



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

# I temi dell'attività parlamentare nella XVII legislatura

## Cittadinanza e immigrazione

DOSSIER - XVIII LEGISLATURA

aprile 2018



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706 2451 - ¶ [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it)

SERVIZIO DEL BILANCIO

TEL. 06 6706 5790 - ¶ [sbilanciocu@senato.it](mailto:sbilanciocu@senato.it)

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

TEL. 06 6706 3666 - ¶ [segreteriaaaii@senato.it](mailto:segreteriaaaii@senato.it)



*SERVIZIO RESPONSABILE:*

SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6760 3410 - ¶ [st\\_segreteria@camera.it](mailto:st_segreteria@camera.it)

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

TEL.06 6760 2174 - ¶ [bs\\_segreteria@camera.it](mailto:bs_segreteria@camera.it)

SEGRETERIA GENERALE - UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL.06 6760 2145 - ¶ [cdrue@camera.it](mailto:cdrue@camera.it)

SERVIZIO BIBLIOTECA

TEL.06 6760 3805 - ¶ [bib\\_segreteria@camera.it](mailto:bib_segreteria@camera.it)

SERVIZIO PER IL CONTROLLO PARLAMENTARE

TEL.06 6760 3381 - ¶ [sgcp@camera.it](mailto:sgcp@camera.it)

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

<b>Cittadinanza e immigrazione</b>	<b>1</b>
L'Agenda europea sulla migrazione	3
Il fenomeno migratorio	9
Diritto di asilo e accoglienza dei migranti sul territorio	14
Minori stranieri non accompagnati	33
Cittadinanza	39

## Cittadinanza e immigrazione

La gestione dei flussi migratori è stato uno dei temi centrali sia a [livello di Unione europea](#) sia a livello nazionale ed [internazionale](#) degli ultimi anni.

In Italia le misure adottate hanno riguardato i diversi profili del fenomeno intervenendo sulle procedure di concessione della protezione internazionale così da rendere più celeri le fasi di esame delle domande e da assicurare le garanzie nella fase istruttoria previste nell'ambito del [Sistema europeo di asilo](#). Per tali finalità sono state, in particolare, aumentate le risorse destinate alle diverse fasi, rafforzata la struttura delle commissioni territoriali ed incrementato il relativo personale. E' stato, al contempo, definito un [corpus normativo unitario delle norme sull'accoglienza](#) di chi chiede protezione internazionale e delle procedure per il riconoscimento e la revoca di tale *status* ed approvata una disciplina legislativa unitaria dedicata ai [minori stranieri non accompagnati](#).

E' inoltre in corso l'attività di cooperazione internazionale con i Paesi di origine ed è stato elaborato un [Codice di condotta per le ONG](#) impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare. Dal 1° febbraio 2018 è iniziata, con la collaborazione di Frontex, l'[operazione Themis](#), che sostituisce l'[operazione Triton](#), con un mandato più ampio; i migranti soccorsi dovranno ora essere fatti sbarcare nel porto più vicino al punto in cui è stato effettuato il salvataggio in mare.

Parallelamente, il sistema di gestione dell'[accoglienza dei migranti](#) è stato finalizzato al principio di leale collaborazione tra enti territoriali ed alla centralità dello [SPRAR](#), la rete degli enti locali che realizza progetti di "accoglienza integrata" sul territorio.

Anche alla luce degli impegni assunti a livello europeo, sono stati attivati sul territorio [diversi hotspot che provvedono all'identificazione dei migranti con la collaborazione di funzionari di Easo, Frontex ed Europol](#). Con le [misure di urgenza adottate nel 2017](#) sono state introdotte nuove disposizioni in materia di identificazione degli stranieri soccorsi in mare e potenziata la rete dei centri di permanenza per i rimpatri (CPR), strutture a capienza limitata dislocate su tutto il territorio nazionale. Per quanto attiene al contrasto all'immigrazione irregolare, è stato disposto lo stanziamento di risorse destinate alla realizzazione dei CPR ed alle espulsioni degli stranieri irregolari.

Parallelamente, alla Camera dei deputati ha operato una [Commissione parlamentare di inchiesta](#) sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri. La Commissione ha approvato una [relazione conclusiva](#), che ripercorre le diverse fasi dell'accoglienza (primissima, prima e seconda accoglienza) con un *focus* sui profili problematici delle procedure e della relativa attuazione.

L'istituzione di una [Giornata nazionale della memoria](#) delle vittime dell'immigrazione è volta a ricordare, il 3 ottobre di ogni anno, le gravi perdite di vite umane.

Tema centrale delle ultime legislature è stato altresì quello delle [proposte di modifica del procedimento per l'acquisto della cittadinanza](#), a partire dalla possibilità di estendere – sul [modello di altri Paesi UE](#) - i casi di acquisizione della cittadinanza per nascita (*ius soli*) e di agevolare l'accesso alla cittadinanza ai minori che hanno compiuto gli studi in Italia (*ius culturae*).

Sono inoltre state definite, anche nell'ambito della fase discendente di attuazione delle norme dell'Unione europea, misure per la tutela dei diritti e il lavoro, in particolare a carattere stagionale, dei cittadini extra UE, quali il [rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari](#) alle vittime straniere di atti di violenza in ambito domestico, per la [prevenzione e la repressione della tratta](#) degli esseri umani, per la [semplificazione dei procedimenti](#) e per i [lavoratori stagionali di Paesi terzi](#). E' al contempo proseguita la programmazione annuale, con il cosiddetto 'decreto-flussi'.

## L'Agenda europea sulla migrazione

### Le ragioni dell'intervento

L'eccezionale ripresa dei flussi migratori irregolari verso l'Unione europea a partire dal 2015, con particolare riferimento alla rotta del Mediterraneo orientale (dalla Turchia alla Grecia) e a quella del Mediterraneo centrale (prevalentemente dalla Libia all'Italia), ha indotto l'Unione europea a compiere un significativo cambio di passo in materia di politica della migrazione e dell'asilo.

*Di seguito una tabella recante i numeri degli sbarchi in Europa negli ultimi quattro anni: Fonte UNHCR*

Anno	Sbarchi in Grecia	Sbarchi in Italia	Sbarchi in Spagna	Totale sbarchi UE	Morti/dispersi in mare
2017	29.718	<b>119.369</b>	22.103	172.301	3.119
2016	173.450	<b>181.436</b>	8.162	362.753	5.096
2015	<b>856.723</b>	153.842	5.283	<b>1.015.078</b>	3.771
2014	41.038	170.100	4.632	216.054	3.538

*Nei primi due mesi del 2018 sono sbarcate in Europa 11 mila persone, di cui oltre 5 mila sulle coste italiane (i restanti flussi si sono distribuiti equamente in Spagna e Grecia).*

La crisi migratoria ha altresì determinato una crescita senza precedenti delle domande di protezione internazionale presentate negli Stati membri. Nel 2015 gli Stati membri hanno registrato un milione e 400 mila domande di protezione internazionale, contro le 600 mila dell'anno precedente. Il volume di domande nel 2016, seppur in diminuzione, è rimasto molto elevato, attestandosi a un milione e 236 mila, mentre il 2017 ha registrato un significativo rallentamento delle domande con circa 707 mila istanze di protezione (- 43 per cento).

In Italia si è assistito ad un trend annuale delle domande di protezione internazionale in continua crescita. Dalle 63 mila del 2014 si è passati alle 84 mila nel 2015 e alle 123 mila nel 2016; infine nel 2017 sono state presentate in Italia circa 130 mila domande di asilo.

Nel gennaio del 2018 le richieste di asilo nell'UE sono state circa 53 mila, 7 mila delle quali sono state registrate in Italia.

Presentata nel maggio del 2015, l'[Agenda europea sulla migrazione](#) include, da un lato, misure urgenti per affrontare l'emergenza dei flussi migratori determinata dalla crisi siriana e dalla ripresa degli sbarchi lungo la rotta del Mediterraneo centrale, dall'altro, una serie di iniziative di medio e lungo termine nel settore della politica migratoria, secondo un approccio basato sull'equilibrio tra principi di solidarietà e responsabilità.

### Le misure urgenti: il sostegno dell'UE agli Stati membri posti

## sulle frontiere esterne

Il rafforzamento del sostegno UE agli Stati membri più esposti ai flussi si sta traducendo, tra l'altro, in un maggior coinvolgimento delle principali Agenzie europee (Frontex, riformata e ridenominata Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea; EASO – Ufficio europeo per l'asilo; Europol, l'Agenzia europea per il contrasto al crimine) nelle attività di controllo delle frontiere esterne e di gestione degli sbarchi, oltretutto nelle procedure di asilo.

### ***Gli hotspot***

Dal 2015 l'Unione europea ha avviato il metodo degli *hotspot*, centri strategici di smistamento di migranti con il sostegno delle citate Agenzie europee per quanto riguarda l'identificazione, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali; in tali sedi, il sostegno UE si è altresì sviluppato con riferimento all'avvio delle procedure di asilo (compresa, l'attuazione dei programmi di ricollocazione (*vedi infra*), e delle eventuali operazioni di rimpatrio.

### ***Le operazioni coordinate da Frontex e la missione EUNAVFOR MED Sophia***

Frontex ha rafforzato la propria funzione di coordinamento delle attività congiunte di sorveglianza delle frontiere marittime, con particolare riguardo alle missioni Poseidon (Mediterraneo orientale) e Triton (Mediterraneo centrale).

L'aumento dei flussi lungo la rotta del Mediterraneo centrale ha determinato l'ampliamento del raggio di azione in mare e del budget a disposizione della missione Triton, che di fatto ha sostituito nel 2016 l'operazione italiana Mare Nostrum nelle operazioni di controllo dei confini UE e di ricerca e salvataggio di vite umane in mare. Tale missione è stata recentemente sostituita dall'operazione Themis, che sostiene l'Italia per quanto riguarda i flussi provenienti da Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Turchia e Albania, con un mandato che, oltre alla ricerca e al soccorso dei migranti in mare, prevede altresì operazioni di intelligence concernenti le minacce terroristiche. Rispetto alla precedente Triton, l'area marittima di competenza risulta arretrata. Il Governo italiano ha precisato che, a differenza di quanto previsto con Triton, i migranti soccorsi nell'ambito della missione dovranno essere fatti sbarcare nel porto più vicino al punto in cui è stato effettuato il salvataggio in mare.

Il rafforzamento del sostegno dell'UE agli Stati membri di frontiera si è infine tradotto nella [riforma del quadro giuridico di Frontex](#), trasformata in vera e propria Agenzia europea e dotata di maggiori funzioni e risorse (*vedi infra l'Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea*).

Nel giugno 2015 l'UE ha altresì avviato l'operazione navale EUNAVFOR MED Sophia (il cui comando è stato affidato all'Italia), volta ad individuare, fermare ed eliminare imbarcazioni e mezzi usati o sospettati di essere usati dai trafficanti di migranti nel Mediterraneo.

La missione (prorogata fino alla fine del 2018) è stata progressivamente potenziata attraverso una serie di decisioni del Consiglio dell'UE e di risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU, grazie alle quali, da un lato, il suo raggio di azione è stato esteso alle acque internazionali, dall'altro, sono state previste nuove funzioni quali: la formazione della guardia costiera libica nelle attività di sorveglianza del mare; l'attuazione dell'embargo dell'ONU sulle armi in alto mare al largo delle coste libiche.

Il sostegno finanziario

A partire dal 2015 l'Unione europea ha integrato le risorse previste nell'ambito del

bilancio pluriennale UE 2014-2020 in materia di migrazione, asilo e gestione delle frontiere, con un sostegno di emergenza *ad hoc* a favore di Italia e Grecia.

Le risorse previste nel bilancio pluriennale UE per i programmi nazionali in Italia in materia di migrazione, asilo, e gestione delle frontiere derivano dal Fondo migrazione, integrazione e asilo AMIF (circa 382 milioni di euro) e da gran parte del Fondo sicurezza interna ISF (circa 253 milioni di euro, a sua volta articolato in un Fondo per le frontiere di 182 milioni e un Fondo in materia di polizia di oltre 64 milioni di euro).

A seguito della crisi dei flussi migratori l'Italia si è vista assegnare dall'UE, a titolo di assistenza all'emergenza, 189 milioni di euro,

Il sostegno in emergenza ha finanziato per la massima parte i servizi offerti ai migranti e ai richiedenti asilo, compresi l'assistenza medica, l'interpretazione e la mediazione interculturale presso i punti di crisi e le altre aree di ingresso, oltreché le risorse umane e le attrezzature dei centri di accoglienza esistenti e futuri, nonché la fornitura di attrezzature speciali per i controlli di sicurezza e di strumenti per la lotta al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani.

La Grecia attualmente beneficia di circa 510 milioni di euro provenienti dal bilancio pluriennale UE 2014.2020 (fondi AMIF e ISF), mentre l'assistenza in emergenza per la crisi dei migranti si è tradotta in risorse aggiuntive per 440 milioni di euro.

### I programmi di ricollocazione

Tra le iniziative più significative contemplate dall'Agenda risultano i programmi di ricollocazione in tutti gli Stati membri di parte dei richiedenti asilo sbarcati sulle coste italiane e greche per due anni a partire dal settembre 2015.

Si tratta delle decisioni del Consiglio adottate nel settembre 2015, con le quali l'UE ha declinato il principio di solidarietà tra Stati membri contenuto nell'articolo 79, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, previsto qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi.

Il meccanismo, oggetto di successive modifiche e integrazioni, si è assestato prevedendo la ricollocazione di circa 98 mila richiedenti asilo: oltre 63 mila dalla Grecia, circa 35 mila dall'Italia.

I programmi prevedono la ricollocazione di richiedenti asilo appartenenti a nazionalità caratterizzate da altissimi tassi di riconoscimento dello status di protezione internazionale (ad esempio le nazionalità siriana e afgana).

La Commissione europea ha periodicamente dato conto dell'attuazione di tali decisioni; al 7 dicembre 2017 sarebbero circa 33 mila le ricollocazioni, di cui circa 11 mila effettuate dall'Italia e oltre 22 mila dalla Grecia.

In sostanza è stato realizzato un terzo degli obiettivi individuati dal Consiglio, sebbene la Commissione europea ritenga di aver ricollocato la quasi totalità dei migranti aventi diritto.

In ogni caso, la Commissione europea è intervenuta per sanzionare gli Stati membri inadempienti avviando procedure di infrazione per il mancato rispetto dei programmi temporanei di ricollocazione nei confronti di Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia

Tali programmi sono scaduti nel settembre 2017, mentre sono tuttora in corso gli ultimi ricollocamenti concernenti migranti giunti in Italia e Grecia fino al 26 settembre 2017. La Commissione europea non ha ritenuto di rinnovare simili meccanismi prefigurando la possibilità di offrire incentivi finanziari agli Stati membri disponibili ad ulteriori ricollocamenti.

### Misure a medio e lungo termine

L'Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea

Con la riforma del 2016 Frontex ha assunto il rango di Agenzia europea e visto rafforzato il proprio mandato nel senso di maggiori spazi di autonomia e di



intervento in caso di crisi migratorie. Tra i profili del rafforzamento più rilevanti si ricordano: l'istituzione di una riserva rapida di guardie di frontiera e di una riserva di attrezzatura di reazione rapida; il potere di valutare ed eventualmente di indirizzare raccomandazioni agli Stati membri circa la capacità di controllo delle frontiere; funzioni rafforzate di organizzazione, coordinamento e svolgimento di operazioni di rimpatrio di migranti irregolari.

Con un budget 2017 di oltre 300 milioni di euro (raddoppiato rispetto al bilancio 2015), attualmente l'Agenzia sta dispiegando circa 1500 guardie di frontiera in missioni dislocate in Grecia, Italia, Bulgaria e Spagna.

### Il pacchetto asilo

Inizialmente prevista dall'Agenda esclusivamente come ipotesi da approfondire, a seguito di una attenta valutazione del funzionamento del sistema comune europeo di asilo riformato nel 2013 (il complesso di norme minime comuni che regolano il trattamento da parte degli Stati membri dei richiedenti protezione internazionale e delle rispettive domande di asilo) la Commissione europea ha rivisto tale prospettiva presentando nel 2016 una nuova riforma complessiva del sistema. Il pacchetto di proposte normative, tuttora all'esame delle Istituzioni europee, mira, da un lato, a ridurre l'eccessivo peso delle domande di protezione internazionale gravanti sui Paesi UE in prima linea in virtù del principio dello Stato di primo approdo, dall'altro, correggere la mancanza di uniformità da parte degli Stati membri nel trattamento dei richiedenti asilo, anche in relazione ai diversi tassi di riconoscimento di forme di protezione, che secondo la Commissione europea determinerebbe sia il fenomeno dell'**asylum shopping** sia il rischio di movimenti illegittimi secondari all'interno dell'UE.

Il pacchetto normativo, informato all'individuazione del giusto equilibrio tra principi di solidarietà e responsabilità prevede, tra l'altro: la [revisione del cosiddetto regolamento Dublino](#) in materia di ripartizione della competenza degli Stati membri circa il trattamento delle domande di asilo; una maggiore armonizzazione delle [disposizioni sulle procedure di asilo](#) e sullo [status di beneficiario](#) di protezione internazionale, nonché sugli standard relativi alle [condizioni di accoglienza](#) dei richiedenti asilo; il [rafforzamento del ruolo dell'EASO - Ufficio europeo per il sostegno all'asilo](#) mediante la trasformazione dell'organismo in Agenzia europea.

La misura più significativa nell'ambito della riforma è rappresentata dall'introduzione, nel nuovo regolamento Dublino, di un meccanismo di assegnazione correttivo dei richiedenti asilo in deroga al principio dello Stato di primo approdo.

Nel caso in cui uno Stato si trovi ad affrontare un afflusso sproporzionato di migranti, che superi il 150% della quota di riferimento, tutti i nuovi richiedenti protezione internazionale (indipendentemente dalla nazionalità), dopo una verifica dell'ammissibilità della domanda presentata, dovrebbero essere ricollocati in altri Stati membri fino a quando il numero di domande non sia ridisceso al di sotto di quel livello. È previsto tuttavia che gli Stati membri abbiano la possibilità di non partecipare temporaneamente al ricollocamento, versando un contributo di solidarietà di 250.000 euro allo Stato membro in cui sia ricollocato il richiedente del quale sarebbero stati responsabili ai sensi del meccanismo di equità.

Si tratta della misura più controversa nell'ambito dell'iter legislativo europeo del pacchetto asilo (che ha registrato significativi progressi solo per quanto il nuovo quadro giuridico dell'EASO e l'aggiornamento della disciplina relativa alla banca dati delle impronte digitali dei richiedenti asilo (EURODAC)). Nonostante nel novembre 2017 il Parlamento europeo si sia pronunciato a favore della proposta di revisione del regolamento Dublino, l'iter di tale disciplina sconta significativi rallentamenti in sede di Consiglio dell'UE, sostanzialmente per l'avversione di taluni Stati membri (in particolare il cosiddetto gruppo Visegrad composto da Polonia, Ungheria, Repubblica ceca e Slovacchia) al citato meccanismo di equità basato sulla redistribuzione per quote obbligatorie di richiedenti asilo tra tutti gli Stati membri.

Peraltro, in sede di negoziato al Consiglio, è recentemente emersa una proposta alternativa di meccanismo di redistribuzione, basato prevalentemente su un approccio volontario degli Stati membri e su una maggiore graduazione delle soglie di emergenza determinate dal volume dei flussi in uno Stato membro.

Tale stallo si sta altresì traducendo in un fattore di criticità per la coerenza ed unicità dell'azione europea in materia di migrazione e asilo, atteso che rispetto a tali tematiche sono emerse sensibilità profondamente diverse tra le stesse Istituzioni europee.

A tale proposito merita ricordare che il Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, in vista della riunione di tale organismo nel dicembre 2017, ha pubblicamente giudicato il meccanismo di redistribuzione dei richiedenti asilo per quote obbligatorie altamente divisivo e sostanzialmente inefficace, prefigurando altresì, in caso di mancato raggiungimento del consenso su tale meccanismo entro giugno 2018, la proposta di soluzioni diverse per coniugare i principi di solidarietà e responsabilità tra Stati membri.

## Profili di azione esterna della politica di migrazione

### La Dichiarazione UE-Turchia

Il flusso senza precedenti di migranti dalla Turchia alle isole elleniche, per la maggior parte costituito da cittadini siriani in fuga dalle zone del conflitto in Siria, ha indotto l'UE a negoziare con la Turchia una serie di misure che sono principalmente contenute nella cosiddetta [Dichiarazione UE Turchia](#) del marzo 2016. L'accordo prevede, da un lato, maggiore collaborazione delle autorità turche nel contrasto al traffico dei migranti e un programma di rimpatrio dei migranti irregolari in Turchia, dall'altro il reinsediamento di una parte dei richiedenti asilo siriani nell'Unione europea, oltre al sostegno economico (3 miliardi per il 2016-2017) per i rifugiati siriani in Turchia e delle comunità locali turche che li hanno accolti. La Dichiarazione prevede altresì il rilancio del processo di liberalizzazione dei visti tra Ue e Turchia e dei negoziati relativi al processo di adesione della Turchia all'Unione europea

Secondo la Commissione europea l'accordo Ue-Turchia ha determinato una drastica riduzione dei flussi migratori irregolari (circa il 97 per cento): la media degli sbarchi nelle isole è passata dagli oltre 6 mila al giorno nell'ottobre 2015 ai circa 90 nel marzo 2016.

L'intervento in Africa per la riduzione delle cause profonde della migrazione

L'Unione europea ha avviato una serie di programmi economici in Africa volti a ridurre l'instabilità economica, sociale, e politica dei principali Stati africani di transito e di origine dei flussi migratori, chiedendo in cambio maggiore collaborazione per quanto riguarda il contrasto alle reti dei trafficanti di migranti e il rispetto degli obblighi di riammissione e di rimpatrio dei migranti irregolari in Europa. Viene in considerazione l'istituzione del Fondo fiduciario UE per l'Africa di circa 3,3 miliardi di euro, istituito in occasione del Vertice UE - Africa di La Valletta nel novembre 2015, per mezzo del quale trovano tuttora finanziamenti:

- misure per rafforzare la gestione dei flussi migratori (campagne di informazione volte a dissuadere i flussi, controlli alle frontiere, contrasto al traffico dei migranti, finanziamento dei rimpatri volontari assistiti).
- progetti volti a stimolare lo sviluppo economico, la realizzazione di servizi di base (sicurezza alimentare e nutrizionale, sanità, istruzione), e il

## consolidamento delle Istituzioni nei Paesi terzi di origine e di transito.

L'assegnazione delle risorse del Fondo si articola in cinque regioni africane: Sahel e Lago Ciad (Burkina Faso, Cameroon, Ciad, Costa d'Avorio, Gambia, Gana, Guinea, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria and Senegal), Corno d'Africa ( Gibuti, Eritrea, Etiopia, Kenya, Somalia, Sud Sudan, Sudan, Tanzania e Uganda), e Nord Africa; Marocco, Algeria, Tunisia, Libia ed Egitto.

Tale approccio è altresì alla base del [Nuovo quadro di partenariato dell'UE](#), che si è tradotto in accordi (*migration compact*) con Paesi terzi prioritari (Niger, Mali, Nigeria, Senegal ed Etiopia), orientato a una migliore gestione del fenomeno migratorio

L'azione esterna dell'UE è stata da ultimo rinforzata con la previsione, nel settembre del 2016, del Piano di investimenti esterni, un nuovo strumento finanziario volto a stimolare gli investimenti in Africa e nel vicinato dell'UE con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli alla crescita nei paesi partner e le cause profonde della migrazione irregolare.

Il Piano prevede un sostegno economico articolato in sovvenzioni, garanzie, strumenti di condivisione dei rischi, nonché la combinazione di sovvenzioni e prestiti, sulla base di un contributo del bilancio dell'UE di 4,1 miliardi di euro, che nel disegno della Commissione europea dovrebbe fungere da leva finanziaria in grado di mobilitare fino a 44 miliardi di euro di investimenti privati per lo sviluppo sostenibile.

La Commissione europea ha chiesto agli Stati membri un contributo di uguale entità al fine di raggiungere un volume di investimenti di quasi novanta miliardi di euro.

Il Piano di investimenti esterni è stato, da ultimo, presentato al Vertice UE-Africa del 29-30 novembre 2017, in occasione del quale è stata definita la prossima linea di cooperazione tra i due continenti, articolata nei seguenti settori strategici: opportunità economiche per i giovani; pace e sicurezza; mobilità e migrazione; cooperazione in materia di governance.

### Le misure relative alla situazione dei migranti bloccati in Libia

A partire dal secondo trimestre del 2016 l'Unione europea ha concentrato gli sforzi relativamente al flusso di migranti dalle coste libiche a quelle italiane, il cui trend si è mantenuto costantemente elevato almeno fino alla fine dell'estate del 2017.

In particolare, con la comunicazione della Commissione europea "[La migrazione lungo la rotta del Mediterraneo centrale. Gestire i flussi e salvare vite umane](#)" del gennaio 2017 e la [dichiarazione del Consiglio europeo informale di Malta](#) del febbraio 2017, sono state individuate una serie di misure dirette, tra l'altro: all'intensificazione della lotta contro i trafficanti, in particolar modo tramite il sostegno alle autorità libiche competenti nelle attività di guardia costiera e di controllo delle frontiere terrestri meridionali; al sostegno delle comunità locali libiche che accolgono i migranti.

Soltanto nell'ambito del Fondo fiduciario di emergenza per l'Africa la Libia ha ricevuto aiuti per 158 milioni di euro.

Ulteriori iniziative, consolidate a seguito dei risultati del Vertice UE-Africa del novembre 2017, sono state intraprese con l'obiettivo di migliorare la situazione umanitaria dei migranti in Libia con il coinvolgimento dei principali organismi internazionali (l'UNHCR e l'OIM), e di potenziare i reinsediamenti, i rimpatri volontari assistiti e la reintegrazione nei Paesi di origine.

Sono circa 25 mila, secondo la Commissione europea, i migranti bloccati in Libia che sono stati rimpatriati nell'ambito dei programmi di rimpatrio volontario assistito attuati con il supporto delle organizzazioni internazionali citate.

## Il fenomeno migratorio

*Per fare fronte alle emergenze connesse al flusso straordinario di migranti nel Paese sono stati adottati, nella XVII legislatura, interventi normativi volti, da una parte, a ridefinire il quadro normativo anche in attuazione della normativa UE: il decreto legislativo n. 142/2015 e il decreto-legge 13/2017 sono, in particolare, intervenuti sulla disciplina del sistema di accoglienza dei migranti e sulle procedure in materia di concessione della protezione internazionale. Dall'altra parte, sono state aumentate le risorse destinate ai servizi di asilo e alla accoglienza degli immigrati con la adozione di diversi provvedimenti, anche a carattere di urgenza, e il rifinanziamento delle ultime leggi di bilancio del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo. Specifiche disposizioni hanno riguardato il contrasto all'immigrazione clandestina e sono proseguiti gli interventi di cooperazione internazionale.*

### Le principali misure della XVII legislatura

Le linee di intervento normativo della XVII legislatura hanno riguardato, in una prima fase, la tutela dei diritti e il lavoro, soprattutto a carattere stagionale, quali il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari alle vittime straniere di atti di violenza in ambito domestico (decreto-legge n. 93 del 2013); interventi per la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime (decreto legislativo n. 24 del 2014); misure di semplificazione dei procedimenti per l'accesso al lavoro degli stranieri non comunitari (decreto-legge n. 76 del 2013 e decreto legislativo n. 40/2014). Successivamente, in attuazione della normativa UE, sono state adottate misure per i lavoratori stagionali di Paesi terzi (decreto legislativo n. 203 del 2016). Per quanto riguarda l'acquisto della cittadinanza, sono state previste semplificazioni nell'ambito del procedimento amministrativo per lo straniero nato in Italia l'articolo 33 del decreto-legge c.d. "del fare" (D.L. n. 69/2013).

E' parallelamente proseguita la programmazione delle quote massime di stranieri da ammettere nel territorio italiano per lavoro subordinato e autonomo effettuata con cadenza annuale con decreto del presidente del Consiglio dei ministri (il cosiddetto 'decreto-flussi' introdotto dalla legge n. 40/1998).

La normativa prevede al contempo anche l'ingresso per lavoro in casi particolari (articolo 27 del Testo unico sull'immigrazione) e specifiche disposizioni, anche in attuazione della disciplina UE, sono state approvate in sede parlamentare nel corso della legislatura.

L'ultimo decreto-flussi, DPCM 15 dicembre 2017, fissa a 30.850 la quota massima dei lavoratori non comunitari subordinati, stagionali e non stagionali, e di lavoratori autonomi che potranno fare ingresso in Italia nel 2018.

Al contempo, con il decreto-legge per il contrasto del terrorismo e di proroga delle

missioni internazionali (D.L. 18 febbraio 2015, n. 7, conv. dalla L. 17 aprile 2015, n. 43) sono state introdotte, tra le altre, alcune disposizioni in materia di immigrazione e sicurezza.

In particolare, è stata prevista l'espulsione per motivi di prevenzione del terrorismo anche per gli stranieri che pongono in essere atti preparatori diretti a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'art. 270-sexies c.p., i c.d. **foreign fighters** (art. 4, comma 2).

In secondo luogo, nel contesto della prevenzione e contrasto del terrorismo, il questore è stato autorizzato a procedere al rilascio dei permessi di soggiorno a fini informativi anche a favore dello straniero la cui collaborazione informativa sia necessaria riguardo alle attività illecite riconducibili alla criminalità transnazionale, quale ad esempio l'immigrazione clandestina.

Inoltre, nel corso dell'esame parlamentare sono state introdotte due disposizioni che incidono sui reati connessi con l'immigrazione clandestina finalizzati particolarmente a sanzionare i cosiddetti scafisti: viene estesa ai detenuti per i delitti connessi all'immigrazione clandestina (come il trasporto di stranieri) la previsione che la concessione dei benefici (quali lavoro all'esterno, permessi premio, misure alternative alla detenzione) possono essere concessi solo nei casi in cui tali detenuti collaborino con la giustizia e si prevede l'obbligo di arresto in flagranza di reato anche per i reati connessi con l'immigrazione clandestina.

Contestualmente, nel novembre 2014, si è deciso di istituire, presso la Camera dei deputati, una Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza (CDA), nei centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) e nei centri di identificazione ed espulsione (CIE), che ha operato nella XVII legislatura. La Commissione ha svolto monitoraggi, missioni *in loco* ed approvato indirizzi nella [relazione conclusiva](#) del 21 dicembre 2017.

Per far fronte al numero in costante crescita di stranieri sbarcati in Italia e richiedenti protezione internazionale, a partire dal 2014 si è in particolare intervenuti sulle relative procedure al fine di accelerarne lo svolgimento assicurando al contempo le necessarie garanzie, anche alla luce delle prescrizioni definite in sede UE: dal decreto-legge 119/2014 è stato aumentato e potenziato il numero e le sezioni delle commissioni territoriali - e del relativo personale - incaricate del riconoscimento della protezione internazionale, prevedendo che esse siano insediate presso le prefetture. Al contempo è stata attribuita, in tale ambito, una funzione di coordinamento al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno.

Nella XVII legislatura vi è stata al contempo la necessità di dare attuazione alla nuova fase del sistema europeo di asilo attraverso il recepimento nell'ordinamento interno delle direttive UE: dalla fine degli anni '90 dello scorso secolo, l'Unione europea è infatti impegnata nella creazione di un [Sistema europeo comune di asilo \(CEAS\)](#) finalizzato a garantire un approccio comune degli Stati membri in materia di asilo per garantire elevati standard di protezione per i rifugiati. In particolare, dopo il recepimento della c.d. direttiva qualifiche (2011/95) recante

l'individuazione dei requisiti necessari per l'attribuzione dello *status* di protezione internazionale e il contenuto in cui si sostanzia tale *status* (protezione dall'espulsione, diritto al permesso di soggiorno), è stata data attuazione alle direttive procedure e accoglienza 2013/32/UE e 2013/33/UE, che hanno ridisegnato i relativi procedimenti. Il decreto legislativo 142/2015, con le successive integrazioni, costituisce attualmente il principale *corpus* normativo delle norme sull'accoglienza di chi chiede protezione internazionale e delle procedure per il riconoscimento e la revoca di tale *status*.

Con la legge n. 45 del 21 marzo 2016 è stata istituita la Giornata nazionale della memoria delle vittime dell'immigrazione, individuata nella giornata del 3 ottobre in ricordo del naufragio di Lampedusa.

Al contempo, sono state adottate misure per fare fronte agli arrivi consistenti e ravvicinati in particolare di stranieri **minori non accompagnati**: il decreto-enti locali n. 113 del 2016 ha consentito al prefetto, nel caso in cui l'accoglienza non possa essere assicurata dai comuni, di disporre l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate, con una capienza massima di 50 posti per ciascuna struttura. E' stata poi approvata, dopo un *iter* parlamentare durato circa due anni, una legge organica - la legge n. 47 del 2017 - che modifica le disposizioni relative ai **minori non accompagnati** contenute, in particolare, nel decreto legislativo n. 286 del 1998 (TU immigrazione) e nel decreto legislativo n. 142 del 2015 (c.d. decreto accoglienza), con la finalità di definire testo normativo unitario colto a rafforzare le tutele nei confronti dei minori e a garantire un'applicazione uniforme delle norme per l'accoglienza su tutto il territorio nazionale.

Contestualmente, è stato approvato il decreto-legge immigrazione n. 13 del 2017, i cui principali interventi sono:

- l'istituzione di sezioni di tribunale specializzate in materia di immigrazione e asilo;
- l'abolizione del secondo grado di giudizio nei procedimenti relativi al riconoscimento della protezione internazionale;
- l'introduzione delle nuove tecnologie nel procedimento, come per esempio l'utilizzo della posta elettronica certificata nelle notificazioni e delle videoregistrazioni nei colloqui personali dei richiedenti asilo;
- l'impiego dei richiedenti protezione internazionale in attività di utilità sociale;
- l'accelerazione delle procedure di identificazione e per la definizione della posizione giuridica dei cittadini di Paesi terzi non appartenenti all'Unione europea,
- il potenziamento e lo stanziamento di nuove risorse per la rete dei centri di identificazione ed espulsione, rinominati centri di permanenza per i rimpatri e ulteriori misure riguardanti il periodo massimo di trattenimento nei centri.

Parallelamente, il Governo, nel mese di luglio 2017, ha elaborato un Codice di condotta per le ONG impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare che è stato aperto alla firma delle Ong interessate il 31 luglio.

Per quanto riguarda le diverse fasi dell'accoglienza dei migranti, alla luce

degli impegni assunti a livello europeo, in particolare negli ultimi anni della legislatura, sono stati attivati sul territorio – per quanto riguarda la prima accoglienza - diversi *hotspot* che provvedono all'identificazione dei migranti con la collaborazione di funzionari di Easo, Frontex ed Europol e ulteriori realizzazioni sono in corso o previste, anche tramite strutture mobili in mare.

Nel corso della legislatura, inoltre, sono state aumentate le risorse destinate alla fase della c.d. seconda accoglienza, con particolare riguardo agli stanziamenti del Fondo per i servizi di asilo e alla accoglienza degli immigrati, e sono state adottate misure finalizzate a definire un sistema di gestione dell'accoglienza sul territorio ispirato al principio di leale collaborazione tra enti territoriali e alla centralità dello SPRAR, la rete degli enti locali che realizza progetti di "accoglienza integrata" sul territorio. E' stato definito un nuovo 'piano di accoglienza' nazionale con la finalità di raggiungere una equa distribuzione dei migranti e dei rifugiati sul territorio (in base a criteri di proporzionalità e sostenibilità), destinando specifiche risorse ai comuni che accolgono richiedenti protezione internazionale. Il 26 settembre 2017, il Ministro dell'interno ha inoltre presentato, nell'ambito del Tavolo di coordinamento nazionale, il [Primo piano nazionale di integrazione](#) rivolto ai beneficiari di protezione internazionale, volto ad agevolare il pieno inserimento nella società dei rifugiati.

Da ultimo, nel mese di gennaio 2018 il Parlamento ha dato il via libera alla partecipazione dell'Italia alla nuova missione bilaterale di assistenza e supporto in Libia il cui obiettivo è di assistere il Governo di Accordo nazionale libico attraverso lo svolgimento di una serie di compiti tra i quali rientrano il controllo dell'immigrazione illegale e le attività svolte dalla precedente missione denominata "operazione Ippocrate", terminata come missione autonoma il 31 dicembre 2017. Sono confluiti, inoltre, fra i compiti di questa nuova missione anche alcune attività assegnate alla missione di supporto alla Guardia costiera libica, , con particolare riferimento al ripristino dei mezzi aerei e degli aeroporti libici, finora demandati al dispositivo aeronavale nazionale Mare Sicuro.

E' stata altresì promossa un'intensa attività di cooperazione internazionale con i Paesi di origine. Il Ministro dell'interno Minniti nel 8 febbraio 2017 ha evidenziato al Parlamento l'esigenza di: rilanciare l'impegno della "ricollocazione" negli altri Paesi UE di parte dei profughi giunti in Italia; rafforzare una interlocuzione strategica con i Paesi africani per il contenimento dei flussi. In tale direzione va il Memorandum d'intesa sottoscritto con la Libia il 2 febbraio 2017.

Per quanto riguarda le operazioni di controllo delle frontiere in mare il 14 ottobre 2013, all'indomani dei primi naufragi, il Governo ha avviato l'operazione "**Mare nostrum**" contro la tratta degli esseri umani. Si tratta di un'operazione militare ed umanitaria volta al rafforzamento del dispositivo di sorveglianza e soccorso in alto mare utilizzando diversi mezzi navali ed aerei, anche delle Forze armate. Il dispositivo navale predisposto ha operato contestualmente sia in attività di assistenza umanitaria sia di sicurezza marittima. Le persone soccorse e messe in salvo con l'operazione *Mare nostrum* sono state più di 91 mila. L'operazione "*Mare nostrum*" è stata sostituita dal 1° novembre 2014 da un'operazione in ambito

Frontex denominata [Triton](#) ha assorbito due missioni europee già in atto: Hermes ed Enea. L'operazione, era diretta a supportare l'Italia nella gestione dei flussi migratori che interessano il Mediterraneo centrale.

Dal 1° febbraio 2018 è iniziata l'operazione Themis, una nuova missione navale europea che opera nel Mediterraneo centrale assistendo l'Italia rispetto al flusso di migranti proveniente da Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Turchia e Albania secondo quanto deciso da Frontex. Themis sostituirà l'operazione Triton, ma avrà un mandato più ampio rispetto alla precedente missione lanciata nel 2014: infatti, continuerà ad occuparsi della ricerca e del soccorso dei migranti in mare, ma allo stesso tempo, avrà un'attenzione rafforzata sulle forze dell'ordine. La novità più importante riguarda il fatto che i migranti soccorsi dovranno essere fatti sbarcare nel porto più vicino al punto in cui è stato effettuato il salvataggio in mare.

### L'attività del Consiglio d'Europa

Nel corso dei cinque anni della XVII Legislatura, in seno al Consiglio d'Europa la questione dell'immigrazione è stata dibattuta quasi in ogni sessione plenaria. All'Italia è stato in generale riconosciuto il ruolo fondamentale svolto come Paese di transito e di accoglienza di quanti fuggono da guerre e disperazione. Dal 2013 al 2017 per sette volte parlamentari membri dell'Assemblea CdE sono venuti in visita in Italia nel quadro della preparazione di rapporti della Commissione per le Migrazioni. Oltre a Roma, i relatori hanno visitato ripetutamente vari centri di accoglienza per migranti, in zone come Lampedusa, Mineo (Catania) e Trapani. I risultati di tali visite sono poi confluiti nei rapporti stessi, dai quali sono scaturite una serie di risoluzioni approvate su temi quali:

- [The arrival of mixed migratory flows in Italian coastal areas](#)
- [Organised crime and migrants](#)
- [The Mediterranean Sea: a front door to irregular migration](#)
- [Human rights implications of the European response to transit migration across the Mediterranean](#)

Di particolare rilevanza è stato poi il rapporto redatto dal Presidente della Delegazione italiana, nel 2015, sul superamento del Regolamento di Dublino ([After Dublin – the urgent need for a real European asylum system](#)), in cui si chiedeva di rivedere il principio secondo cui è il primo Stato di ingresso a dover esaminare la richiesta di asilo; di affermare il principio del mutuo riconoscimento e dello status europeo di rifugiato; la tutela dei diritti dei richiedenti asilo, con attenzione alle loro preferenze, ai legami familiari ; più cooperazione europea in assistenza ed equa distribuzione tra gli Stati membri.



## Diritto di asilo e accoglienza dei migranti sul territorio

*Nel corso della XVII legislatura ha trovato attuazione la nuova fase del Sistema europeo di asilo attraverso il recepimento nell'ordinamento interno delle direttive adottate in sede UE relativamente alle procedure e alle modalità di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. Parallelamente, alla luce del crescente flusso di migranti sul territorio italiano, a seguito dell'accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata il 10 luglio 2014 è stato delineato un Piano nazionale di accoglienza, finalizzato a definire un nuovo sistema di gestione dell'accoglienza sul territorio ispirato al principio di leale collaborazione tra enti territoriali e alla centralità dello SPRAR, la rete degli enti locali che realizza progetti di "accoglienza integrata" sul territorio. Tali misure sono state accompagnate da stanziamenti finanziari, con l'incremento, in primo luogo, delle risorse destinate al Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo. E' stato altresì definito, nel settembre 2017, il primo Piano nazionale di integrazione rivolto ai beneficiari di protezione internazionale, volto ad agevolare il pieno inserimento nella società dei rifugiati.*

### Il diritto di asilo e l'attuazione del Sistema europeo di asilo

Il diritto di asilo è tra i diritti fondamentali dell'uomo ed è riconosciuto dall'articolo 10, terzo comma, della Costituzione allo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Anche se i due termini sono spesso usati come sinonimi, l'istituto del diritto di asilo non coincide con quello del riconoscimento dello **status** di rifugiato. Per quest'ultimo non è sufficiente, per ottenere accoglienza in altro Paese, che nel Paese di origine siano generalmente represses le libertà fondamentali, ma occorre che il singolo richiedente abbia subito specifici atti di persecuzione. Il riconoscimento dello status di rifugiato è entrato nel nostro ordinamento con l'adesione alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 (ratificata con la legge 722/1954) ed è regolato essenzialmente da fonti di rango UE. Il rifugiato è dunque un cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale Paese. Può trattarsi anche di un apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni e non può o non vuole farvi ritorno.

Successivamente, la normativa UE ha introdotto l'istituto della protezione internazionale che comprende due distinte categorie giuridiche: i rifugiati, disciplinati come si è detto dalla Convenzione di Ginevra, e le persone ammissibili alla protezione sussidiaria, di cui possono beneficiare i cittadini stranieri privi dei

requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato, ossia che non sono in grado di dimostrare di essere oggetto di specifici atti di persecuzione, ma che, tuttavia, se ritornassero nel Paese di origine, correrebbero il rischio effettivo di subire un grave danno e che non possono o (proprio a cagione di tale rischio) non vogliono avvalersi della protezione del Paese di origine. Una ulteriore fattispecie è la protezione temporanea che può essere concessa in caso di afflusso massiccio ed ingente.

In relazione alla particolare condizione, dunque, può essere riconosciuto al cittadino straniero che ne faccia richiesta lo status di rifugiato o può essere accordata la misura di tutela di protezione sussidiaria. La differente tutela attiene ad una serie di parametri oggettivi e soggettivi, che si riferiscono alla storia personale dei richiedenti, alle ragioni delle richieste e al paese di provenienza.

Lo status di rifugiato e le forme di protezione sussidiaria sono riconosciute all'esito dell'istruttoria svolta dalla Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale: come previsto a livello normativo dell'UE dal c.d. [Regolamento Dublino II](#) lo straniero può richiedere la protezione internazionale nello Stato di primo ingresso che, pertanto, diviene competente ad esaminare la domanda. Al fine di rendere maggiormente celere tale procedura sono stati adottati, nel corso della XVII legislatura, diversi interventi normativi riguardanti il personale e la composizione delle Commissioni territoriali e delle relative sezioni nonché l'articolazione delle diverse fasi di esame.

Parallelamente, nella XVII legislatura ha trovato attuazione la nuova fase del sistema europeo di asilo attraverso il recepimento nell'ordinamento interno delle direttive UE: sono stati adottati diversi decreti legislativi su cui le Commissioni parlamentari hanno espresso articolati pareri.

Dalla fine degli anni '90 dello scorso secolo, l'Unione europea è infatti impegnata nella creazione di un [Sistema europeo di asilo](#) finalizzato a garantire un approccio comune degli Stati membri in materia di asilo per garantire elevati standard di protezione per i rifugiati.

Il fondamento giuridico del sistema europeo di asilo è l'articolo 78 del Trattato di Lisbona che attribuisce all'Unione europea lo sviluppo di una politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea, finalizzata ad offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il principio di non respingimento; tale politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo 31 gennaio 1967 e agli altri trattati pertinenti.

Altre disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea concernono la gestione delle frontiere esterne (articolo 77) e la politica comune dell'immigrazione, «intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani» (articolo 79). E l'articolo 80 del Trattato prevede che le politiche dell'Unione relative ai controlli alle frontiere, all'asilo, all'immigrazione, «sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario».

Sotto il profilo delle competenze, spetta all'Unione - per quanto riguarda la migrazione legale - la competenza di definire le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che entrano e soggiornano legalmente in uno degli Stati membri, anche a fini di ricongiungimento familiare. Gli Stati membri conservano la facoltà di stabilire i volumi di ammissione per le persone provenienti da paesi terzi in cerca di lavoro.

Da punto di vista dell'integrazione, l'Unione può fornire incentivi e sostegno a favore di misure adottate dagli Stati membri al fine di promuovere l'integrazione di cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente

nel paese; tuttavia, non è prevista alcuna armonizzazione degli ordinamenti e delle regolamentazioni degli Stati membri.

Quanto alla lotta all'immigrazione clandestina l'UE è tenuta a prevenire e ridurre l'immigrazione irregolare, in particolare attraverso un'efficace politica di rimpatrio, nel rispetto dei diritti fondamentali. Per quanto riguarda gli Accordi di riammissione, l'UE ha la competenza di stipulare accordi con paesi terzi ai fini della riammissione nel paese di origine o di provenienza di cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di ingresso, presenza o soggiorno in uno degli Stati membri.

La c.d. direttiva qualifiche (2011/95) recante l'individuazione dei requisiti necessari per l'attribuzione dello status di protezione internazionale e il contenuto in cui si sostanzia tale status (protezione dall'espulsione, diritto al permesso di soggiorno) è stata recepita con il [D.Lgs. n. 18/2014](#), di modifica del D.Lgs. n. 251/2007 (attuativo della prima direttiva qualifiche, la n. 2004/83).

Successivamente, il [D.Lgs. n. 142/2015](#), con le successive modificazioni ed integrazioni, [ha provveduto](#) ad attuare sia la nuova direttiva procedure (2013/32), sia la nuova direttiva accoglienza (2013/33), recanti, rispettivamente le procedure di esame delle domande di protezione internazionale, e le modalità di accoglienza, immediata e di più lungo periodo, dei richiedenti.

Il recepimento della direttiva 2011/51/UE, che interviene su un aspetto specifico, ossia l'estensione del diritto all'ottenimento del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, ai titolari di protezione internazionale, attraverso la modifica della direttiva 2003/109/CE, è stato effettuato con l'emanazione del [D.Lgs. n. 12/2014](#).

L'esame parlamentare si è altresì concentrato, nella XVII legislatura, su alcune [proposte di legge](#) volte ad introdurre una disciplina del diritto di asilo, in attuazione dell'articolo 10, terzo comma, della Costituzione e nel rispetto delle convenzioni internazionali anche mediante la definizione di un testo unico di raccolta e modifica delle diverse disposizioni vigenti.

Il 26 settembre 2017, il Ministro dell'interno ha inoltre presentato, nell'ambito del Tavolo di coordinamento nazionale, il primo [Piano nazionale di integrazione rivolto ai beneficiari di protezione internazionale](#), volto ad agevolare il pieno inserimento nella società dei rifugiati.

Il patto prevede che coloro ai quali è riconosciuta la protezione internazionale, si impegnano a imparare la lingua italiana, condividere i valori della Costituzione italiana, rispettare le leggi, partecipare alla vita economica, sociale e culturale del territorio in cui vive; la Repubblica si impegna ad assicurare l'uguaglianza e la pari dignità, la libertà di religione, l'accesso all'istruzione e alla formazione, interventi diretti a facilitare l'inclusione nella società.

Il testo individua una serie di settori di intervento per i cosiddetti "percorsi di inclusione": dialogo interreligioso; formazione linguistica e accesso all'istruzione; formazione e valorizzazione delle capacità; accesso all'assistenza sanitaria; accesso all'alloggio e alla residenza; ricongiungimento familiare; informazione e orientamento ai servizi; prevenzione e contrasto alle discriminazioni; processi di partecipazione e cittadinanza attiva.

In sede parlamentare il Comitato Schengen-Europol ha svolto, nel corso della XVII legislatura, diverse [indagini conoscitive](#) in materia di immigrazione ed asilo tra cui l'indagine sui ["Flussi migratori in Europa attraverso l'Italia, nella prospettiva della riforma del sistema europeo comune di asilo e della revisione dei modelli di accoglienza"](#). A conclusione dei lavori, il 16 dicembre 2015, il Comitato ha

approvato un [documento conclusivo](#).

## Il sistema di accoglienza alla luce del D.Lgs. n. 142/2015

Il [sistema di accoglienza dei migranti](#) nel territorio italiano è stato ridisciplinato, nel corso della XVII legislatura, dal [decreto legislativo n. 142/2015](#), adottato in attuazione delle direttive europee 2013/32/UE e 2013/33/UE.

Alcune integrazioni e modifiche sono state successivamente apportate dal decreto-legge n. 13/2017, che ha previsto una serie di interventi urgenti in materia di immigrazione, dalla L. n. 47/2017 sui minori stranieri non accompagnati e dal D.Lgs. n. 220/2017.

La nuova cornice normativa riflette il modello di accoglienza «diffusa» e basata su regole definite al di fuori di una logica emergenziale, già emerso nell'Intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 10 luglio 2014 da Stato, regioni ed enti locali, nella quale è stato concordato il "[Piano operativo nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari](#)".

Il sistema di accoglienza così delineato si fonda, in primo luogo, sul principio della leale collaborazione, secondo forme apposite di coordinamento nazionale e regionale, basate sul Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'interno con compiti di indirizzo, pianificazione e programmazione in materia di accoglienza, compresi quelli di individuare i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità di accoglienza.

In tale quadro le funzioni di soccorso e prima assistenza dei migranti soprattutto nei luoghi di sbarco e nelle zone limitrofe, nonché le funzioni di identificazione continuano ad essere svolte, in parte, nei centri di prima accoglienza (CPA) o Centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA) allestiti all'epoca dell'emergenza sbarchi in Puglia nel 1995 ai sensi del D.L. 30 ottobre 1995, n. 451, conv. da L. n. 563/1995 (cd. legge Puglia).

L'accoglienza vera e propria dei richiedenti di asilo si articola a sua volta in due fasi: la fase di prima accoglienza per il completamento delle operazioni di identificazione del richiedente e per la presentazione della domanda è assicurata dai nuovi centri governativi, previsti dal decreto legislativo n. 142/2015 in sostituzione dei preesistenti Centri di accoglienza per i richiedenti asilo (CARA) e Centri di accoglienza (CDA), sulla base della programmazione dei tavoli di coordinamento nazionale e interregionali (art. 9). L'invio del richiedente in queste strutture è disposto dal prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno. La funzione di prima accoglienza è riconosciuta anche alle strutture denominate CAS (centri di accoglienza straordinaria). In base al decreto n. 142, infatti, nel caso di esaurimento dei posti nelle strutture di prima accoglienza, a causa di massicci afflussi di rifugiati, questi possono essere ospitati in strutture diverse dai centri governativi di accoglienza. La natura di queste strutture è temporanea e l'individuazione viene effettuata dalle Prefetture, sentito l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura.

Solamente i richiedenti asilo che possono costituire un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica sono trattenuti in apposite sezioni dei Centri di permanenza

per i rimpatri (ex CIE) allestiti per gli immigrati clandestini.

La fase di seconda accoglienza e di integrazione è assicurata, a livello territoriale, nei centri del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), dove sono accolti coloro che hanno già fatto richiesta del riconoscimento della protezione internazionale (e anche coloro ai quali detto *status* è stato riconosciuto) e che non dispongono di mezzi sufficienti di sostentamento. Pertanto, per poter accedere all'accoglienza nelle strutture dello SPRAR è necessario che il richiedente asilo ne faccia richiesta e che risulti "privo dei mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per il sostentamento proprio e dei propri familiari". È la prefettura a valutare l'esistenza di tale requisito ed il parametro utilizzato è l'importo annuo dell'assegno sociale.

Qualora i posti dello SPRAR siano temporaneamente indisponibili, la permanenza nel centro di prima accoglienza si protrae per il tempo necessario al trasferimento nella struttura di seconda accoglienza.

Viene previsto che i progetti di accoglienza vengano finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, istituito dalla L. n. 189/2002, coprendo i costi complessivi dei vari servizi forniti dai territori anche in deroga al limite dell'80 per cento. Per l'attuazione di ulteriori posti, tali fondi sono integrati con risorse del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI).

Nell'ambito delle misure di accoglienza, il decreto n. 142/2015 riserva una particolare attenzione ai soggetti "portatori di esigenze particolari" (cd. categorie vulnerabili, il cui novero è ampliato rispetto al passato), per i quali sono introdotti specifici accorgimenti nella procedura di accoglienza e di assistenza. Così, nell'ambito dello SPRAR sono attivati servizi speciali di accoglienza per i richiedenti asilo portatori di esigenze particolari. Tra tutte le categorie di vulnerabilità, disposizioni particolari sono riservate all'accoglienza dei [minori stranieri non accompagnati \(MSNA\)](#).

Per quanto riguarda le condizioni materiali di accoglienza, il decreto legislativo n. 142 si preoccupa di assicurare livelli di accoglienza uniformi sul territorio nazionale e garantire la trasparenza delle procedure di affidamento dei centri, rinviando ad un decreto ministeriale la definizione di uno schema di capitolato di gara d'appalto per la fornitura dei beni e dei servizi relativi al funzionamento di tutte le strutture di accoglienza. Tale decreto è stato adottato dal Ministero dell'interno con la collaborazione dell'Autorità nazionale anticorruzione - ANAC (D.M. 7 marzo 2017).

Sul fronte dell'attuazione, la Commissione di inchiesta sul sistema di accoglienza istituita alla Camera nella XVII legislatura ha evidenziato una non allineata corrispondenza tra il modello teorico stabilito dal D.Lgs. n. 142 del 2015 e la realtà del sistema. L'indagine svolta ha fatto emergere, a due anni dall'approvazione del decreto, l'eccessivo ricorso ai centri di accoglienza straordinaria (CAS) ed una ristretta adesione ai progetti SPRAR da parte degli enti locali, nonostante gli interventi normativi ed amministrativi volti ad incentivare i comuni in tal senso. Ciò che ha indotto la Commissione, anche in considerazione di ulteriori fattori di criticità, a suggerire adeguati correttivi per garantire la realizzazione del modello di accoglienza tracciato dal D.Lgs. n. 142/2015 ([Doc. XXII-bis, n. 21](#)).

[I punti di crisi \(c.d. "hotspots"\)](#)

A partire dalla fine del 2015, il sistema di accoglienza nazionale si è ulteriormente arricchito della previsione dei c.d. *hotspots*, istituiti in seguito agli impegni assunti dallo Stato italiano nell'ambito dell'[Agenda europea sulla migrazione](#), presentata il 13 maggio 2015 dalla Commissione europea, che ha sancito un approccio globale per migliorare la gestione della migrazione in tutti i suoi aspetti, prefigurando, in primo luogo, l'istituzione di un nuovo metodo basato sui punti di crisi (*hotspots*).

Tale approccio consiste nell'apertura di *hotspots* collocati nei luoghi dello sbarco dove effettuare la registrazione e l'identificazione tramite rilievi dattilografici delle persone sbarcate.

Il Governo italiano, il 28 settembre 2015 ha presentato una *roadmap*, recante l'impegno a mettere in atto il nuovo approccio «hotspot», individuando sei porti come sede dei punti di crisi.

Per dare una copertura giuridica di tale misure nell'ordinamento interno, l'art. 17 del decreto-legge n. 13/2017 ha introdotto nel TU immigrazione una nuova disposizione in base alla quale 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 in appositi "punti di crisi" per le esigenze di soccorso e di prima accoglienza (art. 10-ter, D.Lgs. n. 286/1998). Si prevede, inoltre, che i punti di crisi possono essere allestiti nell'ambito delle strutture istituite ai sensi del decreto-legge n. 451 del 1995, ossia i CDA (centri di accoglienza), istituiti per rispondere alle emergenze degli sbarchi dei profughi provenienti dall'ex Jugoslavia. Oppure possono essere allestiti all'interno delle strutture di prima accoglienza, come disciplinate dal d.lgs. n. 142 del 2015, che adempiono anche alle esigenze di espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica dello straniero.

Presso i punti di crisi il cittadino straniero è sottoposto alle operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico, anche ai fini del rispetto degli articoli 9 e 14 del regolamento Eurodac. Al contempo, lo straniero riceve informazioni 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.

Nonostante la configurazione giuridica, l'applicazione dell'approccio «hotspot» in Italia presenta numerose criticità, a partire dalla insufficiente capacità di accoglienza degli attuali centri rispetto al numero di persone che varcano illegalmente le frontiere nazionali. In merito la Commissione di inchiesta sul sistema di accoglienza istituita alla Camera nella XVII legislatura ha approvato una *Relazione sul sistema di identificazione e di prima accoglienza nell'ambito dei centri «hotspot»* (Doc. XXII-bis, n. 8).

Secondo i dati resi noti nel [Rapporto sui centri di permanenza per il rimpatrio in Italia](#) della Commissione straordinaria per i diritti umani del Senato, a dicembre 2017 risultano attivi quattro dei sei hotspots previsti, ossia quelli di Lampedusa, Taranto, Trapani e Pozzallo.

#### FOCUS:

<a href="#">Le proposte di legge sull'asilo nella XVII legislatura</a>	21
<a href="#">Il decreto legislativo n. 142 del 2015 (cd. decreto accoglienza)</a>	21
<a href="#">Il Piano nazionale di riparto</a>	29

## Le proposte di legge sull'asilo nella XVII legislatura

Nel corso della XVII legislatura la I Commissione della Camera ha esaminato alcune [proposte di legge](#) (A.C. 327, Giacomelli ed altri; A.C. 944, Migliore ed altri; A.C. 1444, Di Salvo ed altri) volte ad introdurre una disciplina del diritto di asilo, in attuazione dell'articolo 10, terzo comma, della Costituzione e nel rispetto delle convenzioni internazionali.

A differenza della proposta di legge C. 1444, esclusivamente finalizzata ad introdurre il diritto di asilo e ad estenderlo esplicitamente alle vittime di violenza a causa della appartenenza al sesso femminile o al proprio orientamento sessuale, le proposte C. 327 e C. 944 modificavano la disciplina della protezione internazionale (ossia dello *status* di rifugiato e di beneficiario di protezione sussidiaria) anche se con modalità diverse.

Nella proposta A.C. 327 il diritto di asilo era inserito in una regolamentazione organica dell'istituto della protezione internazionale. Si tratta di una sorta di testo unico che raccoglie e, in parte, modifica le diverse disposizioni vigenti, in larga parte di origine comunitaria, che disciplinano il riconoscimento e lo *status* di protezione internazionale, estendendone espressamente l'applicazione al diritto di asilo, che ne diviene così una terza fattispecie. Le disposizioni fatte confluire nel provvedimento sono di conseguenza esplicitamente abrogate.

Invece, la proposta A.C. 944 interpretava l'istituto del diritto di asilo come una unica categoria, comprendente sia la protezione internazionale, sia il diritto di asilo vero e proprio. Introduce poi una regolamentazione comune ai due istituti, senza abrogare esplicitamente le disposizioni vigenti in materia di protezione internazionale, che tuttavia si devono intendere superate, ma solo in parte, dalla nuova disciplina.

## Il decreto legislativo n. 142 del 2015 (cd. decreto accoglienza)

Le condizioni dell'accoglienza per i richiedenti protezione internazionale sono disciplinate dalla direttiva 2013/33/UE, la cosiddetta direttiva accoglienza che sostituisce la precedente direttiva 2003/9/UE.

La direttiva del 2003 è stata recepita nell'ordinamento interno dal [decreto legislativo n. 140/2005](#), poi abrogato dal [decreto legislativo n. 142/2015](#) che ne ha sostituito il contenuto, aggiornandolo con le disposizioni della nuova direttiva accoglienza del 2013. Successivamente, sono state apportate alcune integrazioni e modifiche al decreto legislativo n. 142, dapprima, dal [decreto-legge n. 13/2017](#) che ha previsto una serie di [interventi urgenti in materia di immigrazione](#). e, successivamente, con la [L. n. 47/2017](#) sui minori stranieri non accompagnati e con il correttivo [D.Lgs. n. 220/2017](#).

I destinatari del sistema di accoglienza disciplinato dal D.Lgs. n.

142/2015 sono gli stranieri non comunitari e gli apolidi, richiedenti protezione internazionale (ossia il riconoscimento dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria) nel territorio nazionale (comprese le frontiere e le zone di transito), nonché i familiari inclusi nella domanda di protezione. Le misure di accoglienza si applicano dal momento di manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale (non già dal momento della presentazione della domanda, come era previsto dall'articolo 5 del D.Lgs. n. 140 del 2005) e si applicano anche nei confronti di coloro per i quali è necessario stabilire lo Stato membro competente all'esame della domanda ai sensi del cd. regolamento Dublino III (art. 1).

### Il sistema di accoglienza

Il decreto legislativo n. 142/2015 ha fissato il principio della leale collaborazione tra i livelli di governo interessati, secondo forme apposite di coordinamento nazionale e regionale (art. 8) basate sul Tavolo di coordinamento nazionale, insediato presso il Ministero dell'interno con compiti di indirizzo, pianificazione e programmazione in materia di accoglienza, compresi quelli di individuare i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità di accoglienza (art. 16).

L'accoglienza è articolata in diverse fasi.

La primissima fase, antecedente alla accoglienza vera e propria, consiste nel soccorso e prima assistenza, nonché di identificazione dei migranti, soprattutto nei luoghi di sbarco (art. 8, co. 2). Tali funzioni continuano ad essere svolte nei Centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA) allestiti all'epoca dell'emergenza sbarchi in Puglia nel 1995 (D.L. n. 451/1995).

L'accoglienza vera e propria si articola a sua volta in due fasi: la prima si svolge nei nuovi centri governativi di prima accoglienza, da istituire con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata e sulla base degli indirizzi del Tavolo di coordinamento nazionale (art. 9). Il richiedente è accolto in tali strutture per il tempo necessario al completamento delle operazioni di identificazione, alla presentazione e l'avvio dell'esame della domanda di protezione internazionale, nonché all'accertamento delle condizioni di salute diretto a verificare la eventuale sussistenza di situazioni di vulnerabilità. Tale funzione è innanzitutto svolta dai centri di accoglienza già esistenti al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 142/2015, come i Centri di accoglienza per i richiedenti asilo (CARA) e i Centri di accoglienza (CDA).

Solamente i richiedenti asilo che possono costituire un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica sono trattenuti in apposite sezioni dei Centri allestiti per gli immigrati clandestini. Con l'entrata in vigore del D.L. n. 13/2017, tali centri (prima denominati CIE - centri di identificazione ed espulsione) sono configurati come Centri di permanenza per i rimpatri, qualificati come strutture a capienza limitata, dislocate in tutto il territorio nazionale, sentiti i presidenti di regione, con una rete volta a raggiungere una capienza totale di 1.600 posti.

La seconda accoglienza è svolta a livello territoriale nei centri del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), dove sono accolti coloro che hanno già fatto domanda per il riconoscimento dello *status* di rifugiato (e anche coloro ai quali detto *status* è stato riconosciuto) e che non



dispongono di mezzi sufficienti per il sostentamento proprio e dei propri familiari (art. 14).

Nel caso di esaurimento dei posti all'interno delle strutture di prima e di seconda accoglienza, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti cui l'ordinario sistema di accoglienza non sia in grado di far fronte, questi possono essere ospitati in strutture temporanee di emergenza (art. 11, D.Lgs. 142/2015). Tali strutture sono individuate dalle prefetture - uffici territoriali del Governo, sentito l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura (secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici) e la permanenza in tali strutture è stabilita per un tempo limitato, in attesa del trasferimento nelle strutture di prima accoglienza o in quelle della rete territoriale SPRAR.

### Informazione e soggiorno

La prima fase dell'accoglienza si realizza con l'obbligo di informazione a favore del richiedente protezione internazionale, attraverso la consegna di un opuscolo informativo, redatto possibilmente nella lingua del richiedente, circa le condizioni dell'accoglienza e le fasi della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale (art. 3).

Inoltre, al momento della richiesta di protezione viene lasciata una ricevuta attestante la presentazione della domanda di protezione internazionale che costituisce permesso di soggiorno provvisorio. Successivamente, il richiedente ottiene un permesso di soggiorno per richiesta asilo della durata di sei mesi (pari al termine entro cui la procedura per il riconoscimento o il diniego della protezione internazionale, da parte della Commissione territoriale, dovrebbe concludersi), ferma restando la rinnovabilità del permesso di soggiorno per richiesta asilo, fino alla decisione sulla domanda di protezione o sull'impugnazione del suo diniego (art. 4).

Da parte sua, il richiedente ha l'obbligo di comunicare alla questura il proprio domicilio o residenza, così come ogni successivo mutamento. L'indirizzo del centro o della struttura di accoglienza, per il richiedente che vi si trovi, costituisce il domicilio agli effetti del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale e del trattenimento (art. 5).

Il D.L. n. 13/2017 ha previsto l'iscrizione obbligatoria nell'anagrafe della popolazione residente del richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di accoglienza che non vi risulti già iscritto individualmente (art. 5-bis, D.Lgs. n. 142/2015).

Da ultimo (art. 6, D.L. n. 13/2017) sono state previste modalità più celeri in materia di notificazione degli atti al richiedente protezione internazionale e di verbalizzazione dei colloqui presso la Commissione nazionale e le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale. Per quanto riguarda la notificazione delle decisioni e degli atti relativi al procedimento di riconoscimento, si prevede l'utilizzo della posta elettronica certificata qualora l'interessato sia ospitato in un centro, ovvero del mezzo postale ordinario, in caso di diverso domicilio. Inoltre, si prevede la videoregistrazione del colloquio personale con il richiedente e la successiva trascrizione con l'ausilio di mezzi automatici di riconoscimento vocale, in luogo della tradizionale verbalizzazione.

### Trattenimento e prima accoglienza

I migranti che manifestano l'intenzione di chiedere la protezione internazionale, a

meno che non ricorrano le condizioni che necessitino il trattenimento nei Centri di permanenza per i rimpatri, sono accompagnati nei centri governativi di prima accoglienza, che hanno la funzione di consentire l'identificazione dello straniero (ove non sia stato possibile completare le operazioni nei centri di primo soccorso dislocati nei luoghi di sbarco), la verbalizzazione e l'avvio della procedura di esame della domanda di asilo, l'accertamento delle condizioni di salute e la sussistenza di eventuali situazioni di vulnerabilità che comportino speciali misure di assistenza.

I centri sono istituiti a livello regionale o interregionale con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata, anche mediante la riconversione dei preesistenti Centri di assistenza richiedenti asilo (CARA) e Centri di accoglienza (CDA). La gestione dei centri di prima accoglienza può essere affidata ad enti locali, ad enti pubblici e privati che operano nei settori dell'immigrazione o dell'assistenza sociale, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici (artt. 9 e 10).

Come accennato, in presenza di determinate circostanze i richiedenti protezione internazionale possono essere trattenuti nei Centri di permanenza per i rimpatri (ex CIE) di cui all'art. 14 del D.Lgs. n. 286/1998, dove, se possibile, sono allestiti appositi spazi a loro destinati (artt. 6 e 7).

Si ricorda, in proposito, che, l'art. 19 del D.L. n. 13/2017, modificando puntualmente il richiamato art. 14 al fine di rafforzare l'effettività delle espulsioni e di potenziare la rete dei centri di permanenza per i rimpatri, ha modificato la denominazione dei Centri di identificazione ed espulsione (CIE) - dove per la prima volta la legge Turco- Napolitano ha previsto la possibilità di trattenere i destinatari di provvedimenti di espulsione - in Centri di permanenza per i rimpatri. Il medesimo decreto ha inoltre stabilito l'ampliamento della rete dei centri al fine di assicurare la più efficace esecuzione dei provvedimenti di espulsione dello straniero, in modo da assicurare la distribuzione delle strutture sull'intero territorio nazionale. A tal fine, la dislocazione dei centri di nuova istituzione avviene con decreto del Ministro dell'interno, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il presidente della regione o della provincia autonoma interessata, privilegiando i siti e le aree esterne ai centri urbani che risultino più facilmente raggiungibili e nei quali siano presenti strutture di proprietà pubblica che possano essere, anche mediante interventi di adeguamento o ristrutturazione, resi idonei allo scopo, tenendo conto della necessità di realizzare strutture di capienza limitata idonee a garantire condizioni di trattenimento che assicurino l'assoluto rispetto della dignità della persona. A tali centri si applicano le disposizioni sulle visite di cui all'art. 67 della legge n. 354/1975 sull'ordinamento penitenziario.

Il trattenimento è disposto dal questore nei confronti dei soggetti ritenuti pericolosi oppure già destinatari di un provvedimento di espulsione motivato da comportamenti contrari all'ordine e alla sicurezza pubblica. Sono, inoltre, trattenuti coloro per i quali sussista il pericolo di fuga in pendenza della decisione sulla istanza di protezione internazionale. In ogni caso non può essere disposto il trattenimento al solo fine dell'esame della domanda.

Nel caso di trattenimento deve essere assicurata ai richiedenti asilo la piena assistenza e rispetto della dignità e deve essere garantito l'accesso ai centri dei rappresentanti dell'Alto commissariato ONU per i rifugiati, agli avvocati e ai rappresentanti degli enti di tutela dei rifugiati (art. 7, D.Lgs. n. 142/2015).

Il trattenimento del richiedente asilo nei Centri di permanenza per i rimpatri non può protrarsi oltre il tempo strettamente necessario all'esame della domanda, salvo che sussistano ulteriori motivi di trattenimento ai sensi dell'art. 14 del TU immigrazione (v. oltre, paragrafo sui tempi massimi di trattenimento dei centri).

Si ricorda che il termine di esame delle domande di asilo da parte delle commissioni territoriali è fissato generalmente in 6 mesi, prorogabili di ulteriori 9 mesi in presenza di determinate circostanze speciali e, in casi eccezionali di altri 3 mesi, per un totale di 18 mesi al massimo (art. 27 del D.Lgs. 25/2008, come modificato dal D.Lgs. 142/2015). Nel caso di soggetto trattenuto in un CIE, la domanda ha carattere prioritario e i termini massimi di cui sopra sono ridotti ad un terzo, ossia a 6 mesi, a meno che si tratti di domande infondate, reiterate o pretestuose per le quali il termine massimo di esame è confermato a 18 mesi (art. 28 e 28- *bis* del D.Lgs. 25/2008).

Nel caso di respingimento della domanda, il richiedente ha facoltà di presentare ricorso giurisdizionale. In tal caso il trattenimento può essere prorogato fino ad un massimo di 12 mesi complessivi, includenti anche la quota parte di trattenimento nella fase precedente al diniego.

E' altresì previsto (art. 8, D.L. n. 13/2017):

- il mantenimento per il richiedente protezione internazionale che sia oggetto di un provvedimento di respingimento (e non solo di un provvedimento di espulsione) della misura restrittiva del trattenimento qualora si ravvisi che la domanda sia stata presentata allo scopo di ritardare l'espulsione;
- l'impossibilità di trattenere nei centri di permanenza per i rimpatri i richiedenti asilo le cui condizioni di vulnerabilità (e non solo di salute) siano incompatibili con il trattenimento;
- la partecipazione del richiedente protezione internazionale al procedimento di convalida del provvedimento di trattenimento nei centri di permanenza per il rimpatrio (ex CIE), ove possibile, a distanza mediante collegamento audiovisivo tra l'aula di udienza e il centro dove è trattenuto.

#### [I termini massimi di trattenimento nei centri](#)

L'art. 14, comma 5, del TU immigrazione (D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286) prevede una dettagliata scansione temporale sui tempi di permanenza nei centri. In particolare, si prevede che la convalida della misura del trattenimento comporta la permanenza dello straniero nel Centro per un periodo di complessivi 30 giorni.

Qualora l'accertamento dell'identità e della nazionalità ovvero l'acquisizione di documenti per il viaggio presenti gravi difficoltà, il giudice, su richiesta del questore, può prorogare il termine di ulteriori 30 giorni. Anche prima di tale termine, il questore esegue l'espulsione o il respingimento, dandone comunicazione senza ritardo al giudice.

Trascorso tale termine, il questore può chiedere al giudice di pace una o più proroghe qualora siano emersi elementi concreti che consentano di ritenere probabile l'identificazione ovvero sia necessario al fine di organizzare le operazioni di rimpatrio.

In base all'art. 14, comma 5, TU immigrazione, in ogni caso il periodo massimo di trattenimento dello straniero all'interno del centro di identificazione e di espulsione non può essere superiore a 90 giorni (ai sensi della legge europea 2013-bis, che ha ridotto della metà il termine fino allora vigente in base all'articolo 3, comma 1, lettera e) della legge n. 161 del 2014).

L'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, così come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, prevede che «quando non sia possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento» alla frontiera, il questore «dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario» presso il Centro di identificazione ed espulsione. La durata del trattenimento, inizialmente di 30 giorni (legge Turco - Napolitano) è passata a 60 giorni con la legge Bossi - Fini nel 2002 e a 180 giorni in base a quanto disposto dal «Pacchetto sicurezza» (decreto-legge del 23 maggio 2008 n. 92 conv. L n. 125 del 2008). A ottobre del 2014, a seguito di un emendamento approvato alla legge europea 2013-bis, è stata disposta la riduzione del periodo massimo di trattenimento degli stranieri all'interno dei Cie a 90 giorni.

Nel Rapporto sui Centri di identificazione ed espulsione del febbraio 2016 della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani istituita presso il Senato si fa presente che la permanenza media nei CIE nel 2015 è stata di 25,5 giorni.

Con l'approvazione del decreto legislativo n. 142/2015, adottato in attuazione delle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE sulle norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, è stato previsto in alcune circostanze che il trattenimento possa protrarsi fino a 12 mesi per il richiedente asilo che "costituisce un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica" e per il quale "sussiste rischio di fuga".

Nel caso in cui lo straniero che sia già stato trattenuto presso le strutture carcerarie per un periodo pari a quello massimo di 90 giorni, il medesimo art. 14, comma 5, del TU immigrazione dispone – al quinto periodo – che vi è la possibilità di trattenimento presso il centro per un periodo massimo di 30 giorni, prorogabile – come previsto dal D.L. n. 13/2017 - di ulteriori 15 giorni, previa convalida da parte del giudice di pace, nei casi di "particolare complessità delle procedure di identificazione e di organizzazione del rimpatrio".

## Seconda accoglienza e SPRAR

Una volta esaurita la prima fase di accoglienza, gli stranieri che abbiano formalizzato la domanda di asilo e siano privi di mezzi di sussistenza adeguati sono avviati nelle strutture territoriali che costituiscono il Sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati - SPRAR (art. 14). La valutazione dei mezzi di sussistenza dei richiedenti asilo viene effettuata dalla prefettura, con le modalità disciplinate dall'art. 15, D.Lgs. 142/2015.

Il sistema di accoglienza territoriale è stato istituzionalizzato dalla legge n. 189 del 2002, che ha modificato il decreto-legge n. 416 del 1989 ("Norme urgenti in materia di asilo politico, ingresso e soggiorno di cittadini extracomunitari e regolarizzazione di cittadini extracomunitari e apolidi"). In particolare il sistema di accoglienza territoriale e il suo finanziamento sono oggetto degli articoli aggiuntivi 1-*sexies* e 1-*septies* del decreto-legge, volti ad introdurre un sistema di accoglienza pubblico, diffuso su tutto il territorio italiano con il coinvolgimento delle istituzioni centrali e locali secondo una condivisione di responsabilità tra Ministero dell'interno ed enti locali.

Gli enti locali aderiscono al sistema SPRAR su base volontaria e attuano i progetti con il supporto delle realtà del terzo settore. A coordinare lo SPRAR è il Servizio centrale, attivato dal Ministero dell'interno e affidato con convenzione all'Associazione nazionale dei comuni italiani (Anci). Ai sensi della normativa vigente i progetti di accoglienza integrata vengono finanziati annualmente dal Ministro dell'interno, coprendo i costi complessivi dei vari servizi forniti dai territori nella misura massima dell'80%. Il finanziamento è a carico del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, istituito dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, che ha modificato il decreto legge n. 416 del 1989 e nel quale confluiscono sia risorse nazionali, provenienti dallo stato di previsione del Ministero dell'interno, sia assegnazioni annuali del Fondo europeo per i rifugiati.

Ciascun ente locale elabora progetti in linea con le necessità e i criteri indicati dal ministero e - per finanziarli - presenta un'apposita domanda di ammissione al contributo. Le linee guida e le modalità di presentazione delle domande di contributo sono oggetto di un decreto ministeriale che il Ministro dell'interno emana sentita la Conferenza unificata. Il decreto deve prevedere e regolamentare anche la predisposizione di servizi rivolti a persone con esigenze particolari, come minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, persone affette da malattie mentali o vittime di violenza, torture, mutilazioni

genitali.

Le misure di accoglienza sono assicurate per tutto il periodo in cui si svolge il procedimento di esame della domanda da parte della Commissione territoriale competente, fino al momento della decisione. Se la Commissione territoriale rigetta la domanda, la durata dell'accoglienza è commisurata a quella del ricorso giurisdizionale. Le misure di accoglienza pertanto continuano ad essere assicurate fino alla scadenza del termine per l'impugnazione della decisione.

### Accoglienza di persone portatrici di esigenze particolari

Ai richiedenti asilo che rientrano in alcune categorie vulnerabili sono assicurate forme di assistenza particolari nella prestazione delle misure di accoglienza. Si tratta delle seguenti categorie di persone: minori, minori non accompagnati; disabili; anziani; donne in stato di gravidanza; genitori singoli con figli minori; vittime di tratta di esseri umani; persone affette da gravi malattie e o disturbi mentali; persone per le quali sia stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale; vittime di mutilazioni genitali. I servizi speciali di accoglienza per le persone vulnerabili garantiscono misure assistenziali particolari ed un adeguato supporto psicologico e sono assicurati anche in collaborazione con la ASL competente per territorio. Tali servizi, individuati con decreto ministeriale, sono assicurati sia all'interno dei centri governativi di prima accoglienza, sia nell'ambito del sistema di accoglienza territoriale (SPRAR). Inoltre, le persone che hanno subito danni per effetto di torture, stupri o altri gravi atti di violenza, abbiano il diritto di accedere ad assistenza o cure mediche e psicologiche appropriate, secondo quanto previsto dalle linee guida del Ministero della salute per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei beneficiari di protezione internazionale che hanno subito violenze (art. 17).

Specifiche disposizioni sono dedicate all'accoglienza dei minori (art. 18) nel rispetto del principio del carattere di priorità del superiore interesse del minore che costituisce criterio guida nell'applicazione delle misure di accoglienza. Con tale finalità si procede all'ascolto del minore, tenendo conto della sua età, del suo grado di maturità e di sviluppo personale, anche al fine di conoscere le esperienze pregresse e valutare il rischio che il minore sia vittima di tratta di esseri umani e alla verifica della possibilità di ricongiungimento familiare.

I minori non accompagnati sono destinatari di ulteriori forme di assistenza in quanto è prevista l'istituzione di centri di prima accoglienza esclusivamente destinati a loro per le esigenze di soccorso e di protezione immediata. Inoltre, i minori non accompagnati hanno accesso alle strutture nel SPRAR anche in assenza della domanda di protezione internazionale (art. 19). Sul tema si rinvia al paragrafo sull'[accoglienza dei minori non accompagnati](#), nell'ambito del [tema](#) ad essi dedicato.

### Assistenza sanitaria, istruzione e lavoro

E' garantito l'accesso dei richiedenti all'assistenza sanitaria, richiamando le disposizioni previste dall'articolo 34 del Testo unico immigrazione, che prevede l'obbligo di iscrizione al servizio sanitario nazionale e la parità di trattamento e

piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all'obbligo contributivo, all'assistenza erogata in Italia dal servizio sanitario nazionale e alla sua validità temporale (art. 21, D.Lgs. n. 142).

Nelle more dell'iscrizione al servizio sanitario nazionale, si applica l'articolo 35 del medesimo Testo unico. Pertanto, in tale periodo sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva.

In particolare, sono garantiti:

- a) la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane;
- b) la tutela della salute del minore in esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989;
- c) le vaccinazioni secondo la normativa e nell'ambito di interventi di campagne di prevenzione collettiva autorizzati dalle regioni;
- d) gli interventi di profilassi internazionale;
- e) la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventuale bonifica dei relativi focolai.

I minori richiedenti protezione internazionale o i minori figli di richiedenti protezione internazionale sono soggetti all'obbligo scolastico, si prevede inoltre che i minori accedano ai corsi e alle iniziative per l'apprendimento della lingua italiana che possono essere attivati da Stato, regioni ed enti locali per garantire l'effettività del diritto allo studio (art. 21).

Il permesso di soggiorno per richiesta asilo consente di svolgere attività lavorativa, trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, qualora il procedimento di esame della domanda non è concluso ed il ritardo non può essere attribuito al richiedente (art. 22).

Da ultimo, l'art. 8 del D.L. n. 13/2017 ha introdotto nel D.Lgs. 142/2015 il nuovo articolo 22-bis, relativo alla partecipazione dei richiedenti protezione internazionale, su base volontaria, in attività di utilità sociale in favore delle collettività locali. La disposizione, nel far rinvio alla normativa vigente in materia di lavori socialmente utili, individua nel prefetto, d'intesa con i comuni e con le regioni e le province autonome, il soggetto promotore di tal tipo di attività, anche con la stipula di protocolli di intesa con i comuni, con le regioni e le province autonome e con le organizzazioni del terzo settore. L'impiego dei richiedenti protezione internazionale, su base volontaria, in attività di utilità sociale in favore delle collettività locali si svolge "nel quadro delle disposizioni normative vigenti".

#### [Revoca delle condizioni di accoglienza](#)

Le misure di accoglienza possono essere revocate (art. 23) con decreto del prefetto, qualora il richiedente asilo:

- non si presenti presso la struttura individuata o abbandoni immotivatamente la struttura stessa senza comunicarlo alla prefettura;
- non si presenti all'audizione davanti all'organo che esamina la domanda;
- abbia già in precedenza presentato in Italia domanda di protezione

internazionale, reiterata ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo n. 25 del 2008;

- abbia mezzi economici sufficienti, e accertati;
- abbia violato in modo grave o ripetutamente le regole della struttura di accoglienza ovvero abbia avuto comportamenti gravemente violenti.

In ogni caso, in vista dell'adozione della revoca delle misure si deve prendere in considerazione la complessiva situazione del richiedente, specie in riferimento ad eventuali condizioni di vulnerabilità.

Avverso il provvedimento di revoca delle misure di accoglienza il richiedente può proporre ricorso giurisdizionale avanti al Tribunale amministrativo regionale competente.

Una ulteriore causa di revoca si verifica ove, successivamente all'invio in una struttura di accoglienza, emergano i presupposti per la valutazione di pericolosità del richiedente che giustifica il trattenimento nei CIE. In tal caso, il prefetto dispone la revoca delle misure e ne dà comunicazione al questore ai fini dell'adozione del provvedimento di trattenimento.

## Il Piano nazionale di riparto

Nella Conferenza Unificata del 10 luglio 2014, Governo, regioni ed enti locali hanno raggiunto un [accordo](#) sul piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati, che rappresenta il tentativo di mettere a punto un sistema di programmazione, organizzazione e gestione nazionale dell'accoglienza dei migranti e dei profughi. L'aspetto fondamentale su cui si basa l'attuazione del Piano è quello del progressivo superamento della logica emergenziale che aveva caratterizzato fino ad allora il sistema di accoglienza italiano.

In particolare, l'intesa raggiunta in Conferenza unificata afferma la centralità del Sistema SPRAR (Sistema di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati), considerato perno del sistema di accoglienza di secondo livello sia per gli adulti che per tutti i minori stranieri non accompagnati. In questo contesto, eventuali soluzioni attivate in via d'urgenza dovrebbero avere un ruolo residuale e comunque tendere ai requisiti del modello SPRAR.

Il Piano nazionale riconosce la necessità di programmare la distribuzione dei migranti giunti nelle coste italiane e stabilisce che tale ripartizione avvenga su base regionale sulla base dei seguenti criteri concordati:

1. percentuale della quota di accesso al Fondo nazionale per le politiche sociali;
2. esclusione sia dei comuni colpiti da terremoti che rientrano nel cratere sismico e sia dei comuni interessati da sopravvenute situazioni di emergenza;
3. quote relative alla effettiva permanenza sui territori e non alle assegnazioni iniziali.

In base all'accordo raggiunto, spetta al Tavolo di coordinamento

nazionale provvedere alla elaborazione delle ipotesi di ripartizione, mentre la successiva assegnazione nell'ambito di ciascuna regione deve essere concordata nell'ambito dei tavoli di coordinamento presieduti dal prefetto del comune capoluogo e nello specifico con gli enti locali ove siano individuate strutture destinare all'accoglienza temporanea. L'adozione di tali criteri dovrebbe evitare una eccessiva concentrazione di migranti in accoglienza su uno stesso territorio e a favorire, al contrario, una loro dislocazione su territori diversi.

Muovendo dal sistema delle quote regionali fissato nella Conferenza Unificata del 10 luglio 2014, il Ministero dell'interno ha elaborato insieme con l'ANCI un Piano operativo che consente, all'interno delle regioni, una distribuzione dei migranti più equilibrata e sostenibile tra le diverse realtà locali, grazie alla definizione di un numero di presenze rapportato alla popolazione residente nel Comune. Il piano è imperniato sul potenziamento del sistema SPRAR, assunto a modello di riferimento nazionale per l'accoglienza dei richiedenti asilo. Due sono i vantaggi di un sistema così concepito:

- la significativa riduzione dell'impatto sul territorio derivante dall'arrivo dei migranti;
- la maggiore efficacia dei percorsi di integrazione e inclusione sociale, puntando sui progetti SPRAR.

All'esito di tale lavoro, il 14 dicembre 2016 il Tavolo di coordinamento nazionale previsto dal D.Lgs. n. 142 del 2015 (cd. [decreto accoglienza](#)), alla presenza dei rappresentanti dei Comuni, delle Province, delle Regioni, dell'UNHCR, dell'OIM e delle organizzazioni non governative impegnate sui temi delle migrazioni e dei rifugiati, ha concordato l'avvio del Piano nazionale di riparto.

Il Piano, a cui i comuni aderiscono su base volontaria, si fonda su due principi cardine:

1. la proporzionalità dell'accoglienza dei migranti rispetto alla popolazione residente che, in linea di massima, si attesta su circa 2,5 posti di accoglienza ogni 1.000 residenti, con i necessari correttivi per i piccoli Comuni e i Comuni capoluogo sedi delle città metropolitane e le zone terremotate;
2. il coinvolgimento dei prefetti e delle istituzioni locali affinché i territori che accolgono siano esclusi da gare finalizzate ad acquisire strutture nei medesimi territori.

Per favorire l'avvio del sistema di ripartizione, la [direttiva del Ministro dell'Interno dell'11 ottobre 2016](#) ha inoltre previsto una clausola in base alla quale i Comuni che appartengono alla rete SPRAR, o che intendano aderirvi, sono esenti dall'attivazione di ulteriori forme di accoglienza, nella misura in cui il numero di posti SPRAR soddisfi la quota di posti assegnata a ciascun comune (c.d. clausola di salvaguardia).

La clausola di salvaguardia preserva il carattere di "volontarietà" che caratterizza il sistema SPRAR. Nella pratica applicazione, essa comporta che i centri di accoglienza temporanea eventualmente presenti sul territorio dei comuni aderenti alla rete SPRAR vengano gradualmente ridotti, ovvero ricondotti ove possibile a strutture della rete SPRAR medesima, fino al raggiungimento della



quota di posti spettante in base al piano nazionale di riparto.

I Comuni che aderiscono alla rete SPRAR sono, come da direttiva del Ministro, salvaguardati da ulteriori invii; il progetto è fondato sulla volontaria adesione delle amministrazioni e presuppone il coinvolgimento delle Regioni; a disposizione dei Comuni che aderiscono sono previsti incentivi di natura economica e la garanzia di una proporzionalità delle presenze rispetto alla popolazione residente.

Una ulteriore tappa di riorganizzazione del sistema di gestione nazionale dell'accoglienza dei migranti è rappresentata dalla riforma delle regole di funzionamento dello SPRAR.

La strategia di governo considera la riforma parte essenziale di un disegno organico più ampio che mira alla diffusione in tutti i comuni del modello SPRAR, superando l'attuale sistema di accoglienza duale (basato sulle strutture temporanee, da una parte, e sui centri SPRAR dall'altra).

Si parte infatti dalla constatazione che la maggior parte dei migranti sono accolti nel cd. circuito straordinario, a diretta gestione delle prefetture (tipo CAS e strutture temporanee). In molti casi, queste accoglienze "emergenziali" non sono concordate con i territori, dando luogo a concentrazioni non equilibrate e a forti tensioni sui territori. Si tratta pertanto di un sistema di accoglienza con caratteristiche "emergenziali", dove il Sistema di protezione (SPRAR) vede coinvolto ancora un numero non sufficiente di comuni.

In questa cornice, con il [decreto del Ministro dell'interno 10 agosto 2016](#) sono state definite sia le nuove modalità di accesso da parte degli Enti Locali alla rete dei progetti per i servizi di accoglienza dello SPRAR, sia le nuove linee guida per il funzionamento dello SPRAR.

## Le risorse per l'accoglienza nella XVII legislatura

Nel corso della XVII legislatura, il legislatore è ripetutamente intervenuto per far fronte agli oneri connessi all'aumento esponenziale del numero dei migranti giunti sul territorio italiano, in gran parte richiedenti protezione internazionale.

Di seguito sono sintetizzati i principali interventi che hanno determinato dal 2013 al 2018 un complessivo aumento delle risorse del bilancio dello Stato destinate all'immigrazione e in particolare agli interventi per l'accoglienza dei migranti nel territorio.

All'interno dello stato di previsione del Ministero dell'interno, le risorse a disposizione della missione Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti sono aumentate dal 2 % nel 2013 al 10,5% nel 2018 degli stanziamenti complessivi.

In particolare, il D.L. 15 ottobre 2013, n. 120 ha incrementato di 20 milioni di euro per l'anno 2013 il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati ed ha istituito un Fondo presso il Ministero dell'interno per far fronte ai problemi indotti dal fenomeno dell'immigrazione, con una dotazione di 190 milioni di euro per l'anno 2013. Parte della dotazione di quest'ultimo fondo, pari a 30 milioni, è stata assegnata al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno ad integrazione del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo (decreto del Ministro dell'interno 3 giugno 2014).

Ulteriori risorse sono state stanziare dalla legge di stabilità 2014 (3 milioni per il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo per l'anno 2014, L.

147/2013, art. 1, co. 204) e dal [decreto-legge 119 del 2014](#). Quest'ultimo ha incrementato per il 2014 di 50,8 milioni di euro il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (destinate ad ampliare le strutture Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati - SPRAR) e ha creato un nuovo fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno per fronteggiare l'eccezionale afflusso di stranieri sul territorio nazionale, destinandovi per il 2014 62,7 milioni di euro. E' stata altresì introdotta una disposizione di favore nei confronti dei comuni, come Lampedusa ed altri comuni siciliani, maggiormente interessati dalla pressione migratoria che esclude le spese connesse all'emergenza migratoria dal patto di stabilità interno.

A questi fondi disposti in via legislativa, si sono aggiunti, per il 2014, 60 milioni provenienti dal fondo di riserva per le spese impreviste, e 53 stanziati in sede di assestamento (si veda Camera dei deputati, Commissioni riunite I e II, [Audizione informale del Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno prefetto Morcone](#), 15 settembre 2014).

La legge di stabilità 2015 (L. 190/2014, art. 1, commi 179 e 180) ha incrementato di ulteriori 187,5 milioni di euro il Fondo per i richiedenti asilo e ha reso permanente lo stanziamento di 3 milioni previsto dalla legge di stabilità dell'anno precedente per il solo anno 2014. Inoltre, la medesima legge di stabilità 2015 ha previsto che i minori stranieri non accompagnati accedono ai servizi di accoglienza finanziati dal Fondo per l'asilo anche se non hanno presentato domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato (art. 1, co. 181-183).

Un nuovo finanziamento si è avuto con il decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (art. 12) che ha incrementato, per il 2016, di 600 milioni le risorse per i centri di trattenimento e di accoglienza per stranieri e destina 100 milioni per i comuni che accolgono i richiedenti protezione internazionale, istituendo nello stato di previsione del Ministero dell'interno, un apposito Fondo iscritto nella missione «Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti». Inoltre, il comma 2-*bis* è stato finalizzato ad accordare priorità ai comuni che accolgono richiedenti protezione internazionale in sede di distribuzione degli spazi finanziari ceduti dalle regioni di appartenenza (attraverso una modifica in tal senso dell'art. 1, comma 729, della legge n. 208 del 2015).

Con il [decreto ministeriale 30 dicembre 2016](#) si è provveduto a definire le modalità di riparto dei 100 milioni destinati ai comuni che accolgono i migranti nell'ambito delle politiche di accoglienza. Una [nota del Ministero dell'interno](#) del 10 febbraio 2017 ha precisato che le somme "non sono vincolate a specifica destinazione, in quanto la disposizione normativa è da intendersi quale misura solidaristica dello Stato nei confronti degli enti comunali che nel corso degli anni hanno accolto richiedenti protezione internazionale, offrendo loro i servizi indivisibili erogati sul territorio alla comunità. Le somme - prosegue la nota - potranno essere liberamente impegnate per progetti di miglioramento dei servizi o delle infrastrutture utili e attesi da tutta la comunità locale".

Il fondo per i comuni che accolgono i richiedenti protezione internazionale istituito dal DL 193/2016 (art. 12) è stato incrementato di 150 milioni di euro per il 2018 ad opera del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (art. 16), che, inoltre, ha previsto la possibilità di istituire commissari straordinari nei comuni di Manfredonia (FG), San Ferdinando (RC) e Castel Volturno (CS) ad alta concentrazione di immigrati al fine di superare situazioni di particolare degrado.

La legge di bilancio 2017 (L. n. 232/2016) ha introdotto alcuni interventi in materia di immigrazione, tra cui l'introduzione della facoltà di destinare le risorse relative ai programmi operativi cofinanziati dai fondi strutturali e di investimento europei per il periodo 2014-2020, nel limite massimo di 280 milioni di euro, alle attività di trattenimento, accoglienza, inclusione e integrazione degli immigrati, oltre quelle già stanziare nella sezione II del bilancio (art. 1, co. 630). La sezione II della legge di bilancio ha operato, a sua volta, un rifinanziamento di 320 milioni di euro per il 2017 per le attività di trattenimento ed accoglienza degli immigrati (cap. 2351/2 dello stato di previsione del Ministero dell'interno – tabella 8). Inoltre, con la finalità di rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani d'importanza prioritaria per le rotte migratorie è stata prevista l'istituzione di un Fondo per l'Africa presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con una dotazione di 200 milioni di euro per l'anno 2017 (art. 1, co. 621).

Successivamente, il [decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13](#), che ha introdotto disposizioni urgenti per l'accelerazione delle procedure amministrative e giurisdizionali in materia di protezione internazionale, ha disposto lo stanziamento di risorse, per la copertura degli oneri del provvedimento, pari a 8.293.766 euro per l'anno 2017, a 25.990.691 euro per l'anno 2018, a 31.450.766 euro per l'anno 2019 e a 31.320.363 euro a decorrere dall'anno 2020.

Da ultimo, la legge di bilancio 2018 ha disposto, con interventi di sezione II, una riprogrammazione delle autorizzazioni di spesa per l'attivazione, la locazione e la gestione dei centri di trattenimento e di accoglienza per stranieri, pari a 50 milioni di euro nel 2018 e di 100 milioni nel 2019. Inoltre, ha previsto uno stanziamento per la realizzazione sperimentale di un Piano nazionale per il ritorno volontario assistito di migranti. Lo stanziamento è pari a 500.000 euro per il 2018 e 1,5 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 (art. 1, co. 1122, L. n. 205/2017).

Il Ritorno Volontario Assistito è la possibilità di ritorno offerta ai migranti che non possano o non vogliano restare nel Paese ospitante e che desiderano, in modo volontario e spontaneo, ritornare nel proprio Paese d'origine. In base alle nuove disposizioni, il Piano consiste: a) nell'attivazione di massimo trenta sportelli comunali, che svolgano attività di informazione, di orientamento e di assistenza sociale e legale per gli stranieri che possono accedere ai programmi esistenti di ritorno volontario e assistito. Gli sportelli sono attivati in concorso con le associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali e in accordo con prefetture, questure e con le organizzazioni internazionali; b) nella formazione specialistica di personale interno; c) nell'informazione sui progetti di reintegrazione nei Paesi di origine. Le linee guida e le modalità di attuazione del Piano sono rimesse ad un decreto del Ministro dell'interno da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

## Minori stranieri non accompagnati

*Nell'ambito delle politiche di accoglienza e integrazione degli immigrati, il Parlamento ha dedicato ampia attenzione ai problemi legati alla tutela dei minori stranieri non accompagnati. Nel corso della XVII legislatura è stata approvata una legge organica sui minori stranieri presenti in Italia, che ha modificato la normativa in materia con l'obiettivo di rafforzare le tutele nei confronti dei minori e garantire un'applicazione uniforme delle norme per l'accoglienza su tutto il territorio nazionale. Per sostenere le attività di accoglienza del grande flusso di minori da parte dei comuni sono state aumentate le risorse a ciò destinate ed è stata riconosciuta a tutti i minori non accompagnati la possibilità di accedere ai servizi finanziati con il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo.*

## Minori stranieri non accompagnati

Nel corso della XVII legislatura sono state introdotte significative modifiche al complesso della normativa vigente sui minori stranieri, in particolare ad opera della [legge n. 47 del 2017](#), con l'obiettivo principale di rafforzare gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento in favore dei minori stranieri. Ulteriori interventi normativi sono stati definiti con il [D.L. n. 17/2017](#) (c.d. decreto immigrazione) e con il [D.Lgs. n. 220 del 2017](#), correttivo del cd. decreto accoglienza.

Con l'espressione "minore non accompagnato", in ambito europeo e nazionale, si fa riferimento allo straniero (cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea e apolide), di età inferiore ai diciotto, che si trova, per qualsiasi causa, nel territorio nazionale, privo di assistenza e rappresentanza legale (art. 2, D.Lgs. n. 142/2015 e art. 2, L. n. 47/2017).

Nel nostro ordinamento le disposizioni in materia di minori stranieri non accompagnati sono contenute principalmente negli articoli 32 e 33 del Testo unico in materia di immigrazione ( [D.Lgs. n. 286/1998](#)), nonché nel relativo Regolamento di attuazione ( [D.P.R. n. 394/1999](#)). Specifiche disposizioni sull' accoglienza dei minori non accompagnati sono previste dal [D.Lgs. n. 142/2015](#) (c.d. decreto accoglienza), con cui nel corso della XVII legislatura è stata recepita la direttiva 2013/33/UE relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo.

Con riferimento particolare ai minori non accompagnati " richiedenti protezione internazionale", oltre al menzionato decreto, si applicano alcune disposizioni del [D.Lgs. 25 del 2008](#) sulle procedure per la domanda di protezione internazionale (art. 19; art. 6, co. 2 e 3; art. 26, co. 5 e 6), e del [D.Lgs. 251/2007](#) (art. 28).

Ai minori stranieri non accompagnati si applicano solo in parte le [disposizioni in materia di protezione internazionale e di contrasto all'immigrazione clandestina](#), introdotte con il D.L. 13/2017, ossia: quelle relative alle nuove sezioni specializzate in materia di immigrazione, nonché di quelle concernenti i procedimenti giurisdizionali e i procedimenti amministrativi dinanzi alle Commissioni territoriali e alla Commissione nazionale per il diritto di asilo (art. 2, co. 4, D.Lgs. n. 220/2017).

Per quanto riguarda le dimensioni del fenomeno, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali pubblica con cadenza bimestrale [report statistici](#) relativi ai dati sui minori stranieri non accompagnati segnalati in Italia. Nel corso della XVII legislatura la Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e sulle

condizioni di trattenimento dei migranti ha prestato specifica attenzione al tema e approvato una [relazione](#) dedicata alle carenze, capacità e prospettive del sistema dei accoglienza dei minori.

## La legge n. 47/2017 sui minori non accompagnati

Le novità principali contenute nella [legge n. 47/2017](#) riguardano il rafforzamento dei diritti e delle tutele in favore dei minori, a partire dalle fasi di accoglienza.

Nel corso dell'iter parlamentare, la Camera ha svolto un'ampia istruttoria legislativa, che ha compreso un' [indagine conoscitiva](#) con le audizioni di organizzazioni e istituzioni operanti nel settore, nonché di esperti della materia. Nel corso dell'istruttoria si è reso necessario adeguare il testo della proposta di legge originaria (AC 1658, come modificata dalla Commissione, alle modifiche intervenute nel corso della legislatura, a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 18 agosto 2015, n. 142 (cd. [decreto accoglienza](#)).

Tra i principi, la legge, da un lato, introduce esplicitamente il divieto assoluto di respingimento alla frontiera dei minori stranieri non accompagnati, respingimento che non può essere disposto in alcun caso (art. 19, co. 1-bis, D.lgs. 286/1998, recante TU immigrazione).

Dall'altro, modifica la disciplina relativa al divieto di espulsione dei minori stranieri che, in base alla normativa vigente, può essere derogato esclusivamente per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato, stabilendo ulteriormente che, in ogni caso, il provvedimento di espulsione può essere adottato a condizione che non comporti "un rischio di danni gravi per il minore". È altresì specificato che la decisione del tribunale per i minorenni, che ha la competenza in materia, deve essere assunta tempestivamente e comunque nel termine di 30 giorni.

In tema di accoglienza, la legge n. 47/2017 ha introdotto significative modifiche alle disposizioni del decreto legislativo n. 142 del 2015, di cui si dà conto nel paragrafo dedicato al tema.

Per potenziare l'efficacia delle tutele nei confronti dei minori non accompagnati, la legge n. 47/2017 rende più celere l'attivazione delle indagini familiari del minore e introduce un criterio di preferenza dell'affidamento ai familiari rispetto al collocamento in comunità di accoglienza (art. 6).

Inoltre, ha modificato la competenza dell'organo deputato ad adottare i provvedimenti di rimpatrio assistito, trasferendo la competenza dal Ministero del lavoro al Tribunale per i minorenni, che decide anche in merito ai provvedimenti di espulsione (art. 8).

Per favorire e promuovere gli istituti di assistenza e protezione dei minori in stato di abbandono (tutela e affidamento), che già trovano applicazione nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, la legge:

- assegna agli enti locali il compito di sensibilizzare e formare affidatari per accogliere i minori, in modo da favorire l'affidamento familiare in luogo del ricovero in una struttura di accoglienza (art. 7);
- prevede, presso ogni Tribunale per i minorenni, l'istituzione da parte dei garanti

regionali per l'infanzia e l'adolescenza di un elenco in modalità informatica di tutori volontari disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato (art. 11). Per monitorare l'attuazione i garanti regionali collaborano costantemente con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza alla quale presentano, con cadenza bimestrale, una relazione sulle attività realizzate.

Inoltre, il successivo D.Lgs. n. 220/2017 ha spostato dal giudice tutelare al Tribunale per i minorenni la competenza ad aprire la tutela e a nominare il tutore, in modo da concentrare tutte le fasi procedurali giurisdizionali relative ai minori stranieri non accompagnati presso uno stesso giudice.

Per implementare le attività di censimento e monitoraggio, la legge n. 47 ha previsto l'istituzione del Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati (SIM), presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel quale confluiscono le cartelle sociali dei minori non accompagnati, compilate dal personale qualificato che svolge il colloquio con il minore nella fase di prima accoglienza. La cartella include tutti gli elementi utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo per il minore, nel suo superiore interesse (art. 9).

Alcune disposizioni della legge sono poi finalizzate a rafforzare singoli diritti già riconosciuti ai minori non accompagnati. In particolare:

- è estesa la piena garanzia dell'assistenza sanitaria ai minori non accompagnati prevedendo la loro iscrizione al Servizio sanitario nazionale, che la normativa considerava obbligatoria solo per i minori in possesso di un permesso di soggiorno, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, dopo il ritrovamento a seguito della segnalazione (resta comunque garantita a tutti i minori la tutela della salute);
- è incentivata l'adozione di specifiche misure da parte delle istituzioni scolastiche e delle istituzioni formative accreditate dalle regioni idonee a favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo da parte dei minori (art. 14);
- sono implementate le garanzie processuali e procedurali a tutela del minore straniero, mediante la garanzia di assistenza affettiva e psicologica dei minori stranieri non accompagnati in ogni stato e grado del procedimento (art. 15) e il riconoscimento del diritto del minore di essere informato dell'opportunità di nominare un legale di fiducia, anche attraverso il tutore nominato o i legali rappresentanti delle comunità di accoglienza, e di avvalersi del gratuito patrocinio a spese dello Stato in ogni stato e grado del procedimento (art. 16);
- prevede una particolare tutela per i minori non accompagnati vittime di tratta (art. 17).

## L'accoglienza dei minori non accompagnati

Il decreto legislativo n. 142 del 2015 (cd. decreto accoglienza), emanato nel corso della XVII legislatura, detta per la prima volta specifiche disposizioni sull'accoglienza dei minori non accompagnati, ai quali fino ad allora si sono applicate le norme generali riferite ai minori in stato di abbandono, con l'obiettivo di

rafforzare gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento (si cfr. art. 18, 19, 19-bis e 21 del D.Lgs. n. 142/2015). Tali disposizioni, come modificate ed implementate dalla quasi coeva legge n. 47 del 2017, rappresentano il quadro normativo di riferimento per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

Il sistema che ne risulta distingue tra prima e seconda accoglienza e stabilisce il principio in base al quale il minore non accompagnato non può in nessun caso essere trattenuto presso i centri di permanenza per i rimpatri (ex Cie, Centri di identificazione ed espulsione) e i centri governativi di prima accoglienza.

L'accoglienza dei minori si fonda innanzitutto sull'istituzione di strutture governative di prima accoglienza per le esigenze di soccorso e di protezione immediata di tutti i minori non accompagnati. Come specificato dalla legge n. 47 del 2017, si tratta di strutture specificamente destinate ai minori.

Tali strutture sono istituite con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata e sono gestite dal medesimo Ministero, anche in convenzione con gli enti locali. Con decreto del Ministro dell'interno, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per i profili finanziari, sono stabilite le modalità di accoglienza, gli standard strutturali e i servizi da erogare, in modo da assicurare un'accoglienza adeguata alla minore età. Le strutture di prima accoglienza sono attivate dal Ministero dell'interno, in accordo con l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, e gestite dal Ministero dell'interno anche in convenzione con gli enti locali.

Nelle strutture di prima accoglienza i minori sono accolti per il tempo strettamente necessario alla identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, nonché a ricevere tutte le informazioni sui diritti del minore, compreso quello di chiedere la protezione internazionale. Con le modifiche introdotte dalla legge n. 47 del 2017, si stabilisce che le operazioni di identificazione del minore devono concludersi entro dieci giorni e devono essere svolte sulla base di una procedura unica sull'intero territorio nazionale disciplinata dalla legge (art. 19-bis, D.Lgs. 142 del 2015).

A completamento del quadro normativo vigente, la legge n. 47/2017 (art. 5) ha introdotto una procedura unica di identificazione del minore, che costituisce il passaggio fondamentale per l'accertamento della minore età, da cui a sua volta dipende la possibilità di applicare le misure di protezione in favore dei minori non accompagnati. Tale procedura prevede: un colloquio del minore con personale qualificato, sotto la direzione dei servizi dell'ente locale; la richiesta di un documento anagrafico in caso di dubbio sull'età ed, eventualmente, di esami socio-sanitari, con il consenso del minore e con modalità il meno invasive possibili; la presunzione della minore età nel caso in cui permangono dubbi sull'età anche in seguito all'accertamento. Come chiarito dalla L. n. 47 del 2017, il provvedimento di attribuzione dell'età è emesso dal tribunale per i minorenni.

In ogni caso, i minori possono restare nelle strutture di prima accoglienza non oltre trenta giorni (il termine originario era di sessanta, poi ulteriormente ridotto dalla L. 47/2017). All'interno delle strutture è garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, accompagnato se necessario da un mediatore culturale.

Per la prosecuzione dell'accoglienza del minore, si prevede che tutti i minori non accompagnati siano accolti nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati - SPRAR, la cui capienza deve essere pertanto commisurata alle effettive presenze di minori stranieri nel territorio

nazionale e comunque, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo. A tal fine, gli enti locali che partecipano alla ripartizione del Fondo prevedono specifici programmi di accoglienza riservati ai minori non accompagnati. Nella scelta del posto in cui collocare il minore, tra quelli disponibili, si deve tenere conto delle esigenze e delle caratteristiche dello stesso minore, in relazione alla tipologia dei servizi offerti dalla struttura di accoglienza. Le strutture nelle quali sono accolti i minori stranieri non accompagnati devono soddisfare gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza forniti dalle strutture residenziali per minorenni ed essere autorizzate o accreditate ai sensi della normativa nazionale e regionale in materia.

Nel caso in cui le strutture della rete SPRAR risultino indisponibili, l'assistenza e l'accoglienza del minore sono temporaneamente assicurate dal comune dove si trova il minore, secondo gli indirizzi stabiliti dal Tavolo di coordinamento nazionale istituito ai sensi dell'articolo 15 del D.Lgs. n. 142/2015 presso il Ministero dell'interno, che ha il compito di programmare gli interventi del sistema di accoglienza, compresi i criteri di ripartizione regionale dei posti disponibili. È fatta salva la possibilità di trasferire il minore in altro comune, tendendo in considerazione prioritariamente il superiore interesse del minore. I comuni che assicurano l'attività di accoglienza accedono ai contributi disposti dal Ministero dell'interno a valere sul Fondo nazionale per i minori non accompagnati.

Nel corso della XVII legislatura, in seguito alle criticità riscontrate in relazione al consistente afflusso di migranti, è stata introdotta anche la possibilità per i Prefetti di attivare strutture di accoglienza temporanee esclusivamente dedicate ai minori non accompagnati (art. 19, co. 3-bis, D.Lgs. n. 142/2015, introdotto da art. 1-ter, D.L. n. 113/2016).

In particolare, si prevede che in presenza di due condizioni, ossia in caso di arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati e qualora i comuni non riescano a garantire l'accoglienza nelle forme già previste dalla legge, il Prefetto disponga l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai minori non accompagnati, con una capienza massima di 50 posti per ciascuna struttura. In tali strutture possono essere accolti solo i minori di età inferiore agli anni quattordici per il tempo strettamente necessario al trasferimento nelle strutture di seconda accoglienza.

In materia l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) promuove ogni due anni un'indagine nazionale che coinvolge tutti i Comuni italiani ai quali spetta la tutela e l'accoglienza dei minori non accompagnati presenti nel territorio. I dati quantitativi e qualitativi raccolti sul fenomeno sono disponibili nell'ultimo [rapporto](#) pubblicato (2016).

## Le risorse per l'accoglienza dei minori non accompagnati

Nella XVII legislatura, la legge di stabilità 2015 (L. 190/2014, art. 1, co. 181-182) ha trasferito la gestione del Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali al Ministero dell'interno. Attraverso il Fondo, il Ministro provvede, con proprio decreto, sentita la Conferenza unificata, alla copertura dei costi sostenuti dagli enti locali per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, nei limiti delle risorse



stanziare.

Il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati era stato originariamente istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'art. 23, comma 11 (quinto periodo), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 95 (L. 135/2012), con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2012. L'istituzione del fondo fa parte di una serie di misure, recate dal medesimo art. 23, comma 11, volte ad assicurare la prosecuzione degli interventi connessi al superamento dell'emergenza umanitaria nel territorio nazionale, ivi comprese le operazioni per la salvaguardia della vita umana in mare, in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa.

La dotazione del Fondo è stata progressivamente incrementata per far fronte alle crescenti esigenze di accoglienza dei minori in relazione ai numeri elevati di ingressi. Secondo quanto previsto dalla legge di bilancio 2018, il Fondo per l'accoglienza dei minori ha uno stanziamento pari a 170 milioni di euro per ciascuno degli anni del triennio 2018-2020 (cap. 2353 dello stato di previsione dell'Interno).

Parallelamente, nella XVII legislatura è stata estesa a tutti i minori stranieri non accompagnati, richiedenti o non la protezione internazionale, la possibilità di accedere ai servizi di accoglienza finanziati con il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo (Fondo SPRAR), a cui in precedenza erano avviati solo i minori che avessero fatto domanda di protezione internazionale (art. 1, co. 183, L. n. 190/2014; art. 12, L. n. 47/2017). Il fondo viene riprogrammato annualmente con la legge di bilancio e le risorse disponibili attualmente iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'interno sono pari a 396 milioni per il 2018, 393 milioni per il 2019 e 389 milioni per il 2020.

Fino alla legge di stabilità 2015, solo i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, ai sensi dell'art. 26 del D.Lgs. 25/2008, erano immediatamente avviati nelle strutture di accoglienza del rete SPRAR. La legge citata ha consentito, invece, la possibilità di accedere a tali servizi anche per i minori non accompagnati non richiedenti protezione internazionale, nei limiti dei posti e delle risorse disponibili (art. 1, comma 183, L. n. 190/2014). Con le modifiche da ultimo introdotte con la L. 47 del 2017 è stata eliminata ogni distinzione minori richiedenti e non richiedenti la protezione internazionale ai fini dell'accesso ai servizi finanziati con il Fondo SPRAR, a prescindere dai posti disponibili.

## Cittadinanza

*Nel corso della XVII legislatura, come già nelle tre precedenti, è stata riproposta all'attenzione del Parlamento la questione della riforma della legge sulla cittadinanza per adeguarla al massiccio aumento dei flussi migratori degli ultimi anni. La Camera dei deputati ha approvato un testo unificato che prevedeva l'estensione dei casi di acquisizione della cittadinanza per nascita (ius soli) e l'introduzione di una nuova forma di acquisto della cittadinanza a seguito di un percorso scolastico (ius culturae). Il provvedimento tuttavia non ha completato il proprio iter al Senato.*

### Le proposte di riforma della cittadinanza

Nel corso della XVII legislatura è stato dedicato ampio spazio all'esame delle proposte di riforma della legge sulla cittadinanza, basata attualmente sul principio del cd. *ius sanguinis*, in base al quale acquista di diritto la cittadinanza alla nascita colui che sia nato da madre o padre cittadini italiani (legge 5 febbraio 1992, n. 91). Tale dibattito, già anticipato dai tentativi svolti nelle precedenti legislature, si è mosso sulla base del prevalente intento di riflettere sul rapporto tra cittadinanza e fenomeno migratorio, come sviluppatosi nell'ultimo decennio.

La Commissione affari costituzionali della Camera, all'inizio della legislatura, aveva avviato in sede referente l'esame di 25 proposte di legge e svolto un'indagine conoscitiva in sede istruttoria, valutando dapprima un'ipotesi molto ampia di riforma. Nel corso dell'istruttoria il perimetro della discussione è stato successivamente limitato all'estensione dei casi di acquisizione della cittadinanza per i minori nati o formati in Italia. La proposta di riforma è stata approvata dall'Assemblea della Camera il 13 ottobre 2015, per poi essere trasmessa al Senato dove tuttavia l'esame non ha concluso il proprio iter entro lo scioglimento delle Camere.

Si ricorda che anche nel corso della XVI legislatura era stata riproposta all'attenzione della Camera dei deputati la questione della riforma della legge sulla cittadinanza. Tra le modifiche discusse: la diminuzione da 10 a 5 anni del periodo di permanenza in Italia per l'acquisto della cittadinanza; l'accertamento della reale integrazione linguistica e sociale dello straniero; la riduzione della discrezionalità del provvedimento di concessione della cittadinanza; l'ampliamento dei casi di attribuzione della cittadinanza ai bambini stranieri nati in Italia o che, comunque, abbiano compiuto il percorso di studi in Italia (seconda generazione); l'introduzione della revoca della cittadinanza, in caso di condanna definitiva per gravi delitti; il riacquisto della cittadinanza da parte degli italiani residenti all'estero che l'abbiano perduta a seguito della naturalizzazione nei Paesi di accoglienza. La I Commissione era giunta all'approvazione di un testo unificato che prevedeva: l'introduzione della frequenza con profitto delle scuole e l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione come requisito ulteriore per l'acquisizione della cittadinanza per lo straniero nato in Italia; l'introduzione del percorso di cittadinanza, che si sostanzia in una serie di condizioni alla cui sussistenza è subordinata l'acquisizione della cittadinanza dello straniero legalmente soggiornante in Italia da almeno 10 anni (A.C. 103 e abb.-A). In seguito al rinvio in Commissione del testo, deliberato dall'Assemblea, la Commissione ha deciso di concentrare i lavori su un tema più specifico, ossia sulle modalità di acquisizione della cittadinanza da parte dei minori stranieri, senza giungere tuttavia all'approvazione di un testo.

## Il testo approvato dalla Camera dei deputati nella XVII legislatura

La **proposta di riforma** approvata da un solo ramo del Parlamento nel corso della XVII legislatura si concentrava sulla questione fondamentale della tutela dell'acquisto della cittadinanza da parte dei minori. La novità principale del testo rispetto alla normativa vigente consisteva nella previsione di una nuova fattispecie di acquisto della cittadinanza italiana per nascita (c.d. *ius soli*) e nell'introduzione di una nuova fattispecie di acquisto della cittadinanza in seguito ad un percorso scolastico o formativo (c.d. *ius culturae*).

In particolare, in base al testo approvato acquista la cittadinanza per nascita chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, di cui almeno uno titolare del diritto di soggiorno permanente o in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (cd. ***ius soli***). In tal caso, la cittadinanza si acquista mediante dichiarazione di volontà espressa da un genitore o da chi esercita la responsabilità genitoriale all'ufficiale dello stato civile del comune di residenza del minore, entro il compimento della maggiore età dell'interessato.

In base al testo approvato dalla Camera entro due anni dal raggiungimento della maggiore età, l'interessato può:

- rinunciare alla cittadinanza acquisita, purchè sia in possesso di altra cittadinanza, ovvero;
- fare richiesta all'ufficiale di stato civile di acquistare la cittadinanza italiana, ove non sia stata espressa dal genitore la dichiarazione di volontà.

La seconda fattispecie di acquisto della cittadinanza prevista dal testo riguarda il minore straniero, che sia nato in Italia o vi abbia fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età, che abbia frequentato regolarmente, ai sensi della normativa vigente, per almeno cinque anni nel territorio nazionale uno o più cicli presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennali o quadriennali idonei al conseguimento di una qualifica professionale. Nel caso in cui la frequenza riguardi il corso di istruzione primaria, è altresì necessaria la conclusione positiva di tale corso (c.d. ***ius culturae***).

In tal caso, la cittadinanza si acquista mediante dichiarazione di volontà espressa da un genitore legalmente residente in Italia o da chi esercita la responsabilità genitoriale all'ufficiale dello stato civile del comune di residenza del minore, entro il compimento della maggiore età dell'interessato.

Entro due anni dal raggiungimento della maggiore età, l'interessato può:

- rinunciare alla cittadinanza acquisita, purchè sia in possesso di altra cittadinanza, ovvero;
- fare richiesta all'ufficiale di stato civile di acquistare la cittadinanza italiana, ove non sia stata espressa dal genitore la dichiarazione di volontà.

Oltre a queste ipotesi, che configurano un diritto all'acquisto della cittadinanza, il testo introduce un ulteriore caso di concessione della cittadinanza (cd. naturalizzazione), avente carattere discrezionale, per lo straniero che ha fatto

ingresso nel territorio nazionale prima del compimento della maggiore età, ivi legalmente residente da almeno sei anni, che ha frequentato regolarmente, ai sensi della normativa vigente, nel medesimo territorio, un ciclo scolastico, con il conseguimento del titolo conclusivo, presso gli istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione, ovvero un percorso di istruzione e formazione professionale con il conseguimento di una qualifica professionale. Tale fattispecie avrebbe dovuto riguardare, in particolare, il minore straniero che ha fatto ingresso nel territorio italiano tra il dodicesimo ed il diciottesimo anno di età.

Tra le ulteriori disposizioni del testo si prevede, infine, l'esonero per le istanze o dichiarazioni concernenti i minori dal pagamento del contributo previsto attualmente dalla legge per le richieste di cittadinanza.

Il testo di riforma stabiliva, infine, una disciplina transitoria per coloro che avessero maturato i requisiti per l'acquisto *iure culturae* prima dell'entrata in vigore della legge e avessero già compiuto i 20 anni di età (termine previsto dalla legge per la dichiarazione di acquisto della cittadinanza). A questi veniva, infatti, riconosciuta la possibilità di fare richiesta di acquisto della cittadinanza entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, purché residenti in Italia da almeno 5 anni; l'acquisto era escluso nel caso in cui l'interessato fosse stato destinatario di provvedimenti di diniego della cittadinanza per motivi di sicurezza della Repubblica, ovvero di provvedimenti di espulsione per i medesimi motivi. Restava ferma l'applicazione della normativa a coloro che, di età inferiore ai 20 anni, avessero maturato i requisiti per l'acquisto *iure soli* o *iure culturae* prima dell'entrata in vigore della legge.

## Recenti modifiche normative

A fronte dell'incremento del numero di richieste di cittadinanza, nel corso della XVII legislatura il Parlamento ha approvato singoli interventi di modifica della normativa vigente tesi a snellire le relative procedure.

Per quanto riguarda gli interventi normativi, si è previsto che, ai fini dell'acquisizione della cittadinanza dello straniero nato in Italia a seguito di residenza legale ininterrotta fino alla maggiore età (art. 4, co. 2, L. 91/1992), all'interessato non sono più imputabili eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della pubblica amministrazione ed egli può dimostrare il possesso dei requisiti con ogni altra idonea documentazione (art. 33 del D.L. n. 69/2013). Inoltre, è stato introdotto l'obbligo per gli ufficiali di stato civile di comunicare all'interessato, al compimento del diciottesimo anno di età, la possibilità di esercitare il diritto di chiedere la cittadinanza entro il compimento del diciannovesimo anno di età. In mancanza, il diritto può essere esercitato anche oltre tale data.

Sotto un diverso profilo, per favorire l'integrazione dei minori privi di cittadinanza, la L. n. 12/2016 ha consentito ai minorenni stranieri regolarmente residenti nel territorio italiano almeno dall'età di 10 anni il tesseramento presso società sportive delle federazioni nazionali con le stesse procedure previste per i cittadini italiani. Il tesseramento resta valido anche dopo il compimento del diciottesimo anno di età, fino al completamento delle procedure per l'acquisizione della cittadinanza italiana. Tale previsione è stata, poi, ampliata dalla L. n. 205/2017 (legge di bilancio 2018: art. 1, co. 369), che ha disposto che tale tesseramento è

possibile anche ove i minori non siano in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno, laddove siano iscritti da almeno un anno a una qualsiasi classe della scuola italiana.

Si ricorda, infine, che il Parlamento ha ratificato il trattato di adesione dell'Italia alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30 agosto 1961 (L. 162/2015).

FOCUS:

La cittadinanza: quadro normativo vigente

43

## La cittadinanza: quadro normativo vigente

### Acquisto della cittadinanza

La disciplina in materia di cittadinanza fa capo principalmente alla [legge n. 91/1992](#).

Ai sensi di tale legge, acquistano di diritto alla nascita la cittadinanza italiana coloro i cui genitori (anche soltanto il padre o la madre) siano cittadini italiani (L. 91/1992, articolo 1, co. 1, lett. a)): si tratta della così detta modalità di acquisizione della cittadinanza ***jure sanguinis***.

L'ordinamento italiano riconosce anche il criterio alternativo dello ***jus soli***, pur prevedendolo soltanto in via residuale e per casi limitati a:

- coloro che nascono nel territorio italiano e i cui genitori siano da considerarsi o ignoti (dal punto di vista giuridico) o apolidi (cioè privi di qualsiasi cittadinanza) (art. 1, co. 1, lett. b));
- coloro che nascono nel territorio italiano e che non possono acquistare la cittadinanza dei genitori in quanto la legge dello Stato di origine dei genitori esclude che il figlio nato all'estero possa acquisire la loro cittadinanza (art. 1, co. 1, lett. b));
- i figli di ignoti che vengono trovati (a seguito di abbandono) nel territorio italiano e per i quali non può essere dimostrato, da parte di qualunque soggetto interessato, il possesso di un'altra cittadinanza (art. 1, co. 2).

La cittadinanza italiana è acquisita anche per riconoscimento della filiazione (da parte del padre o della madre che siano cittadini italiani), oppure a seguito dell'accertamento giudiziale della sussistenza della filiazione. L'acquisto della cittadinanza nelle due ipotesi illustrate è automatico per i figli minorenni (art. 2, co. 1); i figli maggiorenni invece conservano la propria cittadinanza, ma possono eleggere la cittadinanza determinata dalla filiazione con un'apposita dichiarazione da rendere entro un anno dal riconoscimento, o dalla dichiarazione giudiziale di filiazione, o dalla dichiarazione di efficacia in Italia del provvedimento straniero nel caso in cui l'accertamento della filiazione sia avvenuto all'estero (art. 2, co. 2).

Sono previste modalità agevolate di acquisto della cittadinanza per gli stranieri di origine italiana: la cittadinanza italiana può essere acquistata dagli stranieri

o apolidi, discendenti (fino al secondo grado) da un cittadino italiano per nascita, a condizione che facciano un'espressa dichiarazione di volontà e che siano in possesso di almeno uno di questi requisiti:

- abbiano svolto effettivamente e integralmente il servizio militare nelle Forze armate italiane: in questo caso la volontà del soggetto interessato di acquisire la cittadinanza italiana deve essere espressa preventivamente (art. 4, co. 1, lett. a));

Il regolamento di attuazione della L. 91/1992 chiarisce che, ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana, si considera che abbia prestato effettivamente servizio militare chi abbia compiuto la ferma di leva nelle Forze armate italiane o la prestazione di un servizio equiparato a quello militare (ad es. il servizio civile), a condizione che queste siano interamente rese, salvo che il mancato completamento dipenda da sopravvenute cause di forza maggiore riconosciute dalle autorità competenti (D.P.R. 572/1993, art. 1, co. 2, lett. b)).

- assumano un pubblico impiego alle dipendenze, anche all'estero, dello Stato italiano (art. 4, co. 1, lett. b));
- risiedano legalmente in Italia da almeno due anni al momento del raggiungimento della maggiore età; la volontà di conseguire la cittadinanza italiana deve essere manifestata con una dichiarazione entro l'anno successivo (art. 4, co. 1, lett. c)).

Per l'acquisto della cittadinanza italiana, viene considerato legalmente residente nel territorio dello Stato chi vi risiede avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti previsti dalle norme in materia d'ingresso e di soggiorno degli stranieri in Italia e da quelle in materia d'iscrizione anagrafica (D.P.R. 572/1993, art. 1, co. 2, lett. a)).

Lo straniero che sia nato in Italia può divenire cittadino italiano a condizione che vi abbia risieduto legalmente e ininterrottamente fino al raggiungimento della maggiore età e dichiararsi, entro un anno dal compimento della maggiore età, di voler acquistare la cittadinanza italiana (art. 4, co. 2).

Disposizioni particolari sono dettate per quanto riguarda l'acquisto della cittadinanza da parte di stranieri o apolidi che hanno contratto matrimonio con cittadini italiani (artt. da 5 a 8). Gli stranieri coniugi di cittadini italiani ottengono la cittadinanza, dietro richiesta presentata al prefetto del luogo di residenza dell'interessato, oppure, se residenti all'estero, all'autorità consolare competente, se possono soddisfare, contemporaneamente, le seguenti condizioni:

- residenza legale nel territorio italiano da almeno due anni, successivi al matrimonio, o, in alternativa, per gli stranieri residenti all'estero, il decorso di tre anni dalla data del matrimonio tra lo straniero e il cittadino; i predetti termini sono ridotti della metà in presenza di figli nati dai coniugi;
- persistenza del vincolo matrimoniale;
- insussistenza della separazione legale;
- assenza di condanne penali per i delitti contro la personalità internazionale e interna dello Stato e contro i diritti politici dei cittadini;
- assenza di condanne penali per i delitti non colposi per i quali è prevista una pena edittale non inferiore a tre anni;
- assenza di condanne penali per reati non politici, con pena detentiva superiore a un anno, inflitte da autorità giudiziarie straniere con sentenza

riconosciuta in Italia;

- insussistenza, nel caso specifico, di comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica.

I requisiti per l'acquisto della cittadinanza per matrimonio sono stati modificati, nell'ambito del "pacchetto sicurezza", dalla [legge n. 94/2009](#) (art. 1, comma 11). Quanto all'acquisto della cittadinanza da parte del coniuge straniero o apolide residente in Italia, la disciplina introdotta è più rigorosa sotto due profili: la residenza nel territorio della Repubblica deve essere biennale, e non semestrale, come previsto nel testo previgente; viene specificato che detta residenza biennale deve essere successiva al matrimonio. Un elemento di novità è costituito anche dalla previsione di una riduzione della metà dei termini in presenza di figli nati dai coniugi.

Riepilogando, in base alla novella, la durata minima della residenza necessaria all'acquisto della cittadinanza da parte del coniuge straniero residente in Italia è stata raddoppiata in caso di matrimonio con prole (da sei mesi ad un anno) e quadruplicata in caso di matrimonio senza prole (da sei mesi a due anni); mentre la durata minima del matrimonio necessaria all'acquisto della cittadinanza da parte del coniuge straniero residente all'estero rimane immutata in caso di matrimonio senza prole (3 anni) e subisce un dimezzamento in caso di matrimonio con prole (da 3 anni a 18 mesi).

Si segnala, inoltre, che la [direttiva del Ministro dell'interno 7 marzo 2012](#) ha trasferito ai prefetti la competenza ad adottare provvedimenti in materia di concessione o diniego della cittadinanza nei confronti di cittadini stranieri coniugi di cittadini italiani. La competenza sarà, invece, del capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, qualora il coniuge straniero abbia la residenza all'estero, e del ministro dell'Interno nel caso sussistano ragioni inerenti alla sicurezza della Repubblica.

L'acquisto della cittadinanza può avvenire, infine, per concessione (L. 91/1992, art. 9): in questo caso, a differenza dei procedimenti finora illustrati, che riservano all'autorità margini di intervento molto ristretti, l'emanazione del provvedimento di concessione della cittadinanza è soggetto ad una valutazione discrezionale di opportunità da parte della pubblica amministrazione, pur attenuata dall'obbligo del parere preventivo del Consiglio di Stato.

Il periodo di residenza legale in Italia, graduato in funzione dello *status* degli stranieri richiedenti, che costituisce il requisito fondamentale per conseguire la cittadinanza secondo tale modalità, deve essere ininterrotto e attuale al momento della presentazione dell'istanza per la concessione della cittadinanza.

Può presentare domanda per ottenere la concessione della cittadinanza italiana il cittadino straniero che si trova in una delle seguenti condizioni:

- residente in Italia da almeno dieci anni, se cittadino non appartenente all'Unione europea, o da almeno quattro anni, se cittadino comunitario (art. 9, co. 1, lett. *f*) e *d*): ai fini della concessione della cittadinanza italiana allo straniero va valutato il periodo di soggiorno in Italia assistito da regolare permesso, per cui va esclusa la rilevanza del periodo in cui lo straniero medesimo sia risultato anagraficamente residente nel paese (*C. Stato, sez. IV, 07-05-1999, n. 799*);

- apolide residente in Italia da almeno cinque anni (art. 9, co. 1, lett. e));
- il cui padre o la cui madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, o che è nato in Italia e, in entrambi i casi, vi risiede da almeno tre anni (L. 91/1992, art. 9, co. 1, lett. a));
- maggiorenne adottato da cittadino italiano e residente in Italia da almeno cinque anni (art. 9, co. 1, lett. b));
- abbia prestato servizio alle dipendenze dello Stato italiano, anche all'estero, per almeno cinque anni (L. 91/1992, art. 9, co. 1, lett. c)). Salvi i casi previsti dall'art. 4 della legge, nel quale si richiede specificamente l'esistenza di un rapporto di pubblico impiego, si considera che abbia prestato servizio alle dipendenze dello Stato chi sia stato parte di un rapporto di lavoro dipendente con retribuzione a carico del bilancio dello Stato (D.P.R. 572/1993, art. 1, co. 2, lett. c)).

L'art. 10 subordina l'efficacia del decreto di concessione della cittadinanza alla prestazione da parte dell'interessato (entro sei mesi dalla notifica del decreto medesimo) del giuramento di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato.

La giurisprudenza amministrativa ha indicato alcuni ulteriori requisiti per l'ottenimento della cittadinanza e ha precisato i confini della discrezionalità della pubblica amministrazione con riferimento ai provvedimenti di concessione della cittadinanza, stabilendo inoltre quali siano gli obblighi di motivazione delle decisioni concernenti tali procedimenti.

Il provvedimento di concessione della cittadinanza italiana è adottato sulla base di valutazioni ampiamente discrezionali circa l'esistenza di un'avvenuta integrazione dello straniero in Italia, tale da poterne affermare la compiuta appartenenza alla comunità nazionale; pertanto, ai fini della concessione del beneficio *de quo* ben possono avere rilievo considerazioni anche di carattere economico-patrimoniale relative al possesso di adeguate fonti di sussistenza (*Consiglio di Stato, sez. IV, 16-09-1999, n. 1474*).

L'amministrazione chiamata a decidere sulla domanda di concessione di cittadinanza italiana è tenuta a verificare la serietà sia dell'intento ad ottenere la cittadinanza italiana, sia delle ragioni che inducono ad abbandonare la comunità di origine. È inoltre necessario accertare il grado di conoscenza della lingua italiana, l'idoneità professionale, l'ottemperanza agli obblighi tributari e contributivi. Non può essere trascurata l'esigenza di ricomposizione di gruppi familiari, parte dei quali già residenti nel territorio italiano. L'amministrazione deve verificare eventuali cause ostative all'acquisto di cittadinanza, collegate a ragioni di sicurezza della Repubblica ed all'ordine pubblico (*Consiglio di Stato, sez. I, parere n. 1423 del 26 ottobre 1988*).

L'amministrazione, ai fini della concessione della cittadinanza italiana allo straniero legalmente residente in Italia da almeno dieci anni, può prendere in considerazione tutte le situazioni utili per valutare un'avvenuta integrazione dello straniero; pertanto, sono rilevanti eventuali sentenze penali intervenute a carico degli interessati, in relazione ai fatti a cui tali condanne si riferiscono sia al loro eventuale ripetersi (*Consiglio di Stato, sez. I, parere n. 9374, del 20 ottobre 2004,*).

Per quanto riguarda il diniego della concessione della cittadinanza italiana,



l'amministrazione competente, anche laddove disponga di un'ampia discrezionalità, deve indicare sia pure sinteticamente le ragioni poste a base delle proprie determinazioni (*Consiglio di Stato, sez. IV, sent. n. 366 del 24 maggio 1995*).

La cittadinanza può essere concessa, in casi eccezionali, per merito allo straniero che abbia reso notevoli servizi all'Italia, per elevate necessità di ordine politico connesse all'interesse dello Stato (L. 91/1992, art. 9, co. 2).

#### Doppia (o plurima) cittadinanza

La legge ammette espressamente la possibilità di conservare la cittadinanza italiana pur essendo già in possesso di una cittadinanza straniera ovvero dopo averla acquistata o riacquistata. Chi risiede o stabilisce la residenza all'estero può tuttavia rinunciare alla cittadinanza italiana (L. 91/1992, art. 11). La disposizione consente, in particolare, il mantenimento della cittadinanza italiana agli italiani emigrati all'estero che acquistano volontariamente la cittadinanza dello Stato in cui risiedono per potersi inserire pienamente nel contesto sociale ed economico del Paese e usufruire del trattamento favorevole riservato ai cittadini.

Non è consentito il possesso di una doppia (o plurima) cittadinanza se vi sono norme internazionali pattizie o norme statali straniere che lo vietino (v. paragrafo successivo).

#### Perdita della cittadinanza

I cittadini italiani possono rinunciare volontariamente alla cittadinanza italiana purché si trasferiscano, o abbiano trasferito, la propria residenza all'estero e siano titolari di un'altra o di altre cittadinanze (L. 91/1992, art. 11). La facoltà di rinuncia alla cittadinanza italiana in questo caso può essere esercitata soltanto dai cittadini maggiorenni.

Coloro che hanno ottenuto la cittadinanza italiana durante la minore età, in quanto figli conviventi con il genitore che ha acquistato o riacquistato la cittadinanza, hanno la facoltà di rinunciare ad essa (senza limiti di tempo), una volta divenuti maggiorenni, sempre che siano in possesso di un'altra cittadinanza (art. 14).

Può inoltre rinunciare alla cittadinanza italiana il soggetto maggiorenne in possesso di un'altra cittadinanza – anche se risiede in Italia – a seguito di revoca dell'adozione per fatti imputabili all'adottante. La rinuncia deve essere resa entro un anno dalla revoca (art. 3, co. 4). La revoca dell'adozione per colpa dell'adottato ha come conseguenza la perdita automatica della cittadinanza acquistata da quest'ultimo in virtù dell'adozione, purché egli abbia un'altra cittadinanza o la riacquisti (art. 3, co. 3).

L'art. 12 della L. 91/1992 prevede due ulteriori ipotesi di perdita automatica della cittadinanza italiana:

- la mancata ottemperanza all'intimazione del Governo italiano di lasciare un impiego pubblico o una carica pubblica che il cittadino abbia accettato da uno Stato o ente pubblico estero o da un ente internazionale cui non partecipi l'Italia, o la mancata ottemperanza all'invito di abbandonare il servizio militare che il cittadino presti per uno Stato estero (art. 12, co. 1);

- l'assunzione di una carica pubblica o la prestazione del servizio militare per uno Stato estero, o l'acquisto volontario della cittadinanza dello Stato considerato, quando tali circostanze si verificano durante lo stato di guerra con esso (art. 12, co. 2).

Per quanto riguarda gli effetti delle norme internazionali pattizie sull'ordinamento italiano, l'art. 26, co. 3, della L. 91/1992 fa salve, in via generale, le disposizioni previste dagli accordi internazionali, affermandone pertanto la prevalenza sulla disciplina interna.

#### Riacquisto della cittadinanza

La legge disciplina le modalità per il riacquisto della cittadinanza a favore di coloro che l'hanno perduta e a prescindere dai motivi della perdita.

Il riacquisto avviene con condizioni di particolare favore rispetto a quelle stabilite dall'art. 9 della L. 91/1992 per l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione e, per alcuni aspetti, analoghe a quelle dettate dall'art. 4, co. 1, della L. 91/1992, le quali consentono allo straniero di origine italiana l'acquisto della cittadinanza per beneficio di legge. Il riacquisto è subordinato, in via generale, alla sussistenza di un legame con l'Italia, che può concretizzarsi in un rapporto di servizio (civile o militare) con lo Stato o nello stabilire la residenza nel Paese.

Può riacquistare la cittadinanza italiana:

- chi presta effettivamente servizio militare per lo Stato italiano e dichiara preventivamente di voler riacquistare la cittadinanza italiana (art. 13, co. 1, lett. a));
- chi, assumendo o avendo assunto un pubblico impiego alle dipendenze dello Stato, anche all'estero, dichiara di voler riacquistare la cittadinanza italiana (art. 13, co. 1, lett. b));
- chi dichiara di voler riacquistare la cittadinanza italiana ed ha stabilito o stabilisce, entro un anno dalla dichiarazione, la propria residenza in Italia (art. 13, co. 1, lett. c));
- lo straniero (che sia stato cittadino italiano) il quale, dopo un anno dalla data in cui ha stabilito la residenza in Italia, non fa espressa rinuncia, nello stesso termine, al riacquisto della cittadinanza italiana. Soltanto in questo caso il riacquisto avviene automaticamente: la legge prevede comunque la possibilità di rinuncia da parte dell'interessato per tutelarne la volontà (art. 13, co. 1, lett. d));
- chi, avendo perduta la cittadinanza italiana per non aver ottemperato all'intimazione di abbandonare l'impiego o la carica accettati da uno Stato, da un ente pubblico estero o da un ente internazionale, ovvero il servizio militare per uno Stato estero, dichiara di volerla riacquistare, a condizione che abbia stabilito la residenza da almeno due anni nel territorio della Repubblica e provi di aver abbandonato l'impiego o la carica o il servizio militare, assunti o prestati nonostante l'intimazione (art. 13, co. 1, lett. e)).

La legge permette il riacquisto della cittadinanza, su loro dichiarazione in tal senso, alle donne italiane che l'hanno perduta al momento del matrimonio con uno straniero, avvenuto prima del 1° gennaio 1948, o in conseguenza del

cambiamento di cittadinanza del marito (art. 17, co. 2).

Le persone originarie dei territori italiani facenti parte del cessato impero austro-ungarico, che emigrarono all'estero prima del 16 luglio 1920, e i loro discendenti, possono ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana qualora rendano una dichiarazione in tal senso all'ufficiale dello stato civile del comune in cui risiedono o intendono stabilire la propria residenza, oppure davanti all'autorità diplomatica o consolare del luogo di residenza, se residenti all'estero (L. 379/2000, art. 1). La dichiarazione va resa entro un termine che, inizialmente fissato al 20 dicembre 2005, è stato differito di cinque anni dall'art. 28-*bis* del D.L. 273/2005 per gli emigrati dai territori, già austroungarici, oggi appartenenti allo Stato italiano e per i loro discendenti. Si tratta dei:

- territori attualmente appartenenti allo Stato italiano;
- territori già italiani ceduti alla Jugoslavia in forza: 1) del trattato di pace fra l'Italia e le Potenze alleate ed associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947 e reso esecutivo in Italia con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 28 novembre 1947, n. 1430; 2) del trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia firmato ad Osimo il 10 novembre 1975, ratificato e reso esecutivo in Italia ai sensi della legge 14 marzo 1977, n. 73.

La legge n. 124/2006 ha infine introdotto due articoli nella L. 91/1992 (17-*bis* e 17-*ter*), che consentono il riconoscimento della cittadinanza agli italiani (e ai loro discendenti) che abitavano nei territori dell'Istria, Fiume e Dalmazia, già facenti parti del Regno d'Italia e passati, dopo la seconda guerra mondiale, sotto la sovranità della Repubblica jugoslava e successivamente di Slovenia e Croazia.

Il diritto alla cittadinanza italiana è riconosciuto ai soggetti che siano stati cittadini italiani e che abbiano risieduto nei territori facenti parte dello Stato italiano e successivamente ceduti alla Repubblica jugoslava in forza del Trattato di pace firmato a Parigi il 10 febbraio 1947, reso esecutivo dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 28 novembre 1947, n. 1430, ratificato dalla legge 25 novembre 1952, n. 3054, ovvero in forza del Trattato di Osimo del 10 novembre 1975, reso esecutivo dalla legge 14 marzo 1977, n. 73. Tale diritto è riconosciuto anche ai figli e ai discendenti in linea retta dei soggetti di cui sopra, purché di lingua e cultura italiana.

La cittadinanza non è acquistata *ex lege* dai soggetti summenzionati, ma solo a seguito della presentazione (e dell'accoglimento) di una apposita istanza. Ciò differenzia l'ottenimento della cittadinanza prefigurato dalla disposizione in esame da quello in passato disposto dall'art. 17 della L. 91/1992, che avveniva automaticamente con la presentazione della apposita dichiarazione.

L'opzione per la cittadinanza italiana prevista dall'art. 17 della L. 91/1992 avrebbe dovuto essere esercitata entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge. Questo termine fu prorogato una prima volta, sino al 15 agosto 1995, dall'art. 1 della L. 736/1994; un'ulteriore proroga al 31 dicembre 1997 intervenne ad opera dell'art. 2, co. 195, della L. 662/1996 (legge collegata alla manovra finanziaria per il 1997).

Contributo per gli atti relativi alla cittadinanza

La legge n. 94/2009 (art. 1, comma 12), nell'ambito del cd. "pacchetto sicurezza", ha introdotto il pagamento di un contributo di 200 euro per le istanze o dichiarazioni di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza (art. 9-*bis*, comma 2, L 91/1992).

Il gettito derivante dal contributo è destinato (art. 9-*bis*, comma 3, L 91/1992):

- per la metà, al finanziamento di progetti del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno diretti alla collaborazione internazionale e alla cooperazione e assistenza ai Paesi terzi in materia di immigrazione;
- per l'altra metà, alla copertura degli oneri connessi alle attività istruttorie inerenti ai procedimenti in materia di immigrazione, asilo e cittadinanza.

E' stato inoltre previsto che alle istanze o dichiarazioni relative alla cittadinanza deve essere comunque allegata la certificazione comprovante il possesso dei requisiti richiesti per legge (art. 9-*bis*, comma 1, L 91/1992).