

# IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA

**Quadro normativo e buone prassi  
delle realtà lombarde e milanesi**

*a cura di*

**Marilisa D'Amico - Cecilia Siccardi**



**G. Giappichelli Editore**

## Introduzione

### Il progetto “Migranti, politiche di accoglienza, rappresentanza e rappresentazione”

Marilisa D’Amico \*

Questo volume intende presentare i risultati del progetto di durata annuale “Migranti, politiche di accoglienza, rappresentanza e rappresentazione”, realizzato con il contributo di Fondazione Cariplo, volto ad analizzare le politiche di accoglienza in Lombardia.

In particolare, il progetto si è posto lo scopo di analizzare le condizioni dei centri di accoglienza, individuando le specificità dei modelli organizzativi, delle pratiche d’intervento e delle modalità di interazione delle istituzioni locali con le normative nazionali ed europee, assumendo Milano quale principale *focus* di analisi.

L’analisi è stata condotta attraverso un’osservazione multidisciplinare e una comparazione tra diverse esperienze lombarde, grazie al lavoro del *team* di ricerca del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale dell’Università degli Studi di Milano, di cui sono coordinatrice scientifica, formato da esperti in materie giuridiche, sociologiche e di comunicazione. Il *team* di ricerca è stato affiancato dal sostegno costante di alcuni *partners* accademici e non accademici, come il Centro *Genders*, la Casa dei Diritti del Comune di Milano, la Fondazione Feltrinelli.

Le attività di ricerca si sono svolte nel corso del 2018 e del 2019, anni in cui le politiche di accoglienza sono state interessate da rilevanti novità normative. Si pensi ai c.d. Decreti Sicurezza (D.l. n. 113 del 2018, conv. con l. n. 132 del 2018; D.l. n. 53 del 2019 conv. con l. n. 77 del 2019) che hanno stravolto la disciplina del sistema di accoglienza e al c.d. Decreto Migranti (D.l. n. 130 del 2020 conv. con l. n. 173 del 2020) che, solo due anni dopo, ha rivisto nuovamente le medesime norme.

---

\* Professoressa ordinaria di Diritto Costituzionale e Prorettrice con delega a Legalità, Trasparenza e Parità di diritti presso l’Università degli Studi di Milano. Coordinatrice scientifica del progetto “Migranti, politiche di accoglienza, rappresentanza e rappresentazione”.

Al fine di verificare le ricadute concrete di tali novità normative sulle politiche di accoglienza locali, è stato necessario non solo rivalutare le domande iniziali di ricerca, ma anche proseguire con le attività progettuali nel 2020 per poter comprendere a fondo gli effetti delle nuove norme nel tempo.

Ancora, il 2020 è stato caratterizzato dall'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del Covid-19 che ha fortemente impattato sulle politiche di accoglienza, le quali hanno dovuto adeguarsi, non senza difficoltà, alle norme sanitarie e al divieto di assembramento.

Questi fattori, i cui effetti saranno analizzati nelle pagine di questo volume, non fanno altro che confermare l'utilità dello scopo stesso del progetto e l'esigenza di individuare strumenti di accoglienza adeguati ai cambiamenti in corso, idonei a garantire sia i diritti dei migranti, sia le esigenze dei territori.

Le tre sezioni in cui è strutturato il volume – dedicate al sistema normativo dell'accoglienza (Sezione I), alle buone prassi dell'accoglienza in Lombardia (Sezione II), al racconto da parte dei media dell'accoglienza (Sezione III) – corrispondono ai tre obiettivi specifici perseguiti durante il progetto.

La prima sezione sintetizza i risultati dello studio portato a termine dalla Dott.ssa Cecilia Siccardi sulle fonti normative dell'accoglienza. La ricerca non si è limitata alla ricostruzione del contesto normativo e giurisprudenziale, ma si è concentrata anche su due aspetti: l'impatto delle politiche di accoglienza e, in particolare, delle novità introdotte dal c.d. Decreto Sicurezza sui diritti dei migranti; la gestione delle politiche di accoglienza nei rapporti tra i livelli di Governo, valutando l'effettività del coordinamento nazionale e dell'attuazione territoriale.

La seconda sezione, dedicata all'analisi delle esperienze delle associazioni che operano nel settore, presenta i risultati della raccolta dati operata "sul campo" dal Dott. Luca Clara, nonché le evidenze emerse dalla conseguente analisi quantitativa e qualitativa condotta dal Dott. Marco Bacio.

Ad una prima fase di mappatura dei centri di accoglienza nell'area territoriale di interesse del progetto, è seguita la predisposizione di due questionari da somministrare ad operatori, a Presidenti delle associazioni e a testimoni privilegiati del settore.

In particolare, al primo questionario – composto da domande sul numero e sulla specializzazione degli operatori dei centri, sulla capienza e il numero di migranti accolti, sui servizi offerti, e sulla percezione del racconto dei media sulla migrazione – hanno risposto 13 centri situati a Milano, 6 a Pavia e 3 a Como.

Un secondo questionario ha riguardato in modo specifico l'impatto delle novità del Decreto Sicurezza. È interessante notare come i risultati di questa raccolta mostrino come il Decreto Sicurezza I non abbia comportato, almeno nel periodo immediatamente successivo alla sua entrata in vigore, una riduzione del

numero dei migranti accolti. La delimitazione dell'accesso al sistema ordinario di accoglienza ai soli beneficiari di protezione non ha fatto altro che fotografare una prassi già in atto in Lombardia da diversi anni, dove nel sistema SPRAR alloggiavano coloro che erano titolari di una qualche forma di protezione.

Sempre nella seconda sezione sono ospitati gli interventi del Dott. Stefano Bissaro, il quale ricostruisce l'esperienza delle associazioni coinvolte nel progetto, individuando le *best practices*, nonché le interviste a Antonella Colombo dell'Unità Politiche per l'Inclusione e l'Immigrazione e a Diana De Marchi, Presidente della Commissione consiliare pari opportunità. Entrambe le testimonianze dimostrano l'impegno concreto del Comune di Milano nel miglioramento delle condizioni dell'accoglienza.

La terza sezione del volume è, infine, dedicata al racconto dei media dell'accoglienza rendendo noti i risultati della ricerca condotta dalla Dott.ssa Giulia Abbate.

Nello specifico, l'indagine mira a verificare la presenza quantitativa della *questio* migranti nelle principali testate giornalistiche e in un secondo momento si concentra sullo studio *qualitativo* del racconto da parte dei media, sempre diviso tra l'immagine del migrante come "intruso" e del migrante come "vittima".

La sezione ospita, inoltre, lo scritto di Ilaria Solaini, giornalista di *Avvenire*, che riporta la sua toccante esperienza vissuta, in qualità di giornalista inviata, a bordo della nave *Mediterranea Saving Humans*.

Infine tengo a ricordare le attività di disseminazione organizzate nell'ambito del progetto, le quali hanno rappresentato fondamentali occasioni di studio e confronto.

In primo luogo, il 15 marzo 2019, si è svolto presso l'Università degli Studi di Milano il convegno dal titolo "Il sistema di accoglienza in Lombardia alla luce del D.l. Immigrazione e Sicurezza" volto a indagare le novità normative, mettendo a confronto giuristi esperti di diritto degli stranieri e le associazioni che si occupano di accoglienza sul territorio (Unhcr, Farsi Prossimo, No Walls, Croce Rossa, Il Gabbiano e Consorzio Aaster, Crinali).

In secondo luogo, il primo luglio 2019, è stato organizzato il convegno dal titolo "Accoglienza e integrazione: i progetti di Ateneo" nell'ambito del quale sono stati presentati i numerosi progetti dell'Università degli Studi di Milano in materia.

In conclusione, auspico che i risultati del progetto "Migranti, politiche di accoglienza, rappresentanza e rappresentazione" possano essere utili a tutti gli operatori, associazioni, istituzioni pubbliche ed enti privati che operano nel settore e, in generale, a tutti i cittadini e le cittadine sensibili ai temi della tutela dei diritti.

Spero inoltre che questi primi risultati possano rappresentare un punto di partenza per ricerche future, che vogliano valorizzare il metodo interdisciplinare

e il coinvolgimento di soggetti accademici, istituzionali e del terzo settore. Solo mettendo in rete tutte le competenze esistenti sul tema riusciremo a proporre politiche di accoglienza idonee e coerenti con lo spirito della nostra Costituzione, la quale, all'art. 10, comma 3, garantisce il diritto d'asilo quale simbolo di "un nuovo mondo di libertà e di pace" (On. Tonello, Assemblea Costituente, nella seduta antimeridiana, 11 aprile 1947).

*Sezione I*

## **Il sistema normativo dell'accoglienza**



# Il sistema di accoglienza nell'ordinamento italiano: modelli a confronto

Cecilia Siccardi\*

**Sommario:** 1. Premessa. La ricerca giuridica nell'ambito del progetto "Migranti, politiche di accoglienza, rappresentanza e rappresentazione". – 2. Sul dovere costituzionale di accoglienza. – 3. Dalle prime soluzioni emergenziali all'istituzione del sistema SPRAR. – 4. Le condizioni dell'accoglienza nel diritto dell'Unione europea. – 5. Le caratteristiche e le fragilità del modello unico di accoglienza del D.lgs. n. 142 del 2015. – 6. L'accoglienza fondata sullo *status*: l'impatto del Decreto Sicurezza sui diritti dei migranti. – 7. Dall'emergenza sanitaria al Decreto Migranti.

## 1. Premessa. La ricerca giuridica nell'ambito del progetto "Migranti, politiche di accoglienza, rappresentanza e rappresentazione"

Questo contributo mira a presentare i risultati della ricerca di stampo giuridico svolta nell'ambito del Progetto "Migranti, politiche di accoglienza, rappresentanza e rappresentazione", analizzando l'evoluzione legislativa dei modelli di accoglienza nell'ordinamento italiano.

La ricerca ha avuto in particolare i seguenti obiettivi.

In primo luogo l'indagine si è posta l'obiettivo di valutare l'impatto delle normative in tema di accoglienza sui diritti dei migranti; indagine che, come si dirà, ha assunto particolare rilevanza alla luce delle misure introdotte dal D.l. n. 113 del 2018, c.d. Decreto Sicurezza I.

In secondo luogo la ricerca si è concentrata sulla disciplina relativa alla *governance* dell'accoglienza, indagando l'interazione tra i vari livelli di governo, nazionale, regionale e locale, nella gestione dell'accoglienza. Anche da questo punto di vista, si è inteso valutare attentamente l'impatto delle novità normative, ed in particolare del Decreto Sicurezza I, che ha riaccentrato in capo allo Stato le funzioni relative all'accoglienza, svilendo la caratteristica del Sistema di pro-

---

\* Assegnista di ricerca in Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano. Membro del *team* di ricerca "Migranti, politiche di accoglienza, rappresentanza e rappresentazione".



tezione per richiedenti asilo e rifugiati (d'ora in avanti SPRAR) quale sistema a gestione diffusa sul territorio e rimesso alla responsabilità degli Enti-locali.

Queste pagine vogliono ricostruire i diversi modelli di accoglienza che si sono susseguiti nell'ordinamento italiano, mettendone in luce criticità e aspetti positivi, sia per quanto attiene la garanzia dei diritti dei migranti, sia per quanto attiene alla *governance*.

## 2. Sul dovere costituzionale di accoglienza

Prima di affrontare nel dettaglio l'evoluzione legislativa in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, è necessario porre l'attenzione sui principi costituzionali che vengono in rilievo.

La norma a cui è necessario fare riferimento è, anzitutto, l'art. 10 Cost. che, al comma 2, regola la condizione giuridica dello straniero e al comma 3, garantisce il diritto d'asilo.

Nonostante all'epoca dell'Assemblea costituente, l'Italia non fosse un paese di immigrazione, quanto piuttosto di emigrazione, i Costituenti dedicarono una particolare attenzione alla redazione della predetta norma costituzionale, convinti che la materia dei diritti degli stranieri assumesse un forte valore simbolico per aprire l'Italia verso i valori di tutela dei diritti umani, propri della costituenda comunità internazionale<sup>1</sup>.

Così i Costituenti – molti dei quali erano stati in prima persona asilanti politici durante il fascismo – proposero per una concezione ampia del diritto d'asilo, quale diritto tra “i più alti e più sacri”<sup>2</sup>, quale simbolo di “un nuovo mondo di libertà e di pace”<sup>3</sup>, quale “nobilissima affermazione di solidarietà umana”<sup>4</sup>, garantendolo a tutti coloro ai quali “nel loro paese di origine sia impedito l'esercizio delle libertà democratiche sancite dalla Costituzione italiana” (art. 10, comma 3, Cost.).

Scorrendo le approfondite discussioni intorno alla formulazione del diritto d'asilo, che si svolsero in Assemblea costituente, emerge come i Costituenti furono previdenti, arrivando, quasi profeticamente, ad affermare che “domani potrebbero battere alle nostre porte migliaia di profughi politici di altri paesi, e noi saremmo costretti a dar loro asilo”<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> In questo senso P. PASSAGLIA-R. ROMBOLI, *La condizione giuridica dello straniero nella prospettiva della Corte costituzionale*, in M. REVENGA SANCHEZ (a cura di) *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e in Spagna. Il giornale Italo-spagnolo di Giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 16.

<sup>2</sup> On. Cavallari, Assemblea Costituente nella seduta pomeridiana, 27 marzo 1947.

<sup>3</sup> Cfr. On. Tonello, Assemblea Costituente, nella seduta antimeridiana, 11 aprile 1947.

<sup>4</sup> On. Mastrojanni, Assemblea Costituente, 5 marzo 1947.

<sup>5</sup> On. Nobile, Assemblea costituente, nella seduta antimeridiana, 11 aprile 1947.

Nonostante l'importanza assunta dal diritto d'asilo nel dibattito in Assemblée costituente, l'art. 10, comma 3, Cost. non trovò mai attuazione legislativa organica. Per lungo tempo il nostro ordinamento è stato caratterizzato da un vuoto normativo sia per quanto attiene alle "condizioni" (art. 10, comma 3, Cost.) cui sottoporre la garanzia del diritto d'asilo, sia alle modalità volte a garantire il diritto stesso, tra cui rientra anche la strutturazione di un sistema di accoglienza idoneo a consentire il soggiorno dei richiedenti in attesa della decisione sulla propria richiesta di protezione.

L'accoglienza dei richiedenti protezione è stata, per molti anni, regolata da provvedimenti "emergenziali" volti a far fronte alle diverse esigenze umanitarie del momento.

In tale contesto, a fronte dell'inerzia legislativa, sono stati prima di tutto i giudici a tracciare i contorni del diritto costituzionale.

La giurisprudenza della Corte di cassazione<sup>6</sup>, a partire dalla fine degli anni novanta, ha affermato che, pur rappresentando il diritto di cui all'art. 10, comma 3, Cost. un diritto soggettivo perfetto all'ottenimento dell'asilo, in assenza di una legge di attuazione, tale diritto si sostanzia nel diritto di ingresso nel territorio dello Stato<sup>7</sup>; in un secondo momento, la stessa Corte Suprema ha precisato ulteriormente che "in assenza di una legge organica sull'asilo politico (che ne fissi le condizioni, i termini, i modi e gli organi competenti in materia di richiesta e concessione), attuativa del dettato costituzionale ... il diritto di asilo deve intendersi non tanto come un diritto all'ingresso nel territorio dello Stato, quanto piuttosto, e anzitutto, come il diritto dello straniero di accedervi al fine di essere ammesso alla procedura di esame della domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato politico"<sup>8</sup>; infine, la giurisprudenza più recente, a partire dal 2012, è arrivata ad assimilare il diritto d'asilo costituzionale di cui all'art. 10, comma 3, Cost. alle forme di protezione vigenti affermando che tale diritto "è interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti costituiti dallo *status* di rifugiato, dalla protezione sussidiaria e dal diritto al rilascio di un permesso umanitario, ad opera della esaustiva normativa di cui al D.Lgs. 19 novembre 2007, n. 251, adottato in attuazione della Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, e di cui al D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 5, comma 6"<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> A commento di questa giurisprudenza definita "oscillante" M. BENVENUTI, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Questione giustizia*, fasc. 2/2018.

<sup>7</sup> Cass., sez. un., sent. n. 4674/1997.

<sup>8</sup> Cass., sez. I, sent. n. 25028/2005.

<sup>9</sup> Cass., sez. VI, ord. n. 10686/2012; Cass., ord. n. 16362/2016; Cass., ord. n. 28015/2017; da ultimo Cass., sent. n. 4455/2018. Per un commento sulla giurisprudenza della Corte di cassazione

Proprio a partire dalle affermazioni appena riportate della giurisprudenza, nonché dalla stessa formulazione della norma costituzionale che fa riferimento al “territorio della Repubblica”, autorevole dottrina ha ricostruito il contenuto minimo necessario del diritto spettante agli stranieri cui sia impedito nel paese di origine l’esercizio delle libertà garantite dalla Costituzione italiana ex art. 10, comma 3, Cost. Tale contenuto minimo consta di due elementi necessariamente propedeutici al godimento del diritto d’asilo: a) il diritto di ingresso nel territorio dello Stato; b) il diritto di soggiorno nel territorio della Repubblica che varrà “a titolo provvisorio nelle more dell’accertamento circa la sussistenza delle condizioni richieste dal disposto costituzionale e a tempo indeterminato una volta intervenuto l’esito positivo di tale accertamento”<sup>10</sup>.

Alla luce della giurisprudenza e delle tesi dottrinali appena esposte, si ritiene che l’art. 10, comma 3, Cost. imponga alla Repubblica e alle sue articolazioni un dovere di accoglienza, a prescindere da qualsivoglia norma di attuazione. Il dovere di accoglienza vige nei confronti degli stranieri già titolari di protezione internazionale, i quali godono dunque di un diritto al soggiorno a tempo indeterminato, nonché nei confronti degli stranieri che richiedono asilo, ai quali deve essere garantito l’ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato sino all’esito del procedimento di riconoscimento della domanda di protezione.

L’esistenza di un dovere costituzionale di accoglienza è, inoltre, confermato dalle norme sovranazionali relative al divieto di respingimento dei richiedenti protezione.

Il principio di *non refoulement*, infatti, rappresenta il pilastro del sistema internazionale dei diritti dei rifugiati, sancito a livello universale dall’art. 33 della Convenzione di Ginevra e, a livello regionale dall’art. 4, par. 4, CEDU.

Allo stesso modo il divieto di espulsione dei richiedenti e titolari di protezione è stato ribadito anche dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha affermato che “anche a livello costituzionale (art. 10, terzo comma, Cost.)” – l’ingresso e la permanenza degli stranieri nel Paese sono disciplinati in modo diverso “a seconda che si tratti di richiedenti il diritto di asilo o rifugiati, ovvero di c.d. ‘migranti economici’”. Per quanto attiene ai richiedenti asilo o rifugiati, precisa la Corte costituzionale, “il pericolo di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche o di condizioni personali o sociali preclude l’espulsione o il respingimento dello straniero (art. 19, comma 1, del D.lgs. n. 286 del 1998)” (C. cost. sent. n. 5 del 2004)<sup>11</sup>.

---

E. XHANARI, *Brevi riflessioni in tema di sostanziale disconoscimento del diritto costituzionale d’asilo nella recente giurisprudenza di legittimità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014.

<sup>10</sup> M. BENVENUTI, *Il diritto d’asilo nell’ordinamento costituzionale italiano. Un’introduzione*, Cedam, Padova, 2007, p. 174.

<sup>11</sup> C. cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 5; a commento E. CALCAGNO, *I reati dello straniero espulso dopo le modifiche introdotte dalla “legge Bossi-Fini”*, in *Diritto penale e processo*, 2004, n. 7,

Ne discende, dunque, un dovere costituzionale di accoglienza di coloro ai quali sia impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche sancite dalla Costituzione italiana. Tale dovere di accoglienza, dovrà essere soddisfatto non solo mediante la garanzia dell'ingresso nel territorio dello Stato ma anche mediante norme che assicurino un soggiorno dignitoso a coloro che sono privi di mezzi sufficienti per il proprio sostentamento. A tal fine, spetta al legislatore e all'amministrazione strutturare un sistema idoneo ad accogliere i richiedenti protezione, garantendo un soggiorno dignitoso.

Tale compito, come si dirà nei paragrafi che seguono, non è stato adempiuto dal legislatore, il quale per un lungo periodo non ha regolato né l'organizzazione dei centri di accoglienza, né precisato i servizi e i diritti da garantire ai migranti accolti. Su tali aspetti ha svolto un ruolo fondamentale il diritto dell'Unione europea, su impulso del quale è stata introdotta in Italia la prima disciplina organica in materia, il D.lgs. n. 142 del 2015, di attuazione della c.d. direttiva accoglienza n. 33 del 2013.

### 3. Dalle prime soluzioni emergenziali all'istituzione del sistema SPRAR

Come anticipato per un lungo periodo nel nostro ordinamento non è stata approvata alcuna disciplina organica relativa al sistema di accoglienza dei richiedenti e titolari protezione internazionale.

Dall'approvazione della Costituzione sino alla fine degli anni ottanta, tale vuoto legislativo era dovuto allo scarso interesse del legislatore nel disciplinare la materia, a fronte dell'esiguo numero di richieste d'asilo presentate nel nostro Paese: si pensi che dal 1952 al 1989 sono state avanzate poco più del numero di domande avanzate solo nel 2016<sup>12</sup>.

La necessità di un sistema di accoglienza funzionante iniziò a palesarsi con tutta evidenza all'inizio degli anni novanta quando, a causa delle crisi in ex Jugoslavia e Albania, gli arrivi sulle coste italiane divenivano sempre più consistenti.

L'inadeguatezza dei mezzi predisposti dalla legge c.d. Martelli del 1990<sup>13</sup> –

---

p. 839; E. GROSSO, "Ad impossibilia nemo tenetur": la Corte detta al giudice rigorosi confini per la configurabilità del reato di ingiustificato trattenimento dello straniero nel territorio dello Stato, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, n. 1, p. 97.

<sup>12</sup> Rapporto *Caritas* sulla protezione internazionale 2017, p. 67, secondo il quale nel 2016 sono state presentate in Italia 123.000 domande di protezione internazionale. Per i dati relativi alla presenza di rifugiati e richiedenti asilo in Italia dal periodo dall'approvazione della Costituzione cfr. C. HEIN, *Rifugiati, Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Donzelli, Roma, 2010. Analizza i dati dai primi anni cinquanta all'approvazione della c.d. legge Martelli N. PETROVIC, *Rifugiati, Profughi e sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia*, Franco Angeli, Milano, p. 33 ss.

<sup>13</sup> Per una disamina approfondita del contenuto della legge v. B. NASCIBENE, *La condizione giuridica dello straniero*, Cedam, Padova, 1997, p. 93 ss.

che si limitava ad accennare solamente a forme di “prima accoglienza” volte a fornire servizi di assistenza agli stranieri in ingresso sul territorio italiano – costrinse il Governo ad intervenire di urgenza, mediante l’adozione di due decreti legge volti a fronteggiare la crisi umanitaria in atto.

Senza entrare nel dettaglio dei singoli provvedimenti, in questa sede si vuole evidenziare come, a partire dall’inizio degli anni novanta, l’accoglienza sia stata prevalentemente disciplinata da decreti legge volti a rispondere in via d’urgenza alle esigenze che, di volta in volta, si presentavano prevalentemente mediante soluzioni di prima accoglienza finalizzate ad attività di identificazione e mera assistenza.

Inoltre, l’evoluzione legislativa in materia è caratterizzata dall’introduzione di importanti novità mediante atti amministrativi o fonti di rango secondario codificate solo *ex post* in fonti legislative.

Così è avvenuto in relazione all’istituzione del sistema SPRAR introdotto, dapprima mediante un protocollo di intesa tra Ministero, ACNUR (Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati) e l’ANCI (Associazione nazionale comuni italiani). Tale protocollo ha promosso il Programma Nazionale Asilo “per la costituzione di una rete diffusa di accoglienza in favore dei richiedenti asilo, nonché per la promozione di interventi di sostegno e di integrazione in favore dei rifugiati”. Per l’attuazione del Programma Nazionale asilo, il protocollo predisponesse un invito pubblico in favore di tutti i comuni d’Italia a presentare proposte per il finanziamento di progetti di accoglienza, integrazione e rimpatrio volontario di richiedenti asilo e i rifugiati”<sup>14</sup>.

Tale meccanismo, fondato sulla presentazione di progetti di accoglienza da parte degli Enti locali, venne valorizzato anche dal legislatore e codificato nella legge Bossi-Fini, l. n. 189 del 2002<sup>15</sup>.

Infatti, quest’ultima, nota per i suoi elementi fortemente securitari come la previsione, per la prima volta nell’ordinamento italiano, del trattenimento dei richiedenti asilo<sup>16</sup>, ha avuto anche il merito di porre le basi del sistema ordinario di accoglienza, uscendo definitivamente da una logica puramente emergenziale. L’art. 32, comma 1, lett. b), della predetta legge, rubricato “Sistema di protezione per

---

<sup>14</sup> Cfr. Invito pubblico a presentare proposte per il finanziamento di progetti di accoglienza, integrazione e rimpatrio volontario dei richiedenti asilo, degli sfollati e dei rifugiati del 20 marzo 2001 pubblicato su [https://www.gazzettaufficiale.it/atto/vediMenuHTML?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2001-03-20&atto.codiceRedazionale=001A2983&tipoSerie=serie\\_generale&tipoVigenza=originario](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/vediMenuHTML?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2001-03-20&atto.codiceRedazionale=001A2983&tipoSerie=serie_generale&tipoVigenza=originario).

<sup>15</sup> In generale per un’analisi delle novità introdotte dalla c.d. Legge Bossi-Fini in materia di asilo L. TRUCCO, *Le modifiche della legge n. 189 del 2002 in tema di asilo*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, n. 3, 2002, p. 105 ss.

<sup>16</sup> Sull’evoluzione legislativa del trattenimento dei richiedenti protezione internazionale E. VALENTINI, *Detenzione amministrativa dello straniero e diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 169 ss.

richiedenti asilo e rifugiati”, aggiungendo il comma 1 *sexies* alla l. n. 39 del 1990 c.d. legge Martelli, prevede che “gli enti locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo e alla tutela dei rifugiati e degli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria possono accogliere nell'ambito dei servizi medesimi il richiedente asilo privo di mezzi di sussistenza”.

Al fine di finanziare i servizi del sistema di protezione, la stessa norma istituiva presso il Ministero dell'Interno, il Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA) per il finanziamento delle attività e degli interventi che costituiscono il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

Nonostante l'istituzione dello SPRAR da parte della l. n. 189 del 2002 abbia rappresentato certamente un passo avanti in tema di accoglienza, il sistema ha mostrato ben presto le sue fragilità, dovute in particolare alla scarsità dei posti disponibili. Tale carenza venne messa in luce con il crescere dei flussi migratori dovuti all'emergenza in Nord Africa e alla crisi siriana, poi culminate nella c.d. crisi migratoria del 2015. I difetti strutturali del sistema SPRAR sono stati denunciati, peraltro, anche dalla Corte Edu che, nella pronuncia *Tarakhel c. Suisse* del 2014, ha considerato il rinvio in Italia da parte della Svizzera di richiedenti asilo lesivo del divieto di trattamenti umani e degradanti poiché all'epoca dei fatti vi erano circa 5000 persone in attesa di far ingresso nel sistema ordinario di accoglienza<sup>17</sup>.

#### 4. Le condizioni dell'accoglienza nel diritto dell'Unione europea

Nel periodo temporale appena descritto il legislatore è stato impegnato ad avviare la strutturazione di un sistema idoneo a rispondere alle emergenze umanitarie del momento, lasciando in secondo piano la regolamentazione delle condizioni materiali dei centri e, di conseguenza, la garanzia dei diritti dei migranti accolti.

La disciplina di condizioni di accoglienza idonee a garantire un soggiorno dignitoso ai migranti si deve anzitutto al diritto dell'Unione europea, la quale, a partire dal Trattato di Amsterdam del 1999, è competente in materia di asilo e immigrazione<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup>C. Edu, C.G., *Affaire Tarakhel c. Suisse* (29217/12), 4 novembre 2014. A commento M. PASTORE, *La sentenza della Corte EDU Tarakhel c. Svizzera e le sue implicazioni per l'Italia per il controverso rapporto tra sistema Dublino e rispetto dei diritti fondamentali*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, n. 3, 2014, p. 115 ss.; 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, 2015, p. 229 ss.

<sup>18</sup>L. ZINCATO, *La competenza Ue in materia di asilo dopo i trattati di Amsterdam e di Nizza*, in L. ZINCATO, *Verso una politica comune del diritto d'asilo*, Cedam, Padova, 2006.

Con specifico riferimento al tema dell'accoglienza, l'evoluzione del diritto dell'Unione europea è avvenuta in due fasi.

La prima fase è stata caratterizzata dall'introduzione di norme volte a garantire condizioni minime di accoglienza che devono essere rispettate dagli Stati membri, pur lasciando un ampio margine di discrezionalità a questi ultimi nella fase di trasposizione. Nello specifico, la direttiva 2003/9/CE per la prima volta prevede norme riguardanti le condizioni materiali dei centri di accoglienza, definendo *standards* minimi. La direttiva è stata trasposta nell'ordinamento interno dal D.lgs. n. 140 del 2005, il quale precisa che nelle strutture di accoglienza devono essere garantite: a) la tutela della vita e del nucleo familiare; b) la possibilità di comunicare con i parenti, gli avvocati, nonché con i rappresentanti dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati; c) l'iscrizione al servizio sanitario nazionale e l'assistenza sanitaria<sup>19</sup>.

La seconda fase si inserisce nella creazione del c.d. sistema comune europeo di asilo, ed è caratterizzata dallo sviluppo di una vera e propria politica comune in materia. In questa fase le norme della direttiva 2013/33/UE, c.d. Direttiva accoglienza, non si limitano a sancire *standards* minimi, ma mirano all'integrazione dei richiedenti protezione<sup>20</sup>.

Le condizioni previste dalla direttiva si applicano “a tutti i cittadini di paesi terzi e agli apolidi che manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale nel territorio di uno Stato membro, comprese la frontiera, le acque territoriali o le zone di transito (art. 3 Dir. 2013/33/UE)”. Inoltre, le condizioni previste dalla direttiva possono essere applicate “in relazione a procedimenti di esame di domande intese a ottenere forme di protezione diverse da quella conferita dalla direttiva 2011/95/UE”, come, ad esempio, la protezione umanitaria o le nuove protezioni che l'hanno sostituita. Sempre riguardo al campo di applicazione delle condizioni di accoglienza, la direttiva precisa che gli Stati possono subordinare “la concessione di tutte le condizioni materiali d'accoglienza e dell'assistenza sanitaria, o di parte delle stesse, alla condizione che i richiedenti non dispongano di mezzi sufficienti”, scelta che è stata intrapresa dal legislatore italiano.

La direttiva non dettaglia in modo specifico le condizioni che gli Stati devono assicurare, ma sancisce una clausola generale, imponendo agli Stati di porre in essere condizioni di accoglienza che assicurino “un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e men-

---

<sup>19</sup> Riguardo all'influsso positivo che tali direttive hanno avuto nell'ordinamento interno cfr. F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare. Collana del Dipartimento Giuridico-politico. Università degli Studi di Milano*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 345 ss.

<sup>20</sup> Per un approfondimento sui contenuti della direttiva G. MORGESE, *La riforma del sistema europeo comune di asilo e i suoi principali riflessi nell'ordinamento italiano*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 4/2013, p. 15 ss.

tale” (art. 17). In altri termini, le condizioni di accoglienza devono essere tali da assicurare un livello di vita dignitoso (cons. 11).

Ma quali sono i servizi che gli Stati devono garantire per assicurare un livello di vita dignitoso ai richiedenti protezione?

I servizi che devono essere garantiti per assicurare un livello di vita dignitoso ai sensi della direttiva sono sicuramente: l'assistenza sanitaria, il vitto e l'alloggio.

Per quanto riguarda quest'ultimo, la direttiva consente agli Stati di assicurare l'alloggio sia in natura, ospitando quindi i richiedenti protezione in centri di accoglienza, case private o alberghi, sia mediante sussidi economici.

Nel caso di elargizione di sussidi economici, la Corte di giustizia dell'Unione europea nella storica pronuncia *Saciri* del 2014<sup>21</sup> ha affermato che essi devono essere sufficienti “a garantire un livello di vita dignitoso e adeguato per la salute nonché il sostentamento dei richiedenti asilo”, fermo restando che lo Stato membro deve adattare le condizioni di accoglienza alle particolari esigenze del richiedente, al fine, di preservare l'unità familiare e di tener conto dell'interesse superiore del minore.

Inoltre, al fine di garantire un livello di vita dignitoso gli Stati devono assicurare: a) la tutela della vita familiare dei richiedenti; b) la possibilità per i richiedenti di comunicare con i parenti, gli avvocati o i consulenti legali, i rappresentanti dell'UNHCR e altri organismi e organizzazioni nazionali, internazionali e non governativi competenti; c) ai familiari, agli avvocati o ai consulenti legali nonché ai rappresentanti dell'UNHCR e di organizzazioni non governative competenti riconosciute dallo Stato membro interessato, l'accesso al fine di assistere i richiedenti (art. 18, direttiva 2013/33/UE).

Oltre a queste norme minime che devono essere garantite da tutti gli Stati, la direttiva prevede altri servizi, la cui introduzione è rimessa ad un margine di discrezionalità statale più ampio.

Ad esempio, l'accesso al lavoro da parte dei richiedenti deve essere garantito dagli Stati membri entro nove mesi dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale “nei casi in cui l'autorità competente non abbia adottato una decisione in primo grado e il ritardo non possa essere attribuito al richiedente” (art. 15, direttiva 2013/33/UE). La stessa norma tuttavia precisa che le condizioni di accesso al mercato del lavoro sono rimesse al diritto nazionale, il quale può legittimamente prevedere la precedenza dei cittadini dell'Unione. Ancora, gli Stati membri hanno la facoltà, ma non l'obbligo di autorizzare l'accesso dei richiedenti alla formazione professionale (art. 16, direttiva 2013/33/UE).

---

<sup>21</sup> CGUE, *Saciri* e a., C-79/13, 27 febbraio 2014. Sul tema L. SLINGENBERG, *Reception Conditions Directive (recast): Relevance in Times of High Numbers of Asylum Applications*, in P. MINDERHOUD-K. ZWAAN (ed.), *The recast Reception Conditions Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, pp. 21 ss.



Diversamente, tra le condizioni di accoglienza imposte dalla direttiva, rientrano sicuramente le norme relative ai minori<sup>22</sup> e ai soggetti vulnerabili.

In primo luogo, l'art. 14 della direttiva è interamente dedicato al diritto all'istruzione dei minori, la quale può essere impartita nei centri di accoglienza o nel sistema scolastico statale "a condizioni simili a quelle dei propri cittadini". Centrale per l'integrazione dei minori, è la previsione della direttiva di corsi di preparazione, anche di lingua.

In secondo luogo, l'intero capo IV della direttiva è dedicato ai soggetti vulnerabili. In particolare la direttiva obbliga gli Stati a "tener conto della specifica situazione di 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 degli esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, quali le vittime di mutilazioni genitali femminili" (art. 21, direttiva 2013/33/UE). Per l'Unione europea, dunque, i legislatori e le autorità nazionali devono avere a cuore la cura dei più vulnerabili, individuando le persone in situazioni di fragilità e coglierne le esigenze. Dal punto di vista operativo, tale obbligo dovrebbe tradursi nella presenza nei centri di personale formato per gestire le fragilità delle persone.

Alla luce della ricostruzione delle norme europee, sembra potersi affermare che le condizioni di accoglienza devono essere tali da assicurare la dignità della persona.

Tale lettura sembra coerente non solo con la giurisprudenza richiamata della Corte di giustizia che, nel caso *Saciri*, ha fatto riferimento al "livello di vita dignitoso", ma anche con i principi espressi dalla Corte costituzionale italiana in una recente pronuncia proprio in riferimento ai richiedenti protezione. Nella sent. n. 186 del 2020 la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale, dell'art. 13 del D.l. n. 113 del 2018 che impediva l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, ha affermato a chiare lettere che "la 'pari dignità sociale', di cui all'art. 3 Cost., deve essere riconosciuta a tutti, perché essa spetta "alla persona in quanto tale, a prescindere dal suo *status* e dal grado di stabilità della sua permanenza regolare nel territorio italiano"<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Sull'accoglienza dei minori stranieri A. DI PASCALE-M. D'ODORICO, *Tutela e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: le iniziative dell'Unione europea e la nuova normativa italiana*, in *Eurojus*, 2017.

<sup>23</sup> A commento C. MORSELLI, *La Consulta bocchia l'art. 13 d.l. 113/2018 (c.d. decreto sicurezza) sul veto di iscrizione anagrafica del richiedente asilo ma lo scrutinio ablativo risulta monopolizzato dal parametro dell'art. 3 C. (in un cono d'ombra l'art. 10, comma 3, C.)*, in *Federalismi*, 2020; S. ROSSI, *Declinazioni della dignità sociale. L'iscrizione anagrafica nella sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, 2020.