
ADiM BLOG
Dicembre 2020
ANALISI & OPINIONI

*L'accoglienza e il trattenimento del richiedente asilo dopo il c.d. decreto
immigrazione 2020: tra (tiepidi) ritorni al passato e nuove restrizioni*

Manuela Consito

Professore associato di Diritto amministrativo
Università di Torino

Parole Chiave

Richiedenti asilo – Trattenimento – Soccorso – Assistenza – Accoglienza

Abstract

La conversione in legge del d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, c.d. Decreto immigrazione, offre l'occasione di soffermarsi sul tema dell'accoglienza dei richiedenti asilo secondo la prospettiva dei centri a questo servizio destinati, consentendo al lettore più attento di comprendere come non vi sia alcuna reale soluzione di continuità rispetto a un impianto che, proprio per questo, appare in realtà consolidato e che conferma la classificazione dei centri di accoglienza secondo tre categorie, cui resta affiancata l'ipotesi del trattenimento, che vede nella disciplina convertita un inasprimento delle ipotesi a carico dei richiedenti asilo.

1. Introduzione

La conversione del d.l. n. 130 del 21 ottobre 2020, n. 130, c.d. Decreto Immigrazione, avvenuta con l. n. 173 del 18 dicembre 2020, offre l'occasione di meglio puntualizzare quali siano le novità apportate da questa disciplina al sistema di c.d. accoglienza e integrazione dei migranti, senza dimenticare il parallelo profilo del trattenimento. L'attenzione vuole rivolgersi, in particolare, ai richiedenti asilo, che il legislatore, a tratti alterni, ritiene come più o meno meritevoli di attenzione, prevedendone il coinvolgimento nell'ambito di programmi variamente definiti di accoglienza secondo obiettivi di integrazione e inclusione sociale che potrebbero definirsi «a tutela progressiva».

2. L'ampliamento delle misure di trattenimento per i richiedenti asilo

Nel quadro più ampio del trattenimento e dell'accoglienza dello straniero la novella normativa consente di ricordare come possa ormai dirsi classica la distinzione tra le forme *latu sensu* di accoglienza, che vanno dall'adozione di interventi c.d. di prima accoglienza e soccorso, e le varie forme di c.d. detenzione amministrativa, comprese quelle più restrittive che confluiscono nel trattenimento in centri di permanenza per i rimpatri (CPR).

Con riguardo a quest'ultimi non pare sfumare nemmeno nella più recente decretazione quell'idea di «globalizzazione della cultura del controllo» (M. Welch, L. Schuster, 2005) nei confronti dello straniero e, *in primis*, del richiedente asilo, che, pur a fronte di una generale declamazione della libertà di circolazione nel territorio dello Stato membro ospite, ne vede un progressivo contenimento. Il tramite è rappresentato da misure di limitazione (assegnazione di un luogo di residenza o a un centro di accoglienza), quando non di privazione della libertà personale (trattenimento), con l'ampliamento dei presupposti per il trattenimento dei richiedenti asilo in un centro di permanenza per i rimpatri¹.

Alla disciplina previgente sono infatti aggiunte le seguenti ipotesi di trattenimento: il ricorrere delle condizioni per il diniego dello *status* di rifugiato o di esclusione dalla protezione sussidiaria (d.lgs. n. 251, 19 novembre 2007, art. 12, comma 1, lett. b e c, e art. 16); la presentazione di domanda reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento da parte del richiedente asilo (d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, art. 29 bis); l'ipotesi in cui il richiedente costituisca un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, per la cui valutazione si tiene conto di condanne - anche rese in sede di c.d. patteggiamento e in caso di sentenza non definitiva - per i reati la cui commissione sia causa di diniego dello *status* di

¹ Su libertà di circolazione del richiedente asilo e del rifugiato: Direttiva 2013/33/UE, art. 7 § 1; Direttiva 2011/95/UE, art. 33 e, per l'ordinamento italiano, d.lgs. 9.11.2007 n. 251, art. 29; Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, art. 26; sulla compatibilità della fissazione di limiti quali la residenza con il disposto dell'Unione europea v. Conclusioni dell'Avvocato generale, cause riunite C-443/14 e C-444/14 *Kreis Warendorf c. Ibrahim Alo e Amira Osso c. Regione di Hannover*, 6.10.2015.

rifugiato e di esclusione dalla protezione sussidiaria, ipotesi condizionate alla disponibilità di posti nei CPR o in altre strutture idonee, previste dall'art. 13 comma 5-bis del Testo Unico sull'Immigrazione.

3. Primo soccorso, prima assistenza e prima accoglienza

Con riguardo alle ipotesi di accoglienza si conferma la classificazione dei centri articolata secondo tre categorie o livelli: di primo soccorso e assistenza, di prima accoglienza, anche d'emergenza, e di seconda accoglienza e integrazione, di cui sono titolari rispettivamente lo Stato e gli enti locali.

È utile premettere come il tema debba essere collocato nel quadro generale delle competenze in materia di servizi sociali e di assistenza, dove la disciplina circa le funzioni amministrative per i servizi di soccorso e assistenza, di prima accoglienza e per i servizi c.d. straordinari o d'emergenza pone in capo allo Stato gli interventi di prima assistenza in favore dei profughi, di stranieri e di apolidi, seppur limitatamente al periodo necessario alle operazioni di identificazione ed eventualmente fino alla concessione del permesso di soggiorno. Vi si affiancano gli interventi di ricezione e di assistenza temporanea degli stranieri da respingere o da espellere, unitamente alle misure straordinarie di accoglienza e gli interventi di accoglienza per i richiedenti asilo che siano privi dei mezzi sufficienti di sussistenza².

Letta in tale contesto normativo, la disciplina in esame anzitutto non incide sui servizi di soccorso e prima assistenza presso i valichi di frontiera. Risulta infatti confermato il fermo all'arrivo, effettuato normalmente presso i centri posti alle frontiere e nelle zone di sbarco (o accesso), funzionale a evitare l'ingresso delle persone non autorizzate, oltre che a consentirne l'identificazione (*transit zone, zone d'attente, centri di primo soccorso, centri di prima assistenza, centri di assistenza, centri di primo soccorso e assistenza, hotspot*). Vi è anzi in merito un espresso richiamo ai c.d. «punti di crisi» o *hotspots* o «aree di sbarco attrezzate», previsti, come noto, dall'Agenda europea sulla migrazione (d.lgs. n. 142/2015, art. 8, co. 2, che rinvia al d.lgs. n. 286/1998, art. 10 *ter*). Del pari trovano richiamo i *centri di primo soccorso e accoglienza* (CPSA), per la prevista possibilità di attivazione di nuove strutture su altre parti del territorio nazionale ove se ne ravvisi la necessità per fronteggiare situazioni di emergenza che si verificano in altre aree del territorio nazionale (d.lgs. n. 142/2015, art. 9 co. 3; d.l. n. 451/1995, art. 2 co. 2; d.m. n. 233/1996, art. 2, cpv. 1).

A questi servizi segue il livello successivo, di prima accoglienza e di identificazione, cui oggi possono ricondursi i CPA (Centri di prima accoglienza: d.lgs. n. 142/2015, art. 9) e i CAS (centri di accoglienza straordinari, per i quali: d.lgs. n. 142/2015, art. 11, cui fa espresso richiamo l'art.8, co. 2, ora nell'ultima stesura con esplicito riferimento alle funzioni di «prima

² L. n. 328/2000, art. 1, art. 9, co. 1; d.lgs. n. 112/1998, art. 129, co. 1, lett h; d.lgs. n. 142/2015, artt. 8 e 9, co. 1 e 3.

assistenza»), che vedono come costante direttrice l'organizzazione dell'accoglienza per i richiedenti asilo presso centri governativi appositi (d.lgs. n. 142/2015, art. 9, co. 3; sulla gestione dei centri di prima accoglienza si veda la delibera della [Corte dei conti n. 3/2018](#)).

L'articolazione della previsione normativa non impedisce di sussumerne il tratto unificante nell'essere tutte «strutture alloggiative ove, anche gratuitamente, si provvede alle immediate esigenze alloggiative ed alimentari dello straniero» (d.lgs. n. 286/1998, art. 40 co. 3), cui altri servizi possono aggiungersi. Sono centri destinati a garantire una prima assistenza e accoglienza ai migranti stranieri privi di titolo di ingresso sul territorio italiano o di cui occorra comunque la previa identificazione e «l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica» (d.lgs. n. 142/2015, art. 9, co. 1).

È perciò una forma di accoglienza limitata e temporanea, poiché a copertura di quella situazione transeunte che va dall'accesso o approdo sul territorio nazionale del migrante che manifesti espressamente la volontà di richiedere protezione sino alla definizione del relativo procedimento, ma che deve essere in ogni caso assicurata secondo modalità che offrano la necessaria assistenza e il pieno rispetto della dignità.

L'accoglienza, accompagnata da una limitazione della libertà di circolazione attesa la libera uscita dal centro nelle ore diurne e l'obbligo di rientro nelle ore notturne (d.lgs. n. 142/2015, art. 10, co. 2), va limitata al periodo di tempo «necessario» alle verifiche utili all'autorizzazione della permanenza sul territorio oppure all'allontanamento, consentendo nel frattempo lo svolgimento di interventi straordinari a carattere assistenziale, alloggiativo e igienico-sanitario. In tal senso si pone come standard prestazionale minimo per la gestione dei centri il rispetto di «adeguati standard igienico-sanitari, abitativi e di sicurezza», in uno con obiettivi di ordine e di sicurezza pubblici, attese le «idonee misure di prevenzione, controllo e vigilanza relativamente alla partecipazione o alla propaganda attiva a favore di organizzazioni terroristiche internazionali» che debbono del pari essere assicurate (d.lgs. n. 142/2015, art. 10, co. 1).

Il carattere «necessario» è inteso come riferito al tempo utile all'espletamento delle operazioni di identificazione, alla verbalizzazione della domanda di protezione e all'avvio della procedura di esame della medesima domanda, nonché all'accertamento delle condizioni di salute e la sussistenza di situazioni di vulnerabilità (d.lgs. n. 142/2015, art. 9, co. 4; art. 17, co. 1). Non si rinvencono modifiche rispetto all'originaria previsione di servizi speciali di accoglienza assicurati in tali ipotesi anche in collaborazione con la ASL competente per territorio, che dovrebbero garantire misure assistenziali particolari e un adeguato supporto psicologico (d.lgs. n. 142/2015, art. 17, co. 3).

È un'accoglienza tradotta in prestazioni a carattere misto di assistenza sanitaria e sociale, la cui fruizione è a tutela dei diritti assoluti degli individui in prima battuta soccorsi e accolti, cui si affiancano anche prestazioni e interventi funzionali a esigenze di pubblica sicurezza.

L'assunto trova riscontro anche nella recente disciplina, ove l'esigenza di assicurare il rispetto di standard minimi di prestazione (art. 2 Cost.) può indirettamente ritrovarsi nell'enunciazione di quel nucleo di garanzie che resta evocato in via generale come tutela di particolari condizioni di vulnerabilità (d.lgs. n. 142/2015, art. 10, co. 1 e art. 17) e come «rispetto della sfera privata, comprese le differenze di genere, delle esigenze connesse all'età, la tutela della salute fisica e mentale dei richiedenti, l'unità dei nuclei familiari» (d. lgs. n. 142/2015, art. 10, co. 1) da intendersi però ora, secondo una specificazione di sicura portata restrittiva, come solo riferita ai nuclei «composti da coniugi e da parenti entro il primo grado».

La definizione di quali siano nel dettaglio le prestazioni di primo soccorso, assistenza e di prima accoglienza da rendersi agli stranieri al momento dell'ingresso resta demandata ad atti generali di organizzazione, di programmazione e di pianificazione nazionali e regionali: il riferimento è ai capitolati speciali o generali d'appalto del Ministero degli interni, da adottarsi sempre in ragione del Piano nazionale per l'accoglienza che individua il fabbisogno di posti da destinare a tale scopo (d.lgs. n. 142/2015, art. 16, co. 2).

Non può revocarsi in dubbio che vi si debbano ricondurre servizi alla persona e prestazioni economiche, da qualificarsi come «servizi di base» funzionali al carattere straordinario e temporaneo dell'accoglienza. Accanto a prestazioni di gestione amministrativa e di minuta sussistenza e manutenzione, il riferimento deve essere alla fornitura di beni e dei servizi materiali di base, quali vitto, vestiario, biancheria, un *pocket money*, prodotti personali, nel rispetto delle tradizioni culturali e religiose, nonché delle esigenze individuali, il servizio di tutela della salute e di assistenza per le persone vulnerabili, l'informazione sulla normativa in materia di asilo e immigrazione.

A queste tornano ad accedere (prestazioni accessorie) - dopo la contrazione registrata con il d.l. n. 113/2018 (c.d. decreto sicurezza del 2018) - i servizi di assistenza generica alla persona, quali l'assistenza sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio (d.lgs. n. 142/2015, art. 10, co. 1).

Si supera in tale senso l'idea di quella progressiva riconduzione dei centri di prima accoglienza al modello dei CPR, che si era registrato con la decretazione del 2018, intesa a sottolineare come la precarietà della posizione del richiedente asilo fosse solo un prodromo alla sua successiva espulsione sulla base di una presunta infondatezza *a priori* della domanda di protezione. In tale ottica si era registrata una forte contrazione sul piano degli atti di pianificazione (capitolati generali di appalto) di quei servizi ritenuti non più fondamentali e

volti alla prospettiva di supporto alla persona e a un successivo inserimento sociale del richiedente asilo, almeno potenziale a fronte del possibile accoglimento dell'istanza di protezione.

4. Seconda accoglienza di primo e di secondo livello

Al sistema di c.d. seconda accoglienza vanno ricondotte le prestazioni rese nell'ambito dei servizi di accoglienza integrata di cui sono titolari gli enti locali parte della rete, nata come «[Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – SPRAR](#)» (d.l. n. 416/1989, art. 1 sexies, conv. in l. 28 febbraio 1990, n. 39).

Il modello, come noto, è stato poi sostituito, con il d.l. 113 del 2018 (c.d. decreto sicurezza), dal «Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati - SIPROIMI», in forza di una scelta del legislatore d'emergenza che ha inteso escludere dalla seconda accoglienza i richiedenti asilo in attesa della definizione del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale.

La nuova decretazione introduce ora il «Sistema di accoglienza integrato - SAI», che ripropone in parte il modello SPRAR, con centri gestiti a livello locale secondo il paradigma [dell'accoglienza diffusa](#) sulla base di proposte progettuali degli enti locali, destinate all'accoglienza e all'avvio del processo di integrazione di richiedenti asilo e di titolari di protezione che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza.

Sul piano oggettivo, condizione per l'accesso è la mancanza di «mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per il sostentamento proprio e dei propri familiari», la cui valutazione è parametrata con riferimento all'importo annuo dell'assegno sociale (d.lgs. n. 142/2015, art. 14, co. 1, co. 3). L'accesso ai servizi di seconda accoglienza è subordinato inoltre sia all'espletamento delle procedure cui è funzionalizzata la prima accoglienza, sia - per i richiedenti asilo - alla disponibilità di posti nell'ambito dei servizi in parola, con un accesso prioritario per i soggetti vulnerabili.

Sul piano soggettivo, si confermano come beneficiari i titolari di protezione internazionale, i minori stranieri non accompagnati e, qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati, i titolari dei permessi di soggiorno per motivi di protezione speciale, per cure mediche, protezione sociale, violenza domestica, calamità, particolare sfruttamento lavorativo, atti di particolare valore civile, casi speciali e neomaggiorenni per cui sia stato disposto il prosieguo amministrativo.

[Tornano ad aggiungervi ora i richiedenti asilo](#), per i quali l'accesso alla seconda accoglienza già aveva previsto un progressivo percorso di accesso a servizi di assistenza sociale e integrazione, poi interrotto con l'emanazione del d.l. n. 113 del 2018 (decreto sicurezza).

In base al nuovo decreto convertito, la riapertura della seconda accoglienza ai richiedenti asilo risulta peraltro parziale e non meglio definita, attesa la separazione tra servizi di primo e secondo livello, unici quest'ultimi a essere finalizzati all'integrazione (così espressamente la lettera del disposto normativo appena modificato: d.lgs. n. 142/2015, art. 9, co. 4 bis, che rinvia al d.l. n. 416/1989, art. 1 sexies, co. 2 bis).

Solo ai primi infatti possono avere accesso i richiedenti protezione internazionale, che risultano esclusi in particolare da servizi di orientamento al lavoro e dalla formazione professionale, riducendosi le prestazioni a loro riservate ai servizi di accoglienza materiale e di assistenza sanitaria, cui tornano – questo il dato positivo – ad affiancarsi l'assistenza sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio.

Il disegno normativo pare voler articolare un sistema pluri-livello, che dal primo soccorso e assistenza passa alla prima accoglienza per poi confluire sulla seconda accoglienza, a propria volta distinta secondo due piani differenti. Siamo di fronte alla prospettazione di un modello che potremmo definire «a tutela progressiva»: da un primissimo livello di servizi emergenziali e di soccorso, si procede con servizi di base sino a giungere a un'accoglienza strutturata secondo fini di inclusione e integrazione. Il tutto anche in ragione dell'evolvere della condizione giuridica dello straniero, che da «approdato» diviene «richiedente asilo» e poi, infine, «protetto». Lo stabilizzarsi progressivo dello *status* del migrante si accompagna all'accesso a forme di accoglienza sempre più strutturate.

Questo l'impianto teorico, che è congruente con quella necessità di «evitare di riconoscere un "diritto di permanenza indistinto" a tutti coloro che sbarcano e, quindi, ammettere un'accoglienza di molti mesi durante i quali i migranti, non avendone titolo, vengono di fatto inseriti nei c.d. percorsi di formazione professionale finalizzati all'integrazione», col rischio di inserire nel circuito dell'integrazione anche migranti che poi non risultano avere titolo al soggiorno», già posta in evidenza dalla Corte dei conti ([deliberazione n. 3/2018](#) citata, p. 100).

A una lettura più approfondita emergono tuttavia tratti di incoerenza anzitutto sul fronte organizzativo e di progettazione. Non è infatti affatto chiaro come debbano distinguersi le attività di prima accoglienza da quelle di seconda accoglienza di primo livello, dal momento che la tipologia di servizi resi pare la medesima.

La disciplina in entrambi i casi richiama quelle prestazioni che, nella classificazione che qui si è tentata nell'intento di offrire un'analisi sistemica, si sono chiamate "accessorie" o di

“assistenza generica alla persona” (d.lgs. n. 142/2015, art. 10, co. 1 e d.l. n. 416/1989, art. 1 sexies, co. 2 bis), che la normazione secondaria definisce come “servizi minimi” (d.m. Interno, 18 novembre 2019, Allegato A, art. 4).

Inoltre, sul piano applicativo non risulta chiara la differenza ove si ponga attenzione anche alla titolarità delle funzioni: le prestazioni sono le medesime, così come i beneficiari cui sono rivolte, ma la risposta in termini di titolarità dei servizi e di omogeneità degli standard diverge necessariamente, con evidenti disparità nell’accesso da parte dei beneficiari pur a parità di condizioni.

La prima accoglienza, di competenza statale, trova infatti definizione in modo uniforme al livello nazionale per tutti i centri governativi previsti (si tratta di livelli di accoglienza uniformi nel territorio nazionale, in relazione alle peculiarità di ciascuna tipologia di centro: d.lgs. n. 142 del 2015, cit., art. 12, co. 1). La seconda accoglienza di primo livello è fondata invece su un modello di progettualità predisposta con atti di autonomia di quei soli enti locali che intendano accedere ai finanziamenti dedicati, a valere sul Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo (d.m. Interno, 18 novembre 2019).

Forse l’intento del legislatore potrebbe leggersi nell’ottica di promozione di una continuità tra la prima accoglienza e la seconda accoglienza di primo livello onde evitare sospensioni o interruzioni a svantaggio del beneficiario richiedente asilo, ma non si comprende come ciò possa essere garantito a fronte della variabilità sia territoriale sia numerica dei progetti di seconda accoglienza che di volta in volta possono avviarsi o rinnovarsi ([a luglio 2020](#), ancora nel contesto del SIPROIMI, si contano 1800 comuni coinvolti nei progetti territoriali, per un totale di 795 progetti).

In sintesi, l’impianto originario (2015) vedeva una più chiara distinzione in termini di tipologia di servizi resi, dove lo Stato era competente per i servizi di soccorso e assistenza, di prima accoglienza e per i servizi c.d. straordinari intesi come servizi di base e di assistenza generica alla persona, mentre agli enti locali spettavano i servizi di seconda accoglienza e integrazione che si specificavano chiaramente in prestazioni di recupero, di accoglienza, di assistenza e di successiva integrazione dei beneficiari, secondo un modello di «accoglienza integrata» funzionale al perseguimento dell’autonomia individuale e a supportare percorsi di integrazione e di inclusione sociale dei soggetti accolti.

La riforma in esame, tanto annunciata, risulta per questo un tiepido e non del tutto congruente ritorno al passato e non può dirsi esente da [critiche](#), già sollevate sul piano fattuale con particolare riguardo alla suddivisione della seconda accoglienza nei due livelli ricordati: si è infatti evidenziato come non sia agevole nell’ambito di un medesimo progetto SIA articolare i servizi destinati ai richiedenti asilo, da un lato, e quelli riservati ai titolari di uno *status* di protezione, dall’altro.

APPROFONDIMENTI

Dottrina:

V. BERLINGÒ, *La problematica tutela della dignità dei migranti nelle fasi del rimpatrio*, in F. ASTONE, R. CAVALLO PERIN, A. ROMEO, M. SAVINO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Collane@unito.it, Torino, 2019, 41 ss.

M. CONSITO, *L'accoglienza dei migranti involontari e il servizio sociale: una proposta di inquadramento*, ivi, 325 ss.

C. CORSI, *Immigrazione, accoglienza, diritto*, in AA.VV., *Scritti per Luigi Lombardi Vallauri*, Padova, 2016, 305 ss.

Ead., *L'accesso degli stranieri ai diritti sociali*, in A. Bartolini - A. Pioggia (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze, 2017, 133 ss.

Ead., *Il diritto di asilo tra impasse, inasprimenti della disciplina e prossime riforme*, in *federalismi.it*, 2020;

M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi, Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2020

M. GIOVANNETTI, *Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo*, in F. Curi (a cura di), *Il Decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza*, Pacini, Pisa, 2019, 147 ss.

M. WELCH, L. SCHUSTER, *Detention of Asylum Seekers in US, UK, France, Germany and Italy. A critical view of the globalizing culture of control*, in *Criminal Justice*, 5(4), 2005, 331 ss.

Per citare questo contributo: M. CONSITO, *L'accoglienza e il trattenimento del richiedente asilo dopo il c.d. decreto immigrazione 2020: tra (tiepidi) ritorni al passato e nuove restrizioni*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, dicembre 2020.