
ADiM BLOG
Giugno 2023
ANALISI & OPINIONI

Il sistema di accoglienza italiano in “crisi sistemica”: strategie nazionali e risposte sovranazionali

Elisa Cavasino

Professoressa ordinaria di diritto costituzionale
Università degli studi di Palermo

Parole Chiave

Sistema europeo comune d’asilo (CEAS) – Regolamento Dublino III – Fiducia reciproca (Mutual Trust) – Presunzioni – Carenze sistemiche condizioni di accoglienza

Abstract

Il funzionamento del Sistema europeo comune d’asilo (CEAS) si basa sulla fiducia reciproca nella garanzia dei diritti umani dei richiedenti asilo. In particolare, in ogni momento ed in ogni contesto gli Stati membri dell’Unione devono assicurare protezione dal rischio di subire trattamenti inumani e degradanti dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione internazionale (art. 3 CEDU, art. 4 Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea). La disciplina delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo di cui alla dir. 2013/33/UE assume particolare rilevanza a tal riguardo, costituendo lo strumento volto ad evitare che si possano verificare casi di violazione dell’art. 3 CEDU che ha carattere assoluto. Muovendo dalla sentenza Jawo (CGUE Grande sez. C-163/17 Jawo sent. 19.3.2019), in questo contributo ci si interroga su alcune questioni originate dalla pronuncia del Raad Van State del 26 aprile 2023, relativa al divieto di trasferimento di richiedenti asilo verso l’Italia in ragione della sussistenza di una crisi sistemica del sistema di accoglienza italiano. Si analizzano quindi le strategie

italiane politico-amministrative e normative di risposta alla crisi. Ci si sofferma, in questo contesto, in particolare sulla dichiarazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale sulla base del d.lgs. 1/2018 e sull'approvazione della l. n. 50 del 2023 di conversione con modifiche ed integrazioni del d.l. n. 20 del 2023 per giungere a vagliare la "capacità" di questa strategia di inserirsi nell'itinerario di riforma del CEAS che vede oggi la definizione di una proposta di regolamento sulla gestione delle crisi migratorie e dell'asilo (AMMR).

1. Introduzione

Lo scorso aprile, la divisione amministrativa del *Raad van State*, la suprema corte amministrativa dei Paesi Bassi, si è pronunciata in senso negativo sull'effettività di uno dei pilastri normativi del funzionamento del Sistema europeo comune d'asilo (CEAS): il principio della fiducia reciproca fra gli Stati membri dell'Unione europea.

Tale principio, posto alla base del Regolamento Dublino III (Reg. UE 603/2013), presuppone che tutti gli Stati membri siano dotati di un sistema di accoglienza dei richiedenti asilo che in ogni momento prodromico e successivo alla definizione dello status di protezione (identificazione, procedure per il riconoscimento di *status* di protezione e garanzia delle condizioni di accoglienza di cui alla dir. 2013/33/UE oltre alle prospettive di integrazione socio-economica), sia capace di assicurare l'accesso a prestazioni di volte ad assicurare la soddisfazione di bisogni *vitali* (CGUE, [Jawo](#)) e offra garanzie del rispetto della *legalità* delle procedure amministrative e giurisdizionali nello Stato membro in linea con il principio della *rule of law* (CGUE, [Commission v. Hungary](#)).

Sulla base del principio della fiducia reciproca, le condizioni di accoglienza e le misure di integrazione predisposte da ogni Stato membro devono consentire al richiedente asilo e al beneficiario della protezione internazionale di non incorrere in situazioni di *estrema deprivazione materiale*. In particolare, gli Stati dell'Unione devono evitare che un soggetto totalmente dipendente dalla loro assistenza non sia in condizione di «far fronte ai suoi bisogni più elementari quali, segnatamente, nutrirsi, lavarsi e disporre di un alloggio», che possa essere pregiudicata la sua salute fisica o psichica o, infine, che possa trovarsi «in uno stato di degrado incompatibile con la dignità umana» (CGUE Grande sez. C-163/17 *Jawo* sent. 19.3.2019).

La violazione delle condizioni di accoglienza e, più in generale, della direttiva 2013/33/UE e della direttiva 2013/32/UE relative alle procedure, costituiscono la *prova* che il sistema di accoglienza dello Stato membro presenta delle carenze *gravi*. Quando tali carenze diventano talmente gravi da esporre il richiedente asilo o il beneficiario di protezione internazionale a condizioni di estrema deprivazione materiale e sono anche carenze generalizzate, si determinano "carenze sistemiche" del sistema di accoglienza che assumono rilevanza anche sul piano della violazione dell'Art. 3 CEDU ([M.S.S. vs. Belgium and Greece](#)). Ciò impone di sospendere i trasferimenti dei richiedenti asilo verso tale Stato membro (CGUE, [N.S. et. alt. vs.](#)

[United Kingdom](#)).

Il principio della fiducia reciproca *coesiste* con la necessità di assicurare piena effettività anche alla tutela dei diritti umani protetti dalla CEDU. Per tale ragione, gli automatismi normativi che caratterizzavano il sistema di Dublino hanno ceduto il passo a “presunzioni relative” di garanzia dei basilari diritti dei richiedenti asilo codificati nel diritto UE. È stata la giurisprudenza della Corte di Strasburgo sulla portata e gli effetti degli articoli 3 e 5 della CEDU a imporre, nelle ipotesi in cui sussiste il fondato rischio di violazione degli artt. 3 e 5 CEDU, una vera e propria “interruzione” nel funzionamento dei meccanismi di Dublino.

La Corte EDU ha operato dei “distinguo” in relazione alla gravità delle carenze ed alle conseguenze relative al rischio d’incorrere in trattamenti inumani e degradanti per i richiedenti asilo ai sensi dell’art. 3 CEDU ([N.H. and Others v. France](#)) ed, in passato, ha ritenuto che non sussistessero, per l’Italia carenze del sistema di accoglienza tali da ritenere violato l’art. 3 CEDU ma, in concreto, ha rilevato violazioni dell’art. 5 della Convenzione ([Khlaifia v. Italy](#)).

La pronuncia del Giudice amministrativo olandese e le recenti *risposte amministrative e normative* dello Stato italiano relative al sistema di accoglienza impongono di ritornare nuovamente sul tema dell’adeguatezza del sistema italiano di accoglienza rispetto agli *standards* CEDU in tema di divieto di trattamenti inumani e degradanti e sulle dinamiche di funzionamento del CEAS.

In questa decisione, in particolare, la sussistenza del fondato rischio per i richiedenti asilo di incorrere in trattamenti inumani e degradanti viene determinata sulla base di elementi “probatori” riconducibili a posizioni espresse dalle stesse Autorità dello Stato in note ufficiali indirizzate agli Stati membri dell’Unione.

La divisione amministrativa del Raad van Staate, infatti, ha impedito un trasferimento verso l’Italia di richiedenti asilo dando rilievo ad alcuni elementi, fra cui una “circular letter” delle Autorità italiane datata 5 dicembre 2022 (richiamata nella pronuncia ma di cui non si trova alcuna traccia nel web e, in particolare, nel portale del Governo italiano). In tale nota, l’Italia, per “ragioni tecniche”, collegate anche all’alto flusso in entrata di richiedenti asilo, richiedeva una sospensione dei trasferimenti dei richiedenti asilo ai sensi del “Regolamento Dublino” (Reg. UE 604/2013).

Nella sentenza del giudice olandese si legge, in particolare, che l’alto afflusso di richiedenti asilo verso l’Italia avrebbe determinato una tale carenza di strutture e posti di accoglienza da indurre le autorità italiane a richiedere la sospensione temporanea dei trasferimenti ([Raad van State, 26 aprile 2023, 202300521/1/V1](#)). Ciò conduce il giudice olandese a dubitare che l’Italia possieda oggi un sistema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale capace di assicurare la tutela dei “core rights” riconosciuti dall’articolo 3 CEDU e dall’4 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Per tale ragione, le Autorità olandesi non possono procedere con i trasferimenti dei richiedenti asilo verso l’Italia.

2. La “crisi sistemica” del sistema italiano di accoglienza e le risposte politico-amministrative e normative dello Stato

Si presentano così, agli occhi degli osservatori, accanto a già note strategie normative d'intervento, nuove, problematiche “strategie politico-amministrative” di organizzazione del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo.

Un primo dato che emerge dall'azione del Governo italiano è che la “crisi” del sistema italiano di accoglienza viene considerata come, evidentemente, *già in atto*. La linea politico-amministrativa seguita dal Governo si articola su una pluralità di livelli d'azione e strumenti d'intervento:

1) il 5 dicembre 2022 le “Autorità italiane” inviano una “nota circolare” con cui si richiede di sospendere i trasferimenti sulla base del Regolamento Dublino III (così si legge nella pronuncia del *Raad van State* olandese, ma anche in siti di informazione di Amministrazioni di Stati coinvolti nel funzionamento del CEAS, come la [Svizzera](#)). Come si è detto, la nota circolare di cui si è detto non risulta essere stata pubblicata e non è rintracciabile attraverso i canali di informazione ufficiali del Governo italiano.

2) In un simile contesto, ad aprile del 2023, il Governo italiano, attiva misure e strategie “anti-crisi”, per la prima volta attivando in materia di asilo l'art. 7 c. 2 lett. c) d.lgs. n. 1/2018 *Codice della protezione civile*: il Consiglio dei ministri dell'11 aprile 2023 delibera di dichiarare sull'intero territorio nazionale, per sei mesi dalla data di deliberazione, lo stato di emergenza in conseguenza dell'eccezionale incremento dei flussi di persone migranti in ingresso sul territorio nazionale. A ciò è seguita l'adozione di tre Ordinanze del Capo Dipartimento della Protezione civile, motivate tutte sulla base della circostanza che si «sta determinando una situazione di grande difficoltà derivante dalla saturazione del sistema di accoglienza nazionale» (PDCM, Capo del Dipartimento della Protezione civile, ordd. nn. 982 del 16 aprile 2023; 993 del 9 maggio 2023; 994 dell'11 maggio 2023).

3) La l. n. 50 del 2023, di conversione con modifiche ed integrazioni del decreto legge n. 20 del 2023, nonostante quest'ultimo non recasse nel preambolo alcun riferimento alla grave crisi in atto nel sistema italiano di accoglienza, è intervenuta in modo profondo sull'organizzazione del sistema di accoglienza.

Su ognuno di questi tre interventi è necessario soffermarsi.

Quanto ai primi due – la “nota circolare” del 5 dicembre 2022 sulla sospensione dei trasferimenti dei richiedenti asilo e la dichiarazione dell'11 aprile 2023 dello stato di emergenza – si può osservare che se questo genere di strategia può, nell'immediato, avere l'effetto di ostacolare il funzionamento del CEAS per ridurre la “pressione” sullo Stato di primo ingresso, ma, al contempo, nel medio-lungo periodo può produrre gravi conseguenze rispetto alla responsabilità per violazione di obblighi sovranazionali e CEDU. La sentenza del *Raad van State* costituisce già un significativo elemento di allarme sotto questo punto di vista. Sussistono infatti, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza e dell'adozione delle ordinanze, chiari elementi di *prova dell'assoluta inadeguatezza del sistema di accoglienza almeno in*

una data "fase storica". Questa strategia conduce, in altri termini, a individuare quali siano le carenze sistemiche che si sono già presentate nel sistema italiano di accoglienza, e quali siano già state le violazioni generalizzate degli artt. 3 CEDU e 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nei confronti dei richiedenti asilo e dei beneficiari di status di protezione internazionale.

In relazione all'attivazione del sistema nazionale di protezione civile, deve aggiungersi che le forme che sta assumendo questo intervento mostrano una serie di aporie relative alla incongruenza fra la dichiarazione dell'emergenza su tutto il territorio nazionale e l'ambito territorialmente più circoscritto di operatività delle ordinanze del Capo Dipartimento della Protezione civile (alcune Regioni ne sono escluse). Queste aporie dimostrano che *il governo dell'accoglienza* non dovrebbe, ma continua a prescindere dall'interrelazione fra differenti livelli di governo le cui competenze devono invece integrarsi alla luce del principio di *leale collaborazione*. In conclusione, non solo le ragioni giustificative di tale intervento che emergono dai preamboli delle stesse ordinanze del Capo Dipartimento della Protezione civile costituiscono una ulteriore "attestazione" o "prova" della crisi sistemica in atto in Italia, ma l'approccio che esse delineano, del tutto "governo-centrico" è stato prima attuato mediante questi interventi adottati sulla base del Codice della protezione civile e poi definito in alcuni tratti strutturali da modifiche normative al sistema di accoglienza introdotte con una legge di conversione. Si tratta della l. n. 50 del 2023, una legge che interviene con modifiche ed integrazioni sul decreto-legge n. 20 del 2023 che, come detto, nel titolo e nel preambolo non ha ad oggetto la crisi del sistema di accoglienza.

È ora necessario richiamare brevemente i contenuti della "risposta normativa" alla crisi tratteggiata dalla l. n. 50 del 2023.

La legge di conversione del d.l. n. 20 del 2023 introduce importanti misure di riforma sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione internazionale. Le misure introdotte con emendamenti al disegno di legge di conversione riguardano misure per la gestione dei "punti di crisi" (hotspot) consentendo trasferimenti in "strutture analoghe" e l'individuazione di "strutture di accoglienza provvisoria" da parte dei Prefetti in caso di indisponibilità di posti nei CAS, i centri governativi di prima accoglienza (art. 9 d.lgs. 142 del 2015) oltre all'affidamento di contratti di trasporto marittimo dei migranti (interventi sugli artt. 10-ter d.lgs. 286/1998 e 9 d.lgs. 142 del 2015). Questo tipo di modifiche non sembrano capaci di "mutare" il *deficit* ad oggi sussistente fra posti disponibili nei centri di prima accoglienza (CARA) e strutture di accoglienza straordinaria (CAS), quali risultanti dal Rapporto presentato in audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera il 21 febbraio 2023 e la Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza presentata al Senato dal Ministro dell'Interno il 29 novembre 2022 (AS XIX Leg. DOC LI n. 2). Sono poi introdotte dall'art. 5-ter l. n. 50 del 2023 modifiche al sistema di seconda accoglienza, in particolare al Sistema di accoglienza e integrazione (SAI) da cui vengono esclusi la gran parte dei richiedenti asilo (sono previste alcune eccezioni, cfr. modifiche all'art. 1-sexies d.l. n. 416/1989 ed al d.lgs. n. 142 del 2015). Queste misure ridimensionano il ruolo del SAI nel

sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e amplificano quello dei centri governativi. La legge n. 50 del 2023 prevede poi ipotesi di *decadenza* dalle misure di accoglienza e disposizioni sulla *riduzione o revoca delle condizioni di accoglienza* (cfr. in particolare l'art. 5-quater). Su tale specifico oggetto era già in atto una "dialettica" fra Corti e Legislatore (cfr. Cons. St., [sent. n. 11277/2022](#); CGUE, [Zubair Haqbin c. Belgio](#) e [T.O. c. Italia](#)). Sono previste poi misure straordinarie sulla gestione dei centri per migranti (art. 6) che si affiancano al "sistema emergenziale" attivato a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza di cui si è in precedenza detto. Oltre a misure sull'organizzazione della rete 118 sull'Isola di Lampedusa e sulla gestione dei centri per i migranti (art. 6-bis), sono poi state introdotte modifiche alla disciplina sulla modalità di accoglienza (art. 6-ter) che ridimensionano la platea delle prestazioni che i richiedenti asilo possono ricevere nel sistema di accoglienza: non verranno più assicurate l'assistenza psicologica, corsi di lingua italiana, forme di "supporto" giuridico e di orientamento territoriale che possono aiutare il richiedente asilo in questa prima fase di permanenza sul territorio nazionale. Come si vede, gli interventi sono piuttosto incisivi sull'organizzazione ed il funzionamento del sistema italiano di accoglienza e nella gran parte introdotti dalla legge di conversione. Si pone quindi innanzitutto il problema della legittimità costituzionale di interventi in materia d'immigrazione ed asilo con decreti legge o con leggi di conversione che ampliano addirittura l'oggetto dell'intervento di necessità e d'urgenza. Ma non solo, è da chiedersi se questa strategia sia coerente con le linee di riforma del CEAS che emergono dalle dinamiche politiche e istituzionali sovranazionali.

3. La "crisi sistemica" del CEAS. Il Consiglio JHA dell'8-9 giugno 2023

Il tentativo italiano di "sospendere" il funzionamento del regolamento di Dublino dello scorso dicembre e gli interventi di riforma del sistema e delle condizioni di accoglienza adottati sia sul livello amministrativo sia sul piano normativo nel 2023 trovano una eco nel Consiglio Giustizia ed affari interni dell'8-9 giugno scorso. In tale contesto sono state adottate due proposte di riforma collegate con l'attuazione del Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo della Commissione Von der Leyen: la proposta di regolamento del 13 giugno 2023 relativo ad un meccanismo di *Asylum and Migration Management* (AMMR) e la proposta di regolamento del 14 giugno 2023 relativo ad una procedura comune d'asilo (*Common Asylum Procedure*). In particolare, la prima proposta contribuisce a delineare la risposta sovranazionale alla crisi della fiducia reciproca nel sistema di Dublino III di cui sono espressione le vicende e le strategie italiane di cui si è discusso nei paragrafi precedenti.

Sembra potersi dire che a livello sovranazionale s'immagina di realizzare un meccanismo di monitoraggio e previsione dell'evoluzione dei flussi migratori. Il meccanismo di *management* europeo poggia sul principio di solidarietà, anche finanziaria, che è uno degli altri pilastri sui quali è stato edificato il CEAS e, però, come "contropartita", richiede agli Stati membri di assicurare che il loro sistema di asilo, accoglienza e gestione dei flussi migratori sia *well*

prepared and that each component has sufficient capacity (considerando nn. 7 ed 11 della proposta). In altri termini, l'attivazione del meccanismo di *management* sovranazionale non può prescindere da una premessa: che ciascuno Stato membro si adoperi per strutturare un sistema di accoglienza dotato di "sufficienti" capacità e strutture. Soltanto su tale base, legata al principio di responsabilità e fiducia reciproca, si possono attivare i meccanismi di solidarietà e flessibilità previsti dal meccanismo di *management* descritto nella proposta (*considerando n. 12 della proposta*).

Ove la proposta giungesse a tradursi in un regolamento, è evidente che approcci "strategici" di tipo emergenziale come quelli messi in atto in questi ultimi mesi dovrebbero lasciare spazio a strategie volte ad ampliare in modo *strutturale* la capacità di accoglienza e a *massimizzare* e non ridurre le misure di integrazione nel sistema di accoglienza.

APPROFONDIMENTI

Documentazione:

[Raad van State Administrative Law Division rulings with case numbers 202207368/1 and 202300521/1](#)

[Camera dei Deputati XIX Legislatura, Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare - Servizio Studi Dossier Seconda edizione D.L. n. 20/2023 - A.C. n. 1112](#)

[Senato della Repubblica XIX Legislatura DOC LI.2 Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza predisposto al fine di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri nel territorio nazionale, riferita all'anno 2021](#)

[Council JHA 8-9 June 2023](#)

Per citare questo contributo: E. CAVASINO, *Il sistema di accoglienza italiano in "crisi sistemica": strategie nazionali e risposte sovranazionali*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, giugno 2023.