

***Sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e disposizioni in materia di
iscrizione anagrafica nel c.d. Decreto Sicurezza***

di **Flavio Guella**, ricercatore a tempo determinato A, Università di Trento

Abstract: The article analyzes the reform of the reception system for asylum seekers carried out by the so called Decreto Sicurezza, focusing in particular on the weakening of the “widespread” reception system and on the consequent division between reception and social integration (postponed to the phase following the recognition of the status of international protection). Are examined: the range of the beneficiaries of the “diffused” reception system in the new discipline, the financial coverage of the reformed reception system and the transparency of the relative management, as well as the regulatory provisions on registration of persons awaiting asylum.

Sommario: 1. Il depotenziamento del carattere diffuso e non emergenziale del sistema di accoglienza c.d. SPRAR; - 2. La platea dei beneficiari del sistema di accoglienza “diffuso” nella nuova disciplina del c.d. Decreto Sicurezza; - 3. La centralizzazione dell’accoglienza dei soggetti in attesa di decisione sulla domanda di protezione internazionale; - 4. La copertura finanziaria del sistema di accoglienza riformato e la trasparenza delle gestioni; - 5. Le disposizioni in materia di iscrizione anagrafica dei soggetti in attesa di protezione internazionale; - 6. La *ratio* della riforma e le possibili criticità della scissione tra accoglienza “provvisoria” ed integrazione sociale.

1. Il depotenziamento del carattere diffuso e non emergenziale del sistema di accoglienza c.d. SPRAR

Con la legge di conversione 1° dicembre 2018, n. 132 anche l’art. 12 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 è entrato stabilmente a far parte dell’ordinamento, recando con sé una significativa riforma del sistema sia di “prima” che di “seconda” accoglienza. Riforma del modello di trattamento dei migranti giunti in condizioni di non autosufficienza sul territorio nazionale che in particolare, ma non solo, va ad incidere sul D.lgs. n. 142/2015 al fine di rivedere il ruolo svolto nella c.d. prima accoglienza dal sistema dei progetti affidati agli enti locali¹.

Il nucleo fondamentale di questa parte della riforma è infatti rappresentato dalle modifiche al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), e consiste nell’escludere

¹ A primo commento cfr. il dossier 9 novembre 2018 dei Servizi studi delle Camere, n. 66/2, Progetti di legge n. 40/2.

dall'accesso a tale modalità di accoglienza i richiedenti protezione internazionale. Con l'entrata in vigore del c.d. Decreto Sicurezza, quindi, all'accoglienza c.d. diffusa presso le strutture attivate a livello comunale potranno accedere i soli soggetti già riconosciuti quali titolari di protezione (diritto di asilo o protezione sussidiaria²). Ciò salva l'eccezione prevista per i minori stranieri non accompagnati, ammessi immediatamente all'accoglienza decentrata anche se la loro domanda di protezione è pendente, nonché salva l'estensione della platea dei beneficiari – venuta meno la protezione per i titolari del permesso di soggiorno per motivi umanitari³ – anche ai titolari di permessi di soggiorno “speciali”⁴, nell'ipotesi in cui non fruiscono di altri specifici sistemi di protezione (e però, anche in questo caso, con accesso garantito solo a status già riconosciuto).

Va poi rilevato che per la disciplina transitoria i richiedenti asilo e i titolari di protezione umanitaria che alla data di entrata in vigore del decreto erano già inseriti nello SPRAR continueranno a fruire dell'accoglienza secondo le precedenti modalità, e ciò fino alla scadenza del progetto di accoglienza in corso (e, per i soggetti ancora titolari di protezione umanitaria, comunque non oltre la scadenza del periodo previsto dalle disposizioni di attuazione sul funzionamento dello SPRAR)⁵. Al di là di queste ipotesi eccezionali, o transitorie, tuttavia, la riforma modifica radicalmente la platea dei beneficiari del sistema di accoglienza diffusa, indirettamente incidendo anche sulla “vocazione” dell'accoglienza stessa, scindendo prima accoglienza ed integrazione nel tessuto sociale (quale esigenza da postergare a dopo l'avvenuto riconoscimento dello status di soggetto meritevole di protezione internazionale)⁶.

Le ragioni politiche di tale riforma vanno evidentemente ricercate nell'alto numero di domande di protezione internazionale poi in concreto non riscontrate come accoglibili, che le fasi emergenziali del fenomeno migratorio – gestite negli ultimi anni – avevano prodotto. A fronte di tale dato, la possibilità di accesso alle strutture SPRAR, che era accordata anche a soggetti poi risultanti non aventi titolo alla protezione, è stata spesso oggetto di polemica politica e di critiche in termini di generale efficienza del sistema, e ciò proprio alla luce delle tempistiche connesse alle procedure di valutazione delle domande (e all'eventuale ricorso in caso di diniego).

Tuttavia, è d'altro lato evidente che i difetti di un sistema che consente in modo generalizzato di fruire – per lunghi periodi di tempo – dei servizi del sistema SPRAR anche a soggetti che poi non si rivelano beneficiari meritevoli hanno portato ad una riforma particolarmente radicale. Riforma che infatti, oltre a puntare sulla riduzione dei tempi per le decisioni sulle domande di asilo, pone anche i richiedenti asilo nel loro complesso (compresi quelli che poi vedranno la propria domanda accolta) in una situazione di accoglienza “precaria”. E ciò non ha mancato di provocare obiezioni, per le

² Si fa riferimento al diritto d'asilo come situazione tipica specifica più significativa, ma le considerazioni relative all'accoglienza valgono più in generale per il *genus* del diritto di rifugio politico. sulla tripartizione del diritto di asilo, in mancanza di una legge *ad hoc*, v. Cass., VI civ. 10686/2012; I civ. 4455/2018); nello stesso senso si può fare riferimento al diritto alla protezione internazionale ex art. 1-sexies d.l. 416/1989.

³ Sul quale cfr. l'art. 1 del d.l. 113/2018.

⁴ Cfr. *infra* il par. 2.

⁵ Cfr. le disposizioni transitorie di cui ai co.5 e 6, dell'art. 12.

⁶ Cfr. *infra* il par. 6.

criticità che tale rimedio all'alto tasso di domande di asilo non accoglibili presenta rispetto alla – pur consistente – porzione di richiedenti che poi effettivamente si rivelano meritevoli di tutela; soggetti che troverebbero nel nuovo sistema una posticipazione dell'accesso al modello di protezione di livello locale, più efficiente anche nei termini di un positivo percorso di integrazione sociale.

Il carattere diffuso e la non emergenzialità erano infatti le caratteristiche su cui il sistema SPRAR era stato costruito come un modello di accoglienza particolarmente efficace, spesso indicato in sede europea come un'eccellenza della politica migratoria italiana⁷. Il modello di accoglienza diffusa peraltro da un lato tocca la sfera soggettiva dei singoli migranti, interessati ad essere destinatari – per quanto più possibile – di un trattamento non improntato a logiche emergenziali, e d'altro lato coinvolge l'autonomia degli enti territoriali, interessati sia ad essere parte attiva nelle decisioni relative all'accoglienza (beneficiando della gestione diretta delle risorse), sia a non subire eventuali imposizioni centrali operando secondo una logica “volontaria” e “progettuale” di diffusa condivisione delle responsabilità (senza che singole municipalità siano gravate, sproporzionatamente, degli oneri sociali dell'accoglienza)⁸.

Istituito dalla c.d. legge Martelli⁹, di conversione con modifiche del decreto-legge n. 416/1989¹⁰, nella sua conformazione lo SPRAR consiste nel finanziamento dei progetti degli enti locali (nella quasi totalità dei casi realizzati con coinvolgimento come gestori effettivi di soggetti del terzo settore) finalizzati all'accoglienza – pubblica e diffusa su tutto il territorio nazionale – dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei destinatari di protezione sussidiaria (o di altre forme di protezione umanitaria). La riforma del sistema di accoglienza operata con D.lgs. n. 142/2015 – anche attuativo delle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE¹¹ – ha confermato l'opzione per un modello di accoglienza diffusa, con gestione burocratica a livello di Prefetture ma coinvolgimento operativo dei territori, che nello SPRAR ha appunto individuato l'elemento centrale per la c.d. seconda accoglienza.

⁷ In generale, sui modelli di accoglienza in Italia cfr. P. BONETTI, *Le nuove norme italiane sul diritto di asilo: trattenimento, identificazione e accoglienza dei richiedenti asilo*, in *Studium iuris*, n. 6.2016, pp. 708 ss., P. DE SALVO, *Migrazioni: norme, pratiche di integrazione e territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3.2017, pp. 743 ss., S. PENASA, *L'accoglienza dei richiedenti asilo: sistema unico o mondi paralleli?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1.2017.

⁸ Per l'opzione per il modello diffuso di accoglienza come soluzione nell'interesse delle autonomie territoriali cfr. l'Intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 10 luglio 2014 da Stato, regioni ed enti locali, nella quale si era concordato il “Piano operativo nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari”.

⁹ Cfr. la legge n. 39/1990, ma anche poi la legge n. 189/2002.

¹⁰ Cfr. M. FORTI, *Due anni dopo. Un bilancio della legge Martelli*, in *Politica ed economia*, n. 3.1992, pp. 68 ss. e V. SPICACCI, *Il problema dell'accoglienza degli immigrati extracomunitari*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 2.1991, pp. 129 ss.

¹¹ Cfr. A. DEL GUERCIO, *La seconda fase di realizzazione del sistema europeo comune d'asilo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3.2014 e C. CELONE, *La “detenzione amministrativa” degli stranieri irregolari nell'ordinamento italiano e dell'Unione Europea ed il diritto fondamentale di ogni persona alla libertà ed alla tutela giurisdizionale*, in *Nuove autonomie*, n. 2-3.2013, pp. 299 ss.

La *ratio* è quella della suddivisione – mediante adesione volontaria premiata da un consistente cofinanziamento centrale (arrivato fino al 95% del costo)¹² – delle responsabilità tra territori, oltre che tra Ministero dell'interno e Comuni, ma con una particolare libertà di iniziativa per le autonomie territoriali. In particolare, il coordinamento è svolto da un Servizio centrale, attivato sì dal Ministero dell'interno, ma che – mediante convenzione – è poi concretamente affidato all'Anci. Per garantire che non vi sia disomogeneità delle iniziative e copertura di tutte le esigenze¹³, inoltre, ogni ente locale presenta progetto e domanda di contributo secondo le linee guida definite con decreto ministeriale (che il Ministro dell'interno, anche in questo caso a tutela dell'autonomia, adotta però solo dopo aver raccolto il parere della Conferenza unificata).

2. La platea dei beneficiari del sistema di accoglienza “diffuso” nella nuova disciplina del c.d. Decreto Sicurezza

La diffusività del sistema di accoglienza non emergenziale non viene meno con il Decreto Sicurezza, che conserva il sistema *ex* SPRAR per i soggetti riconosciuti titolari di protezione internazionale. Escludere i migranti in attesa di protezione dall'accoglienza diffusa ne depotenzia tuttavia la consistenza, in termini sia quantitativi che qualitativi; da un lato infatti si esclude appunto la quota dei soggetti in attesa di riconoscimento dello status e, d'altro lato, si posticipa l'applicazione delle politiche per l'integrazione anche per i migranti meritevoli di protezione.

Al fine di restringere l'area dell'accoglienza diffusa l'art. 12, co. 1, modifica innanzitutto l'art. 1 *sexies* del d.l. n. 416/1989, sostituendo il riferimento all'accoglienza “dei richiedenti asilo e alla tutela dei rifugiati e degli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria” con il riferimento ai servizi di accoglienza “per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati”. Ciò è significativo alla luce del combinato disposto di tale previsione con l'art. 2 del D.lgs. n. 251/2007 (c.d. decreto qualifiche)¹⁴, posto che ai sensi di tale ultima disposizione è titolare o beneficiario di protezione internazionale il cittadino straniero cui è stato già riconosciuto o lo status di rifugiato, o lo status di protezione sussidiaria. È quindi per effetto di questa novella minima al testo del decreto che disciplina lo SPRAR che devono ora essere esclusi dai servizi di accoglienza secondaria decentrata i soggetti stranieri che hanno presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non sia stata ancora adottata decisione definitiva.

Per effetto di tale compressione della platea dei beneficiari si è anche provveduto alla ridenominazione del sistema, non più focalizzando lo stesso su i “richiedenti” asilo, ma su i

¹² Cfr. *infra* il par. 4 per il regime del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, istituito dalla legge n. 189/2002 (modificativa del d.l. n. 416/1989), di finanziamento del sistema. Fondo al quale confluiscono sia risorse nazionali, dallo stato di previsione del Ministero dell'interno, sia dotazioni annuali del Fondo europeo per i rifugiati. Cfr. anche il regime del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione per la copertura di ulteriori posti.

¹³ Ad esempio, il decreto deve prevedere anche linee guida per adeguati spazi per servizi rivolti a persone con esigenze particolari, quali: minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, persone affette da malattie mentali o vittime di violenza, torture e mutilazioni genitali.

¹⁴ Cfr. A. FIORINI, E. PIERONI, *Il recepimento italiano della direttiva “qualifiche”*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3-4.2014, pp. 17 ss.

“titolari” di diritto di asilo¹⁵. Si provvede infatti – alla lett. d) dell’art. 12, co. 1 – a sostituire la precedente formula “sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati” con quella più correttamente articolata in termini di “sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati”. La lett. b) riforma invece il co. 4 del citato art. 1 *sexies*, che prevedeva il Servizio centrale dello SPRAR, per adeguare anche in questo caso il riferimento della destinazione del sistema di protezione ai nuovi soggetti beneficiari, mentre la lett. c) novella il co. 5, dove si prevede che il Servizio centrale SPRAR debba svolgere attività di monitoraggio circa la presenza sul territorio dei soggetti beneficiari, ma come oggi individuati nei soli titolari – e non nei richiedenti – protezione internazionale¹⁶. Ai medesimi fini di aggiornamento delle denominazioni e coordinamento dei testi si modifica anche il D.lgs. n. 25/2008 (c.d. decreto procedure)¹⁷, che disciplina le modalità di esame delle domande di protezione internazionale¹⁸: viene eliminato il riferimento alle strutture di accoglienza della rete SPRAR¹⁹ e viene aggiornato il rinvio normativo alla nuova disciplina oggi vigente²⁰.

Se da un lato la riforma espunge dalla platea dei beneficiari del sistema di accoglienza diffusa i soggetti con richiesta di protezione pendente, riservando l’accesso ai progetti realizzati presso gli enti locali ai soli titolari di diritto d’asilo, d’altro lato – come anticipato – non mancano alcune specifiche eccezioni. In particolare, fin dalla Legge di Stabilità 2015 per i minori stranieri non accompagnati era stato riconosciuto il diritto di fruire dei servizi SPRAR anche qualora gli stessi non fossero stati richiedenti protezione internazionale; ciò dapprima solo nei limiti dei posti e delle risorse disponibili nel sistema di accoglienza diffuso²¹, poi senza neppure tale residua discriminazione tra minori richiedenti e non richiedenti la protezione internazionale (e quindi a prescindere dai posti disponibili)²². Tale regime di protezione generalizzata dei minori viene conservato anche con la riforma del Decreto sicurezza, che quindi *a fortiori* non esclude dalla platea dei destinatari del sistema *ex* SPRAR neppure i minori non accompagnati con domanda di protezione pendente, peraltro esentando i progetti locali dalla totalità delle spese connesse a tale

¹⁵ In via generale, il co. 4 dell’art. 12 prevede che la denominazione “Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati” sostituisca in tutte le disposizioni di legge o di regolamento, le definizioni di “Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati”, nonché “Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati”.

¹⁶ Circa l’esclusione della rete SPRAR dall’accoglienza dei soggetti con domanda di asilo pendente le lettere a), d), e), h), i), ed n) del co. 2 dell’art. 12 contengono ulteriori modifiche testuali di coordinamento anche agli art. 5 (Domicilio), 11 (Misure straordinarie di accoglienza), 12 (Condizioni materiali di accoglienza), 17 (Accoglienza di persone portatrici di esigenze particolari), 20 (Monitoraggio e controllo) e 23 (Revoca delle condizioni di accoglienza).

¹⁷ Cfr. D. CONSOLI, G. SCHIAVONE, *Verso una migliore tutela dello straniero che chiede asilo? Analisi delle principali novità in materia di diritto d’asilo introdotte a seguito del recepimento della direttiva 2005/85/CE con il d.lgs. 25/2008 e il d.lgs. 159/2008*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3-4.2008, pp. 88 ss.

¹⁸ Cfr. le modifiche apportate dal co. 3 dell’art. 12.

¹⁹ Cfr. l’art. 4, co. 5, del decreto procedure.

²⁰ Cfr. l’art. 13, co. 2, del decreto procedure.

²¹ Cfr. l’art. 1, co. 183, della legge n. 190/2014.

²² Cfr. l’art. 12 della legge n. 47/2017.

tipologia di accoglienza²³. Inoltre, i minori non accompagnati richiedenti asilo possono rimanere nel Sistema di accoglienza diffuso anche dopo il compimento della maggiore età, fino alla definizione della domanda di protezione²⁴.

Sempre con riguardo alla platea dei beneficiari, come si era anticipato in precedenza – abrogato l’istituto della protezione umanitaria²⁵ – non accedono più allo SPRAR neppure gli “stranieri destinatari di altre forme di protezione”. Tuttavia, sempre sul fronte delle eccezioni, il co. 1 dell’art. 1 *sexies* del d.l. n. 416/1989 ammette all’accoglienza presso le strutture dei progetti SPRAR anche i titolari dei nuovi permessi di soggiorno “speciali” previsti dal Testo unico immigrazione, purché non siano già beneficiari di altri e più specifici sistemi di protezione. Si tratta in particolare dei titolari di permesso di soggiorno per vittime di violenza o grave sfruttamento²⁶, dei titolari di permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica²⁷, dei titolari di permesso di soggiorno per condizioni di salute di particolare gravità²⁸, dei titolari di permesso di soggiorno per vittime di particolare sfruttamento lavorativo²⁹, dei titolari di permesso di soggiorno per calamità³⁰, nonché dei titolari di permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile³¹.

3. La centralizzazione dell’accoglienza dei soggetti in attesa di decisione sulla domanda di protezione internazionale

Le modifiche agli art. 8 e 9 del D.lgs. n. 142/2015 introdotte dalle lett. b) e c) dell’art. 12, co. 2, non hanno solo un effetto quantitativo sulla platea dei destinatari del sistema di accoglienza diffusa, ma ridefiniscono anche – sul piano qualitativo – l’articolazione in fasi del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo. Per effetto della redistribuzione degli stessi sui grandi centri nazionali, nella fase di pendenza delle domande di protezione, i ruoli della prima e della seconda accoglienza vengono differenziati in modo qualitativamente più netto, posticipando ogni attività connessa all’integrazione a dopo il riconoscimento della protezione.

Il concetto di seconda accoglienza viene quindi superato nella nuova normativa, differenziando tra un’accoglienza a livello nazionale destinata a gestire l’ospitalità dei migranti in attesa di definizione di status, ed un’accoglienza a livello locale finalizzata all’integrazione.

²³ Cfr. la lettera *h bis*), introdotta nel corso dell’esame del provvedimento al Senato, che modifica l’art. 19 del D.lgs. n. 142/2015 in materia di accoglienza dei minori non accompagnati. Con la riforma i Comuni che prestano accoglienza ai minori in caso di temporanea indisponibilità di strutture sono esonerati da ogni spesa ed onere ed accedono, per tale attività, ai contributi statali del Fondo nazionale per l’accoglienza dei minori (cfr. art. 19, co. 3, del decreto accoglienza).

²⁴ Cfr. il co. 5 *bis* dell’art. 12, introdotto nel corso dell’esame al Senato.

²⁵ Cfr. l’art. 1 del d.l. 113/2018.

²⁶ Cfr. l’art. 18 del TU immigrazione (D.lgs. n. 286/1998).

²⁷ Cfr. l’art. 18 *bis* del TU immigrazione.

²⁸ Cfr. l’art. 19, co. 2, lett. *d bis*) del TU immigrazione.

²⁹ Cfr. l’art. 22, co. 12 *quater*, del TU immigrazione.

³⁰ Cfr. l’art. 20 *bis* del TU immigrazione.

³¹ Cfr. l’art. 42 *bis* del TU immigrazione.

Non viene quindi meno l'asse portante del sistema SPRAR (ora individuato in sigla come SIPROIMI), rappresentato dal coordinamento delle politiche di livello nazionale e territoriale³², ma il coinvolgimento delle competenze locali è posticipato e limitato alla sola platea dei soggetti già riconosciuti come titolari di protezione internazionale. Ciò è stato quindi fatto oggetto di critiche non solo sotto il profilo della posticipazione della tutela per gli individui, ma anche per il limitare ad una parte soltanto della platea dei migranti la gestione condivisa (con leale collaborazione) tra livello di governo nazionale ed autonomie territoriali.

Va peraltro notato che anche il sistema precedente, articolato in una fase di prima accoglienza garantita dai centri governativi o dalle strutture temporanee autorizzate dal Prefetto³³, limitava di fatto gli spazi della seconda accoglienza nelle strutture SPRAR³⁴; ma evidentemente questa suddivisione dei ruoli nel nuovo sistema vede ulteriormente eroso lo spazio per gli enti locali, a favore di una più consistente gestione a livello nazionale.

In altri termini, non viene meno il principio della suddivisione territoriale dell'onere dell'accoglienza, ma ne viene semplicemente mantenuta un'ampia fetta nella gestione diretta del livello di governo nazionale. E continua quindi ad essere rilevante il ruolo del Tavolo di coordinamento nazionale, insediato presso Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno³⁵, che – sulla base delle previsioni di arrivo – predispose il Piano nazionale annuale per l'accoglienza definendo il fabbisogno di posti ed i criteri di riparto regionale degli stessi (rinviando poi l'attuazione ai Tavoli di coordinamento regionale insediati presso le prefetture, che individuano i criteri di localizzazione delle strutture governative ed il fabbisogno locale di posti in accoglienza diffusa).

Ripercorrendo le diverse fasi, va innanzi tutto rilevato che con il Decreto Sicurezza la struttura delle operazioni di primo contatto con i destinatari del sistema di accoglienza non muta. Le funzioni di soccorso, identificazione e prima assistenza dei migranti rimangono di competenza statale, e continuano ad essere realizzate nell'ambito del quadro delineato dell'Agenda europea sulla migrazione³⁶, con attività amministrative che si svolgono principalmente nelle aree c.d. *hotspot*³⁷.

³² Cfr. l'art. 16 del D.lgs. n. 142/2015; il sistema continua infatti a fondarsi sulle strutture di cui agli art. 9 e 11 del medesimo decreto.

³³ Cfr. rispettivamente l'art. 9 e l'art. 11 citati.

³⁴ Cfr. l'art. 14.

³⁵ Cfr. l'art. 16.

³⁶ Cfr. F. ZORZI GIUSTINIANI, *Da Frontex alla Guardia di frontiera e costiera europea: novità in tema di gestione delle frontiere esterne*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2.2017, pp. 523 ss. e M. SORMANI, *Da "Frontex" alla guardia di frontiera e costiera europea*, in *Rivista del diritto della navigazione*, n. 2.2016, pp. 859 ss.

³⁷ Gli *hotspot* sono le strutture che l'art. 10-ter TUI definisce Centri governativi di primo soccorso e accoglienza (CPSA). Sul sistema degli *hotspot* cfr. B. GORNATI, *Le nuove forme di trattenimento dello straniero irregolare in Italia: dall'"evoluzione" dei CIE all'introduzione dei c.d. "hotspot"*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2.2016, pp. 471 ss., C. LEONE, *La disciplina degli "hotspot" nel nuovo art. 10 ter del d.lgs. 286/98: un'occasione mancata*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2.2017, M. BENVENUTI, *Gli "hotspot" come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2.2018. Si tratta di aree allestite nei luoghi di sbarco al fine di svolgere le operazioni di: prima assistenza, screening sanitario, assistenza ed informazione relativa alla richiesta di protezione internazionale o di *relocation*.

Destinatari del sistema di accoglienza ri-disciplinato dal Decreto Sicurezza sono quindi sempre tutti i richiedenti riconoscimento dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria alle frontiere, nelle zone di transito e nel territorio nazionale, nonché i familiari inclusi nella domanda di protezione e i soggetti per i quali va definito lo Stato membro competente all'esame della domanda³⁸; tuttavia, le modalità dell'accoglienza sono state modificate, mantenendo tali soggetti nei livelli di accoglienza di gestione nazionale (e non locale) fino alla decisione sul riconoscimento o meno di tali status di protezione internazionale.

Le misure di accoglienza – per la platea dei soggetti con domanda pendente – mutano quindi di natura e di livello territoriale gestore, ma si applicano comunque fin dal momento in cui i migranti interessati manifestano la volontà di richiedere protezione internazionale, protraendosi (ma sempre con ospitalità all'interno delle strutture gestite in forme maggiormente accentrate) fino al momento di definizione della domanda di protezione stessa, con estensione ai tempi necessari per la decisione sul ricorso giurisdizionale (se venisse impugnato l'eventuale rigetto da parte della Commissione territoriale).

Con la riduzione della platea dei beneficiari del sistema *ex* SPRAR viene quindi potenziato il ruolo dei centri governativi di prima accoglienza, destinati in precedenza alla sola identificazione (se non già avvenuta negli *hotspot*) e accertamento delle condizioni di salute, oltre che al mero avvio della procedura di esame della domanda di asilo (e di verifica di eventuali condizioni di vulnerabilità). Tale tipologia di centri governativi è rappresentata dai Centri di accoglienza per i richiedenti asilo (CARA) e dai Centri di accoglienza (CDA), già esistenti all'entrata in vigore del D.lgs. n. 142/2015. In caso di arrivi ravvicinati di un numero consistente di migranti, tale da esaurire i posti disponibili presso le strutture di prima accoglienza, la prima accoglienza può inoltre essere predisposta presso strutture temporanee di emergenza (CAS)³⁹, mentre per i soli richiedenti asilo qualificati come pericolosi per l'ordine e la sicurezza pubblica è ammesso il trattenimento presso le sezioni dei Centri di permanenza per i rimpatri, altrimenti destinati agli immigrati clandestini senza domanda di protezione pendente⁴⁰.

Nel sistema precedente al Decreto Sicurezza, esaurita la fase di prima accoglienza con presentazione della domanda di asilo tutti i richiedenti privi di adeguati mezzi di sussistenza erano teoricamente avviati alle strutture di accoglienza di livello locale⁴¹. In particolare la prefettura provvedeva all'invio del richiedente nella struttura individuata, anche avvalendosi dei mezzi di

³⁸ Ai sensi del cd. regolamento Dublino III, art. 1. Cfr. C. PERI, *La protezione interrotta. Il Regolamento 'Dublino III' e il diritto d'asilo in Europa*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 3.2014, pp. 225 ss. e M.M. PAPPALARDO, *Respingimenti in mare ed emergenza immigrazione: nuove prospettive nel sistema Dublino III*, in *La Comunità internazionale*, n. 4.2013, pp. 793 ss.

³⁹ Cfr. l'art. 11 del D.lgs. n. 142/2015.

⁴⁰ Gli *ex* CIE, cfr. A. DI MARTINO, *Centri, campi, Costituzione. Aspetti d'incostituzionalità dei CIE*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1.2014, pp. 17 ss., G. SAVIO, *Lo stato di attuazione della direttiva rimpatri e il nuovo regolamento unico per i CIE*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3-4.2014, pp. 64 ss., F. VASSALLO PALEOLOGO, *Normativa e prassi applicate nei centri di identificazione ed espulsione (CIE)*, in *Rassegna italiana di criminologia*, n. 2.2014, pp. 152 ss.

⁴¹ Cfr. l'art. 14 del D.lgs. n. 142/2015.

trasporto messi a disposizione dal gestore, e l'accoglienza era disposta nella struttura individuata ed era subordinata all'effettiva permanenza del richiedente in quella struttura (salvo il trasferimento in altro centro, che poteva essere disposto, per motivate ragioni, dalla prefettura in cui aveva sede la struttura di accoglienza che ospitava il richiedente)⁴².

Questi profili della disciplina rimangono ancora validi, ma la ridefinizione della platea dei destinatari dell'accoglienza diffusa, descritta in precedenza, determina invece il trattenimento di tali soggetti nei centri nazionali per tutta la fase di definizione del loro status quali aventi titolo (o meno) alla protezione. Ciò peraltro poteva accadere anche nel sistema previgente, nell'ipotesi in cui i posti disponibili nello SPRAR si fossero rivelati temporaneamente non sufficienti, determinando così l'inevitabile permanenza anche dei richiedenti protezione internazionale presso i centri di prima accoglienza. Con il Decreto Sicurezza questa condizione in passato (teoricamente) eccezionale diviene quindi la regola, salve le deroghe viste per i minori non accompagnati, il trasferimento presso le strutture di accoglienza diffusa essendo normalmente postergato a dopo la decisione positiva sulla domanda d'asilo: l'accesso alla fase di "seconda" accoglienza avviene con il riconoscimento dello status di protezione internazionale, mentre l'esclusione dal sistema di "prima" accoglienza – senza immissione nel sistema diffuso – opera con la decisione negativa definitiva.

Snodi nevralgici dell'accoglienza dei richiedenti asilo diventano quindi le strutture istituite e gestite secondo il modello "centralizzato" che si contrappone al modello SPRAR, la cui gestione può però essere assegnata – secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici⁴³ – anche ad altri enti pubblici e privati (non statali) operativi nei settori dell'immigrazione o dell'assistenza sociale⁴⁴. In particolare, il depotenziamento dell'ex SPRAR pare possa portare ad un ruolo più rilevante sia per i centri governativi di prima accoglienza istituiti con decreto del Ministro dell'Interno, sentita la Conferenza unificata, secondo la programmazione dei citati tavoli di coordinamento⁴⁵ (anche con riconversione in tali forme dei centri per i richiedenti asilo – i CARA e i centri di primo soccorso e accoglienza governativi – e dei CDA), sia delle strutture temporanee di emergenza istituite dalle prefetture, previo un vero e proprio parere⁴⁶ dell'ente locale nel cui territorio la struttura va realizzata⁴⁷. In coerenza con questa ridefinizione dei ruoli, l'art. 12, co. 2, lett. f) abroga le parti riferite allo SPRAR contenute nell'art. 14 del D.lgs. n. 142/2015, incentrando le "modalità di accesso al sistema di accoglienza" per i migranti privi di mezzi sufficienti a

⁴² Cfr. l'art. 15, co. 3 e 4.

⁴³ Cfr. l'art. 10.

⁴⁴ Tra i quali anche gli enti locali. Per un'analisi delle procedure ad evidenza pubblica nell'ambito della materia immigrazione cfr. F.V. VIRZÌ, *L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale: un'indagine sulle procedure di gara*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2.2017.

⁴⁵ Cfr. l'art. 9 del decreto accoglienza.

⁴⁶ Cfr. le modifiche all'art. 11 del D.lgs. n. 142/2015 con le disposizioni inserite nel Decreto Sicurezza al passaggio in Senato, che hanno toccato le strutture temporanee di emergenza (c.d. CAS) prevedendo che le stesse possano essere attivate dal prefetto previo parere dell'ente locale, anziché "sentito l'ente locale"; cfr. co. 2, lett. d), 1 bis.

⁴⁷ I c.d. CAS, cfr. l'art. 11 del D.lgs. n. 142/2015.

garantire una qualità di vita adeguata per il sostentamento proprio e dei propri familiari⁴⁸ sulle sole strutture di carattere non diffuso, mentre la lett. g) incide sull'art. 15 eliminando – nelle “modalità di individuazione della struttura di accoglienza” – le parti che facevano rinvio allo SPRAR⁴⁹.

4. La copertura finanziaria del sistema di accoglienza riformato e la trasparenza delle gestioni

L'effetto della riforma consiste quindi nel trasferire l'onere dell'accoglienza della quota di migranti con domanda di protezione internazionale pendente dal sistema SPRAR ai centri di accoglienza non diffusa di livello nazionale. Oltre all'onere di gestione viene quindi trasferito anche il relativo onere finanziario, prevedendosi per la copertura un ammontare di spesa esattamente corrispondente di modo che il Decreto Sicurezza si presenta – ai fini dell'art. 12 – come una riforma da attuare a costi invariati per l'erario. Il co. 7 dell'art. 12 prevede infatti una clausola di neutralità finanziaria, che orienta il riparto dei fondi verso la riduzione di dotazione per il sistema SPRAR e l'esatto corrispondente rifinanziamento dei centri di “prima” accoglienza nazionali (senza considerare eventuali economie o diseconomie di scala che ciò potrebbe comportare)⁵⁰. Clausola di neutralità che – come consueto per le coperture riconducibili a tale tipologia – si limita quindi a prevedere che dall'attuazione delle disposizioni del Decreto non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, e che pertanto le amministrazioni debbano provvedere ai relativi adempimenti con le risorse disponibili a legislazione vigente; ciò fermi i consueti metodi di eventuale integrazione dei fondi in corso d'esercizio, o di definanziamento per possibili minori fabbisogni⁵¹, come applicati per tutti i diritti finanziariamente condizionati non sospensibili in quanto incidenti sui diritti delle persone (quando le stesse sono fornite dalla relativa legislazione di una vera e propria posizione giuridica soggettiva protensiva, qualificabile come diritto o interesse legittimo alla prestazione pubblica).

⁴⁸ Cfr. la nuova disposizione inserita al co. 3 dell'art. 14 secondo cui per accedere alle misure di accoglienza il richiedente asilo dichiara di essere privo di mezzi di sussistenza sufficienti, che riprende una norma già prevista dall'art. 15, co. 1 del D.lgs. n. 142/2015 (contestualmente abrogata). La valutazione dell'insufficienza dei mezzi di sussistenza continua ad essere effettuata dalla prefettura, facendo riferimento all'importo annuo dell'assegno sociale.

⁴⁹ Cfr. in particolare i co. 1 e 2.

⁵⁰ Cfr. la relazione tecnica citata da Servizio del bilancio, (2018). Nota di lettura, «A.S. 840: “Conversione in legge del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”». NL43, ottobre 2018, Senato della Repubblica, XVII legislatura.

⁵¹ Circa il probabile minor fabbisogno si rinvia ai dati relativi alla consistenza dei flussi in entrata. Secondo la Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza di stranieri nel territorio nazionale, riferita all'anno 2017 e trasmessa a fine agosto 2018 dal Ministero dell'interno al Parlamento (Doc. LI, n. 1), la rete della prima accoglienza è costituita da: 15 centri governativi, che contano la presenza di 10.319 migranti; 9.132 strutture di accoglienza temporanea (c.d. CAS) dislocate nel territorio, con un aumento rispetto alle 7.572 strutture del 2016 pari al 20,6%. Complessivamente tali centri ospitano la maggior parte dei richiedenti asilo, pari a 148.502. Per quanto concerne la seconda accoglienza, secondo i dati del Ministero, nel corso dell'anno 2017 sono stati finanziati in totale 10.949 nuovi posti, di cui 7.642 relativi a 260 nuovi progetti presentati da 253 Enti e 3.307 posti in ampliamento della capacità di accoglienza autorizzata agli enti già titolari di progetti.

La questione dell'organizzazione e del finanziamento dell'accoglienza dei migranti sotto il profilo della contabilità pubblica presenta infatti profili rilevanti sia per la dimensione "complessiva" delle dotazioni per le relative gestioni pubbliche, sia per il finanziamento del diritto "individuale" all'accoglienza. Il finanziamento dello SPRAR è infatti da un lato orientato al bisogno del singolo richiedente, le modalità dell'accoglienza ponendosi come diritto una volta accertata l'insufficienza dei mezzi di sussistenza del richiedente asilo; insufficienza che deve essere valutata dalla prefettura, ma sulla base di un potere di accertamento vincolato al parametro oggettivo dell'importo annuo dell'assegno sociale⁵². Sul piano invece del finanziamento complessivo, il finanziamento dell'accoglienza diffusa passa per il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo⁵³, integrato dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione.

Riguardo i fondi di finanziamento, il Decreto Sicurezza ha previsto che sia un decreto del Ministro dell'interno, su parere della Conferenza unificata da rendere entro trenta giorni dalla relativa richiesta, a fissare criteri e modalità di accesso al Fondo nazionale⁵⁴. Gli enti locali troveranno quindi in tale decreto di carattere generale – sulla cui periodicità la riforma non fissa coordinate precise – le indicazioni circa la consistenza delle risorse disponibili per il finanziamento dell'accoglienza diffusa ed il relativo disciplinare, sia per le domande di contributo per nuovi progetti sia per la prosecuzione delle esperienze di accoglienza già avviate (e sempre con singoli decreto del Ministro dell'interno verrà decisa l'ammissione a finanziamento dei progetti presentati, nei limiti delle risorse disponibili).

La riforma concede quindi un ampio margine di discrezionalità al Ministero dell'Interno nell'elaborazione di criteri di allocazione e nella distribuzione delle risorse tra priorità, eliminando quel quadro normativo – comunque minimo – che in precedenza orientava le scelte in materia. In precedenza infatti si disponeva per l'assegnazione comunque annuale delle disponibilità del fondo⁵⁵, precisando che le risorse provenienti dal Ministero dell'Interno coprissero dapprima fino al 80% del costo complessivo delle iniziative territoriali, e – a partire dal 2015 – puntualizzando che il cofinanziamento potesse andare anche oltre tale quota⁵⁶; riferimenti comunque vaghi, sulla base dei quali erano state sviluppate le linee guida del D.M. 10 agosto 2016, garantendo finanziamenti triennali per i singoli progetti ammessi in ammontare che poteva giungere fino al 95% del costo totale. Il Decreto Sicurezza elimina invece il riferimento alla quota parte di sostegno finanziario

⁵² Cfr. per le modalità l'art. 15 del D.lgs. n. 142/2015.

⁵³ Cfr. la legge n. 189/2002 e l'art. 1 *septies* del Decreto SPRAR (coprendo i costi complessivi dei vari servizi forniti dagli enti locali anche in deroga al passato limite dell'80%).

⁵⁴ Cfr. l'art. 12, lett. a *bis*) e a *ter*) del Decreto Sicurezza, che riformulano i co. 2 e 3 dell'art. 1 *sexies* del d.l. 416/1989.

⁵⁵ Cfr. l'art. 1 *sexies* del d.l. n. 416/1989.

⁵⁶ Cfr. l'art. 14, co. 2, del D.lgs. n. 142/2015, che affida ad un decreto del Ministro dell'interno il compito di determinare le modalità di presentazione delle domande di contributo da parte degli enti locali, gravanti sul Fondo nazionale, anche in deroga al limite dell'80%, oltre che l'individuazione delle linee guida per la predisposizione dei servizi di accoglienza.

gravante sul Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo⁵⁷, incrementando gli spazi di discrezionalità amministrativa a discapito (perlomeno in via teorica) di un più stretto perimetro di legalità su questa materia contabile⁵⁸.

Indicazione legale della quantità di cofinanziamento che peraltro – in realtà – aveva tecnicamente senso per limitare quantitativamente il contributo statale, al fine di evitare eccessi di co-finanziamento, mentre poco senso una disposizione di quel tipo poteva conservare quando la quota aveva finito per essere innalzata fino al 95%: la *ratio* della norma contabile era quella di non consentire finanziamenti statali oltre la quota percentuale indicata dalla fonte legale, non intendendosi tecnicamente garantire quella quota come un livello minimo. Pertanto, quanto a margine di discrezionalità nella definizione del cofinanziamento ministeriale dei progetti *ex* SPRAR, poco pare mutare con la nuova formulazione (perlomeno sul piano tecnico-contabile); semmai, sul piano pratico/operativo va segnalato che – sia con la vecchia disposizione che con la nuova – il Ministro in carica era e rimane libero di pretendere che gli enti locali vadano a finanziare i progetti di accoglienza diffusa per una quota anche superiore al 5% del costo complessivo, dovendosi però d'altro lato rilevare come tale eventuale scelta possa prevedibilmente condurre ad una riduzione dei progetti presentati, posto che gli enti locali rimangono liberi di rifiutarsi di aderire a progetti finanziati in modo meno consistente dal centro (posto che di principio la logica dell'accoglienza diffusa per gli enti comunali era, e rimane, ad adesione volontaria)⁵⁹.

Un'innovazione più significativa sul piano della gestione contabile è quella apportata dall'art. 12 *ter* relativo agli obblighi di trasparenza per le cooperative sociali che svolgono attività a favore di stranieri, le quali vengono onerate di pubblicare l'elenco dei soggetti a cui siano state versate somme di denaro – a qualunque titolo – per lo svolgimento di servizi destinati ad attività di integrazione, assistenza o protezione sociale. Viene quindi riformata la legge annuale per il mercato e la concorrenza⁶⁰ nella parte appunto relativa agli obblighi di pubblicazione dei dati relativi alle sovvenzioni pubbliche percepite da associazioni di tutela ambientale o dei consumatori e utenti⁶¹, ovvero delle Onlus e fondazioni.

Per gli enti privati operanti genericamente nel sociale vi era quindi già un preesistente obbligo di pubblicazione nel proprio sito internet, senza restrizioni di accesso, di tutte le informazioni connesse a sovvenzioni, contributi, incarichi, retribuiti e ad ogni altro vantaggio economico

⁵⁷ Per effetto della modifica proposta dalla lett. a *bis*) e a *ter*), nonché della contestuale abrogazione dell'art. 14, co. 2, del D.lgs. n. 142/2015, disposta ai sensi della successiva lett. f).

⁵⁸ Cfr. l'abrogazione del co. 3 dell'art. 1 *sexies*, il quale stabilisce il contenuto necessario del decreto annuale sull'assegnazione delle risorse SPRAR (con particolare riferimento alla prima attuazione).

⁵⁹ Sul finanziamento sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Eccezionalità dei flussi migratori e sussidiarietà nella c.d. "amministrazione dell'emergenza"*, in J. WOELK, F. GUELLA, G. PELACANI (cur.), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'"emergenza" immigrazione. La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, pp. 187 ss.

⁶⁰ Cfr. la legge n. 124/2017, art. 1, co. 125.

⁶¹ Le associazioni a tutela dell'ambiente solo se a carattere nazionale (ovvero quelle presenti in almeno cinque Regioni), le associazioni a tutela dei consumatori solo se rappresentative a livello nazionale (cfr. l'art. 137 del Codice del consumo, D.lgs. n. 206/2005); per le cooperative attive nel settore dell'immigrazione non si prevede invece nessuna norma limitativa analoga.

proveniente da pubbliche amministrazioni e soggetti equiparati⁶²; obbligo che la novella del Decreto Sicurezza estende – su base trimestrale – alle cooperative sociali operanti nel settore dell'integrazione e assistenza agli stranieri.

5. Le disposizioni in materia di iscrizione anagrafica dei soggetti in attesa di protezione internazionale

Oltre all'accesso ad un'accoglienza diffusa funzionale anche all'integrazione, altro profilo della riforma che mette in evidenza una *ratio* di precarizzazione della posizione dei migranti con domanda di asilo ancora pendente è quello dell'iscrivibilità anagrafica del permesso provvisorio di soggiorno, venuta meno appunto per effetto del Decreto Sicurezza.

Con la presentazione della domanda di protezione internazionale il migrante diviene infatti automaticamente titolare di un permesso di soggiorno provvisorio, in concreto identificato in prima battuta nella ricevuta che attesta la presentazione della domanda di protezione, cui fa poi eventualmente seguito l'emissione del permesso di soggiorno per richiesta d'asilo vero e proprio, della durata – rinnovabile – di sei mesi⁶³. Il beneficiario di tale permesso ha peraltro l'obbligo di comunicare alla questura il proprio domicilio (o residenza), ed ogni eventuale mutamento successivo⁶⁴; obbligo solitamente adempiuto mediante dichiarazione riportata nella stessa domanda di protezione internazionale, indicante l'indirizzo della struttura di accoglienza d'assegnazione, ma che – in caso di omissione – è comunque soddisfatto dalla successiva registrazione su iniziativa dei responsabili delle strutture⁶⁵.

A questo riguardo, la lett. c) dell'art. 13 del Decreto Sicurezza ha abrogato le disposizioni che prevedevano – anche per il c.d. responsabile della convivenza nei centri di accoglienza⁶⁶ – un obbligo di iscrizione presso l'anagrafe della popolazione residente (entro venti giorni) dei migranti ospitati nella struttura, qualora a tale iscrizione non si fosse già provveduto nei modi e tempi connessi alla prima emissione del permesso provvisorio⁶⁷, nonché l'obbligo di comunicazione (sempre all'anagrafe locale) della revoca delle misure di accoglienza o dell'allontanamento non

⁶² Cfr. i soggetti di cui all'art. 2 *bis* del D.lgs. n. 33/2013: società controllate di diritto o di fatto, direttamente o indirettamente, da pubbliche amministrazioni, comprese quelle che emettono azioni quotate in mercati regolamentati, oltre che le società dalle stesse partecipate.

⁶³ Termine corrispondente a quello entro cui la procedura della Commissione territoriale per il riconoscimento o diniego della protezione internazionale dovrebbe concludersi, ma con rinnovabilità del permesso di soggiorno provvisorio fino all'effettiva decisione sulla domanda (se posticipata); cfr. l'art. 4 del D.lgs. n. 142/2015.

⁶⁴ Cfr. l'art. 5 del D.Lgs. n. 142/2015.

⁶⁵ Cfr. in generale P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La residenza nei centri di accoglienza*, in *Lo stato civile italiano*, n. 9.2016, pp. 38 ss.

⁶⁶ Per convivenza a fini anagrafici si intende un insieme di persone normalmente coabitanti a qualunque titolo, aventi dimora abituale nello stesso Comune. Per ogni convivenza anagrafica vi è un responsabile, individuato nella persona che normalmente dirige la convivenza; cfr. art. 5 e 6 del d.P.R. 223/1989.

⁶⁷ Cfr. l'art. 5 *bis* del D.lgs. n. 142/2015, introdotto dal d.l. n. 13/2017, art. 8, co. 1, lett. a *bis*). La disposizione previgente era applicata ai soggetti ospitati nei centri di prima accoglienza, di accoglienza temporanea e nelle strutture SPRAR, ma non anche ai richiedenti asilo trattenuti negli *ex* CIE.

giustificato del richiedente protezione internazionale, costituendo ciò causa di cancellazione anagrafica ad effetto immediato.

Inoltre, e più in generale, la lett. a) del medesimo art. 13 ha novellato le disposizioni in tema di domiciliazione e di iscrizione anagrafica del richiedente asilo prevedendo che il relativo permesso di soggiorno non consenta l'iscrizione all'anagrafe comunale⁶⁸, fermo restando che tale permesso costituisce comunque ancora documento di riconoscimento. Profilo quest'ultimo che non pone particolari questioni, posto che necessariamente per documento di riconoscimento si deve intendere ogni documento che consenta l'identificazione personale del titolare, in quanto munito di fotografia del titolare medesimo (e purché esso sia rilasciato – su supporto cartaceo, magnetico o informatico – da una pubblica amministrazione italiana o di altro Stato)⁶⁹.

Pone invece questioni giuridiche più rilevanti l'altro profilo della riforma, per cui il permesso provvisorio non costituisce più titolo per l'iscrizione anagrafica⁷⁰, posto che in tal modo si escludono soggetti oggettivamente presenti nel territorio comunale dalla raccolta – che nelle intenzioni del legislatore dovrebbe essere omnicomprensiva – delle posizioni relative o alle singole persone (o convivenze) che hanno ivi fissato la residenza, o alle singole persone senza fissa dimora che (sempre in quel Comune) hanno stabilito il proprio domicilio⁷¹. Ed infatti anche la disciplina specifica in materia di immigrazione prevedeva che le iscrizioni e le variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante fossero inderogabilmente effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani⁷², e che la dimora dello straniero si considerasse abituale anche in caso di un'ospitalità superiore ai tre mesi presso un centro di accoglienza.

In sostanza, il Decreto Sicurezza precarizza quindi la posizione dei richiedenti asilo anche posticipandone l'iscrizione anagrafica al momento dell'eventuale accoglimento della domanda⁷³, producendo però così dei vuoti nel sistema anagrafico, incidendo anche sul relativo ordinamento civilistico (che definisce la residenza come il luogo in cui la persona ha la dimora abituale⁷⁴, distinguendola dal domicilio quale luogo dove invece la stessa ha stabilito la sede principale dei propri affari ed interessi⁷⁵). E tale deroga al sistema di iscrizione anagrafica, senza adeguato coordinamento o senza modalità di registrazione alternative (ad esempi in un registro unico nazionale, istituito *ad hoc*), si potrebbe rivelare problematica in quanto proprio l'iscrizione anagrafica può talvolta costituire presupposto per l'esercizio di alcuni diritti⁷⁶, quali l'accesso

⁶⁸ Cfr. l'art. 4 del D.lgs. n. 142/2015.

⁶⁹ Cfr. l'art. 1, co. 1, lett. c) del d.P.R. n. 445/2000.

⁷⁰ Cfr. il regolamento anagrafico di cui al d.P.R. n. 223/1989 e l'art. 6, co. 7 del TU immigrazione (D.lgs. n. 286/1998).

⁷¹ Cfr. l'art. 1 del regolamento anagrafico e l'art. 1 della legge anagrafica (legge n. 1228/1954).

⁷² Cfr. l'art. 6, co. 7, del TU immigrazione.

⁷³ Secondo la relazione illustrativa, l'esclusione dall'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso di soggiorno per richiesta d'asilo, e risponde alla necessità di definire in via preventiva la condizione giuridica del richiedente.

⁷⁴ Cfr. l'art. 43, co. 2 c.c.

⁷⁵ Cfr. l'art. 43, co. 1 c.c.

⁷⁶ Cfr. le Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale, a cura del Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

all'assistenza sociale⁷⁷, i diritti di partecipazione popolare all'amministrazione locale, la facoltà di presentare dichiarazioni (da rendersi davanti all'Ufficiale di Stato civile) in materia di cittadinanza, nonché il rilascio della carta di identità e della patente di guida italiana (o la conversione del titolo estero abilitante alla guida)⁷⁸.

Per evitare lacune in tal senso⁷⁹, potenzialmente connesse al differimento dell'iscrizione anagrafica, il Decreto Sicurezza dispone che il prefetto⁸⁰ abbia il potere di fissare un luogo di domicilio (e non più di residenza) per il richiedente asilo, o un ambito geografico dove lo stesso possa circolare⁸¹, in modo che l'accesso ai diritti sociali sia comunque garantito nel luogo di domicilio così individuato⁸². Soluzione pratica necessitata, in alternativa alla diretta iscrizione anagrafica, posto che la giurisprudenza della Corte costituzionale⁸³ ha affermato la titolarità da parte dello straniero dei diritti fondamentali che la Costituzione riconosce come spettanti alla persona, indipendentemente dalla posizione del migrante rispetto alle norme che regolano ingresso e soggiorno nello Stato: pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio di tali diritti fondamentali⁸⁴, anche con regimi di accesso specifici, non era quindi possibile che il differimento dell'iscrizione anagrafica si traducesse in un ostacolo pratico all'accesso a prestazioni (essenziali) dovute.

6. La ratio della riforma e le possibili criticità della scissione tra accoglienza “provvisoria” ed integrazione sociale

La precarizzazione dell'accoglienza prima del riconoscimento dello status di rifugiato, come evidenziato nel corso dell'analisi delle disposizioni del Decreto Sicurezza qui trattate, costituisce una finalità della riforma strettamente connessa ad un contesto di oggettiva lunga durata delle

⁷⁷ In particolare: la concessione di eventuali sussidi o agevolazioni previste a livello comunale, ad esempio quelle basate sulle condizioni di reddito verificate mediante l'indicatore ISEE, nonché l'accesso ad altri diritti sociali tra i quali la partecipazione a bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, i sussidi per i canoni di locazione o l'acquisto della prima casa.

⁷⁸ Cfr. l'art. 118 *bis* del codice della strada.

⁷⁹ Ferme rimanendo le questioni interpretative e di legittimità che la riforma ha comunque aperto sul tema, visto il dibattito sorto sulle modalità di risoluzione dell'antinomia tra l'impossibilità d'iscrizione anagrafica in base al permesso di soggiorno temporaneo (citato art. 4.1-*bis*) e l'art. 6.7 d.lgs. 286/1998. Per alcuni, infatti, tale antinomia andrebbe risolta in base al criterio cronologico, con conseguente implicita abrogazione del citato art. 6.7. Per altri (Santoro, in *altrodiritto.unifi.it*; Consoli e Zorzella in *asgi.it*), invece, il legislatore (magari contro la sua volontà) si sarebbe limitato ad abrogare la procedura speciale d'iscrizione anagrafica prevista dall'art. 5-*bis* d.lgs. 142/2015, per cui, in base al criterio di specialità, tornerebbe a trovare applicazione la disciplina generale del 1998.

⁸⁰ La cui competenza è determinata alternativamente sulla base del luogo di presentazione della domanda o di sede della struttura di accoglienza.

⁸¹ Cfr. il co. 4 dell'art. 5.

⁸² Cfr. la lett. b) del co. 1 dell'art. 13 che riscrive interamente il co. 3 dell'art. 5 del D.lgs. n. 142/2015; cfr. in particolare i co. 1 e 2.

⁸³ Cfr. la sentenza n. 148/2008 e la sentenza 269/2010. Cfr. anche D. MORANA, *Titolari di diritti anche se irregolari: politiche regionali di integrazione sociale e diritto alla salute degli immigrati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4.2010, pp. 3238 ss.

⁸⁴ Cfr. la sentenza n. 252/2001, su cui A. ALGOSTINO, *Espulsione dello straniero e tutela del diritto alla salute: spetta al giudice decidere caso per caso*, in *Giurisprudenza italiana*, 2002, p. 909.

procedure di decisione sulle richieste di protezione internazionale. La scissione tra accoglienza ed integrazione che il legislatore ha così voluto perseguire, posticipando l'accoglienza diffusa a dopo il riconoscimento dello status richiesto, si pone però allora come un obiettivo non irragionevole solo se questo profilo del Decreto Sicurezza si potrà effettivamente integrare con altre parti della riforma orientate ad una consistente riduzione dei tempi di valutazione delle domande, per non mantenere in una protratta condizione di precarietà (e di difficile integrazione) anche i soggetti che poi andranno effettivamente inseriti nel tessuto sociale nazionale.

La posticipazione dell'integrazione è peraltro un elemento connotante della riforma, come si evince anche da altre parti del Decreto Sicurezza quali l'eliminazione della possibilità per i richiedenti asilo che usufruiscono delle misure di accoglienza di frequentare corsi di formazione professionale⁸⁵, o la riserva ai soggetti già titolari di protezione internazionale della possibilità di partecipare ad attività di utilità sociale a favore delle collettività locali⁸⁶.

Finalità del Decreto – per le parti qui esaminate – è quindi quella di scindere accoglienza e integrazione, e posticipare l'integrazione (cui è strumentale un'accoglienza con piccoli numeri e locale) a dopo il riconoscimento dello status di avente diritto alla protezione internazionale. Scopo cui si affianca però anche quello della riduzione della precarietà del sistema di accoglienza “provvisoria”, posto che l'art. 12 *bis* dispone per un monitoraggio – ad un anno dall'entrata in vigore del Decreto – sull'andamento dei flussi migratori, al fine di provvedere gradualmente (e per quanto possibile) alla chiusura delle strutture di accoglienza di tipo temporaneo (di cui all'art. 11 del D.lgs. n. 142/2015)⁸⁷.

Non mancano quindi i temperamenti ai profili della riforma che vanno a pregiudizio anche dei richiedenti asilo aventi effettivo diritto alla protezione, ma l'effettività della tutela di tali soggetti – anche nella fase di pendenza della domanda di asilo – sembra molto dipendere dall'effettiva efficienza del sistema di accoglienza così modificato. Innanzitutto l'efficienza del sistema è essenziale per la citata riduzione dei tempi di permanenza nella condizione precaria di richiedente asilo, per evitare tensioni nei centri (di dimensioni ben maggiori delle strutture SPRAR) e compressione dei diritti individuali di chi ha titolo alla protezione (fossero anche una minoranza dei richiedenti), l'efficienza nel vaglio delle domande ponendosi come preconditione perché il modello non diffuso – e di separazione dell'integrazione dall'accoglienza “provvisoria” – sia socialmente efficiente. Inoltre, sempre sul piano dell'efficienza si dovrà valutare quanto il depotenziamento dell'accoglienza “diffusa” possa andare a colpire l'economia locale, che può aver beneficiato della diffusione territoriale dei progetti SPRAR, o possa d'altro lato tradursi in una diseconomia di scala,

⁸⁵ Cfr. la lett. l) del co. 2 dell'art. 13 che abroga il co. 3 dell'art. 22 del decreto accoglienza.

⁸⁶ Cfr. la lett. m) – come sostituita nel corso dell'esame al Senato – che modifica l'articolo 22 *bis* del decreto accoglienza. L'art. 8 del d.l. n. 13/2017 aveva introdotto nel D.lgs. n. 142/2015 l'articolo 22 *bis*, relativo – facendo rinvio alla normativa vigente in materia di lavori socialmente utili – alla partecipazione dei richiedenti protezione internazionale, su base volontaria, in attività di utilità sociale in favore delle collettività locali.

⁸⁷ Cfr. l'art. 11 del D.lgs. n. 142/2015, avente ad oggetto misure straordinarie di accoglienza per i casi in cui – a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti asilo – sia temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno dei centri di prima accoglienza.

non potendosi dare per scontato che la semplice previsione di una clausola di neutralità finanziaria nel Decreto Sicurezza garantisca che il costo pro-capite dell'accoglienza "centralizzata" dei richiedenti asilo sia certamente equivalente a quello dell'accoglienza "diffusa".