



**Università degli Studi di Pisa**  
**Centro Interdisciplinare Scienze per la Pace**



**Centro Servizi Volontariato Toscana**

**Seminario di Formazione**  
**“Diritto alla vita e diritto d’asilo: garanzie legali e strumenti operativi”**  
**Polo Didattico “Piagge”, Aula P2, via G. Matteotti 11**

**Criticità e prospettive**  
**del sistema italiano di accoglienza**  
**dopo il “decreto Cutro”**

**Sergio Bontempelli**  
**24 Novembre 2023**



# Parte prima

## SAI e CAS

I pilastri dell'accoglienza territoriale

# Accoglienza: le norme (1)

- **Direttiva 2013/33/UE del 26 Giugno 2013, art. 17, commi 1 e 2:** «1. Gli Stati membri provvedono a che i richiedenti [asilo] abbiano accesso alle condizioni materiali d'accoglienza nel momento in cui manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale.
- 2. Gli Stati membri provvedono a che le condizioni materiali di accoglienza assicurino un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale».

# Accoglienza rifugiati: le norme (2)

- **Direttiva 2013/33/UE del 26 Giugno 2013, art. 18:** «Gli Stati membri provvedono affinché: a) sia garantita ai richiedenti la tutela della vita familiare; b) i richiedenti abbiano la possibilità di comunicare con i parenti, gli avvocati o i consulenti legali, i rappresentanti dell'UNHCR e altri organismi e organizzazioni nazionali, internazionali e non governativi competenti».

# Accoglienza rifugiati: le norme (3)

- **Direttiva 2013/33/UE del 26 Giugno 2013, art. 18:** «5. Le persone che lavorano nei centri di accoglienza ricevono una formazione adeguata e sono soggette all'obbligo di riservatezza, quale previsto dal diritto nazionale, in ordine alle informazioni di cui vengano a conoscenza nel corso della loro attività»

# Dunque



- Mentre non esiste un obbligo di fornire ospitalità e posti letto pubblici agli immigrati, **nel caso dei richiedenti asilo l'accoglienza è un preciso dovere dello Stato ospitante**, sancito da norme nazionali e internazionali

# Accoglienza: il sistema SPRAR (1)

- **Legge 189/2002 (cd. “Bossi-Fini”), art. 1-sexies:**  
«1. **Gli enti locali** che prestano servizi di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati possono accogliere nell’ambito dei servizi medesimi il richiedente asilo privo di mezzi di sussistenza (...).
- 2. **Il Ministro dell’interno** (...) provvede annualmente (...) al sostegno finanziario dei servizi di accoglienza, in misura non superiore all’80 per cento del costo complessivo di ogni singola iniziativa territoriale».

# Accoglienza: il sistema SPRAR (2)

- **Legge 189/2002 (cd. “Bossi-Fini”), art. 1-sexies:**  
«4. Al fine di razionalizzare e ottimizzare il sistema di protezione del richiedente asilo e del rifugiato (...) il Ministero dell’interno attiva, sentiti l’Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e l’ACNUR, un **servizio centrale** di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali che prestano i servizi di accoglienza. **Il servizio centrale è affidato**, con apposita convenzione, **all’ANCI**»

# Accoglienza: il sistema SPRAR (3)

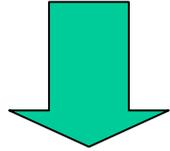
- **Legge 189/2002 (cd. “Bossi-Fini”), art. 1-sexies:** «5. Il servizio centrale di cui al comma 4 provvede a: a) monitorare la presenza sul territorio dei richiedenti asilo e dei rifugiati; b) creare una banca dati degli interventi realizzati a livello locale (...); d) fornire assistenza tecnica agli enti locali».

# Accoglienza: il sistema SPRAR (4)

- **Ministero dell'Interno:** ente finanziatore e stazione appaltante: indice il bando di gara per le strutture di accoglienza
- **Servizio Centrale ANCI:** coordina l'accoglienza su scala nazionale, e definisce *standard* di qualità
- **Enti locali, Comuni:** gestiscono l'accoglienza accedendo ai bandi indetti dal Ministero
- **Cooperative, associazioni:** se delegate dai Comuni, gestiscono le singole strutture di accoglienza

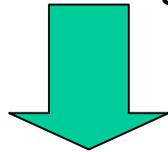
## **Ministero dell'Interno**

Bando di finanziamento  
per l'apertura e la gestione di  
strutture di accoglienza



## **Ente locale**

Partecipa al bando e, se vincitore,  
ottiene il finanziamento per le  
strutture di accoglienza



## **Cooperativa o associazione**

Viene delegata dall'ente locale  
alla gestione della  
singola struttura



# Dallo SPRAR al SAI



**SISTEMA  
ACCOGLIENZA  
INTEGRAZIONE**

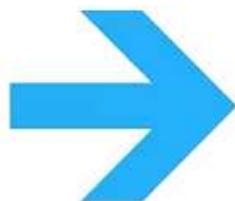


MINISTERO  
DELL'INTERNO

- La rete dei centri di accoglienza gestiti dai Comuni ha cambiato più volte nome
- Con il decreto Salvini, ha assunto la denominazione di SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di PROtezione Internazionale e per MInori stranieri non accompagnati)
- Poi, con il decreto Lamorgese, ha assunto il nome che ha oggi, Rete SAI (Sistema di Accoglienza e Integrazione)

**SPRAR**

(L. 189/2002)



**SIPROIMI**

(D.L. 113/2018 poi L. 132/2018)



**SAI**

(D.L. 130/2020)



# Il manuale operativo SAI



- Gli standard di accoglienza del SAI sono definiti da un apposito Manuale Operativo
- Il manuale non ha valore normativo, non è una legge, ma solo un documento interno al sistema di accoglienza

Fonte: Servizio Centrale, *Manuale Operativo SAI*, Roma 2018,  
<https://www.retesai.it/attivazione-e-gestione-di-servizi-di-accoglienza-e-integrazione/>

# Gli standard SAI (1). Gli obiettivi

- «Lo SPRAR/SAI ha come obiettivo principale la **(ri)conquista dell'autonomia individuale** dei richiedenti/titolari di protezione internazionale e umanitaria accolti, intesa come una loro effettiva emancipazione dal bisogno di ricevere assistenza (in questi termini si parla di **“accoglienza emancipante”**) (...). [Le persone accolte] non devono essere meri beneficiari passivi di interventi predisposti in loro favore, ma protagonisti attivi del proprio percorso di accoglienza e di inclusione sociale».

# Gli standard SAI (2). Le strutture

- I centri SAI possono essere:
  - appartamenti;
  - centri collettivi di piccole dimensioni (circa 15 persone);
  - centri collettivi di medie dimensioni (circa 30 persone);
  - centri collettivi di grandi dimensioni (più di 30)

# Gli standard SAI (3). Requisiti strutturali

- «Per non ostacolare la partecipazione alla vita sociale e l'accesso ai servizi del territorio è importante che **la struttura di accoglienza sia collocata in luoghi abitati, facilmente raggiungibile da servizi di trasporto pubblico,** (...). La struttura di accoglienza deve essere dotata di servizi igienici adeguati e in numero sufficiente in rapporto ai beneficiari accolti (1 su 6)»

# Gli standard SAI (4). Requisiti strutturali

- «Le stanze – sempre dotate di finestre aperte all'esterno – devono essere in numero proporzionale alle persone accolte (massimo 4 persone per stanza in centri collettivi; 2 o 3 persone negli appartamenti). La ripartizione dei posti letto per stanza deve tenere conto della metratura e della logistica dei locali, prevedendo per ogni persona spazi adeguati»

# Gli standard SAI (5). Alimentazione

- L'ente gestore deve garantire l'erogazione del vitto, sotto forma di buoni pasto, di mensa o di acquisto diretto di generi alimentari. Devono essere garantiti tre pasti al giorno (colazione, pranzo, cena).
- «Nel curare l'alimentazione si dovrebbe tendere sempre a soddisfare la richiesta e la necessità di particolari tipi di cibo, curando la loro preparazione in modo da **rispettare le tradizioni culturali e religiose delle persone accolte**»

# Gli standard SAI (6). Condizioni materiali

- L'ente gestore deve garantire vestiario, calzature, biancheria, nonché un piccolo contributo giornaliero in denaro (cosiddetto “pocket money”) per le spese personali (caffè, sigarette, ecc.)

# Gli standard SAI (7). Ingresso nella struttura

- Al momento dell'ingresso del beneficiario nella struttura, l'ente gestore è tenuto a fornire vestiario, prodotti di igiene personale e vitto. Si procede inoltre alla **consegna delle chiavi dell'alloggio**, al rilascio del codice fiscale e all'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale

# Gli standard SAI (8). Servizi da garantire

- Assistenza sanitaria
- Assistenza nelle pratiche amministrative (permesso di soggiorno, codice fiscale ecc.)
- Corsi di italiano e formazione professionale
- Inserimento nella realtà locale
- Orientamento legale per il colloquio con la Commissione, preparazione memoria

# Gli standard SAI (9). L'équipe professionale

- «Ogni progetto di accoglienza deve prevedere un'équipe che abbia direttamente al suo interno, o che se si avvalga in maniera strutturata e continuativa, di alcune figure professionali quali assistente sociale, educatore professionale, psicologo, nonché di competenze specifiche in materia normativa e giuridica»

# Il SAI e la “buona accoglienza” (1)



- Gli standard di accoglienza del SAI sono in linea con quanto sostiene da anni la letteratura scientifica in materia

# Il SAI e la “buona accoglienza” (2)



- Le linee-guida delle agenzie specializzate sono pressoché unanimi su questo: una buona accoglienza è **un'accoglienza non istituzionalizzata**. I richiedenti asilo non devono essere isolati dal contesto sociale, non devono essere concentrati in spazi marginali e distanti dalle aree urbane, non devono perdere la propria autonomia e la sovranità sulla propria vita

# Il SAI e la “buona accoglienza” (3)



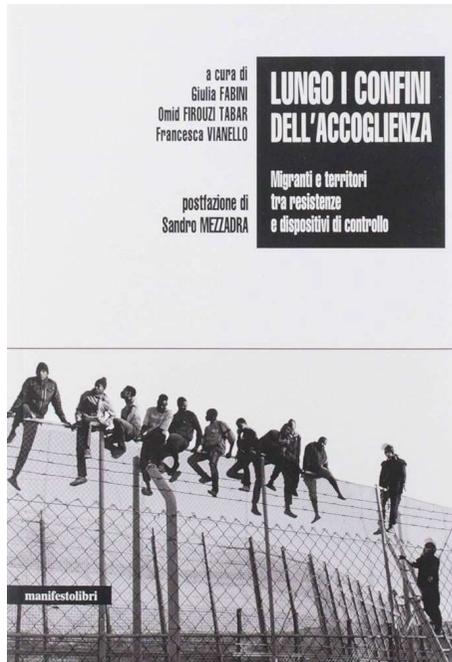
- Le strutture di accoglienza non devono somigliare a caserme o a istituti correzionali: devono, al contrario, essere **più vicine a forme di convivenza informale e ordinaria, ad esempio ad alloggi per famiglie o a appartamenti per studenti**
- I richiedenti asilo **devono sentirsi quasi come a casa propria**: devono avere i propri spazi di riservatezza e di intimità, custodire i propri effetti personali, regolare in autonomia il tempo libero; devono poter ricevere ed effettuare visite, frequentare amici e parenti al di fuori del centro, e anche al di fuori del controllo degli operatori

# Non è tutto oro quel che luccica... (1)



- Naturalmente, quelli che qui abbiamo descritto sono **gli standard di accoglienza “teorici”** del sistema di accoglienza SAI
- Non sempre **nella pratica** le cose funzionano in questo modo

# Non è tutto oro quel che luccica... (2)



- «Nonostante lo Sprar sia stato riconosciuto come modello (...), anch'esso può essere riprodotto in maniera distorta, non rispettando (...) le linee guida di riferimento. [Si verifica talvolta una] alterazione tra **law in books**, espressione teorica di un principio, e **law in action**, la sua messa in pratica»

**Cfr.:**

- Francesca Grivet Talocia, *Contraddizioni e debolezze di un sistema di accoglienza. Lo Sprar di Roma e i suoi operatori*, in Giulia Fabini, Omid Firouzi Tabar, Francesca Vianello (a cura di), *Lungo i confini dell'accoglienza. Migranti e territori tra resistenze e dispositivi di controllo*, Roma, Manifestolibri, 2019, pp. 107-127. Citazione a pag. 108.

# Non è tutto oro quel che luccica... (3)



- «[L'immagine stereotipica] dei migranti è stata negli ultimi anni tanto egemone da contagiare molti operatori dello stesso Sprar: con il risultato di un deterioramento di tutto il sistema, anche dei suoi segmenti più avanzati»

**Cfr.:**

**- Sergio Bontempelli e Giuseppe Faso, *L'attacco al sistema di accoglienza*, in Yasmine Accardo e Stefano Galieni (a cura di), *Mai più. La vergogna italiana dei lager per immigrati*, Left Edizioni, Roma 2019. Citazione a pag. 139.**

# Non è tutto oro quel che luccica... (4)

Home > Calabria



S.A.I.: Siamo Assurdamente Inutili – Incontri a Roccella Jonica

@giovanni maiolo 12 Ottobre 2023 22:08

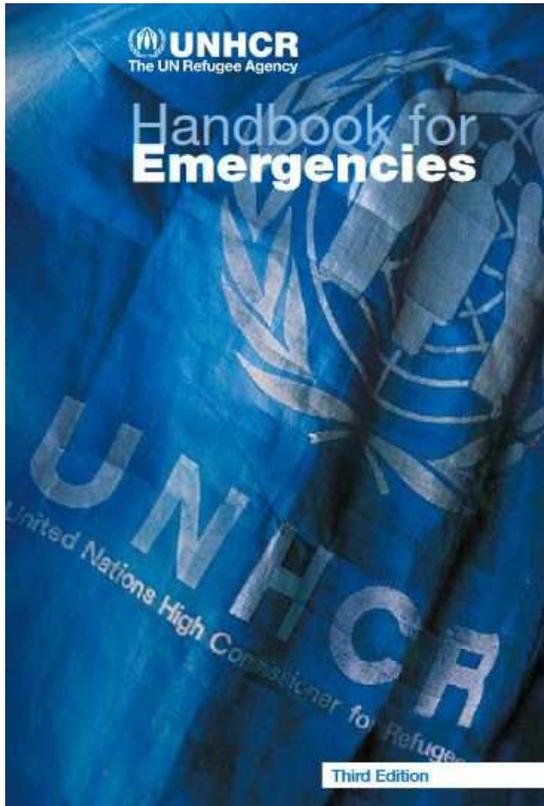


- «[Nei periodici monitoraggi della Rete Sai] si devono produrre tantissimi documenti, quindi tutti gli operatori dell'accoglienza devono compilare carte per giorni e giorni invece di dedicarsi a quella che doveva essere la loro attività primaria: occuparsi dei richiedenti asilo e dei rifugiati»

**Cfr.:**

- Giovanni Maiolo, *S.A.I.: Siamo Assurdamente Inutili – Incontri a Roccella Jonica*, in Ciavula, sito internet, post del 12 Ottobre 2023, <https://www.ciavula.it/2023/10/s-a-i-siamo-assurdamente-inutili-incontri-a-roccella-jonica/>

# UNHCR



- Le medesime indicazioni contenute nelle linee guida Sai provengono dal Manuale per la Gestione delle Emergenze Umanitarie dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati

**UNHCR, *Handbook for Emergencies - Third Edition, 2007,***  
**<https://reliefweb.int/report/world/handbook-emergencies-third-edition>**

# Croce Rossa / Mezzaluna Rossa

**PERCO**  
Platform for European Red Cross Cooperation  
on Refugees, Asylum Seekers and Migrants  
an initiative of European National Red Cross Societies

Guidelines  
on the reception  
of asylum seekers

for National Red Cross and Red Crescent Societies



- Indicazioni analoghe provengono da un manuale della Croce Rossa europea, redatto in collaborazione con la Mezzaluna Rossa

**PERCO - Platform for European Red Cross cooperation on refugees, asylum seekers and migrants, an initiative of european national Red Cross Societies, *Guidelines on the reception of asylum seekers for National Red Cross and Red Crescent Societies*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Ginevra 2001, <https://reliefweb.int/report/world/guidelines-reception-asylum-seekers-national-red-cross-and-red-crescent-societies>**

# L'insufficienza della rete SPRAR (1)

- Lo SPRAR, però, **non è mai stato adeguatamente finanziato**. Ancora **nel 2011**, quando cominciavano le Primavere Arabe e si intensificavano gli sbarchi a Lampedusa, l'intero sistema a livello nazionale **disponeva di appena 3.000 posti letto**
- Gli ampliamenti **del 2012 e del 2013** hanno portato ad una **ricettività complessiva di 9.356 posti letto**: pochissimi rispetto alle esigenze (pensiamo solo ai 170.000 migranti sbarcati, o ai 64.000 richiedenti asilo del 2014)

**Fonte: SPRAR Servizio Centrale, *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2012/2013*, Digitalia Lab srl., Roma 2013, <https://www.retesai.it/rapporto-annuale-del-sistema-di-protezione-per-richiedenti-asilo-e-rifugiati-atlante-sprar-20122013/> pag. 52**

# L'insufficienza della rete SPRAR (2)

- **Nel 2014** si registra l'incremento più consistente: **il sistema arriva ad una ricettività complessiva di 20.752 posti**. E' uno sforzo di adeguamento notevole, ma ancora insufficiente...
- La scarsa ricettività del sistema SPRAR impedisce di accogliere tutti i profughi che arrivano sulle coste

**Fonte:** Fonte: Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Sprar, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, Digitalia Lab, Roma 2015, <https://www.retesai.it/rapporto-sulla-protezione-internazionale-in-italia-2015/>, pag. 104

# Accoglienza: i CAS (1)

- Negli ultimi anni, a partire dal 2011, i rilevanti flussi di profughi arrivati via mare hanno congestionato il sistema di accoglienza esistente, obbligando il Ministero a reperire **strutture di accoglienza emergenziali e “temporanee”**
- Convenzionalmente, queste strutture vengono indicate con l’acronimo **CAS (Centri di Accoglienza Straordinari)**

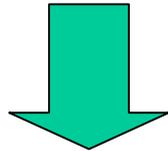
## Accoglienza: i CAS (2)

- Nei CAS, **i bandi di gara sono emanati direttamente dalle Prefetture**
- Gli enti locali non sono direttamente coinvolti: sono le Prefetture a stipulare direttamente le convenzioni con gli enti gestori (cooperative, associazioni, imprese sociali ecc.)

# SPRAR/SAI

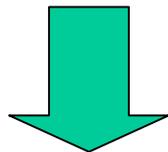
## **Ministero dell'Interno**

Bando di finanziamento  
per l'apertura e la gestione di  
strutture di accoglienza



## **Ente locale**

Partecipa al bando e, se vincitore,  
ottiene il finanziamento per le  
strutture di accoglienza



## **Cooperativa o associazione**

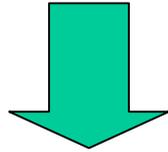
Viene delegata dall'ente locale  
alla gestione della  
singola struttura



## **Ministero dell'Interno**

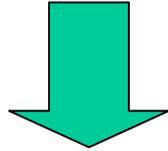
Finanziamento

per l'apertura e la gestione di  
strutture di accoglienza



## **Prefettura**

Indice il bando di gara per le strutture  
di accoglienza a livello locale



## **Cooperativa, associazione o ente locale**

Viene delegata dalla Prefettura  
alla gestione della  
singola struttura

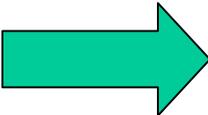
# CAS

# Dunque (1)

Due modelli diversi di accoglienza:

**SPRAR/  
SAI** 

- Centri di piccole dimensioni
- Finalità: accoglienza e inserimento
- Centralità dell'ente locale

**CAS** 

- Centri di varie dimensioni
- Finalità: accoglienza emergenziale
- Gestione Prefetture

# Gli standard CAS (1)

- «Atteso che nell'intesa raggiunta lo scorso 10 Luglio in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni si prevede il riassorbimento graduale nel sistema SPRAR di validi progetti di accoglienza attivati di recente e in via di urgenza dalle Prefetture (...) si invitano le SS.LL. [cioè i Prefetti, ndr.] ad esplorare, in via prioritaria, la disponibilità degli enti locali ad **assicurare servizi secondo quanto previsto dalle linee guida dello SPRAR**»

Fonte: circolare Ministero dell'Interno n. 14906 del 17 Dicembre 2014, *Afflusso di cittadini stranieri a seguito di ulteriori sbarchi sulle coste italiane*, <https://www.asgi.it/banca-dati/circolare-del-ministero-dellinterno-del-17-dicembre-2014-n-14906/>

## Gli standard CAS (2)

- «Nel caso in cui ci si rivolga al settore privato, le SS.LL. vorranno avviare quanto prima nuove procedure di gara (...) sempre **facendo riferimento ai servizi e alle linee guida dello SPRAR**»

Fonte: circolare Ministero dell'Interno n. 14906 del 17 Dicembre 2014, cit.

# I Cas come gli Sprar/Sai?



- Un primo momento, dunque, gli standard di accoglienza previsti dallo Sprar erano stati estesi e applicati anche alla rete dei Cas
- Successivamente, però, le cose sono cambiate...

# Il capitolato Minniti (2017)



- Il 7 Marzo 2017, il Ministro dell'Interno Marco Minniti emana un **decreto che modifica il capitolato di appalto per i Cas**
- All'atto pratico, il decreto definisce gli standard che le singole prefetture debbono richiedere agli enti (cooperative, associazioni) che prendono in gestione un centro di accoglienza

# Il capitolato Minniti: per approfondire

- **Estremi del decreto: Ministero dell'Interno, Decreto 7 Marzo 2017, in <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/bandi-gara/fornitura-beni-e-servizi-relativi-alle-strutture-dei-centri-accoglienza>**
- **Duccio Facchini, *Accoglienza dei migranti: ecco come l'Italia torna indietro di dieci anni*, in «Altreconomia», rivista online, 19 Maggio 2017, <https://altreconomia.it/accoglienza-salto-indietro/>**
- **CNCA (Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza), *Il “decreto Minniti” rischia di favorire strutture per migranti inadeguate e speculazioni intollerabili*, comunicato stampa, 13 Aprile 2017, dal sito CNCA, <https://web.archive.org/web/20180830112500/https://www.cnca.it/toscana/news/3097-il-decreto-minniti-rischia-di-favorire-strutture-per-migranti-inadeguate-e-speculazioni-intollerabili>**
- **Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza predisposto al fine di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri nel territorio nazionale (anno 2017)*, Senato della Repubblica, Roma 2018, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1075889.pdf>**
- **Sergio Bontempelli e Giuseppe Faso, *Accogliere rifugiati e richiedenti asilo. Manuale dell'operatore critico*, Cesvot ed., Firenze 2017, <https://www.cesvot.it/documentazione/accogliere-rifugiati-e-richiedenti-asilo>**

# Cosa prevede il capitolato

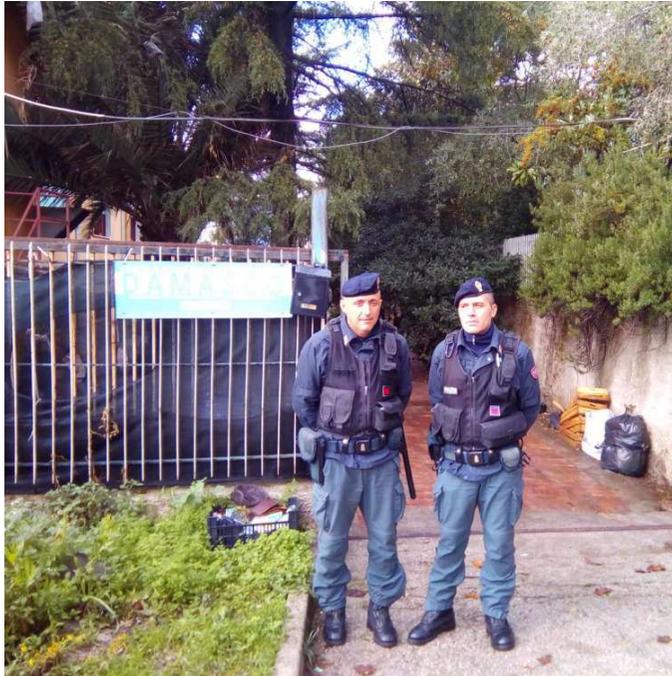
- È prevista la **presenza “h24” dell’operatore**, che in questo modo non è più concepito come un facilitatore ma come un vero e proprio guardiano
- L’ente gestore (cooperativa o associazione) ha l’obbligo di **certificare qualsiasi ingresso o uscita dell’ospite**, attraverso l’utilizzo di un registro delle presenze e/o di un badge personale
- Le **visite esterne** (di amici, familiari, ministri di culto ecc.) **devono essere preventivamente autorizzate dalla Prefettura**
- I pasti non sono più cucinati autonomamente dagli ospiti, ma erogati dall’ente gestore attraverso un servizio di mensa

# Istituzionalizzazione



- Con il capitolato Minniti, gli ospiti sono, sia pur parzialmente, **internati e sorvegliati anziché accolti e ospitati**
- Il rischio è che si riproducano le dinamiche tipiche di un campo profughi, o comunque di una istituzione

# Le revoche dell'accoglienza



Si veda: **Duccio Facchini, I 100mila esclusi dall'accoglienza dalle prefetture italiane**, in «*Altreconomia. Mensile di informazione indipendente*», numero 221, Dicembre 2019, pagg. 10-16

- Nel periodo 2016-2019, inoltre, molte Prefetture **hanno letteralmente “svuotato” i centri di accoglienza, allontanando gli ospiti con i motivi più disparati**
- Secondo un'inchiesta del mensile *Altreconomia*, nel periodo 2016-2017 sono stati allontanati circa 60mila ospiti, mentre nel 2018-2019 le revoche hanno riguardato almeno 40mila persone

# Le revoche (1)

- «Il legislatore [italiano] ha previsto la revoca [dell'accoglienza] anche nei casi di “violazione grave o ripetuta delle regole delle strutture in cui è accolto” il richiedente asilo o di suoi “comportamenti gravemente violenti”. È una forzatura: la direttiva europea, infatti, aveva sì previsto in quelle circostanze non meglio precisate “sanzioni”, ma aveva specificato che queste non avrebbero in ogni caso dovuto limitare l'accesso all'assistenza sanitaria e un tenore di vita dignitoso»

## Le revoche (2)

- «L'Italia, invece, ha optato per mettere subito in strada le persone. In questo modo **è stato dato in mano ai prefetti un potentissimo strumento “svuota centri di accoglienza”**. E questi lo hanno utilizzato senza esitazioni»

**Fonte: Duccio Facchini, *I 100mila esclusi dall'accoglienza dalle prefetture italiane*, cit.**

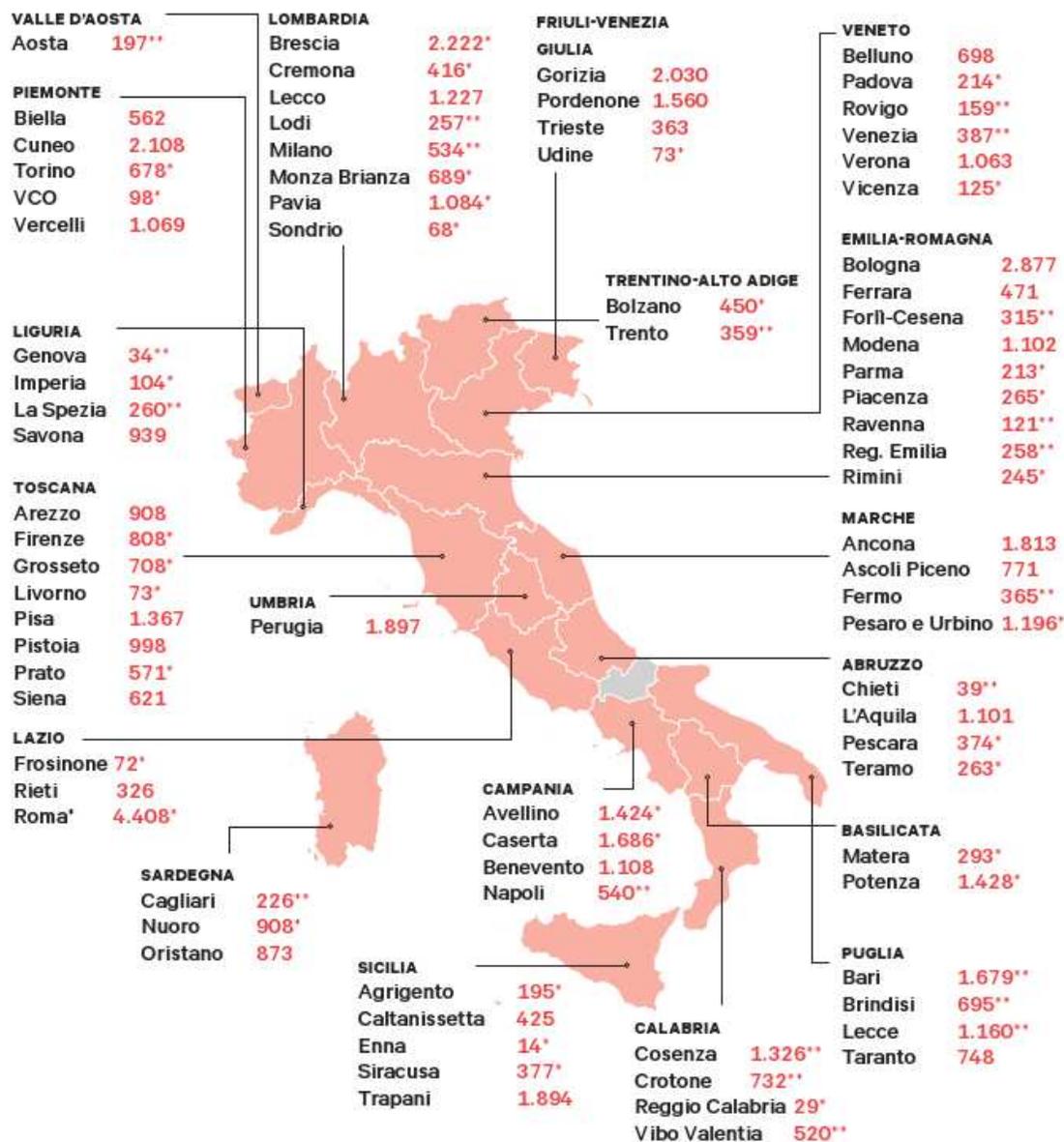
## Le revoche (3)

- «La stragrande maggioranza dei provvedimenti di revoca deriverebbe dall'allontanamento “volontario” dei migranti dal centro di accoglienza, ma accanto a questo ci sono anche casi disparati, tutti a discrezione delle singole prefetture. A Napoli, ad esempio, la prefettura ha predisposto un “regolamento di accoglienza” ai sensi del quale è sufficiente anche solo una “assenza ingiustificata di un solo giorno” per procedere alla revoca (...). A Firenze, invece, è stata negata l'accoglienza a chi aveva accumulato 66 ore di “assenze” a scuola»

**Fonte: Duccio Facchini, *I 100mila esclusi dall'accoglienza dalle prefetture italiane*, cit.**

## LE REVOCHE DELLE CONDIZIONI DI ACCOGLIENZA DISPOSTE DALLE PREFETTURE DAL 2016 AL 30 SETTEMBRE 2019

La mappa dei provvedimenti ricostruita attraverso la procedura dell'accesso civico inoltrata da Altreconomia ai 106 uffici territoriali del Governo. Sono 81 quelli che hanno risposto (60 sul biennio 2016-2017 e 49 per il 2018-2019)



\* dato relativo al biennio 2016-2017

\*\* dato relativo al biennio 2018-2019 (primi 9 mesi)

fonte: elaborazione a cura di Altreconomia su dati delle prefetture italiane, 2019

# L'intervento della Corte di Giustizia



- In una sentenza del 2019, la Corte di Giustizia UE ha stabilito che gli Stati **europei non possono revocare l'accoglienza ai richiedenti asilo e ai rifugiati** per la semplice violazione di “regole” interne alle strutture

# La Corte di Giustizia (1)

- Secondo la Corte, «**uno Stato membro non può prevedere**, tra le sanzioni che possono essere inflitte ad un richiedente [asilo] **in caso di gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza nonché di comportamenti gravemente violenti, una sanzione consistente nel revocare**, seppur temporaneamente, **le condizioni materiali di accoglienza** (...), dato che avrebbe l'effetto di privare il richiedente della possibilità di soddisfare le sue esigenze più elementari»

# La Corte di Giustizia (2)

- «**L'imposizione di altre sanzioni** (...) **deve**, in qualsiasi circostanza, **rispettare** (...) **il principio di proporzionalità e della dignità umana**. Nel caso di un minore non accompagnato, dette sanzioni devono (...) essere adottate tenendo conto con particolare riguardo dell'interesse superiore del minore»

Fonte: Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, Sentenza 12 novembre 2019, causa C-233/18, nel procedimento Zubair Haqbin contro Federal agentschap voor de opvang van asielzoekers, <https://www.eius.it/giurisprudenza/2019/649>

# Il decreto Salvini e l'accoglienza



- Il “Decreto Salvini” trasforma completamente lo Sprar, che ora viene chiamato SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati)
- **Nel Siproimi non possono entrare i richiedenti asilo né i titolari di permessi per “casi speciali”, ma solo i titolari di status di rifugiato o di protezione sussidiaria**

# L'accoglienza con le norme Salvini

TITOLARI DI PERMESSO DI SOGGIORNO PER:	SPRAR	CAS
Richiesta asilo	No X	Si ✓
Status di rifugiato, protezione sussidiaria	Si ✓	No X
Motivi umanitari rilasciato prima del 5.10.18	No X	No X
Casi speciali rilasciato in seguito a decisione sulla protezione umanitaria adottata dalla Commissione prima del 5.10.18	No X	No X
Protezione speciale	No X	No X
Cure mediche, calamità, atti di particolare valore civile	Si ✓	No X
Casi speciali ai sensi degli articoli 18 (protezione sociale), 18 bis (vittime di violenza domestica), 22, co. 12-quater (sfruttamento lavorativo) d.lgs. 286/98	Si ✓	No X
Altri motivi: lavoro subordinato / autonomo, attesa occupazione, motivi familiari, assistenza minore ecc.	No X	No X

**Fonte: Alessandro Lanni, *Cambiamenti del “decreto sicurezza e immigrazione”*, dal sito della «Associazione Carta di Roma», post del 27 Dicembre 2018, <https://www.cartadiroma.org/news/cambiamenti-del-decreto-sicurezza-e-immigrazione/>**

<b>TITOLARI DI PERMESSO DI SOGGIORNO PER:</b>	<b>SPRAR</b>	<b>CAS</b>
<b>Richiesta asilo</b>	<b>No X</b>	<b>Si ✓</b>
<b>Status di rifugiato, protezione sussidiaria</b>	<b>Si ✓</b>	<b>No X</b>
<b>Motivi umanitari rilasciato prima del 5.10.18</b>	<b>No X</b>	<b>No X</b>
<b>Casi speciali rilasciato in seguito a decisione sulla protezione umanitaria adottata dalla Commissione prima del 5.10.18</b>	<b>No X</b>	<b>No X</b>
<b>Protezione speciale</b>	<b>No X</b>	<b>No X</b>
<b>Cure mediche, calamità, atti di particolare valore civile</b>	<b>Si ✓</b>	<b>No X</b>
<b>Casi speciali ai sensi degli articoli 18 (protezione sociale), 18 bis (vittime di violenza domestica), 22, co. 12-quater (sfruttamento lavorativo) d.lgs. 286/98</b>	<b>Si ✓</b>	<b>No X</b>
<b>Altri motivi: lavoro subordinato / autonomo, attesa occupazione, motivi familiari, assistenza minore ecc.</b>	<b>No X</b>	<b>No X</b>

# Il capitolato Salvini



- Come il suo predecessore, anche Salvini ha inoltre modificato lo schema di capitolato d'appalto per i Cas, con un apposito decreto ministeriale emanato alla fine del 2018

# Il capitolato Salvini: per approfondire

- **Ministero dell'Interno, decreto 10 Novembre 2018, in <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/schema-capitolato-gara-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativo-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri-prima-accoglienza>**
- **Ministero dell'Interno, circolare 14 Gennaio 2019, in <https://www2.immigrazione.regione.toscana.it/?q=norma&urn=urn:nir:ministero.interno:circolare:2019-01-14;nir-1>**
- **Camera dei Deputati, XVIII Legislatura, I Commissione Permanente (Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni), Seduta del 29/05/2019, *Indagine conoscitiva in materia di politiche dell'immigrazione, diritto d'asilo e gestione dei flussi migratori*, Memoria depositata dal Prefetto Michele Di Bari, Roma 2019, [https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload\\_file\\_doc\\_acquisiti/pdfs/000/001/791/Memorie\\_Prefetto\\_Michele\\_Di\\_Bari.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/001/791/Memorie_Prefetto_Michele_Di_Bari.pdf)**
- **Redazione Openpolis, *Centri d'Italia: la sicurezza dell'esclusione*, dossier, Dicembre 2019, dal sito Openpolis, <https://www.openpolis.it/esercizi/la-stretta-del-decreto-sicurezza-al-sistema-di-accoglienza/>**

# Cosa prevede il capitolato

- I servizi di accoglienza vengono limitati ai soli servizi essenziali alla persona. **Scompaiono quindi le attività rivolte all'inserimento sociale: formazione professionale, corsi di italiano, tutela legale ecc.**
- Le strutture di accoglienza vengono differenziate tra piccole (fino a 50 posti), medie (da 50 a 300) e grandi (oltre i 300); solo nelle piccole strutture i servizi sono regolati con modalità in rete, lasciando ai migranti l'autonomia nella preparazione dei pasti, oltre che nella prestazione dei servizi di pulizia e lavanderia
- Il **costo medio pro capite-pro die** passa dai “tradizionali” **35 euro a una somma che può variare a seconda delle dimensioni dei centri: si va dai 19,33 per i centri molto grandi – con più di 1.800 posti – ai 21,35 per l'accoglienza individuale in piccole abitazioni**

# Il capitolato Lamorgese



- Infine, nel 2021, la Ministra dell'Interno Luciana Lamorgese ha predisposto un nuovo capitolato per i centri di accoglienza

# Il capitolato Lamorgese: per approfondire

- **Ministero dell'Interno, decreto 29 gennaio 2021:**  
**<https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/nuovo-schema-capitolato-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativi-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri>**
- **Ministero dell'Interno, circolare 24 Febbraio 2021:**  
**<https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/circolari/circolare-24-febbraio-2021-concernente-nuovo-schema-capitolato-appalto>**

# Cosa prevede il capitolato Lamorgese

- Vengono ripristinati i servizi in precedenza abrogati dai capitolati Salvini: in particolare, oltre all'accoglienza materiale, all'assistenza sociale e sanitaria e alla mediazione linguistico-culturale, si prevede **la somministrazione di corsi di lingua italiana, il supporto psicologico nonché l'orientamento legale e al territorio.**
- Le strutture di accoglienza vengono differenziate tra singole unità abitative e centri collettivi (a loro volta distinti tra centri sino 50 posti, strutture tra 51 e 300 posti e strutture superiori a 300). Vengono aboliti i centri con capacità fino a 900 posti

## Parte seconda

### Una babele di sigle

I “centri” per migranti, alla frontiera e sul territorio

# I “centri” per immigrati



- L'accoglienza non è fatta solo di Sai e di Cas: esistono altre strutture, destinate ad ospitare i migranti soprattutto alla frontiera, al momento del loro sbarco

# Grande è la confusione...



- Va detto che i cosiddetti “centri per migranti” sono caratterizzati da una **grande confusione**
- Le diverse strutture sono definite da una grande varietà di sigle e di nomi tecnici (Cpr, Cpa, hotspot, centri Sai, Cas, hub ecc.), ma la differenza tra queste sigle non è sempre chiarissima

# Trattenimento o accoglienza? (1)



- Va fatta subito una prima distinzione, tra i centri destinati **all'accoglienza** e le strutture pensate per il **trattenimento**
- **L'accoglienza consiste nel fornire una sistemazione alloggiativa a persone che non sono in alcun modo private della libertà personale**, e che perciò dovrebbero essere assistite in un percorso di inserimento sociale sul territorio
- **Il trattenimento è invece, di fatto, una forma di detenzione, cioè di privazione (almeno parziale) della libertà**

# Trattenimento o accoglienza? (2)



- Nella realtà, come vedremo tra un attimo, la distinzione tra **accoglienza** e **trattenimento** è molto più sfumata: molti centri teoricamente destinati ad accogliere sono usati di fatto come luoghi detentivi o semi-detentivi

# I CPR



- Sono senza dubbio strutture di trattenimento i Centri di Permanenza per il Rimpatrio o CPR, dove sono detenuti i migranti rintracciati sul territorio in condizione di irregolarità
- I CPR **sono luoghi di detenzione amministrativa**, dove i migranti irregolari rimangono in attesa di espulsione
- I CPR non sono in alcun modo centri di “accoglienza”

# I CPA



- Nelle aree di frontiera, e in particolare nei luoghi di sbarco, la legge prevede di istituire dei “centri” di raccolta per i migranti che arrivano
- Questi centri hanno **una funzione di soccorso e di accoglienza per chi è appena sbarcato/arrivato**, ma servono anche per le attività di contrasto all’immigrazione irregolare: **sono, dunque, luoghi di controllo e di trattenimento**

# Centri di prima accoglienza

- «**Per le esigenze di prima accoglienza e per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica**, lo straniero è accolto nei centri governativi di prima accoglienza istituiti con decreto del Ministro dell'interno»

# I CPA e gli ex Cara



- Sono divenuti “Centri di Prima Accoglienza” o CPA anche i vecchi CARA (Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo), istituiti nel 2008 e abrogati nel 2015
- I CARA erano i luoghi dove venivano trattenuti i richiedenti asilo che non avevano documenti identificativi

# I CPA e i centri della “Legge Puglia”



- Anche i Centri istituiti dalla “Legge Puglia” del 1995 sono diventati CPA
- La “Legge Puglia”, che deve il suo (sopran)nome alla stagione degli “sbarchi” nelle coste pugliesi (dove ad arrivare erano i migranti originari dell’Albania) prevedeva **l’istituzione di centri di raccolta pensati sia per esigenze di primo soccorso che per necessità connesse all’identificazione e all’espulsione**

# La “Legge Puglia”

- «Per far fronte a **situazioni di emergenza** (...) che coinvolgono gruppi di stranieri privi di qualsiasi mezzo di sostentamento ed **in attesa di identificazione o espulsione** è autorizzata, per ciascuno degli anni 1995, 1996 e 1997, la spesa di lire tre miliardi, da destinarsi anche alla istituzione (...) di tre centri dislocati lungo la frontiera marittima delle coste pugliesi per le esigenze di **prima assistenza** a favore dei predetti gruppi di stranieri»

# L'Approccio Hotspot (1)



- Con la sua Agenda Europea sulle Migrazioni del 2015, la Commissione Europea ha poi imposto agli Stati Membri di adottare quello che è stato chiamato **“Approccio Hotspot”**
- L'Approccio Hotspot prevede di **identificare rapidamente i migranti nei principali punti di sbarco**, provvedendo in modo tempestivo alla rilevazione delle impronte digitali

# Approccio hotspot: per approfondire

- Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Gestire la crisi dei rifugiati: misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione*, COM(2015) 490 final, Bruxelles, 23 Settembre 2015, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:305ccf53-61e2-11e5-afbf-01aa75ed71a1.0021.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:305ccf53-61e2-11e5-afbf-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF)
- Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo al Comitato delle Regioni, *Agenda Europea sulla Migrazione*, COM(2015) 240 final, Bruxelles, 13 Maggio 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=es>
- Corte dei Conti Europea, Relazione Speciale, *La risposta dell'UE alla crisi dei rifugiati: il "sistema basato sui punti di crisi" (hotspot approach)*, Bruxelles 2017, [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17\\_6/SR\\_MIGRATION\\_HOTSPOTS\\_IT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_6/SR_MIGRATION_HOTSPOTS_IT.pdf)
- Giuseppe Campesi, *Il disegno della Commissione sembra diretto a «normalizzare» l'hotspot approach, per farne il perno istituzionale per gestire direttamente alla frontiera le nuove procedure accelerate di asilo e di rimpatrio*, Rivista «Il Mulino», edizione online, 14 Febbraio 2020, <https://www.rivistailmulino.it/a/l-approccio-hotspot-e-il-prezzo-della-coercizione>
- Maria Pia Monno, *L'hotspot tra labilità semantica e giuridica*, Relazione al Forum Nazionale Analisi Qualitativa, Università degli Studi Roma Tre, Roma 2016, [http://fnaq.uniroma3.it/wp-content/uploads/2016/12/MariaPia\\_Monno-7.pdf](http://fnaq.uniroma3.it/wp-content/uploads/2016/12/MariaPia_Monno-7.pdf)

# Approccio Hotspot (2)



*Corte dei Conti Europea, Relazione Speciale, La risposta dell'UE alla crisi dei rifugiati, cit., pag. 14*

- Come spiega la Corte dei Conti Europea, **un hotspot o punto di crisi è «una zona alla frontiera esterna dell'UE interessata da una pressione migratoria sproporzionata**. La maggior parte dei migranti entra nell'UE presso questi hotspot ed (...) è qui che l'UE deve fornire assistenza operativa per far sì che i migranti in arrivo **siano registrati ed indirizzati, nel modo appropriato, verso le pertinenti procedure nazionali**» (cioè verso la procedura di asilo, o quella di rimpatrio/espulsione)

# Gli hotspot nella legge italiana (1)

- «1. Lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto **per le esigenze di soccorso e di prima assistenza** presso appositi punti di crisi allestiti nell'ambito delle strutture di cui al decreto-legge 451/95 e delle strutture di cui all'art. 9 del decreto 142/2015 [cioè dei centri di prima accoglienza]»

## Gli hotspot nella legge italiana (2)

- «Presso i medesimi punti di crisi sono altresì effettuate le **operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico** (...) ed è assicurata l'informazione sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito»

# I “centri” di frontiera attivi oggi

- Attualmente esistono **quattro centri “hotspot”** (Lampedusa, Pozzallo, Messina, Taranto), **tre centri “Legge Puglia”** (Bari, Brindisi e Manfredonia) e **sei centri di prima accoglienza** (Isola di Capo Rizzuto, Gradisca di Isonzo, Udine, Caltanissetta, Messina, Treviso)
- **Tutti questi luoghi funzionano come CPA, cioè come strutture di accoglienza, soccorso e identificazione in frontiera**

# L'accoglienza sul territorio



- I migranti che chiedono asilo vengono poi **trasferiti dai luoghi di frontiera al territorio**
- Qui, come abbiamo visto, possono essere accolti o in un **Centro SAI** (Sistema di Accoglienza e Integrazione) gestito dagli enti locali, **o in un CAS** (Centro di Accoglienza Straordinaria) gestito dalla Prefettura

# Dalla frontiera al territorio

- Per come era configurata finora, dunque, la legge ipotizzava **una prima accoglienza nei luoghi di sbarco**, e **un'accoglienza più strutturata sul territorio**, secondo lo schema riprodotto nella slide successiva

## **ALLA FRONTIERA**

CENTRI LEGGE PUGLIA

CARA

HOTSPOT



**CENTRI DI PRIMA ACCOGLIENZA**



## **SUL TERRITORIO**



CAS



SAI

Parte terza

Il decreto Cutro

La controriforma dell'accoglienza

# Il decreto Cutro e l'accoglienza “intermedia”



- In primo luogo, il decreto Cutro crea una terza forma di accoglienza, che si colloca **a un livello intermedio tra il soccorso immediato nei luoghi di sbarco e l'ospitalità nei territori**

# Accoglienza “provvisoria” (1)

- «Nelle more dell’individuazione di disponibilità di posti nei centri governativi di cui all’articolo 9 [*cioè nei centri alla frontiera*], l’accoglienza può essere disposta dal prefetto, **per il tempo strettamente necessario, in strutture di accoglienza provvisoria**»

# Accoglienza “provvisoria” (2)

- «Gli stranieri ospitati presso i punti di crisi di cui al comma 1 [*cioè gli hotspot*] possono essere trasferiti in strutture analoghe sul territorio nazionale, per l’espletamento delle attività di cui al medesimo comma»

# Quindi...

... se nel “vecchio” sistema l’accoglienza funzionava così:

## **ALLA FRONTIERA**

CENTRI LEGGE PUGLIA

CARA

HOTSPOT



**CENTRI DI PRIMA ACCOGLIENZA**



## **SUL TERRITORIO**



CAS



SAI

Quindi...

... adesso funzionerebbe così:

# ALLA FRONTIERA

CENTRI LEGGE PUGLIA

CARA

HOTSPOT



**CENTRI DI PRIMA ACCOGLIENZA**



**CENTRI PROVVISORI**



**SUL TERRITORIO**



CAS



SAI

# ALLA FRONTIERA

CENTRI LEGGE PUGLIA

CARA

HOTSPOT



CENTRI DI PRIMA ACCOGLIENZA



# SUL TERRITORIO



CAS

SAI

# Tendopoli? Campi profughi?



*Redazione, Cosa resta della prima accoglienza dopo il Decreto Cutro?, in «Melting Pot Europa», sito web, 17 Maggio 2023, <https://www.meltingpot.org/2023/05/cosa-resta-della-prima-accoglienza-dopo-il-decreto-cutro/>*

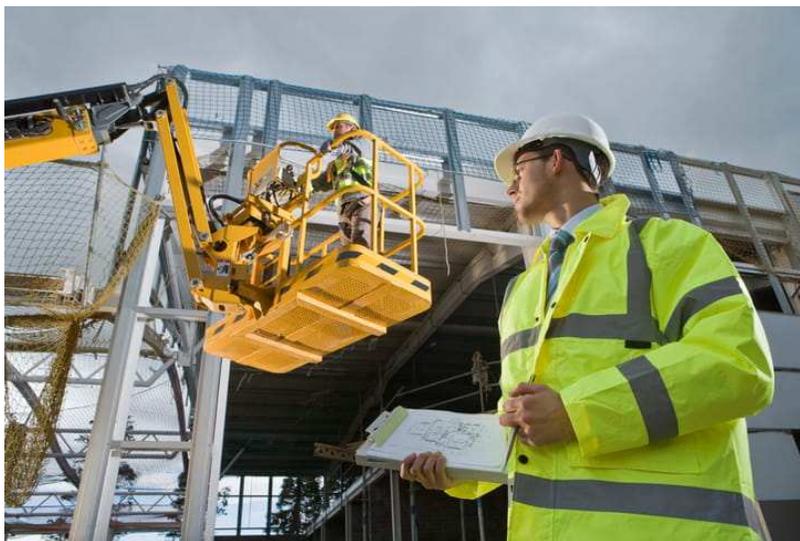
- Come funzionerà questo “sistema di accoglienza provvisorio”? **Vi saranno tendopoli e piccoli “campi profughi” nelle periferie delle nostre città?** O le nuove strutture somiglieranno più agli attuali “hub”?
- Per il momento non lo sappiamo: la legge non dice nulla in proposito

# Procedure semplificate



- Sappiamo però che, con il decreto Cutro, in tutta la filiera della prima accoglienza i “centri” **saranno costruiti e gestiti con procedure semplificate, senza gare di appalto,** all’insegna dell’emergenza e del risparmio

# CPA e Hotspot senza appalti



- Per l'allestimento e la gestione dei CPA e degli hotspot, il decreto prevede infatti che le Prefetture e il Ministero possano agire **anche in deroga al Codice degli Appalti, ricorrendo a procedure negoziate senza bandi di gara**

**Decreto 20/2023, art. 5-bis e art. 10**  
**Si veda anche Camera dei Deputati e Senato della Repubblica - Servizio Studi, *Dossier. Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione, Seconda Edizione, 28 Aprile 2023,***  
**<https://documenti.camera.it/Leg19/Dossier/Pdf/D23020a.Pdf>, pagg. 141-146**

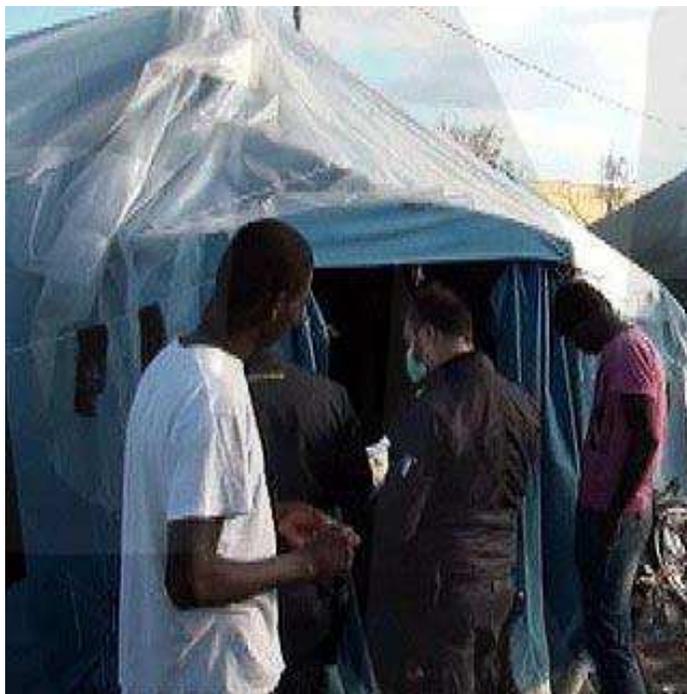
# Lampedusa alla Croce Rossa



**Decreto 20/2023, art. 5-bis comma 2**

- La gestione dell'hotspot di Lampedusa viene addirittura affidata, **direttamente per decreto e senza alcuna gara o negoziazione**, alla Croce Rossa Italiana

# Accoglienza provvisoria senza appalti



- Anche le nuove strutture di accoglienza provvisoria potranno essere aperte **con procedure semplificate, in deroga al Codice degli Appalti**

**Decreto legislativo 142/2015, art. 11, comma 2  
Decreto legislativo 142/2015, art. 11, comma  
2bis introdotto dal Decreto 20/2023, art. 5-bis  
comma 4**

# Come cambia l'accoglienza territoriale

- Cambierà anche l'accoglienza territoriale, quella organizzata nei centri Cas e nella Rete Sai. In sintesi:
  - Nei Cas vengono eliminati i servizi di assistenza psicologica, i corsi di lingua italiana, l'orientamento legale e l'orientamento al territorio
  - Nei Centri Sai non potranno più accedere i richiedenti asilo
  - Viene previsto il commissariamento dei Cas in caso di gravi inadempienze nella gestione delle strutture

# Taglio dei servizi nei Cas



- In primo luogo, vengono ridefiniti i servizi che gli enti gestori devono erogare nei Cas
- Il decreto dice che devono essere garantite **«l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e la mediazione linguistico-culturale»**
- La formulazione della legge precedente era tuttavia più ampia. Vediamo il sinottico...

**Decreto legislativo 142/2015, art. 10, comma 1, modificato dal Decreto 20/2023, art. 6-ter**

## Decreto Legislativo 142/2015, art. 10 comma 2

### Testo previgente

Sono altresì erogati, anche con modalità di organizzazione su base territoriale, oltre alle prestazioni di accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, 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, secondo le disposizioni analitiche contenute nel capitolato di gara di cui all'articolo 12.

### Testo modificato dal Decreto

Sono altresì erogati, anche con modalità di organizzazione su base territoriale, oltre alle prestazioni di accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale ~~e psicologica~~, e la mediazione linguistico-culturale, ~~la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio~~, secondo le disposizioni analitiche contenute nel capitolato di gara di cui all'articolo 12.

# Niente richiedenti asilo nei Sai



**Decreto legge 416/1989 art. 1-sexies modificato  
dal Decreto 20/2023, art. 5-ter**

- Nei Centri Sai non saranno più ammessi i richiedenti asilo
- Potranno accedere invece i titolari di permessi per protezione speciale, cure mediche, protezione sociale (art. 18 T.U.), violenza domestica, calamità, sfruttamento lavorativo, atti di valore civile

# Corridoi umanitari nei Sai



Decreto legge 416/1989 art. 1-sexies modificato  
dal Decreto 20/2023, art. 5-ter

- Nei Centri Sai potranno essere ammessi i richiedenti asilo arrivati in Italia **con i progetti dei corridoi umanitari**
- In questo caso, però, i richiedenti asilo **non potranno accedere ai servizi di orientamento al lavoro e di formazione professionale**

# Il commissariamento nei Cas



- Come si accennava, il decreto prevede, in caso di «grave inadempimento» da parte dell'ente gestore, la revoca del contratto di affidamento di un Cas e la gestione commissariale da parte della Prefettura

**Decreto 20/2023, art. 6**

**Cfr. anche Redazione, *Il decreto Cutro e il commissariamento dei centri di accoglienza*, in «Open Polis», sito web, post del 12 Maggio 2023, <https://www.openpolis.it/il-decreto-cutro-e-il-commissariamento-dei-centri-di-accoglienza/>**

# Cosa dice la norma

- «Qualora ricorra un **grave inadempimento** degli obblighi previsti dallo schema di capitolato di gara (...) il prefetto, con proprio decreto, nomina uno o più commissari per la straordinaria e temporanea gestione dell'impresa, limitatamente all'esecuzione del contratto di appalto, scelti tra funzionari della prefettura o di altre amministrazioni pubbliche, in possesso di qualificate e comprovate professionalità»

# Una formula ambigua



- La formula «**grave inadempimento**» è però ambigua, e lascia ampi margini di discrezionalità alle Prefetture
- La legge non chiarisce cioè in base a quali circostanze la Prefettura sarebbe autorizzata ad assumere una misura così grave come quella del commissariamento
- Questa ambiguità rischia di autorizzare abusi

# Le ispezioni delle Prefetture



*Cfr. Redazione, Il decreto Cutro e il commissariamento dei centri di accoglienza, cit.*

- Una recente inchiesta di Action Aid ha indagato su tutte le ispezioni condotte dalle Prefetture nei Cas nell'anno 2019
- Ne è emerso che i comportamenti delle Prefetture sono molto disomogenei
- Inoltre, nella maggior parte dei casi (il 67,2% del totale) gli enti gestori sono stati sanzionati per irregolarità amministrative, non per il (mal)trattamento degli ospiti

■ Numero di contestazioni

Servizi alla persona



Fornitura di beni



Logistico-amministrativo-strutturale



# Ma c'è di più...



Decreto 20/2023, art. 6, comma 3.

- Il decreto prevede che, dopo aver commissariato un centro Cas, la Prefettura debba darlo in gestione a un altro ente, con affidamento diretto e senza gara
- «Contestualmente all'adozione della misura di cui al comma 1 *[cioè il commissariamento]*, **il prefetto avvia le procedure per l'affidamento diretto di un nuovo appalto per la fornitura di beni e servizi**»

# Cui prodest?



- È difficile pensare che questa norma sul commissariamento serva a tutelare davvero i diritti e la dignità degli ospiti
- Si tratta più che altro di una disposizione che estende indebitamente la discrezionalità amministrativa delle Prefetture

# Le revoche dell'accoglienza (1)



Decreto legislativo 142/2015, art. 23 comma 1 lettera e)

- **L'unico ambito in cui il Decreto Cutro sembra migliorare le cose è quello che riguarda la revoca dell'accoglienza**
- Finora, la legge consentiva di allontanare gli ospiti dai centri in caso di «**violazione grave o ripetuta delle regole delle strutture** (...), compreso il danneggiamento doloso di beni mobili o immobili, ovvero comportamenti gravemente violenti»

## Le revoche dell'accoglienza (2)



Decreto legislativo 142/2015, art. 23, comma 2,  
modificato dal Decreto 20/2023, art. 5-quater

- Nella nuova formulazione prevista dal decreto Cutro, la legge non consente più la revoca dell'accoglienza
- Nel caso di «**violazione grave o ripetuta delle regole**» il Prefetto può ora disporre **l'esclusione temporanea da alcune attività e servizi** (ad eccezione dell'«accoglienza materiale», cioè di vitto e alloggio), o la sospensione temporanea dei «benefici economici accessori», cioè del pocket-money

# Ma il governo è stato obbligato



- Questo relativo miglioramento delle disposizioni sulle revoche non si deve però all'iniziativa del Governo
- L'Italia doveva modificare quelle disposizioni, in base a **una sentenza della Corte di Giustizia**

# L'intervento della Corte di Giustizia



- In una sua sentenza del 2019, infatti, la Corte di Giustizia UE ha stabilito che gli Stati **europei non possono revocare l'accoglienza ai richiedenti asilo e ai rifugiati** per la semplice violazione di “regole” interne alle strutture

# La Corte di Giustizia (1)

- Secondo la Corte, «**uno Stato membro non può prevedere**, tra le sanzioni che possono essere inflitte ad un richiedente [asilo] **in caso di gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza nonché di comportamenti gravemente violenti, una sanzione consistente nel revocare**, seppur temporaneamente, **le condizioni materiali di accoglienza** (...), dato che avrebbe l'effetto di privare il richiedente della possibilità di soddisfare le sue esigenze più elementari»

# La Corte di Giustizia (2)

- «**L'imposizione di altre sanzioni** (...) **deve**, in qualsiasi circostanza, **rispettare** (...) **il principio di proporzionalità e della dignità umana**. Nel caso di un minore non accompagnato, dette sanzioni devono (...) essere adottate tenendo conto con particolare riguardo dell'interesse superiore del minore»

Fonte: Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, Sentenza 12 novembre 2019, causa C-233/18, nel procedimento Zubair Haqbin contro Federal agentschap voor de opvang van asielzoekers, <https://www.eius.it/giurisprudenza/2019/649>

# In sintesi

- In materia di accoglienza, dunque, il decreto Cutro:
  - Istituisce un **terzo livello di accoglienza**, intermedio tra il soccorso in frontiera e l'ospitalità territoriale
  - Prevede procedure semplificate, **in deroga al Codice degli Appalti**, per l'allestimento e la gestione delle strutture di accoglienza in frontiera
  - **Nei Cas elimina i servizi di assistenza psicologica, i corsi di lingua italiana, l'orientamento legale e l'orientamento al territorio**
  - **Vieta ai richiedenti asilo l'accesso ai Centri SAI**
  - Prevede **il commissariamento dei Cas** in caso di gravi inadempienze nella gestione delle strutture
  - **Vieta la revoca delle misure di accoglienza in caso di violazione delle regole dei centri**

# Grazie a tutti/e



[sergiobontempelli@gmail.com](mailto:sergiobontempelli@gmail.com)

<http://www.sergiobontempelli.net>

<https://independent.academia.edu/sergiobontempelli>

tel. +39-345-9190858

## NOTA BENE:

Le immagini utilizzate in questa presentazione sono state trovate su internet e quindi si presuppongono di pubblico dominio. Se qualcuno ha qualcosa da rivendicare mi contatti e le immagini saranno immediatamente rimosse



Quest'opera è distribuita con  
Licenza Creative Commons  
Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 3.0 Italia.