

LA DEMOLIZIONE DEL FRAGILE SISTEMA PUBBLICO ITALIANO DI ACCOGLIENZA E PROTEZIONE DEI RICHIEDENTI ASILO E DEI RIFUGIATI

Gianfranco Schiavone

1. Dallo SPRAR al SIPROIMI ovvero dal sistema unico al contenitore indifferenziato

1.1.

Nella prima parte di questo capitolo verrà esaminato l'impatto della riforma introdotta dal D.L. n. 113 del 4.10.2018 convertito, con modificazioni, in legge n.132 del 1.12.2018 sul sistema nazionale di accoglienza in Italia. Si tratta di un intervento normativo che, pur senza presentarsi come un testo organico di riforma, interviene in realtà a modificare in modo profondo la struttura organizzativa e le stesse finalità del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), ribattezzato in seguito SIPROIMI, un acronimo alquanto incerto posto ad indicare il sorgere del nuovo Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati, di cui si illustreranno le finalità e le modalità di funzionamento, evidenziando le alquanto ridotte continuità con il sistema SPRAR a fronte delle rilevanti diversità che il nuovo sistema presenta. Nella seconda parte ci si concentrerà sugli interventi di tipo amministrativo che, destrutturato lo SPRAR, hanno reso possibile la costruzione di un sistema di accoglienza di natura esclusivamente straordina-

ria in contrasto con alcuni principi fondamentali posti dal diritto dell'Unione europea e segnatamente dalla Direttiva 2013/33/UE in materia di accoglienza.

1.2.

Iniziamo dunque ad esaminare innanzitutto quali sono i destinatari del sistema di accoglienza secondo quanto ridefinito dalla nuova normativa; essi sono:

- 1) i titolari di protezione internazionale;
- 2) i minori stranieri non accompagnati;
- 3) i titolari di un permesso di soggiorno per «casi speciali» che ricomprende categorie tra loro alquanto diverse già previste dal decreto legislativo n. 286/1998, ovvero l'art. 18 (motivi di protezione sociale), l'art.18-*bis* (vittime di violenza domestica) e l'art. 22, comma 12-*quater* (permesso di soggiorno per particolare sfruttamento lavorativo);
- 4) i titolari di permesso di soggiorno per «cure mediche» di particolare gravità di cui al novellato art. 19, comma 2, lett. *d-bis*, del decreto legislativo n. 286/98, rilasciato dal questore per il tempo attestato nei certificati medici;
- 5) i titolari di permesso di soggiorno per «contingente ed eccezionale calamità» naturale, previsto dal nuovo art. 20-*bis* del decreto legislativo n. 286/98, rilasciato dal questore ed avente durata semestrale;
- 6) i titolari di permesso di soggiorno per «atti di particolare valore civile» previsto dal nuovo art. 42-*bis* del decreto legislativo n. 286, autorizzato dal Ministro dell'Interno, su proposta del prefetto, e rilasciato dal questore, della durata di un biennio.

Vengono invece esclusi dall'accoglienza nel nuovo SIPROIMI:

- a) tutti i richiedenti asilo ovvero i richiedenti protezione internazionale¹ con la sola esclusione di coloro che, alla data di entrata in vigore del D.L. 113/2018 erano già in accoglienza e che dunque possono rimanervi fino a conclusione del percorso per essi precedentemente previsto;
- b) i titolari di uno status di protezione umanitaria in possesso di un permesso di soggiorno con la dicitura “protezione umanitaria” ad esclusione di coloro che, alla data di entrata in vigore del D.L. 113/2018, erano già in accoglienza e che vi possono dunque rimanere fino alla scadenza del periodo temporale pre-

¹ Il termine “richiedente asilo” verrà usato come sinonimo di “richiedente protezione internazionale” utilizzato nella normativa; si privilegerà tuttavia il termine “richiedente asilo” perché avente un'accezione più ampia e, ad avviso dell'autore, più corretta, giacché la nozione di asilo prevista dall'ordinamento italiano è più ampia di quella di protezione internazionale.

visto dalle disposizioni di attuazione sul funzionamento del medesimo Sistema di protezione e comunque entro la scadenza del progetto di accoglienza;

c) i titolari di uno status di protezione umanitaria ai quali tuttavia, ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, co. 9 del D.L. 113/18 (regime transitorio), è stato rilasciato un titolo di soggiorno recante la dicitura “casi speciali” in quanto rilasciato dopo il 5 ottobre 2018;

d) i titolari del nuovo permesso di soggiorno per «protezione speciale» previsto dal novellato art. 32, comma 3, del decreto legislativo n. 25/2008, concesso dal questore nei limiti stabiliti dall'art. 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo n. 286 del 1998, in ossequio al principio di *non refoulement* per rischio, in caso di rientro nel paese di origine, di subire persecuzioni o tortura.

1.3.

Esaminiamo per prima la condizione delle vittime di tratta che invero è spesso intrecciata a quella di colui/colei che necessita di una protezione internazionale, in quanto anche laddove si sia affrancata dalla sua condizione di persona trafficata non può comunque far rientro nel Paese di origine per timore fondato di subire persecuzioni o un danno grave. A seguito della promulgazione del D.lgs 24 marzo 2014 n. 24 che recepisce la Direttiva 2011/36/UE e al conseguente nascere di sperimentazioni innovative sul campo era cresciuto un lento ma proficuo rapporto di dialogo e di interazione tra il sistema di accoglienza e protezione per i rifugiati e il sistema di protezione delle vittime di tratta². Diversi programmi SPRAR avevano così nel tempo acquisito attenzioni e competenze specifiche sull'accoglienza dei richiedenti asilo vittime di tratta e il sistema di collegamento tra i due sistemi pubblici (protezione dei rifugiati e protezione delle vittime di tratta e grave sfruttamento), almeno in alcuni territori, aveva iniziato a funzionare in modo efficace.

La modifica normativa che inserisce nel SIPROIMI le vittime di tratta laddove non già destinatarie di altri specifici interventi assistenziali potrebbe quindi a prima vista trovare una sua razionale giustificazione. Tuttavia la valutazione diviene alquanto diversa qualora si consideri che l'accoglienza nel SIPROIMI non è più destinata ai richiedenti asilo ed è quindi spogliata proprio della sua

² Cf. CITTALIA, SPRAR, GRUPPO ABELE, ON THE ROAD, *Position Paper – Vittime di tratta e richiedenti/titolari di protezione internazionale*, Roma ottobre 2015 in www.cittalia.it; MINISTERO DELL'INTERNO E UNHCR, *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral. Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*, 2017, in www.unhcr.it.

valenza di protezione ovvero di un sistema di azioni di presa in carico della persona che accompagna il procedimento di riconoscimento dello status di rifugiato o di altro status di protezione per divenire esclusivamente un sistema di erogazione di un'assistenza materiale e sociale nei confronti di un cittadino/a straniero/a la cui condizione giuridica è già stata riconosciuta. Con la riforma introdotta dalla L. 132/2018 la vittima di tratta che chiede il riconoscimento della protezione internazionale è infatti collocato/a non già nel SIPROIMI bensì nei Centri di accoglienza straordinari (CAS), che, come si illustrerà di seguito, sono concepiti come strutture parcheggio assai simili alle strutture di "bassa soglia". Senza timore di smentita si può a ben ragione sostenere che le prime vittime della riforma del sistema di accoglienza dallo SPRAR al SIPROIMI siano proprio quei rifugiati, molto spesso donne, che sono stati oggetto di trafficking a scopo di sfruttamento sessuale o per altre finalità, poiché cancellando le esperienze degli SPRAR che avevano maturato competenze adeguate diviene maggiormente difficile sostenere e proteggere i/le richiedenti asilo vittime di tratta che possono avere un bisogno di protezione internazionale.

Si osservi inoltre che nel nuovo assetto normativo il progetto SIPROIMI che accoglie al proprio interno i titolari di un permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'art. 18 del D.L.gs 286/98, ovvero anche le vittime di tratta che non hanno uno status di protezione internazionale, finisce per svolgere un compito che appare nella sostanza uguale e parallelo a quello assegnato ai programmi che prevedono la gestione di case rifugio per vittime di tratta (tanto infatti che la stessa norma dispone l'invio al SIPROIMI solo se non sono attivabili altri interventi specifici). Si crea in tal modo una sorta di irragionevole doppio binario che non appare sorretto da alcuna motivazione salvo quella (tuttavia priva di una logica giuridica) di fornire una sorta di supplenza al sistema nazionale per le vittime di tratta cronicamente carente di risorse economiche necessarie. La confusione, anche in termini di programmazione e finanziamento degli interventi, tra compiti e ruoli del sistema nazionale di protezione delle vittime di tratta e compiti del sistema nazionale di accoglienza e protezione dei titolari di protezione internazionale, diviene pertanto totale.

1.4

Come sopra indicato trovano accoglienza nel SIPROIMI anche i titolari di un permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell' art. 18-*bis* (vittime di violenza domestica) e all'art. 22, comma 12-*quater* (permesso di soggiorno per particolare sfruttamento lavorativo) i titolari di un permesso di soggiorno per "calamità" rilasciato ai sensi dall'art. 20-*bis* del D.L.gs. 286/98, introdotto dal

D.L. 113/18, nonché i titolari di permesso di soggiorno per “cure mediche” rilasciato ai sensi dell’art. 19, comma 2, lett. d-bis D.L.gs. 286/98, introdotto dal D.L. 113/18.

Cosa accomuna le condizioni sopra evidenziate? Ad eccezione del cittadino straniero che non può fare rientro nel suo Paese in ragione di una contingente ed eccezionale calamità naturale e che quindi si trova in una condizione che, seppure temporaneamente, presenta chiare analogie a quella di colui che fugge da un grave danno come definito dalla Direttiva 2011/95/UE, appare invece alquanto evidente che, per gli altri casi, si tratta di condizioni giuridiche e di percorsi sociali che, pur degni della massima attenzione da parte delle pubbliche autorità, risultano estranei alla condizione di coloro cui riconoscere una protezione internazionale. Certamente uno straniero/a cui viene riconosciuto il diritto ad ottenere un permesso di soggiorno in quanto vittima di violenza domestica può ben essere *anche* un rifugiato la cui domanda di protezione non è mai stata esaminata, così come può esserlo uno straniero che è vittima di grave sfruttamento lavorativo. In relazione a questa seconda condizione spesso si tratta proprio di richiedenti asilo la cui domanda è stata rigettata e che, una volta clandestinizzati, sono stati vittime di violente forme di sfruttamento lavorativo oppure stranieri che avevano ottenuto uno status di protezione umanitaria, istituto giuridico cancellato proprio dalla L. 132/2018³ e che, una volta privi di un titolo di soggiorno e intrappolati nella spirale dello sfruttamento, possono avere la beffarda buona sorte di ottenere un nuovo titolo di soggiorno come vittime di sfruttamento e quindi entrare proprio in quel sistema di protezione dal quale la nuova norma li aveva esclusi.

Gli stranieri che, in sparuto numero, ottengono il caritatevole permesso di soggiorno per cure mediche ai sensi dell’art. 19, comma 2, lett. *d-bis*, del decreto legislativo n. 286 giacché «versano in condizioni di salute di eccezionale gravità, accertate mediante idonea documentazione, tali da determinare un irreparabile pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza» nel loro percorso migratorio possono indubbiamente avere incrociato il sistema asilo essendo stati richiedenti protezione internazionale la cui domanda è stata rigettata salvo successivamente ottenere il questurile permesso di soggiorno per cure mediche. Proprio l’abrogazione della protezione umanitaria ha prodotto serie ricadute in relazione a questa categoria di persone perché le serie condizioni sanitarie in cui versava uno straniero, unitamente a una complessiva valutazione sulla situazione del Paese di origine e sulle condi-

³ Sul punto si rinvia, per l’analisi, al capitolo di Livio Neri, pp. 145-166.

zioni della persona sotto altri profili (età, condizione sociale ecc.) potevano, ai sensi della normativa previgente, condurre ad un riconoscimento di protezione umanitaria oggi non più possibile. Persone in condizioni di estrema vulnerabilità che sono quindi state espulse dal sistema asilo possono, per così dire, rientrare nel SIPROIMI nei casi più gravi, anche se è dubbio che con ciò si preveda per loro la realizzazione di un effettivo percorso di integrazione sociale giacché la norma non chiarisce neppure se sia possibile per l'interessato svolgere attività lavorativa, compatibile con il suo grave stato di salute, né soprattutto se il titolo di soggiorno per cure mediche possa essere convertito in permesso per lavoro; in assenza di una norma che lo vieti si ritiene che sussista tale diritto, ma è possibile tuttavia che alcune Questure adottino un'interpretazione restrittiva e non consentano la conversione del permesso di soggiorno per cure mediche in un permesso di soggiorno per studio o lavoro. Ad un anno dall'entrata in vigore della nuova norma la situazione in materia è ancora oltremodo confusa.

Nulla infine occorre dire sull'assenza di ogni relazione logica e funzionale tra un sistema di accoglienza e protezione dei rifugiati e l'erogazione di una misura di accoglienza che può benevolmente essere concessa agli stranieri irregolari che pur divengono titolari di permesso di soggiorno per "atti di particolare valore civile".

Come si è visto dalla tipizzazione sopra riportata, è prevista l'esclusione dall'accoglienza nel novello SIPROIMI proprio dei titolari del nuovo permesso di soggiorno per "protezione speciale" previsto dal novellato art. 32, comma 3, del decreto legislativo n. 25 del 2008, concesso dal questore nei limiti stabiliti dall'art. 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo n. 286 del 1998, sulla base dell'obbligo giuridico del rispetto del principio di *non refoulement* per rischio, in caso di rientro nel paese di origine, di subire persecuzioni o tortura. Il Legislatore, ha voluto quindi espressamente escludere dall'accoglienza nel SIPROIMI proprio coloro ai quali la norma riconosce ancora il diritto ad uno status di protezione internazionale. Chi scrive non può che auspicare (rinviando la trattazione tecnica della tematica ad altra sede) che di tale disposizione normativa possa quanto prima essere sollevata eccezione di legittimità costituzionale per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art.3 della Costituzione che si pone quale limite inderogabile alla discrezionalità del Legislatore.

Mettendo a confronto le condizioni giuridiche che vengono confermate o inserite per la prima volta nel raggio d'azione del SIPROIMI e quelle che invece vengono escluse, si ricava un senso di smarrimento e di sconcerto, perché il SIPROIMI relativamente alle categorizzazioni fin qui esaminate (sui titolari di protezione e sui richiedenti asilo si dirà più avanti) appare quale un generico

e bizzarro contenitore nel quale trovano collocazione persone con condizioni giuridiche e bisogni sociali del tutto diversi tra loro, mentre altre persone con condizioni e bisogni vicini a quelli dei rifugiati non hanno accesso al sistema. Anziché ricorrere alla logica del contenitore indifferenziato, alcuni dei doverosi interventi di assistenza e tutela attribuiti al SIPROIMI dovrebbero essere ricondotti nell'alveo di programmi nazionali specifici, in parte già esistenti (come quello sulle vittime di tratta) o ancora del tutto assenti (come nel caso delle vittime di sfruttamento lavorativo, tematica sulla quale non c'è nessuna effettiva programmazione nazionale, pur trattandosi di una radicata piaga nazionale che richiederebbe ben diversa attenzione istituzionale). Altri interventi (si pensi al sostegno allo straniero affetto da gravi patologie e bisognoso di cure mediche o al titolare di un permesso di soggiorno per particolari meriti civili) andrebbero invece realizzati direttamente dagli enti locali nell'ambito dello svolgimento delle loro generali funzioni amministrative in campo socio-assistenziale, con oneri interamente a carico dello Stato per la copertura degli interventi.

1.5.

Soffermiamoci ora sull'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati che pure rappresentavano parte assai rilevante dell'attività dello SPRAR prima della riforma introdotta con il D.L. 113/2018 e ora con il SIPROIMI. Poiché si tratta di tema estremamente vasto che necessiterebbe di un'attenzione specifica non comprimibile nello spazio di questo capitolo, mi soffermo brevemente solo su alcuni punti essenziali che risultavano connessi con l'analisi fin qui condotta.

Come evidenziato nell'approfondimento sui dati *Meno asilo, più irregolari*⁴, ad agosto 2019 i minori stranieri non accompagnati accolti nella rete SPRAR rappresentano un numero significativo, specie se rapportato al numero complessivo dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Italia; circa il 58% dei minori stranieri non accompagnati accolti in Italia ad agosto 2019 risultava dunque inserito in un progetto SIPROIMI. La crescita della capacità di accoglienza nello SPRAR dei minori stranieri non accompagnati avvenuta nel corso dell'ultimo biennio è sicuramente una conseguenza positiva della L. 47/2017 (cd legge Zampa) che ha novellato l'art.19 comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 prevedendo che i minori stranieri non accompagnati siano inseriti nello SPRAR ed in particolare nei progetti specificamente destinati a tale categoria di soggetti vulnerabili. La legge Zampa ha previsto che

⁴ A riguardo vedere il contributo di Giovanni Godio, p. 218.

la capienza del sistema di accoglienza sia commisurata alle effettive presenze dei minori non accompagnati nel territorio nazionale, anche se è comunque stabilita nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

La critica alla natura funzionale del SIPROIMI quale contenitore indifferenziato di condizioni giuridiche e di situazioni sociali del tutto diverse tra loro e che pertanto non dovrebbero essere accomunate nel medesimo sistema di accoglienza vale dunque anche in relazione ai minori stranieri non accompagnati, richiedenti asilo e non? Ritengo di no, per alcune ragioni fondamentali che riguardano in primo luogo le motivazioni che stanno alla base della fuga del minore straniero non accompagnato; esse indubbiamente non sono sempre riconducibili all'alveo della protezione internazionale e non sempre lo erano anche in relazione allo status giuridico di protezione umanitaria, prima che avvenisse la cancellazione di detto fondamentale istituto giuridico ad opera del D.L. 113/2018. Tuttavia non può essere sottovalutato il fatto che i minori stranieri non accompagnati costituiscono una categoria di persone particolarmente vulnerabili perché migranti e per la loro giovane età, cosicché il loro percorso migratorio, come emerge da gran parte della letteratura scientifica, è di natura sostanzialmente forzata anche quando le cause della migrazione non sono riconducibili a rischi di persecuzioni o a rischi di subire un danno grave bensì si tratta di una fuga da situazioni familiari e sociali complesse.

Non appare pertanto irragionevole la scelta, che precede di anni la riforma introdotta dalla L. 132/2018, di inserire il minore straniero non accompagnato preferibilmente nel sistema SPRAR, anche quando il minore stesso non presenta domanda di asilo, rimanendo ferma ovviamente la possibilità, da valutarsi caso per caso, che egli possa trovare una collocazione adeguata anche presso altre strutture educativo-assistenziali.

1.6.

Se la L. 132/2018 non ha inciso in modo significativo su finalità e struttura dello SPRAR mutuato in SIPROIMI, per ciò che attiene l'accoglienza dei minori, la norma ha avuto un impatto estremamente rilevante sullo status dei minori stranieri non accompagnati, soprattutto dopo il compimento della maggiore età. Prima dell'entrata in vigore del D.L. 113/18, infatti, la maggior parte dei minori non accompagnati richiedenti asilo ottenevano un permesso di soggiorno per motivi umanitari, giacché, questa forma di protezione derivante dal diritto interno era maggiormente ampia rispetto alle due forme della protezione internazionale (status di rifugiato e status di protezione sussidiaria)

in attuazione della nozione di diritto d'asilo prevista dalla nostra Costituzione all'art. 10 comma 3. Come si può vedere dall'esame dei dati disponibili per i primi sei mesi del 2018, durante il semestre è stata riconosciuta la protezione umanitaria nel 74% delle decisioni delle Commissioni territoriali riguardanti domande di protezione internazionale presentate dai minori stranieri non accompagnati, mentre è stato riconosciuto lo status di rifugiato nel 4% dei casi e la protezione sussidiaria nel 2%. Le domande rigettate senza riconoscimento di alcuna forma di protezione sono state invece il 16%⁵.

Vediamo invece cosa è avvenuto in seguito all'abrogazione della protezione umanitaria ad opera del D.L.113/18, esaminando il medesimo rapporto del Ministero del Lavoro dell'anno successivo⁶; nel corso del primo semestre 2019 sono state esaminate in totale 2.052 domande di protezione internazionale relative a minori stranieri non accompagnati. In riferimento alle tipologie di decisioni adottate dalle Commissioni territoriali risultano negate il 66% delle richieste, a fronte del 17% di riconoscimenti dello status di rifugiato, del 6% della protezione sussidiaria e del 7% di protezione umanitaria. In un solo anno si è passati dunque, nonostante una crescita netta del riconoscimento della protezione internazionale, dal 16% dei dinieghi al 66% degli stessi. Un dato sconcertante o meglio una condanna particolarmente crudele nei confronti di migliaia di minori finiti nel tritacarne della politica dell'odio.

Subito dopo aver scritto queste righe mi sembra d'udire l'eco dell'esercito nostrano dei rigoristi sostenere con foga che era necessario porre fine a una situazione nella quale bastava, a lor dire, essere uno straniero minore e venire in Italia per vedersi indebitamente concessa una protezione in sostituzione della corretta strada dell'eventuale rilascio del permesso di soggiorno per studio o lavoro ai valenti neo-maggiorenni che studiano e lavorano. Ebbene, è opportuno qui evidenziare che nel caso in cui il minore straniero non accompagnato riceva il diniego della propria domanda di protezione internazionale prima del compimento dei 18 anni, egli può ottenere il permesso di soggiorno per minore età e, ove soddisfatti determinati requisiti, possa poi convertirlo alla maggiore età in permesso per studio, lavoro o attesa occupazione ai sensi dell'art. 32 D.L.gs. 286/98. Se invece la domanda di protezione internazionale presentata dallo

⁵ MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI - DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE, *Report di Monitoraggio – I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia*, Dati al 30 giugno 2018.

⁶ MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI - DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE, *Report di Monitoraggio – I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia* - Dati al 30 giugno 2019

stesso minore viene rigettata dopo il compimento dei 18 anni, la maggior parte delle Questure non consente al neo maggiorenne di richiedere un permesso di soggiorno per studio, lavoro o attesa occupazione ai sensi dell'art. 32, anche qualora soddisfatti i requisiti richiesti. Può così accadere che perdano la possibilità di regolarizzarsi neo maggiorenni che avrebbero potuto ottenere un permesso per studio, lavoro o attesa occupazione, se avessero richiesto il permesso per "minore età" prima dei 18 anni anziché presentare domanda di protezione internazionale⁷. La vita di migliaia di minori stranieri non accompagnati viene trasformata dunque a tutti gli effetti in una specie di lotteria.

1.7.

Tra gli esclusi dall'accoglienza in SIPROIMI vi sono, come si è visto, anche coloro ai quali è stata riconosciuta una protezione umanitaria con decisione assunta dalla competente commissione territoriale (o dal giudice) prima dell'entrata in vigore del D.L. 113/2018 ovvero prima del 5 ottobre 2018, ma il cui permesso di soggiorno, per mere ragioni amministrative, è stato rilasciato successivamente all'entrata in vigore del decreto. Sulla base del principio generale di irretroattività applicato alla riforma del sistema di accoglienza introdotta dal D.L. 113/2018 – tema a lungo controverso in giurisprudenza e da ultimo chiarito dalle Sezioni Unite Civili⁸ – sussistono valide ragioni per ritenere che l'esclusione dall'accesso allo SPRAR/SIPROIMI delle persone che si trovano nelle condizioni sopra indicate sia illegittimo. Il D.Lgs 142/2015 che come ben noto trasformò lo SPRAR da uno dei sistemi pubblici di accoglienza nel "sistema unico" nazionale di accoglienza, prevedeva infatti che l'accesso allo SPRAR da parte del titolare di uno status di protezione umanitaria privo di mezzi adeguati di sostentamento fosse un diritto e non già solo una mera possibilità, sia nel caso che lo straniero titolare di detta protezione si trovasse già

⁷ Le principali novità sui permessi di soggiorno introdotte dal D.L. 113/2018 - Scheda per operatori, in www.asgi.it

⁸ In tema di successione delle leggi nel tempo in materia di protezione umanitaria, il diritto alla protezione, espressione di quello costituzionale di asilo, sorge al momento dell'ingresso in Italia in condizioni di vulnerabilità per rischio di compromissione dei diritti umani fondamentali e la domanda volta a ottenere il relativo permesso attrae il regime normativo applicabile; ne consegue che la normativa introdotta con il d.l. n. 113 del 2018, convertito con la l. n.132 del 2018, nella parte in cui ha modificato la preesistente disciplina contemplata dall'art. 5 comma 6 del d.lgs 286 del 1998 e dalle altre disposizioni consequenziali, non trova applicazione in relazione alle domande di riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari proposte prima dell'entrata in vigore (5 ottobre 2018) della nuova legge. Cf. Suprema Corte di Cassazione - Sezioni Unite Civili, Sentenza n.29460-19.

in precedenza nello SPRAR come richiedente asilo (situazione prevista dalla norma come generale ma che nella realtà purtroppo non era affatto tale), sia nel caso in cui il titolare della protezione umanitaria chiedesse, avendone titolo, di entrare nello SPRAR quando era in uscita da un CAS destinato alla sola accoglienza temporanea dei richiedenti asilo.

La giurisprudenza sul punto è ancora alquanto esigua e diversi contenziosi sono in corso al momento dell'uscita di questi libro; tuttavia al momento va segnalata, tra le prime, una interessante sentenza⁹ che riconosce con particolare chiarezza il diritto all'inserimento nel sistema di accoglienza SPRAR/SIPROIMI dei titolari di permesso per motivi umanitari la cui domanda di protezione internazionale era stata introdotta prima dell'entrata in vigore del D.L. 113/2018. Il T.A.R. bresciano ha infatti ritenuto illegittimo il provvedimento con il quale si negava l'ingresso nello SPRAR a un titolare di protezione umanitaria, in possesso di un permesso di soggiorno per motivi umanitari che fino alla primavera 2019 era accolto in un CAS nella medesima provincia bresciana e che, in uscita da detto centro, aveva chiesto di accedere allo SPRAR ma la cui domanda era stata rigettata. Il T.A.R. ha accolto il ricorso «in considerazione della illegittima applicazione retroattiva della normativa sopravvenuta, in contrasto con l'art. 11 delle preleggi, i cui effetti, nella fattispecie come quella in esame, sono stati chiariti dalla citata sentenza della Corte di Cassazione (Cass. Civ. Sez. I 19 febbraio 2019 n. 4890)».

1.8.

Ciò che risulta inalterato tra il vecchio SPRAR e il nuovo SIPROIMI, e che in una certa misura permette di mantenere una certa continuità tra i due sistemi, è rappresentata dai titolari di protezione internazionale che dovrebbero rappresentare, anche sul piano quantitativo, i destinatari più numerosi degli interventi del nuovo sistema di accoglienza. Tale continuità è apparsa per così dire rassicurante a molti, tra amministratori di enti locali ed enti gestori di progetti territoriali della rete SPRAR che già prima della riforma introdotta dal D.L. 113/2018, e spesso da parecchio tempo, accoglievano nei loro progetti solo titolari di protezione internazionale e non più richiedenti asilo. Va ricordato che la scelta di privilegiare i progetti SPRAR per l'accoglienza dei titolari di protezione internazionale e umanitaria si è affermata come prassi diffusa a partire dal 2016 a seguito del crescente squilibrio, già ampiamente illustrato nel

⁹TAR per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, Sezione Seconda, Sentenza n. 00478/2019.

Rapporto Migrantes 2017¹⁰, tra i ridotti posti disponibili nel sistema SPRAR che non hanno mai superato il 25% del totale e in alcune regioni si sono attestati persino sotto il 10% e il conseguente dilagare delle strutture CAS in ogni angolo d'Italia che si è verificato tra il 2015 e il 2017.

Invece di intervenire sui limiti intrinseci nel sistema SPRAR e farlo effettivamente divenire sistema unico di accoglienza, si volleappare temporaneamente la falla depotenziando la primaria funzione di accoglienza e di protezione dei richiedenti asilo accentuandone l'utilizzo per l'inserimento dei titolari di protezione. Si trattò di un gioco ad altissimo rischio che, unito alla mancata introduzione di disposizioni amministrative che obbligassero quanto meno i CAS ad adeguarsi parzialmente agli standard fissati in seno allo SPRAR, prevedendo semmai la permanenza del titolare di protezione in dette strutture qualora non fosse oggettivamente possibile il trasferimento nello SPRAR, produsse un forte indebolimento dello stesso SPRAR quale sistema di protezione dello straniero che chiede asilo in Italia, avviando anzitempo la sua trasformazione in un mero sistema di supporto all'inclusione sociale dei soli rifugiati. Il processo di demolizione compiuto dal D.L. 113/2018 ha potuto quindi operare con efficacia e velocità su un sistema pubblico di accoglienza e protezione che era già minato nelle sue fondamenta.

Per quali ragioni, alcuni si chiederanno, ritengo che l'accoglienza dei richiedenti asilo rappresentasse la dimensione più importante, una sorta di nucleo vitale, dell'ex SPRAR?

La ratio giuridica rinvenibile nella norma che dispose la nascita dello SPRAR nel 2002 fu quella di non dividere il sistema di accoglienza rivolto ai richiedenti asilo dal sistema finalizzato a supportare l'inclusione sociale del titolare di protezione internazionale o umanitaria; non quindi un aspetto secondario bensì una caratteristica fondante dello SPRAR, rinvenibile fin nel suo stesso acronimo al quale pochi forse hanno fatto attenzione: sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. L'attribuzione, pur parziale, ai comuni delle competenze ad occuparsi non solo dell'erogazione delle misure assistenziali utili a supportare l'integrazione sociale dei rifugiati ma anche dell'organizzazione dei servizi di accoglienza per i richiedenti asilo è infatti strettamente aderente al nostro impianto costituzionale ed in particolare all'art. 118 Costituzione in base alla quale tutti i tipi di funzioni amministrative in qualsiasi materia (incluse

¹⁰ GIANFRANCO SCHIAVONE, "Le prospettive di evoluzione del sistema unico di asilo nell'Unione Europea e il sistema di accoglienza italiano", in FONDAZIONE MIGRANTES - DELFINA LICATA E MARIACRISTINA MOLFETTA (a cura di), *Il diritto d'asilo. Report 2017. Minori rifugiati vulnerabili e senza voce*, Tau editrice: Todi (PG), 2017, pp.94-104.

quelle regolate in via esclusiva dalla legge statale) spettano ai Comuni fatto salvo che, per assicurare l'esercizio di inderogabili "esigenze unitarie", alcuni ruoli e funzioni siano attribuiti con norma primaria alle provincie, città metropolitane e alle regioni. L'accoglienza dei richiedenti asilo, una volta che siano stati distribuiti sul territorio nazionale seguendo una corretta logica di decentramento, è a tutti gli effetti un servizio di natura socio-assistenziale rivolto a una specifica categoria di persone e come tale, in armonia con il nostro assetto costituzionale, l'erogazione di detto servizio dovrebbe tradursi in una funzione amministrativa affidata ai Comuni, al pari di qualunque altro servizio di analoga natura assistenziale rivolta ai cittadini o agli stranieri regolarmente soggiornanti, fatti salvi quegli interventi che per esigenze unitarie vadano attribuiti ad altri livelli sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Allo Stato, in ragione della sussistenza di chiare esigenze unitarie, spetta esclusivamente la definizione di standard unitari, il coordinamento del piano nazionale il monitoraggio sulla sua effettiva applicazione e l'esercizio del potere sostitutivo in casi specifici e limitati.

Lo SPRAR nella cornice normativa disegnata dal D.Lgs 142/2015 era bel lungi dall'essere un sistema pubblico conforme agli artt. 118 e 119 della Costituzione perché la norma del 2015, pur promuovendo lo SPRAR quale sistema unico, non prevedeva affatto un effettivo trasferimento agli enti locali della funzione amministrativa della gestione dell'accoglienza¹¹. Tuttavia la direzione di sviluppo del sistema sembrava almeno indicata e consistenti sforzi a livello politico e pratico furono messi in campo per avvicinarsi a questo obiettivo che è stato cancellato dalla normativa oggetto della presente analisi.

Come ho evidenziato in altra pubblicazione alla quale rinvio anche per una breve analisi sulla storia dei sistemi di accoglienza in Italia dalla fine degli anni '90 ad oggi, «il richiedente asilo e il titolare di protezione hanno bisogno della stessa dimensione di accoglienza diffusa e integrata nel territorio e non ha senso attendere il riconoscimento dello status per avviare un percorso di inserimento nel tessuto sociale. Lo SPRAR ha operato coerentemente con questa impostazione e, per questo, ha evitato la segregazione dei richiedenti asilo in appositi luoghi e con percorsi dedicati, con limitazione della loro libertà personale ... (..).... La risposta di civiltà (e di sicurezza) data dallo SPRAR è stata quella di ritenere più utile, per il migrante e per la società nel suo complesso, che la permanenza nel nostro Paese si traducesse in un periodo di crescita umana, culturale e professionale dell'individuo, sia in caso di esito positivo della domanda

¹¹ GIANFRANCO SCHIAVONE, "Le prospettive di evoluzione...", cit., pp.104-108.

di protezione (così accelerando i tempi del raggiungimento dell'autonomia individuale) sia nel caso di esito negativo. Ciò nella consapevolezza che modelli separati di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati creano tensione sociale, sperpero di risorse pubbliche e insicurezza. Lo SPRAR è stato anche un vasto e riuscito esperimento di sicurezza sociale che ha coinvolto decine di migliaia di persone e non è mai stato sfiorato dagli enormi problemi di sicurezza (e di spesa pubblica) che hanno invece caratterizzato la vita dei grandi centri collettivi degradati, destinati ai soli richiedenti asilo». ¹²

La fine della gestione dell'accoglienza dei richiedenti asilo da parte delle amministrazioni locali e l'assunzione di questa funzione da parte delle articolazioni periferiche dello Stato, ha prodotto una profonda alterazione rispetto alla corretta ripartizione di funzioni tra Stato ed Autonomie Locali, cancellando la *ratio* stessa su cui lo SPRAR era nato e spazzando via il lento processo di normalizzazione dell'accoglienza dei migranti forzati nella società italiana per tornare ad imporre la logica dell'emergenza, logica tanto falsa nei suoi presupposti fattuali quanto utile come strumento per conquistare il potere politico in una società sempre più frantumata e desiderosa di espellere da sé i rifugiati considerati quali nuovi "rifiuti umani" del nostro presente, secondo la provocatoria ma illuminante definizione proposta da Bauman ¹³.

2. La trasformazione del sistema ordinario di accoglienza in un sistema eternamente emergenziale, ovvero la truffa delle etichette

2.1.

Analizziamo per prima cosa le modifiche normative che sono state introdotte all'articolazione del sistema nazionale di accoglienza: gli artt. 9 e 11 del D. Lgs. 142/2015 come novellato dal D.L. 113/2018 convertito con modificazioni nella L. 113/2018, delineano un sistema di prima accoglienza esclusivamente emergenziale. L'art. 9 dispone infatti "misure di prima accoglienza" e in tali centri il richiedente è accolto per «il tempo necessario all'espletamento delle operazioni di identificazione, ove non completate precedentemente, alla verbalizzazione della domanda e all'avvio della procedura di esame della mede-

¹² ARCI, ASGI, GRUPPO ABELE LIBERA, LIBERTÀ E GIUSTIZIA, *Il razzismo è illegale, Strumenti per una opposizione civile*, Ed. Gruppo Abele, 2019, Capitolo 3.

¹³ ZYGMUNT BAUMAN, *Vite di scarto*, Laterza, 2005.

sima domanda». È tuttavia abrogato il comma 5 dello stesso articolo che prevedeva l'invio del richiedente alle strutture SPRAR nel minor tempo possibile; in tal modo i centri non divengono più un luogo nel quale i richiedenti asilo vi rimangono per “il tempo strettamente necessario” e la prima accoglienza non è più tale in quanto non esiste più la nozione stessa di seconda accoglienza. Il successivo art. 10 non fa alcun riferimento agli standard previsti dalla Direttiva 2013/33/UE, ma si limita a generiche enunciazioni relative al rispetto della vita privata dei richiedenti ospitati. L'art. 11 mantiene inalterato il suo impianto volto a disciplinare l'erogazione di “misure straordinarie” di accoglienza nei soli casi di mancanza di posti nei centri di cui all'art. 9. Non viene modificata la disposizione in base alla quale detti centri «soddisfano le esigenze essenziali di accoglienza». Infine l'art.12 del D.L. 113/2018 modifica l'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39 riscrivendo interamente le funzioni dello SPRAR secondo quanto si è esaminato nel dettaglio nella prima parte del capitolo.

Il lettore faccia qui massima attenzione perché siamo in presenza di una sorta di abile gioco linguistico, ovvero a una sorta di truffa delle etichette, grazie alla quale il sistema di accoglienza è stato pressoché interamente destrutturato. Il sistema pubblico di accoglienza dei richiedenti asilo come previsto nell'originario impianto del D.L.gs 142/2015 poneva lo SPRAR quale perno del sistema, dovendo i richiedenti asilo essere trasferiti nello SPRAR nel minor tempo possibile dopo un eventuale passaggio dalla fase di prima accoglienza presso le strutture del citato art. 9 ovvero in caso di mancanza di posti, dopo essere stati temporaneamente collocati nelle strutture straordinarie di cui all'art. 11 denominate CAS. A tutti è noto che purtroppo dette strutture, già prima della riforma, sul piano fattuale non erano affatto temporanee e men che meno straordinarie (se non spesso, in senso metaforico, in relazione al loro incredibile livello di degrado), bensì assolutamente stabili e largamente predominanti sul sistema SPRAR; tuttavia erano strutture straordinarie e temporanee dal punto di vista giuridico, mentre con lo stravolgimento delle funzioni dello SPRAR, le strutture di cui agli articoli 9 e 11 di detta norma divengono strutture ordinarie a tutti gli effetti pur continuando ad assicurare solo servizi essenziali di accoglienza e continuando a chiamarsi “straordinarie”. Da qui la truffa delle etichette.

2.2.

Per le ragioni che vengono di seguito esposte ritengo che l'eliminazione dello SPRAR a favore di un'accoglienza dei richiedenti asilo soltanto in strutture emergenziali, le quali si limitano ad erogare solo servizi essenziali, sia viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 del-

la Costituzione nella parte in cui si violano gli articoli 17 e 18 sulle condizioni di accoglienza della Direttiva 2013/33/UE.

La stessa Direttiva 2013/33/UE prevede infatti all'art. 18, par. 9 che solo in casi debitamente giustificati gli Stati membri possono stabilire in via eccezionale modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza «diverse da quelle previste nel presente articolo, per un periodo ragionevole e di durata più breve possibile» e comunque solo «qualora le capacità di alloggio normalmente disponibili siano temporaneamente esaurite» (lettera c).

L'art. 18 della Direttiva dispone che: «Nel caso in cui l'alloggio è fornito in natura, esso dovrebbe essere concesso in una delle seguenti forme oppure mediante una combinazione delle stesse:

- a) in locali utilizzati per alloggiare i richiedenti durante l'esame della domanda di protezione internazionale presentata alla frontiera o in zone di transito;
- b) in centri di accoglienza che garantiscano una qualità di vita adeguata;
- c) in case private, appartamenti, alberghi o altre strutture atte a garantire un alloggio per i richiedenti».

Nel diritto dell'Unione non sussiste alcun obbligo per gli Stati di scegliere una modalità di accoglienza in case private, ovvero di optare per quella scelta di accoglienza ordinaria e diffusa che è stato il cuore dell'approccio SPRAR finalizzato a produrre l'inclusione sociale dei richiedenti. Tuttavia gli Stati, qualora scelgano l'opzione dei centri di accoglienza debbono garantire una qualità di vita adeguata come indicato all'art. 17, par. 2 della stessa Direttiva che dispone che «Gli Stati membri provvedono a che le condizioni materiali di accoglienza assicurino un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale».

La nozione di qualità di vita adeguata è indubbiamente alquanto poco definita, analogamente a ciò che avviene purtroppo per tutti gli standard previsti dalla citata Direttiva accoglienza che è la più vaga e lacunosa tra tutte le Directive dell'Unione in materia di asilo; pur tuttavia, la nozione di qualità di vita adeguata va interpretata alla luce degli obblighi complessivi degli Stati verso i richiedenti asilo, ed in particolare verso le situazioni maggiormente vulnerabili.

Particolarmente significativo per ciò che si debba intendere con la nozione di qualità di vita adeguata risulta il paragrafo 5 del citato articolo 17 della Direttiva Accoglienza che dispone che «Qualora gli Stati membri forniscano le condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici o buoni, l'ammontare dei medesimi è fissato sulla base del livello o dei livelli stabiliti dallo Stato membro interessato, secondo la legge o la prassi, in modo da garantire una qualità di vita adeguata ai propri cittadini».

È opportuno richiamare l'attenzione sulla Sentenza della Corte di Giustizia UE 27 febbraio 2014 nella causa C – 79/13 laddove la Corte evidenzia che il citato articolo 13, paragrafo 5 della Direttiva «deve essere interpretato nel senso che, qualora uno Stato membro abbia scelto di concedere le condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici o buoni, questi sussidi devono essere forniti dal momento di presentazione della domanda di asilo, conformemente alle disposizioni dell'articolo 13, paragrafo 1, di detta direttiva, e rispondere alle norme minime sancite dalle disposizioni dell'articolo 13, paragrafo 2, della medesima direttiva. Tale Stato membro deve assicurare che l'importo totale dei sussidi economici che coprono le condizioni materiali di accoglienza sia sufficiente a garantire un livello di vita dignitoso e adeguato per la salute nonché il sostentamento dei richiedenti asilo, consentendo loro, in particolare, di disporre di un alloggio, tenendo conto eventualmente della salvaguardia dell'interesse delle persone portatrici di particolari esigenze, in forza delle disposizioni dell'articolo 17 della medesima direttiva. Le condizioni materiali di accoglienza previste all'articolo 14, paragrafi 1, 3, 5 e 8, della direttiva 2003/9 non sono imposte agli Stati membri qualora essi abbiano scelto di concedere tali condizioni unicamente in forma di sussidi economici. Tuttavia, l'importo di questi sussidi deve essere sufficiente a consentire ai figli minori di convivere con i genitori in modo da poter mantenere l'unità familiare dei richiedenti asilo».

Il riferimento per stabilire una adeguata assistenza ai richiedenti è dunque, secondo la Corte di Giustizia dell'Unione europea, il livello di assistenza che lo Stato assicura ai propri cittadini affinché appunto possano godere di un livello di vita adeguato e non solo un generico e insufficiente sussidio che non consenta di vivere una vita dignitosa, anche sul piano della vita di relazione, e di occuparsi in modo adeguato dell'educazione dei figli. La pronuncia della Corte nella citata sentenza ha indubbiamente riguardato solo l'erogazione dei sussidi economici nel caso essi siano alternativi all'assistenza diretta fornita dallo Stato in centri di accoglienza o case private, ma rappresenta un parametro interpretativo generale della nozione di livello di vita dignitoso che esclude la possibilità che, laddove l'assistenza sia fornita in strutture di accoglienza, essa possa concretizzarsi in un ricovero presso strutture con standard igienici ed abitativi in deroga agli standard ordinari o in misure che impongano alle persone accolte condizioni di accoglienza emergenziali e temporanee salvo ricorrano i presupposti di cui al sopra citato art. 18 paragrafo 9 della Direttiva Accoglienza.

Come si è visto, nonostante l'acronimo CAS faccia riferimento a una situazione di "straordinarietà", dette strutture non hanno nulla di emergenziale e di

eccezionale bensì svolgono funzioni del tutto ordinarie. Ciò a cui è necessario guardare è quindi alla effettiva funzione di detti centri valutando in concreto se l'accoglienza è assicurata in via temporanea in attesa di un trasferimento in strutture più idonee o se, come appare all'esame oggettivo dei fatti, l'accoglienza assicurata nei CAS è prevista, a regime, per tutto il tempo in cui è pendente l'esame della domanda di protezione internazionale (tanto in sede amministrativa che in sede giurisdizionale) Ciò rende evidente come lo Stato italiano, se non intende violare il diritto dell'Unione, non può limitarsi ad erogare nei CAS solamente servizi essenziali avvalendosi di una situazione dichiarata eternamente emergenziale, ma che tale non è. Il rispetto del diritto dell'Unione deve essere sostanziale e non può essere eluso attraverso giochi linguistici o attraverso una sorta di truffa delle etichette.

2.3.

Nei CAS, la cui reale denominazione andrebbe mutata in “centri di accoglienza ordinari”, trattandosi di strutture destinate ad un'accoglienza stabile e non transitoria, debbono quindi essere erogati servizi adeguati. Detti servizi adeguati sono in qualche modo stati disciplinati in sede regolamentare o amministrativa o v'è nel nostro Paese una totale assenza di regolamentazione? Una regolamentazione dei servizi di accoglienza e relativi standard è esistita attraverso Linee Guida adottate dall'amministrazione centrale dello Stato¹⁴ per l'organizzazione dello SPRAR. Il D.L. 132/2018 con una operazione chirurgica ha però cassato l'art. 14 comma 2 del D.Lgs 142/2015 che prevedeva le citate Linee Guida. Gettando alle ortiche oltre un decennio di propri atti amministrativi volti a stabilire standard di servizi per una adeguata ed efficace organizzazione dei servizi ordinari di accoglienza il Ministero dell'Interno, sentendosi finalmente le mani libere, ha adottato una schema di capitolato per la fornitura di beni e servizi da erogarsi nei centri di prima accoglienza/accoglienza straordinaria che, come si è visto, sono divenuti gli unici centri per i richiedenti asilo ridotti ad erogare solo servizi essenziali¹⁵. Sulla scelta di operare una drastica di-

¹⁴ Linee Guida per il funzionamento del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati - Allegato al Decreto del Ministero dell'Interno 10 agosto 2016, in www.interno.gov.it.

¹⁵ Schema di capitolato di gara di appalto, approvato con DM 20 novembre 2018, riguardante la fornitura di beni e servizi per la gestione e il funzionamento dei centri di prima accoglienza, di cui al decreto legge 30 ottobre 1995, n.451, convertito dalla legge 29 dicembre 1995 n. 563, dei centri di accoglienza di cui agli articoli 9 e 11 del D.L.gs. 18 agosto 2015, n. 142 e dei centri di cui all'articolo 10 – ter e 14 del D.L.gs. 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni, con relativi allegati in www.interno.gov.it.

minuzione dei costi medi da riconoscere per la gestione dei centri (mediamente il 40%) prevista dallo schema di capitolato, nonché della eliminazione di alcuni servizi, e specificamente di tutti i servizi volti a sostenere l'inclusione sociale dei beneficiari, e dell'assenza di previsioni mirate a garantire una assistenza adeguata delle situazioni vulnerabili, il Governo in carica fino a fine estate 2019 non ha mai fornito alcuna motivazione, ma solo vacue affermazioni di propaganda intorno alla necessità del contenimento della spesa, manifestando con disinvoltura una discrezionalità trasformatasi in arbitrio.

Ritorniamo ora ad esaminare quanto prevede la Direttiva 2013/33/UE in relazione alla condizione delle persone maggiormente vulnerabili, disponendo all'art. 21 che «gli Stati membri tengono 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».

Si tratta non già di situazioni residuali bensì di condizioni talmente diffuse da potere essere persino considerate ordinarie tra la popolazione dei richiedenti asilo, costituita (anche nel caso di famiglie mononucleari) assai spesso da persone che sono state esposte a torture e gravi forme di violenza psicologica, fisica e sessuale. Per tale ragione sulla materia il Legislatore dell'Unione ha posto una forte attenzione prevedendo all'art. 22 della citata Direttiva che «Gli Stati membri assicurano che il sostegno fornito ai richiedenti con esigenze di accoglienza particolari ai sensi della presente direttiva tenga conto delle loro esigenze di accoglienza particolari durante l'intera procedura di asilo e provvedono a un appropriato controllo della loro situazione».

Il D.Lgs 142/2015, non novellato sul punto dal D.L. 113/2018 convertito, con modificazioni, nella L. 113/2018, prevede all'art. 17 co.1 che «Le misure di accoglienza previste dal presente decreto tengono conto della specifica situazione delle persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali». Il comma 3 del medesimo articolo dispone che «Nei centri di cui all'articolo 9 sono previsti servizi speciali di accoglienza delle persone vulnerabi-

li portatrici di esigenze particolari, individuati con il decreto ministeriale di cui all'articolo 12, assicurati anche in collaborazione con la ASL competente per territorio. Tali servizi garantiscono misure assistenziali particolari ed un adeguato supporto psicologico».

Alcuni potrebbero obiettare che i servizi speciali di accoglienza sono previsti solo nelle strutture di prima accoglienza di cui all'art. 9 e non già nelle strutture di cui all'art. 11 del D.L.gs. 142/18 di cui qui si tratta (i CAS). Detta argomentazione appare però priva di pregio, giacché i CAS sono strutture destinate ad operare «nel caso in cui è temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture di cui agli articoli 9» (art. 11 co.1) e comunque esse vengono attivate «anche al fine di accertare la sussistenza di esigenze particolari di accoglienza». Una interpretazione in base alla quale nei CAS non debbano essere attivate le misure speciali di accoglienza, pur previste per le strutture di cui all'art. 9, risulterebbe intrinsecamente contraddittoria e comunque non conforme alle disposizioni della più volte richiamata Direttiva 2013/33/UE che non distingue tra tipologie di strutture alle quali gli Stati membri possono variamente fare ricorso, bensì pone un generale obbligo di adottare misure specifiche di accoglienza per le situazioni vulnerabili.

Per ciò che riguarda infine la condizione dei minori la Direttiva 2013/33/UE prevede all'art. 23 che «L'interesse superiore del minore costituisce un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni della presente direttiva concernenti i minori. Gli Stati membri assicurano un livello di vita adeguato allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale del minore».

Sull'adozione di misure specifiche per l'accoglienza e la presa in carico delle situazioni vulnerabili l'Italia, pur con estremo ritardo sugli altri Paesi dell'Unione, non è all'anno zero. Di preminente importanza in questo campo risultano infatti le dettagliate Linee Guida adottate dal Ministero per la Salute¹⁶.

Le Linee Guida abbracciano una grande vastità di azioni, dalla individuazione precoce della sofferenza psico-fisica conseguente all'esposizione ai traumi estremi, alle modalità di presa in carico delle vittime fino alla certificazione medica ai fini della valutazione in sede di esame della domanda di asilo e sono rivolte in prevalenza agli operatori dei servizi medici e socio-assistenziali pub-

¹⁶ MINISTERO DELLA SALUTE, *Linee guida per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale*, adottate con D.M. 3 aprile 2017, http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_publicazioni_2599_allegato.pdf.

blici e convenzionati. Tuttavia esse sono rivolte espressamente anche ai servizi di accoglienza delle vittime poiché senza un adeguato servizio specifico di accoglienza le altre azioni di presa in carico socio-sanitaria rischiano di essere vanificate. Le Linee Guida evidenziano come «I richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria, da qui in avanti RTP, sono una popolazione a elevato rischio di sviluppare sindromi psicopatologiche a causa della frequente incidenza di esperienze stressanti o propriamente traumatiche. Sono persone costrette ad abbandonare il proprio paese generalmente per sottrarsi a persecuzioni o al rischio concreto di subirne. Possono anche fuggire da contesti di violenza generalizzata determinati da guerre o conflitti civili nel proprio Paese di origine. Inoltre, durante il percorso migratorio, sono sovente esposti a pericoli e traumi aggiuntivi determinati dalla pericolosità di questi viaggi che si possono concretizzare in situazioni di sfruttamento, violenze e aggressioni di varia natura compresa quella sessuale, la malnutrizione, l'impossibilità di essere curati, l'umiliazione psicofisica, la detenzione e i respingimenti»¹⁷. Sul corretto funzionamento del sistema di accoglienza le Linee Guida ricordano come «... molto spesso la tortura può non essere immediatamente leggibile ed è necessario che il sistema di accoglienza sia strutturato in modo che tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nella presa in carico della persona (medici, mediatori culturali, psicologi, assistenti sociali, operatori legali, ecc.) cooperino per favorire l'emersione della vulnerabilità. E' da rilevare che soprattutto donne e minori, a causa del contesto culturale di provenienza, della vergogna e/o dello stigma sociale che spesso l'aver subito violenze comporta, possono trovare particolari ostacoli nel fare emergere, come pure nell'elaborare, il proprio vissuto»¹⁸.

E ancora si legge nelle Linee Guida che «Tutti i rifugiati sono da considerarsi come soggetti potenzialmente vulnerabili, poiché l'esilio è di per sé un'esperienza di tipo traumatico. La particolare vulnerabilità e il bagaglio di sofferenza di cui è portatore ogni rifugiato, non necessariamente e automaticamente però si traducono in disturbi psicopatologici. I RTP vittime di tortura, stupro, abusi o traumi estremi di altra natura (prolungate prigionie in isolamento e/o in condizioni disumane e degradanti, naufragi, testimoni di morti violente, etc.) possono presentare quadri clinici psicopatologici manifesti, latenti o sub-clinici. Questa tipologia di rifugiati deve essere considerata ad alta vulnerabilità ed è perciò necessario mettere in atto azioni e procedure specifiche mirate all'individuazione precoce di queste persone. L'individuazio-

¹⁷ Ibidem, p. 3.

¹⁸ Ibidem, p. 8.

ne rappresenta il presupposto indispensabile per garantire al maggior numero possibile dei richiedenti sopravvissuti a violenze estreme, una corretta e precoce valutazione clinico-diagnostica, che indirizzi verso un'appropriate e tempestiva presa in carico medica, psicologica e sociale. Diversi studi indicano che circa il 25-30% dei rifugiati ha subito esperienze di tortura, stupro o altre forme di violenza estrema. Queste sono forme di esperienze traumatiche che rientrano nella categoria dei cosiddetti "traumi estremi". I traumi estremi sono traumi di natura interpersonale, ripetuti o prolungati nel tempo, subiti in regime di coercizione o di impossibilità alla fuga. Attualmente si stima che il 33-75% dei sopravvissuti a traumi estremi, sviluppino, nel periodo successivo all'esperienza traumatica, un disturbo francamente psicopatologico, che impatterà anche sulle generazioni successive (tortura transgenerazionale)¹⁹.

L'allarmante dato statistico indicato dalle Linee Guida sulla presenza tra i rifugiati di vittime di tortura non è affatto nuovo o inedito, bensì è in linea con la consolidata letteratura scientifica internazionale sulla tematica e consente di mettere in luce come l'allestimento di servizi specifici di accoglienza, anche in termini di risorse e di personale dedicato, è condizione assolutamente indispensabile per potere consentire una azione efficace di supporto alle vittime.

2.4.

Lo schema ministeriale di capitolato per l'erogazione dei servizi di accoglienza rivolti ai richiedenti asilo sembra dunque presentare chiari profili di contrasto con le sopra esaminate norme di diritto dell'Unione europea in materia di accoglienza recepite nell'ordinamento italiano. Esula dalle finalità di questo capitolo esaminare invece, anche solo per cenni, i numerosi e rilevanti profili di contrasto dello schema di capitolato ministeriale con il Decreto legislativo n.50/2016 (cd. Codice degli Appalti), con particolare riguardo al mancato rispetto del principio che impone la garanzia della effettività della concorrenza e al principio di proporzionalità oltre che per la mancata considerazione di alcuni costi effettivi e per l'immotivata sottostima dei costi reali in relazione alle prestazioni richieste.

Ciò che è però essenziale è che il lettore abbia piena contezza, con precisione ma senza appesantimenti tecnici, della gravità delle conseguenze sul sistema pubblico di accoglienza prodotte dall'applicazione di quanto previsto

¹⁹ Ibidem, p. 32.

dallo schema di capitolato ministeriale sulla gestione dei servizi di accoglienza che vengono di seguito indicate.

2.4.1. Il capitolato prevede un numero irragionevolmente basso di operatori dell'accoglienza in relazione al numero di ospiti; per la cosiddetta "accoglienza diffusa" detto rapporto si riduce persino a un operatore ogni 50 ospiti, senza neppure la previsione di uno specifico rinforzo di personale per garantire la presa in carico delle situazioni vulnerabili; non viene in tal senso indicato alcun parametro specifico in relazione al numero di ospiti, come se le situazioni vulnerabili semplicemente non esistessero affatto o fossero così residuali da non incidere sul numero e sulla qualifica del personale in servizio. La figura stessa dell'operatore dell'accoglienza che nel corso dell'ultimo quinquennio era cresciuta in termini occupazionali (diverse migliaia di addetti) e di riconoscimento di competenze, più che ridimensionata viene eliminata *de facto* per essere sostituita da un operatore-guardiano impegnato al più nella verifica gestionale ed amministrativa del programma di accoglienza senza la possibilità di instaurare una effettiva relazione con gli stranieri accolti.

2.4.2. V'è nello schema di capitolato una previsione di un monte ore settimanali irragionevolmente basso in relazione alla richiesta figura dell'assistente sociale (6 ore alla settimana per una struttura fino a 50 posti, corrispondente a 7,2 minuti a persona ospitata alla settimana, 8 ore alla settimana per una struttura fino a 150 posti, corrispondente quindi a 3,2 minuti alla settimana per persona accolta). Si evidenzia che l'assistente sociale è tenuto, nei limiti di detto ristrettissimo monte ore, ad occuparsi di tutte le persone in accoglienza non evidenziando il capitolato alcun riferimento ad un'attenzione specifica per le situazioni vulnerabili (ciò d'altronde sarebbe *de facto* impossibile nei limiti orari previsti).

2.4.3. Non è prevista nei centri la figura professionale dello psicologo, pur disposta espressamente dal Legislatore, come precedentemente evidenziato.

2.4.4. Lo schema di capitolato effettua generici rinvii agli interventi sui minori senza tuttavia prevedere alcun specifico intervento a favore degli stessi e del loro nucleo familiare; appare evidente in particolare una completa assenza di ogni voce di spesa per attività ludiche ed educative per i minori (spese scolastiche, spese per il tempo libero, spese per interventi di animazione sociale e di orientamento al territorio per genitore-minore ecc). Stante l'impossibilità per i genitori di effettuare tali spese a favore dei loro figli, trattandosi di persone a carico del sistema pubblico di accoglienza perché prive di mezzi autonomi di sostentamento, i costi di detti interventi dovrebbero essere previsti all'interno delle prestazioni di accoglienza ma ciò non è previsto, violando l'obbligo di

assicurare «un livello di vita adeguato allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale del minore» previsto dal diritto dell'Unione, di cui si è precedentemente trattato.

2.4.5. Allarmante risulta anche quanto si prevede per il servizio di mediazione linguistico-culturale pari, nella cosiddetta accoglienza straordinaria, a 10 ore settimanali per 50 persone ospitate, quindi 12 minuti alla settimana di mediazione per ospite ovvero 1,7 minuti al giorno per persona. Nelle strutture collettive fino a 150 posti la previsione del servizio di mediazione si fa ancora più rarefatta prevedendosi 12 ore settimanali, pari a 4,8 minuti alla settimana per persona e quindi a 0,6 minuti al giorno per persona. Considerata la presenza nelle strutture di accoglienza in prevalenza di persone che non parlano lingue europee bensì idiomi appartenenti a ceppi linguistici molto diversi da quelli usuali nella UE e considerata l'importanza della mediazione linguistica per rendere effettiva la comunicazione verso le persone accolte in ogni contesto, compresi i servizi più delicati per i quali va esclusa la possibilità di ricorrere a forme di comunicazione collettiva, quali l'orientamento legale, la mediazione in campo sanitario e scolastico, i colloqui con le situazioni vulnerabili, appare palese come il monte ore giornaliero per la mediazione linguistica sia totalmente inidoneo.

2.4.6 Lo schema di capitolato d'appalto indica in 0,60 euro giornalieri il costo medio delle spese di trasporto per ogni persona accolta, ovvero una somma ben inferiore al costo di una sola corsa su un mezzo di trasporto pubblico urbano. A prima vista la scelta di un costo per i trasporti così contenuto può apparire una scelta insindacabile dell'Amministrazione che non ritiene che l'accesso al trasporto pubblico locale rientri nelle previsioni necessarie a garantire una qualità di vita adeguata alle persone accolte. Tuttavia tale scelta assai poco si concilia con la necessità che i richiedenti asilo in accoglienza si spostino per una pluralità di ragioni che non vanno ricondotte solo all'espletamento degli adempimenti amministrativi relativi al procedimento di esame della domanda di protezione, bensì vanno collegate quanto meno alla frequenza dei corsi di lingua italiana presso i centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA), all'assolvimento dell'obbligo scolastico-formativo per i minori, alle visite mediche presso il medico di base e alla visite specialistiche e ad altri servizi forniti dal territorio ai quali i richiedenti hanno diritto di accedere. Se alcuni centri di accoglienza sono in effetti situati in centri medio-piccoli nei quali l'accesso al trasporto pubblico costituisce un obiettivo secondario, moltissime altre strutture sono ubicate in grandi aree urbane o, al contrario, sono ubicate in piccolissime località minori e decentrate rispetto alle quali lo spostamento necessario

per accedere a qualsivoglia servizio del territorio situato nelle località maggiori richieda di potere usufruire del trasporto pubblico locale.

2.4.7. Le nuove disposizioni ministeriali non prevedono più che l'ente gestore debba assicurare, con oneri a carico del progetto di accoglienza, almeno 10 ore settimanali di lingua italiana. Rimane ovviamente inalterata la possibilità che i richiedenti accedano ai corsi CPIA; nati con Decreto del Ministro della Pubblica Istruzione del 25 ottobre 2007 i centri per l'educazione degli adulti costituiscono una importante risposta nazionale, in linea con gli indirizzi dell'Unione europea, per dare un contributo significativo allo sviluppo delle persone nel quadro dell'apprendimento permanente in relazione ai nuovi fabbisogni formativi del nostro Paese che sta cambiando rapidamente la sua struttura sociale. La sola possibilità di accedere ai CPIA la cui distribuzione geografica non è capillare e la cui operatività in termini di classi attivate è spesso insufficiente rispetto al fabbisogno rappresentato dal numero di richiedenti asilo presenti sul territorio, unitamente al venir meno dell'obbligo di "supplenza" che era posto in carico all'ente gestore del sistema di accoglienza, fa ben comprendere quale sia stata la volontà dell'Esecutivo che ha operato la demolizione del sistema di accoglienza: ai richiedenti asilo non era considerato necessario neppure insegnare la lingua nazionale, perché non interessava né la loro crescita culturale, né tanto meno la possibilità (che viene così di fatto impedita) che essi potessero iscriversi a un corso di qualificazione professionale o a un corso di studi. Essi, quali sgradite non-persone, di cui bisogna pur occuparsi in qualche modo con malcelato fastidio, andavano solamente parcheggiati in strutture contenitore, meglio se di ampie dimensioni, in modo da evitare troppi contatti con il tessuto sociale locale e far aumentare la percezione di estraneità da parte della popolazione.

2.4.8. L'aspetto sul quale la mannaia dello schema di capitolato si è abbattuta con particolare violenza, al chiaro scopo di impedire nei fatti la realizzazione di tale forma di accoglienza, è la cosiddetta "accoglienza diffusa" che fa usualmente ricorso a case private prese in locazione sul mercato. Si tratta, come noto, di una scelta che favorisce l'inclusione sociale e che assicura un elevato livello di qualità del servizio di accoglienza e che per queste ragioni rappresentava l'opzione di gran lunga privilegiata adottata in seno allo SPRAR. Nello schema di capitolato ministeriale alla voce relativa al "costo della struttura" (che comprende le spese di locazione ma anche le non considerate spese delle utenze, quelle di allestimento e di ordinaria manutenzione) è indicato un costo quantificato in 3,93 € al giorno. Si tratta di una previsione che, salvo aree particolari del territorio nazionale del tutto periferiche, spopolate o in via di

spopolamento, si situa abbondantemente al di sotto della media dei costi reali di locazione e di gestione anche prendendo a riferimento la fascia più bassa del mercato immobiliare. È sorprendente come nello schema di capitolato il Ministero precisa, non si sa per errore o per celia, di aver fatto riferimento, nel determinare il costo di tale voce, al «...report ISTAT relativo alla spesa per consumi delle famiglie datato 19 giugno 2018...». Tuttavia proprio la lettura del citato report chiarisce inequivocabilmente che il costo medio giornaliero per persona indicato dall'ISTAT si attesta attorno ai 12,00 €, ovvero quattro volte in più di quanto il Ministero afferma.

Pochi dubbi possono quindi residuare sulla motivazione della scelta amministrativa sopra descritte che è quella di cancellare l'approccio all'accoglienza diffusa ed integrata che fu dello SPRAR senza una eliminazione formale, ma rendendo tale approccio impossibile nella sua concreta attuazione.

2.5.

In conclusione di questa disamina che è stata affatto completa, bensì che ha preso in esame solo gli aspetti più salienti della riforma introdotta dal D.L. 113/2018 convertito con modificazioni in L. 132/2018, è possibile mettere in luce come l'intervento demolitorio del previgente sistema pubblico di accoglienza, anche se condotto in modo confuso sul piano della tecnica legislativa e su quello delle collegate scelte amministrative, ha tuttavia seguito un disegno politico lucido e spregiudicato volto a produrre una situazione di confusione e incertezza in tutto il territorio nazionale e di eliminazione, nel minor tempo possibile, di ogni intervento pubblico mirato a rendere l'accoglienza dei migranti forzati un fenomeno sociale da gestire con strumenti ordinari per mantenere e coltivare l'eterna dimensione emergenziale nella gestione del fenomeno. Pur con enormi limiti, il previgente sistema pubblico di gestione dell'accoglienza era infatti orientato a generare coesione sociale e un'accettazione della presenza dei rifugiati nel contesto sociale; all'opposto l'esecutivo in carica fino ad agosto 2019 ha alimentato in modo incessante un clima di allarme e di ostilità verso gli stranieri in accoglienza in modo da poter sfruttare appieno le ricadute politiche di ciò che è stata chiamata da molti commentatori, con efficace espressione, la "fabbrica della paura".

Quanto sta avvenendo con la demolizione del fragile sistema pubblico di accoglienza dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione, ben lungi dal costituire una limitata problematica che incide solo sulla condizione degli stranieri direttamente coinvolti dalle misure legislative esaminate in questo capitolo, rappresenta una problematica sociale di grande portata che riguarda tutto il

Paese e le cui ricadute non è ancora possibile valutare appieno giacché le norme che hanno modificato il sistema sono tuttora vigenti e le conseguenti scelte amministrative ancora in fase di attuazione. Si tratta di una situazione che rende quanto mai inderogabile ed urgente che si provveda all'abrogazione delle modifiche in materia di organizzazione del sistema nazionale di accoglienza introdotte con il D.L. 113/2018 convertito con modificazioni in L. 132/2018.

Gianfranco Schiavone

Studio di migrazioni internazionali e autore di numerose pubblicazioni specialistiche in materia di diritto dell'immigrazione e dell'asilo, è stato tra gli ideatori e fondatori dello SPRAR. È vice presidente dell'ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione) e Presidente dell'I.C.S. (Consorzio Italiano di Solidarietà) di Trieste. Dal 2012 ha dato vita al Premio Internazionale Marisa Giorgetti, che sostiene e valorizza scrittori che pur avendo prodotto opere letterarie di alto valore sul tema delle migrazioni sono poco conosciuti a causa di condizionamenti geografici, politici o sociali nonché personalità o realtà collettive che in ogni parte del mondo hanno operato, spesso fuori da ogni notorietà, per la promozione dei diritti umani fondamentali innescando processi rilevanti di cambiamento.



"Parma mi piace molto, voglio vivere qui tutta la mia vita.
Voglio studiare, lavorare e imparare bene l'italiano".
Abdiganj, 21 anni.