensione del numero di enti locali coinvolti e la progressiva copertura del sistema SPRAR del territorio nazionale, pur confermando la natura volontaria della adesione da parte dei Comuni; dall’altro lato, il rafforzamento delle misure economiche messe a disposizione per il finanziamento del Sistema SPRAR, sia in termini

---

40. C. Marchetti, *Rifugiati e migranti forzati in Italia. Il pendolo tra “emergenza” e “sistema”*, in *Revista Interdiscipl. Mobil. Hum.*, n. 43, 2014, pp. 53-70, utilizza l’efficace immagine del pendolo – oscillante tra “emergenza” e “sistema” – per descrivere l’attuale andamento dell’accoglienza in Italia.

41. Le strutture straordinarie coprono l’80% dei posti a disposizione, secondo i dati forniti dalla citata relazione della Commissione parlamentare d’inchiesta (p. 48).

complessivi (ammontare delle voci di spesa, eventualmente riallocate progressivamente dal finanziamento delle misure straordinarie a favore del Sistema ordinario) sia in termini di misure incentivanti che favoriscano gli enti locali che aderiscono allo SPRAR (cfr. le misure previste dalla direttiva ministeriale e le proposte contenute nella legge di bilancio per il 2017).

Secondo la citata Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta, la percentuale dei Comuni coinvolti nel Sistema di accoglienza è ridotta (2.600 su 8.100), mentre la partecipazione al Sistema SPRAR risulta ancora più limitata: infatti, solo 500 Comuni si sono resi disponibili.<sup>42</sup> Questo fenomeno, che trova motivazioni prevalentemente politiche ed economiche, è ulteriormente aggravato dalla regola – confermata dall'art. 4 del decreto ministeriale – secondo cui ogni ente locale può presentare una sola domanda di contributo per ciascuna tipologia di destinatari dei servizi di accoglienza.<sup>43</sup> In termini quindi di diffusività dell'accoglienza, l'attuale assetto non garantisce un'adeguata copertura territoriale, la quale può essere incrementata attraverso interventi finalizzati ad agire sulla predisposizione degli enti locali ad aderire al Sistema SPRAR. Nel decreto ministeriale è rinvenibile una misura che – quantomeno indirettamente – potrebbe facilitare una maggiore diversificazione territoriale dei progetti SPRAR, in particolare se letta alla luce del limite sancito dal medesimo decreto rispetto al numero massimo di progetti finanziabili per ciascun ente locale proponente (uno per tipo di intervento, *ex art.* 3 decreto). Infatti, l'art. 7, relativo alla capacità ricettiva dei servizi di accoglienza, fissa la soglia minima (non inferiore a dieci posti) e massima («di norma» non superiore ai sessanta posti), prevedendo che si debba «in ogni caso [...] evitare eccessive concentrazioni».

In tale direzione sembra indirizzarsi anche la direttiva emanata dal Ministero dell'interno l'11 ottobre 2016, relativa alle regole per l'avvio di un Sistema di ripartizione graduale e sostenibile sul territorio nazionale attraverso lo SPRAR, nella quale si afferma la necessità di ricalibrare il Sistema mediante l'utilizzo di criteri in grado di evitare l'eccessiva concentrazione di richiedenti asilo e titolari di protezione sul medesimo territorio, favorendo una distribuzione omogenea e la massima diffusività dei migranti sul territorio nazionale. Un sistema diffuso consentirebbe di ottenere un duplice effetto virtuoso: assicurare una riduzione significativa dell'impatto su di un singolo territorio, mediante la condivisione dell'accoglienza da parte di comunità locali diverse; garantire una maggiore efficacia dei percorsi di integrazione e inclusione sociale, in quanto inseriti

---

42. Commissione d'inchiesta, cit., p. 56.

43. *Ex art.* 3 del decreto ministeriale. Cfr. anche la relazione della Commissione parlamentare, cit., p. 56, nella quale si afferma che «Come è stato notato in sede di discussione in Commissione, come elemento di criticità, sono quindi escluse realtà urbane importanti come Roma o Napoli, che pure avrebbero capacità ricettive ben superiori a quelle attuali, solo perché già titolari di un progetto SPRAR, al pari di realtà urbane di dimensioni trascurabili in confronto».



all'interno di progetti SPRAR volontariamente proposti e attuati dagli enti locali. La direttiva fa riferimento alla definizione di un Piano operativo condiviso con l'ANCI, nel quale venga determinato il numero massimo di presenze rapportato alla popolazione residente in ciascun Comune e i criteri attraverso cui realizzare una distribuzione diffusa e partecipata delle persone inserite nel Sistema di accoglienza.<sup>44</sup> Quale misura transitoria, in attesa della formale predisposizione del Piano nazionale, il Ministero ha previsto che le prefetture applichino ai Comuni che partecipano alla rete SPRAR una clausola di salvaguardia che li esenti dalla attivazione di forme ulteriori – straordinarie – di accoglienza (in particolare i CAS).<sup>45</sup>

Quale ulteriore incentivo per favorire l'adesione spontanea al Sistema, la direttiva prevede la graduale riduzione dei CAS presenti sul territorio dei Comuni che partecipano alla rete SPRAR e la loro conversione a strutture di tale rete, coerentemente ad una logica di progressivo assorbimento delle misure straordinarie di accoglienza e contestuale espansione del Sistema ordinario, senza rinunciare alla natura volontaria della partecipazione degli enti locali ma prevedendo incentivi positivi che possano favorirla.

Nella prospettiva di incentivare la partecipazione al Sistema SPRAR, il decreto ministeriale del 10 agosto 2016 introduce a livello normativo – seppur di fonte secondaria – il criterio precedentemente introdotto a partire dal Bando SPRAR 2015 che ha previsto un incremento della copertura finanziaria dei costi di ciascun progetto da parte dello Stato fino al 95% dei costi, dando applicazione a quanto previsto dall'art. 14, co. 1, del decreto legislativo n. 142 del 2015, che prevede la possibilità di finanziare i progetti SPRAR «anche in deroga al limite dell'80%» previsto dal decreto-legge n. 416/1989.<sup>46</sup> Coerentemente, l'art. 19 prevede, all'interno del piano finanziario preventivo da presentare unitamente alla domanda, un co-finanziamento da parte degli enti locali nella misura minima del 5% del costo complessivo del progetto, criterio che può essere applicato anche per i progetti in atto (art. 4 del decreto ministeriale).

---

44. Il 14 dicembre 2016 il Tavolo di coordinamento nazionale ha concordato l'avvio del Piano nazionale di riparto delle persone che partecipano al Sistema di accoglienza, che si fonda sulla conferma dell'adesione volontaria degli enti locali, incentivata da misure di natura economica e alla luce di una distribuzione proporzionale delle presenze sul territorio rispetto alla popolazione residente (circa 2,5 posti di accoglienza ogni 1.000 residenti; fonte: [http://www.sprar.it/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=170:approvato-il-piano-di-riparto-decaro-e-biffonora-adesione-volontaria-dei-comuni-a-sprar-e-distribuzione-equilibrata&Itemid=557](http://www.sprar.it/index.php?option=com_k2&view=item&id=170:approvato-il-piano-di-riparto-decaro-e-biffonora-adesione-volontaria-dei-comuni-a-sprar-e-distribuzione-equilibrata&Itemid=557)).

45. La direttiva precisa che tale clausola deve applicarsi nella misura in cui il numero di posti SPRAR soddisfa la quota di posti assegnata a ciascun Comune dal Piano nazionale.

46. Sottolineava criticamente gli effetti di tale soglia T. Caponio, *Governo locale e immigrazione in Italia tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5, 2004, p. 808, secondo cui attraverso tale meccanismo «il governo nazionale, quindi, si assume la responsabilità di finanziatore parziale specificando il limite massimo ma non quello minimo del finanziamento, ciò che implica l'impossibilità di determinare *a priori* l'effettiva entità dell'onere per i Comuni, che di fatto può mutare di anno in anno, in base alla dotazione del Fondo stesso, nonché al numero e al costo di progetti approvati».

Tenuto conto dell'impatto che l'esigenza di copertura con risorse proprie dei costi relativi ai progetti SPRAR tende ad assumere sulla propensione degli enti locali a partecipare ai bandi, la scelta di elevare al 95% la quota coperta dallo Stato attraverso il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo deve essere valutata positivamente, nell'ottica di una progressiva estensione della rete SPRAR su base volontaria.<sup>47</sup> Tuttavia, appare condivisibile la prospettiva di chi, in dottrina, ritiene che ricada sullo Stato un obbligo di copertura finanziaria totale dei costi relativi alla gestione dei servizi di accoglienza svolta dagli enti locali, in quanto sarebbe configurabile quale funzione conferita che comporta un obbligo di contestuale trasferimento di risorse adeguate a garantirne lo svolgimento sulla base dei principi previsti dagli artt. 118 e 119 Cost.<sup>48</sup> È stata quindi rilevata l'opportunità di una modifica dell'art. 14 del decreto legislativo n. 142/2015 che preveda il trasferimento della gestione dei progetti di accoglienza territoriale ai Comuni, anche in forma associata, al fine di adeguare le attribuzioni (anche finanziarie) alla natura conferita delle funzioni che gli enti locali si trovano a svolgere.<sup>49</sup> L'integrale copertura finanziaria da parte dello Stato dei costi relativi ai progetti territoriali di accoglienza, eventualmente accompagnata da una riallocazione delle risorse attualmente destinate alle misure di accoglienza straordinarie (*ex art. 11 d.lgs. 142/2015*) verso i progetti previsti all'interno della rete SPRAR, risulterebbe conforme non solo ai principi introdotti dagli artt. 118 e 119 Cost. relativamente alla attribuzione e al finanziamento delle funzioni amministrative, ma anche al dovere previsto dalla lett. m) del co. 2 dell'art. 117 Cost. nonché, in particolare alla luce della recente giurisprudenza costituzionale avente ad oggetto la riduzione dei trasferimenti di risorse a favore di enti

---

47. Tuttavia, secondo P. Bonetti, *Sharifi c. Italia e Grecia e Tarakhel c. Svizzera: sui diritti del richiedente asilo alla protezione e a un'assistenza dignitosa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2015, p. 223, la dotazione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, destinato a coprire l'80% (ora elevato come detto al 95%) dei costi di ciascun progetto territoriali «nei limiti delle risorse disponibile», si basa su previsioni inadeguate all'effettivo fabbisogno, provocando una violazione degli «obblighi di assistenza dei richiedenti asilo previsti dalla direttiva UE sull'accoglienza dei richiedenti asilo».

48. Secondo il documento pubblicato dall'ASGI (*Prime note sul decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE sulle norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e della direttiva 2013/32/UE sulle procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*), a cura di N. Morandi, G. Schiavone, P. Bonetti, 1 ottobre 2015, p. 14, «la realizzazione e la gestione, almeno per i servizi minimi omogenei da garantirsi su tutto il territorio nazionale stabiliti nel decreto del Ministro dell'interno previsto dall'art. 14, co. 2, del decreto legislativo, siano integralmente finanziate dallo Stato ai sensi dell'art. 119 Cost.». Questa lettura viene rafforzata dal fatto che l'accoglienza dei richiedenti asilo è materia disciplinata dal diritto dell'Unione europea (cfr. la direttiva del 2013) e che pertanto eventuali infrazioni ricadono nella responsabilità dello Stato. Cfr. anche il documento dello Human Rights Council, *Role of local government in the promotion and protection of human rights - Final report of the Human Rights Council Advisory Committee*, A/HRC/30/49, General Assembly of the UN, 7 agosto 2015.

49. Propongono questa soluzione N. Morandi, G. Schiavone, *Analisi delle norme in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e di procedura per il riconoscimento della protezione internazionale alla luce dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 142/2015*, cit., p. 91.

locali ai quali vengano conferite specifiche funzioni,<sup>50</sup> al principio di buon andamento della pubblica amministrazione *ex art. 97 Cost.*

In tale prospettiva, occorre segnalare anche quanto previsto dall'art. 13 del decreto, in cui si prevede che gli enti locali, i cui progetti siano stati ritenuti ammissibili, siano finanziati progressivamente in base alla disponibilità finanziaria fino ad esaurimento del relativo Fondo. Se tale criterio appare evidentemente logico, la inevitabile limitatezza della capienza del Fondo consente di evidenziare come – in prospettiva – appare opportuno ipotizzare un graduale trasferimento dei finanziamenti complessivi che lo Stato assegna alla gestione dell'accoglienza dalle voci relative alle misure straordinarie a quelle dedicate al sostegno del Sistema SPRAR: trattandosi di servizi che comunque la Repubblica deve garantire, alla luce del diritto europeo,<sup>51</sup> la scelta relativa alla concreta allocazione delle risorse finanziarie potrebbe rappresentare un efficace strumento di “riconversione” del Sistema, tendente a una graduale riconduzione alla ordinarietà e organicità degli interventi.<sup>52</sup>

Se la rete SPRAR è individuata a livello statale quale sistema ordinario di gestione dell'accoglienza e se, quantomeno per quella che viene definita seconda accoglienza,<sup>53</sup> quello comunale rappresenta l'anello istituzionale<sup>54</sup> più adeguato a svolgere tale funzione *ex art. 118 Cost.*, anche in considerazione del fatto che l'accoglienza dei richiedenti asilo e protezione rappresenta un elemento integrante dei servizi tradizionalmente svolti dai Comuni all'interno del welfare locale, la copertura finanziaria totale da parte dello Stato e

---

50. Da ultimo, Corte costituzionale, sentenze n. 10 del 2016 e 188 del 2015. Per un commento, L. Mollica Poeta, L'integrale finanziamento delle funzioni degli enti locali e la tutela dei diritti sociali. Alcune osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale, n. 10 del 2016, in Osservatorio costituzionale, fasc. 2, 2016.

51. All'interno del quale evidentemente va compresa anche la giurisprudenza della Corte di giustizia in tale ambito (cfr. sul punto S. Rossi, “*Mi casa es su casa*”: i richiedenti asilo e il diritto all'accoglienza. Nota a CGUE sez. IV 27 febbraio 2014 (causa C-79/13), in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 2, 2014, pp. 741-747; S. Mirate, *Diritto di asilo e condizioni minime di accoglienza: la Corte Ue chiarisce obblighi e responsabilità degli Stati membri. Nota a CGUE sez. IV 27 settembre 2012 (causa C-179/11)*, in *Responsabilità civile e previdenza*, fasc. 3, 2013, pp. 808-820).

52. In tal senso si è espressa anche la Commissione Affari costituzionali del Senato, con il parere del 7 luglio 2015 sullo schema del d.lgs. n. 142 del 2015. Nel parere, la Commissione suggerisce di «prevedere che la realizzazione e la gestione dei progetti di accoglienza territoriale da parte dei Comuni, singoli o associati, siano considerate funzioni amministrative conferite ai sensi dell'art. 118 Cost., secondo principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, e che la loro realizzazione e la loro gestione, almeno per i servizi minimi omogenei da garantirsi su tutto il territorio nazionale, siano integralmente finanziate dallo Stato e che, con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata, siano fissate le modalità di erogazione del finanziamento statale agli enti locali per la realizzazione e la gestione delle misure di accoglienza».

53. In tal senso, occorre richiamare quanto affermato da N. Morandi, G. Schiavone, *Analisi delle norme in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale*, cit., p. 93, secondo i quali «anche la gestione delle strutture emergenziali di cui all'art. 11 possa essere affidata ai Comuni analogamente alle altre strutture di accoglienza [...]».

54. Si riprende l'efficace espressione utilizzata da Q. Camerlengo, *Stato, Regioni ed enti locali come «istituzioni parimenti repubblicane»*. Dai «livelli di governo» agli «anelli istituzionali», in *Le Regioni*, n. 1, 2016, pp. 47-97, in particolare pp. 80 ss.

una complessiva redistribuzione delle risorse tra misure ordinarie e straordinarie rappresentano una condizione essenziale di fattibilità del Sistema delineato dal decreto legislativo n. 142/2015 e una garanzia di compatibilità con gli standard europei e internazionali (cfr. la giurisprudenza della Corte EDU).

Alla luce dei dati pubblicati dal Gruppo di studio sul Sistema di accoglienza istituito dal Ministero dell'interno, risulta che, a fronte di una stima dei costi complessivi dell'accoglienza nel corso del 2015 pari a 1.162 milioni di euro, il costo delle strutture governative (CARA, CDA, CPSA) e temporanee (CAS) ammonta a 918, 5 milioni, a fronte di un finanziamento di 242, 5 milioni riservato ai progetti SPRAR.<sup>55</sup> Si tratta quindi di una proporzione che risulta in linea con l'attuale distribuzione dei posti tra circuito straordinario e ordinario di accoglienza, ma che – attraverso una diversa allocazione delle risorse – potrebbe tendere ad un riallineamento tra i due “Sistemi”. Ciò risulta ancora più necessario se si considera l'ammontare del costo medio *pro-capite*, che risulta essere tendenzialmente omogeneo tra i due Sistemi: se, infatti, il costo medio giornaliero *pro-capite* nelle strutture di accoglienza diverse dallo SPRAR è pari a 30 euro oltre iva,<sup>56</sup> il valore medio ponderato dei costi giornalieri del Sistema SPRAR risulta essere di 35 euro.<sup>57</sup>

Tuttavia, analizzando tali costi in termini di “qualità” della spesa rispetto agli obiettivi del Sistema di accoglienza, in particolare in termini di ricadute positive sul territorio e di integrazione delle persone accolte, risulta che la voce più consistente (38%) è quella del personale, mentre la seconda è relativa alle spese generali per l'assistenza (vitto, alloggio, abbigliamento, *pocket money*), per cui il Gruppo di lavoro sottolinea che «le strutture d'accoglienza producano un impatto positivo sul territorio, generando un indotto in termini di professionalità attivate, consulenze e altri servizi».<sup>58</sup>

A parità di costi, quindi, le esternalità positive complessive generate dall'approccio ordinario all'accoglienza risultano evidentemente superiori, alle quali è necessario aggiungere gli effetti positivi in termini di accettazione sociale e legittimazione politica della presenza sul territorio comunale di Centri di accoglienza. Infatti, a differenza che per le misure straordinarie di accoglienza, nella definizione e riparto delle quali si tende a una valorizzazione del rapporto amministrativo di natura gerarchica tra prefetto e sindaco (pur se temperato da meccanismi partecipativi e di coordinamento), nel caso del Sistema

---

55. Gruppo di Studio sul sistema di accoglienza, *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi*, Ministero dell'interno, ottobre 2015, p. 53.

56. Ivi, p. 50.

57. Ivi, p. 51. Il dato si riferisce agli adulti, mentre per i minori non accompagnati, la cui accoglienza viene attribuita a partire dal decreto ministeriale del 27 aprile 2015 al sistema SPRAR, la cifra corrisponde a 45 euro.

58. Ivi, p. 52.

SPRAR la dimensione politico-rappresentativa del sindaco diviene centrale,<sup>59</sup> in quanto – come peraltro rilevato anche dalla Commissione parlamentare – «lo SPRAR garantisce la responsabilità politica del sindaco».<sup>60</sup>

Anche nella prospettiva dell’obiettivo principale dei servizi di accoglienza dello SPRAR – «la (ri)conquista dell’autonomia individuale» delle persone inserite nei progetti, ora formalizzato dal decreto ministeriale (art. 29) – l’analisi della allocazione delle risorse dimostra una maggiore efficienza del Sistema ordinario, all’interno del quale la percentuale di spesa destinata a progetti di integrazione risulta pari al 27.3% del totale.<sup>61</sup>

Alla luce del quadro giuridico analizzato, pertanto, risulta evidente – come peraltro riconosciuto dalle medesime autorità governative e locali – che la progressiva estensione del Sistema ordinario basato sull’adesione volontaria, eventualmente incentivata e promossa, comporterebbe una ottimizzazione delle risorse finanziarie destinate all’accoglienza (che peraltro ammontano allo 0.14% della spesa nazionale complessiva),<sup>62</sup> in termini di sostenibilità tanto economica quanto sociale delle politiche.

### *3.2. Il decreto ministeriale del 10 agosto 2016: misure per coniugare la natura volontaria e l’approccio integrato dell’accoglienza*

Se ci si muove dagli aspetti istituzionali e finanziari a quelli connessi agli obiettivi del Sistema dell’accoglienza, il decreto ministeriale contiene una serie di principi generali e misure concrete che possono favorire una più effettiva attuazione delle finalità enunciate dal decreto legislativo n. 142/2015 e dai successivi documenti attuativi. Passando dalla analisi degli effetti sull’accoglienza ordinaria, diffusa e volontaria a quelli che rilevano in termini di accoglienza integrata, occorre sottolineare che la Parte II del decreto è dedicata alla predisposizione di Linee guida per i servizi di accoglienza integrata nello SPRAR. L’esigenza di rafforzare la qualità dei servizi connessi all’integrazione degli stranieri è stata peraltro espressa anche dalla Commissione parlamentare d’inchiesta, la quale ha rilevato criticamente il rischio che ad un eventuale aumento dei posti in accoglienza non

---

59. Appare utile richiamare quanto affermato da R. Bin, *Gli enti locali tra sussidiarietà, adeguatezza e comunità*, in R. Bin, L. Coen (a cura di), *Atti del Convegno dell’ISGRE 9 dicembre 2009*, 2010, pp. 21-32, in riferimento alle autonomie locali, le quali possono essere concepite come parte di un «sistema burocratico monolitico e piramidale» o come espressive di un «modello “democratico”, [...] come ente rappresentativo della collettività locale e non come soggetto attuatore in periferia di politiche definite al centro, secondo l’antico modello autarchico e gerarchico».

60. Commissione parlamentare d’inchiesta, *Relazione*, cit., p. 61.

61. Gruppo di Studio sul sistema di accoglienza, *Rapporto sull’accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi*, cit., p. 53 (dati ANCI).

62. Ivi, p. 53.

corrisponda una strategia uniforme in termini di integrazione e cura della persona, rilevando «l'esigenza di intervenire urgentemente sui servizi legati all'integrazione».<sup>63</sup>

Il decreto sembra muoversi nella direzione di considerare questo aspetto come una priorità del Sistema, prevedendo una serie di criteri e requisiti che dovrebbero garantire una maggiore qualità dei servizi offerti, ai quali corrisponde un rafforzamento degli strumenti di monitoraggio e controllo sui servizi degli enti locali finanziati all'interno della rete SPRAR.<sup>64</sup> In tal senso, gli artt. 29 e 30 individuano obiettivi («(ri)conquista dell'autonomia individuale»), approccio,<sup>65</sup> definizione di «accoglienza integrata»<sup>66</sup> e dei «servizi minimi garantiti» a tal fine (art. 30).<sup>67</sup>

Il decreto interviene anche su una serie di aspetti (natura dei progetti, sostenibilità finanziaria, requisiti delle strutture e degli enti attuativi, monitoraggio, rendiconto e controlli) che risultano funzionali ad assicurare l'attuazione in concreto degli standard, definiti dal decreto «servizi minimi garantiti obbligatori» (artt. 30-31).

In particolare, si prevede che, tra le cause di esclusione dalla valutazione delle domande di contributo, vi sia la mancata previsione dell'attuazione dei servizi di accoglienza secondo gli standard previsti dalle Linee guida (art. 11); inoltre, si introduce il principio della invariabilità nella fase attuativa dei progetti dei servizi indicati in fase di presentazione della domanda, chiarendo che la eventuale richiesta di rimodulazione del piano finanziario preventivo non possa pregiudicare la continuazione e la qualità dei servizi offerti. In ogni caso, la macro voce «Integrazione» del piano finanziario (alla quale va destinato almeno il 7% del costo complessivo, ex art. 23) non può subire diminuzioni dell'ammontare complessivo fissato nella domanda di contributo (art. 22), ponendosi l'insieme dei servizi per l'integrazione della persona migrante come asse centrale del servizio che non può essere in nessun caso ridotto o ridimensionato.

Per quanto riguarda gli aspetti finanziari, l'art. 19 prevede – come anticipato – un co-finanziamento nella misura minima del 5% da parte degli enti locali, garantendosi pertanto la pressoché totale copertura finanziaria dei costi attraverso il Fondo nazionale.

---

63. Commissione parlamentare d'inchiesta, *Relazione*, cit., p. 73.

64. Art. 25, co. 7. Cfr. anche la *Relazione della Commissione parlamentare*, cit., p. 70.

65. Secondo l'art. 29, co. 2, del decreto ministeriale, diviene essenziale «collocare al centro del Sistema di protezione le persone accolte, rendendole protagoniste attive del proprio percorso di accoglienza e integrazione anziché meri beneficiari passivi di interventi predisposti in loro favore, ma protagonisti attivi del proprio percorso di accoglienza».

66. L'art. 30 definisce l'accoglienza integrata quale «la messa in atto di interventi materiale di base (vitto e alloggio), insieme a servizi volti al supporto di percorsi di inclusione sociale, funzionali alla (ri)conquista dell'autonomia individuale».

67. Cfr. anche il Manuale operativo per l'attivazione e la gestione dei servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale, pubblicato dal Servizio centrale SPRAR (settembre 2015).

Inoltre, nell'ottica della maggiore funzionalizzazione dei costi a garantire la migliore qualità dei servizi offerti, si esclude dai costi ammessi l'acquisto di immobili, l'adeguamento delle strutture da adibire all'accoglienza nel caso in cui abbiano già usufruito di contributi derivanti da altre risorse nazionali o europee, nonché il subappalto (art. 24). Infine, si afferma la natura assolutamente vincolata delle risorse erogate, tanto che anche nel caso in cui dall'attuazione del progetto derivino economie, queste ultime possono essere utilizzate esclusivamente per le medesime finalità indicate nella domanda di contributo, previa autorizzazione della Direzione centrale, o restituite, non entrando quindi nella disponibilità generale dell'ente locale (art. 26). Il quadro viene completato dalla previsione di meccanismi di rendicontazione e monitoraggio, a carico dell'ente gestore (l'ente locale), avendo la Direzione centrale il potere di disporre verifiche e ispezioni sui servizi erogati (artt. 25 e 39), le quali possono comportare la revoca, parziale o totale, del contributo, in misura proporzionale all'entità dell'inosservanza accertata (art. 27).

Occorre peraltro sottolineare che già il decreto legislativo n. 142/2015 aveva previsto – oltre a quelli previsti a livello di Servizio centrale – meccanismi di monitoraggio e controllo a carico del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero, tramite le prefetture, sulla gestione delle strutture di accoglienza previste dal decreto, finalizzati in particolare alla verifica della qualità dei servizi erogati e al rispetto dei livelli di assistenza e accoglienza fissati a livello ministeriale (art. 20). Ciò, peraltro, non ha impedito che la Commissione parlamentare abbia riservato un giudizio critico rispetto alla qualità dell'accoglienza garantita dal Sistema nel suo complesso (anche a causa della netta prevalenza di misure e circuiti straordinari), la quale «talvolta non è in linea con quanto previsto dalle “regole d’ingaggio” dei Centri», puntando in particolare l'attenzione sulla assenza di un «imparziale, strutturato e pubblico controllo sulla effettiva erogazione dei servizi» e sottolineando l'esigenza di «uniformare e monitorare l'attuazione dei servizi alla persona finalizzati all'integrazione». <sup>68</sup>

Se, pertanto, la previsione di standard e meccanismi di controllo certi e formalizzati rappresenta indubbiamente un fattore positivo in vista del miglioramento complessivo del Sistema, occorre realisticamente avvertire che tale processo possa essere declinato in termini meramente potenziali, in quanto dovranno essere verificati nel medio-lungo periodo l'effettiva attuazione e il concreto impatto in termini qualitativi di tali meccanismi. Inoltre, nella prospettiva della realizzazione di un approccio unitario all'accoglienza, non risulta superfluo ribadire come l'innalzamento degli standard che qui si analizzano riguarda esclusivamente il Sistema SPRAR, che – come dimostrano le statistiche – rappresenta una quota minima dell'intero Sistema: da un lato, quindi, le Linee guida

---

68. Commissione parlamentare d'inchiesta, cit., p. 73.

troveranno applicazione esclusivamente in un ambito limitato, residuale, di luoghi di accoglienza; dall'altro lato, la "forbice" tra Sistema ordinario e misure straordinarie è destinata inevitabilmente ad aumentare, aggravando una situazione che già ora si presenta problematica in termini di qualità dei servizi, controlli sull'attuazione e meccanismi di attribuzione degli appalti.<sup>69</sup>

Questo scollamento è destinato a manifestarsi anche in relazione agli standard richiesti ai soggetti attuatori e alle strutture e modalità di erogazione dei servizi. Anche in tale prospettiva, infatti, il decreto ministeriale introduce rilevanti requisiti finalizzati a garantire la competenza degli soggetti e la adeguatezza delle strutture e delle risorse, prevedendo – da un lato – che gli enti attuatori di cui si avvale l'ente locale posseggano una «pluriennale e consecutiva esperienza nella presa in carico di richiedenti/titolari di protezione internazionale», che deve essere specifica nel caso di presa in carico di minori stranieri non accompagnati (art. 21); e – dall'altro lato – in riferimento ai requisiti delle strutture, si richiede che queste siano «predisposte e organizzate in relazione alle esigenze dei beneficiari, tenendo conto delle caratteristiche delle persone da accogliere»<sup>70</sup> e che siano «ubicate in Centri abitati ovvero in luoghi adeguatamente serviti dal trasporto pubblico al fine di consentire una regolare erogazione e fruizione dei servizi di accoglienza integrata» (art. 20). Al fine di garantire l'avvio dei progetti secondo tempistiche rapide e certe, l'art. 23 prevede che gli eventuali lavori di adeguamento delle strutture devono essere ultimati «entro e non oltre sessanta giorni dalla data di pubblicazione del decreto ministeriale di assegnazione delle risorse del Fondo».

#### **4. Un "salto di qualità" (potenziale): verso l'effettiva realizzazione delle diverse declinazioni dell'accoglienza?**

Risultando tali disposizioni finalizzate a disciplinare i servizi di accoglienza finanziati e gestiti all'interno della rete SPRAR, è ipotizzabile che realisticamente, nel momento in cui gli standard minimi obbligatori introdotti dal decreto ministeriale trovino effettiva applicazione da parte degli enti gestori ed attuatori dei progetti di accoglienza, l'effetto "collaterale" consista nel prodursi di una ulteriore divaricazione rispetto agli standard di

---

69. Ivi, p. 57. Secondo N. Morandi, G. Schiavone, *Analisi delle norme in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e di procedura per il riconoscimento della protezione internazionale alla luce dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 142/2015*, cit., p. 89, «se il numero complessivo di richiedenti asilo accolti in strutture straordinarie fosse in modo costante e non temporaneo largamente superiore al numero degli stranieri accolti nei Centri territoriali della rete SPRAR, emergerebbero seri dubbi sull'effettivo rispetto da parte dell'Italia delle condizioni di accoglienza fissate dal diritto dell'Unione».

70. Determinate categorie di persone possono presentare specifiche esigenze e particolari vulnerabilità, come nel caso di minori non accompagnati, vittime di tratta o nuclei familiari (cfr. artt. 17-19 del d.lgs. n. 142/2015).



qualità che caratterizzano il Sistema straordinario di accoglienza, il quale però coinvolge la grande maggioranza delle persone accolte.<sup>71</sup> Con ciò non si vuole evidentemente sottovalutare le potenzialità virtuose espresse dai recenti sviluppi normativi riferiti al Sistema SPRAR, quanto piuttosto ribadire che con la piena entrata a regime di tali novità – gestionali, organizzative e sostanziali – l’esigenza di superare un approccio prevalentemente emergenziale all’accoglienza risulta essere ancora più pressante e non ulteriormente procrastinabile.

In tal senso, se a livello politico (a livello statale o a livello decentrato) l’evoluzione verso un meccanismo di partecipazione obbligatoria da parte di tutti i Comuni italiani risulta attualmente irricevibile (pur se ancorato a precise basi giuridico-costituzionali), risulta comunque necessario intervenire al fine di promuovere l’estensione della porzione di persone accolte gestite attraverso lo SPRAR, incentivando l’adesione volontaria degli enti locali attraverso incentivi positivi o eventualmente negativi. La recente direttiva ministeriale, adottata in attesa dell’approvazione del decreto-legge n. 193/2016, recante «Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili», sembra esprimere la presa di coscienza da parte delle istituzioni governative della improrogabilità di fare fronte a tale esigenza, avvertita peraltro anche dai soggetti rappresentativi delle Regioni e degli enti locali (Conferenza delle Regioni, ANCI). L’art. 12 del citato decreto-legge prevede, da un lato, un incremento di 600 milioni di euro dei Fondi a disposizione per le spese di attivazione, locazione e gestione dei Centri di trattenimento e di accoglienza; dall’altro lato, quale misura di sostegno economico a favore dei Comuni che accolgono richiedenti protezione internazionale, viene autorizzata la spesa di 100 milioni di euro per l’anno 2016, rinviando a un successivo decreto ministeriale la definizione delle modalità di riparto ai Comuni interessati (nel limite massimo di 500 euro per richiedente protezione ospitato e nei limiti della disponibilità del Fondo). Il testo dell’articolo non distingue tra diverse forme – ordinaria o straordinarie – attraverso le quali i Comuni prendono parte al Sistema di accoglienza, residuando nel processo di definizione a livello ministeriale delle “modalità di riparto” delle risorse lo spazio per l’introduzione di misure che favoriscano la partecipazione volontaria dei Comuni alla rete SPRAR.

La tendenza, ad oggi rivolta verso una gestione emergenziale (pur in assenza di una sua formale proclamazione), risulta quindi esprimere segnali (politici, istituzionali e normativi) di inversione, peraltro resa necessaria da una serie di concomitanti fattori, primo fra tutti

---

71. Come rilevato tra gli altri da P. Mori, *Profili problematici dell’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale in Italia*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, n. 1, 2014, pp. 127 ss., in termini di omogeneità del servizio di accoglienza ad oggi «la situazione materiale dell’assistenza e la qualità dei servizi varia notevolmente da Centro a Centro».

le pronunce della Corte europea dei diritti umani relativamente alle condizioni dell'accoglienza nell'ordinamento italiano.<sup>72</sup>

Tuttavia, appare comunque probabile che solo accompagnando alla logica degli incentivi una pianificazione sostenibile – finanziariamente (ri)equilibrata tra gestione ordinaria e misure straordinarie ed orientata ad una accoglienza ordinaria (e quindi flessibile), programmata (e quindi diffusa) e integrata (e quindi volontaria) – sarà possibile garantire l'effettiva realizzazione delle diverse “declinazioni” dell'accoglienza enunciate a livello normativo.

---

72. Cfr. la sentenza *Tarakhel c. Svizzera*, Camera Grande, 14.11.2014, in cui la Corte ha sottolineato «l'evidente discrepanza tra il numero di richieste asilo presentate nel 2013, pari a 14.184 entro il 15 giugno 2013 secondo il Governo italiano, e il numero di posti disponibili nelle strutture appartenenti alla rete SPRAR (9.630 posti), dove – sempre secondo il governo italiano – sarebbero stati ospitati i richiedenti. Inoltre, dato che la cifra per il numero di domande si riferisce solo ai primi sei mesi del 2013, il dato per l'anno nel suo complesso è probabile sia notevolmente superiore, indebolendo ulteriormente la capacità di accoglienza del Sistema SPRAR». Da ciò, secondo la Corte, derivano «seri dubbi in merito alle capacità attuali del Sistema» di accoglienza italiano. Sottolinea questo aspetto R. Palladino, *La “derogabilità” del “sistema Dublino” dell'UE nella sentenza Tarakhel della Corte europea: dalle “deficienze sistemiche” ai “seri dubbi sulle attuali capacità del sistema” italiano di accoglienza*, in *Diritti umani e diritti fondamentali*, vol. 9, n. 1, 2015, p. 229, secondo cui «seppure in assenza di “deficienze sistemiche”, il Sistema italiano di accoglienza dei richiedenti asilo viene ritenuto affetto da problemi di tenuta complessiva»; cfr. anche M. Pastore, *La sentenza della Corte EDU Tarakhel c. Svizzera e le sue implicazioni per l'Italia e per il controverso rapporto tra sistema Dublino e rispetto dei diritti fondamentali*, in questa Rivista, n. 3-4.2014, p. 115 ss.; S. Fachile, L. Leo, *La Corte EDU e la tutela dei diritti fondamentali dei migranti e dei richiedenti asilo*, in *Questione giustizia*, fasc. 3, 2014, pp. 121-134. Da una prospettiva comparata, cfr. anche I. Grifò, *L'Italia non è un paese sicuro per i richiedenti asilo? Il caso “EM e altri” deciso dalla Corte Suprema del Regno Unito. Nota a Corte di giustizia, EM et al. c. Secretary of State for the Home Department 19 febbraio 2014, n. 12 (Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, fasc. 6, 2015, pp. 1753-1772.