

# Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

## Fascicolo n. 3/2019

### SERVIZIO PUBBLICO DI ACCOGLIENZA E DIRITTI FONDAMENTALI DEI RICHIEDENTI ASILO

PROFILI DI ILLEGITTIMITÀ DELLA RIFORMA INTRODOTTA DAL D.L. N. 113/2018

di Nicoletta Vettori

***Abstract:** Il contributo esamina la recente riforma del sistema pubblico di accoglienza dei richiedenti asilo e protezione internazionale (operata con il d.l. 4.10.2018, n. 113, conv. in l. 1.12.2018, n. 132) e le condizioni previste dal nuovo schema di capitolato d'appalto per la gestione dei relativi servizi (approvato con d.m. 20.11.2018), evidenziandone i profili di illegittimità per violazione del diritto costituzionale, europeo e internazionale. In particolare, si mostra come i provvedimenti governativi e ministeriali escludono molte delle prestazioni essenziali per la garanzia dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo, mortificano le libertà degli operatori che concorrono all'affidamento della gestione dei Centri e finiscono per pregiudicare le forme di accoglienza più efficaci, sia in termini di tutela dei migranti che di corretta allocazione delle risorse pubbliche.*

***Abstract:** The essay examines the recent reform of the public reception system for asylum seekers (set up for the Decree 4.10.2018, n. 113, conv. in l. 1.12.2018, n. 132), highlighting the profiles of illegitimacy for violation of Constitutional, European and International law. In particular it shows how the government acts exclude many of the welfare benefit necessary for the protection of the fundamental rights of asylum seekers, limit the freedoms of the private operators that manage the reception services and compromise the most effective forms of reception, both in terms of the protection of migrants and the correct allocation of public resources.*

# SERVIZIO PUBBLICO DI ACCOGLIENZA E DIRITTI FONDAMENTALI DEI RICHIEDENTI ASILO PROFILI DI ILLEGITTIMITÀ DELLA RIFORMA INTRODOTTA DAL D.L. N. 113/2018

---

di Nicoletta Vettori\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'accoglienza dei richiedenti asilo come attività di servizio sociale alla persona. – 3. I servizi di accoglienza per i richiedenti asilo nel nuovo schema di capitolato d'appalto. – 3.1. La violazione delle condizioni di accoglienza imposte dalla Direttiva 2013/33/UE. – 3.2. Garanzia del «nucleo essenziale» dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo e servizi di accoglienza. – 4. Servizi di accoglienza e flussi migratori: le implicazioni della gestione accentrata e straordinaria. – 4.1. Procedure d'affidamento e libertà degli operatori del settore. – 4.2. “Mercato dei servizi di accoglienza” e obiettivi sociali comuni. – 5. Considerazioni conclusive.

## 1. Introduzione

Il d.l. 4.10.2018, n. 113 convertito in l. 1.12.2018, n. 132, modifica radicalmente il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e protezione internazionale (re)istituzionalizzando misure straordinarie ed emergenziali di gestione del fenomeno e imponendo una drastica riduzione dei servizi offerti.

In particolare, il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), costituito dalla rete di Centri gestiti dagli enti locali che offrono una pluralità di servizi di assistenza<sup>1</sup>, operante dal 2002 a favore dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale e umanitaria<sup>2</sup>, è stato riservato a coloro cui sia stata riconosciuta una delle vigenti forme di protezione<sup>3</sup> e ai minori stranieri non accompagnati<sup>4</sup>.

---

\* Ricercatrice a tempo determinato (tipo b) in Diritto amministrativo presso il Dipartimento di Studi Aziendali e Giuridici dell'Università di Siena.

1. Sull'evoluzione del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo v., tra gli altri, M. Giovannetti, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di partiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in questa *Rivista*, n. 1.2019, pp. 1-30; F. Biondi Dal Monte, *La disciplina del diritto d'asilo tra accoglienza ed emergenza. Il quadro italiano* in J. Woelk, F. Guella, G. Pelacani (a cura di), *Modelli di accoglienza nell'emergenza immigrazione. La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale al diritto regionale*, Università di Trento, 2016, p. 75 ss.

2. La protezione umanitaria, in precedenza riconosciuta in applicazione dell'art. 5, co. 6, d.lgs. 27.7.1998, n. 286 e dell'art. 32 d.lgs. 28.1.2008, n. 25, è stata abrogata dal d.l. n. 113/2018 convertito in l. n. 132/2018.

3. Compresi i titolari dei permessi di soggiorno per *casi speciali* introdotti dal d.l. 4.10.2018, n. 113, conv. in l. 1.12.2018, n. 132. In particolare: i titolari di permesso per motivi di protezione sociale (*ex art. 18, d.lgs. n. 286/1998*); per vittime di violenza domestica (*ex art. 18-bis*), per vittime di particolare sfruttamento lavorativo (*ex art. 22, co. 12-quater*, a condizione che non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati); i titolari di permesso di soggiorno per cure mediche (*ex art. 19, co. 2, lett. d-bis*), per calamità nel Paese di origine (*ex art. 20-bis*); per atti di particolare

Per tale motivo, lo SPRAR è stato rinominato *Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati* (SIPROIMI).

Sono stati quindi esclusi dalla possibilità di usufruire di tali servizi i possessori dei permessi di soggiorno per motivi umanitari, oggi soppressi<sup>5</sup>, e i migranti che hanno presentato la domanda di protezione e sono in attesa della definizione della procedura<sup>6</sup>. Questi ultimi saranno destinati ai Centri governativi di prima accoglienza (*ex artt. 6, 9 e 8, d.lgs. 18.8.2015, n. 142 del 2015*) e ai Centri di accoglienza straordinaria (*ex art. 11, d.lgs. 18.8.2015, n. 142*) che dovranno essere organizzati in applicazione delle condizioni stabilite dal nuovo schema di capitolato di appalto<sup>7</sup>, approvato dal Ministero dell'interno e diretto ad orientare le prefetture nell'elaborazione dei bandi di gara delle procedure di affidamento a livello locale.

La scelta di differenziare i percorsi di inclusione, di inserimento sociale e lavorativo dei titolari di protezione internazionale, rispetto a quelli offerti a coloro la cui posizione deve essere ancora vagliata dalle autorità competenti, avrebbe potuto anche essere giustificata; se non fosse che i provvedimenti con cui si riorganizzano i servizi dedicati ai (meri) richiedenti violano gli obblighi posti dal diritto internazionale, europeo e interno<sup>8</sup>.

valore civile (*ex art. 42-bis*). In base alla lettera delle norme sembrano invece rimanerne esclusi i titolari di permesso di soggiorno per casi speciali (*ex art. 9, d.l. n. 113/2018*) e di permesso per protezione speciale (*ex art. 19, co. 1, d.lgs. n. 286/1998*).

4. A prescindere dal fatto che abbiano presentato o meno domanda di protezione internazionale. Ai sensi dell'art. 12, co. 5-*bis*, d.l. n. 113/2018 i minori non accompagnati richiedenti asilo possono rimanere nel sistema di protezione anche dopo il raggiungimento della maggiore età e fino alla definizione della procedura di riconoscimento.

5. Secondo l'art. 12, co. 6, d.l. n. 113/2018 i titolari di protezione umanitaria possono rimanere in accoglienza solo «fino alla scadenza del periodo temporale previsto dalle disposizioni di attuazione sul funzionamento del medesimo Sistema di protezione e comunque non oltre la scadenza del progetto di accoglienza». Si veda però Tar Lazio, ord., sez. I-ter, 5483/2019 che ha accolto la misura cautelare proposta contro un provvedimento di rifiuto dell'accoglienza di un titolare di protezione umanitaria nel sistema SPRAR (oggi SIPROIMI) affermando che «ad una sommaria delibazione ed alla luce dell'art. 12, co. 6, d.l. n. 113/2018 convertito in l. n. 132/2018, [...] sussistono i presupposti per un riesame del procedimento che tenga conto dell'esistenza di una fase transitoria relativamente ai titolari di permesso umanitario ottenuto ai sensi della normativa in vigore *ante* d.l. n. 113/2018».

6. I quali, ai sensi dell'art. 12, co. 5, d.l. n. 113/2018 possono rimanere nelle strutture di accoglienza solo fino alla conclusione del progetto in corso, già finanziato. Saranno altresì esclusi coloro che hanno fatto ricorso avverso la decisione di rigetto della protezione internazionale e i titolari di protezione umanitaria che abbiano impugnato la decisione amministrativa chiedendo il riconoscimento di un livello più elevato di protezione.

7. Approvato con d.m. 20.11.2018 del Ministero dell'interno. Il nuovo schema di capitolato e i relativi allegati sono consultabili all'indirizzo <http://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/schema-capitolato-gara-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativo-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri-prima-accoglienza>.

8. Va ricordato che sul d.l. 4.10.2018, n. 113, conv. in l. n. 132/2018, si è pronunciata la Corte costituzionale con le sentenze n. 194 e 195 depositate il 24 luglio 2019. In particolare, per quanto maggiormente interessa le questioni oggetto d'esame, la sentenza n. 194 del 2019 è stata pronunciata in risposta ai ricorsi proposti da alcune Regioni che lamentavano la indiretta violazione di alcune competenze regionali, residuali o concorrenti, da parte delle disposizioni del titolo I del d.l. 113/2018 che abrogano la protezione umanitaria, che escludono i richiedenti asilo dal sistema di accoglienza SIPROIMI e ne vietano l'iscrizione anagrafica. La Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni di costituzionalità rinvenendo «un difetto di motivazione sulla ridondanza delle prospettate censure sulle

In particolare, i provvedimenti ministeriali ridefiniscono il servizio pubblico di accoglienza escludendo molte delle prestazioni essenziali per la garanzia dei diritti riconosciuti (dal diritto positivo vigente) ai richiedenti asilo e protezione internazionale (§§ 3), senza prospettare alcuna soluzione realistica per risolvere i complessi problemi che si “agitano” attorno all’affluenza migratoria.

Al contrario, come vedremo, la riforma messa in campo inasprisce le criticità esistenti, interrompendo il (già lento e faticoso) processo di “normalizzazione” del sistema avviato a partire dal 2014 (§ 4), mortifica le libertà dei soggetti operanti nel settore (§§ 4.1) e finisce per pregiudicare le forme di accoglienza più efficaci, sia in termini di tutela dei migranti che di corretta allocazione delle risorse pubbliche (§§ 4.2.).

## 2. L'accoglienza dei richiedenti asilo come attività di servizio sociale alla persona

Una questione essenziale che occorre chiarire in via preliminare è la natura giuridica dell’attività di accoglienza che lo Stato deve garantire ai richiedenti asilo e protezione internazionale.

Non si tratta, infatti, di un’attività rimessa alla discrezionalità del legislatore e dell’amministrazione, bensì di una funzione doverosa in quanto imposta e regolata dal diritto costituzionale, internazionale ed europeo.

In primo luogo, l’ordinamento costituzionale, quello internazionale e quello europeo prevedono uno specifico vincolo nell’*an* alla discrezionalità legislativa e amministrativa nella misura in cui impongono il divieto di respingere chiunque fugga da situazioni di grave pericolo e di persecuzione e, dunque, il dovere di ammetterlo sul territorio (quantomeno al fine di presentare una domanda di protezione).

Più in particolare, e in estrema sintesi, l’art. 10 della Costituzione riconosce il diritto d’asilo nel territorio della Repubblica allo straniero al quale sia impedito nel suo Paese l’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana<sup>9</sup>.

Tale diritto trova ampia tutela – seppur in base a presupposti parzialmente diversi<sup>10</sup> – anche in altre fonti, internazionali ed europee<sup>11</sup>, che l’Italia si è impegnata a rispettare:

---

competenze regionali e degli enti locali [...] restando impregiudicata ogni altra valutazione della legittimità costituzionale delle disposizioni contestate».

9. La prima normativa in materia di asilo è stata il d.l. 30.12.1989, n. 4162, conv. in l. 28.2.1990, n. 39, poi modificata dalla l. 30 luglio 2002, n. 189. Sul tema, tra gli altri, P. Bonetti, *Profili generali e costituzionali del diritto d’asilo nell’ordinamento italiano*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004, p. 1134 ss.; M. Benvenuti, *Il diritto di asilo nell’ordinamento costituzionale italiano. Un’introduzione*, Padova, Cedam, 2007.

10. Non vi è, infatti, piena coincidenza tra il diritto di asilo costituzionale, lo *status* di rifugiato e il diritto alla protezione internazionale riconosciuti dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e dal diritto europeo (su cui v. subito *infra* nel testo e nelle note), poiché la categoria degli aventi diritto all’asilo costituzionale è più ampia di quella dei rifugiati politici, in quanto per quest’ultimi il fattore cui consegue il riconoscimento della protezione è la persecuzione in concreto

primi fra tutti la Convenzione di Ginevra sul riconoscimento dello *status* di rifugiato<sup>12</sup> e gli artt. 4, 18 e 19 CDFUE in base ai quali, come affermato di recente dalla Corte di giustizia, il diritto dell'Unione riconosce una protezione più ampia di quella riconosciuta dalla stessa Convenzione<sup>13</sup>.

Cardine fondamentale di tali fonti è il principio del *non refoulement*, alla luce del quale è fatto divieto allo Stato, cui la domanda di asilo è stata presentata, di respingere o di espellere il richiedente verso Paesi nei quali vi è il rischio che la sua vita o la sua libertà siano messe in pericolo (a causa della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche) ovvero nei quali «esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, a tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti» (art. 19 CDFUE).

È bene ricordare che l'applicabilità del principio del *non refoulement* non è subordinata al formale riconoscimento dello *status* di rifugiato: il divieto di respingimento e, dunque, l'obbligo di soccorso e di accoglienza operano nei confronti di coloro i quali ne abbiano (solo) richiesto il riconoscimento.

Ciò perché lo *status* di rifugiato non è un atto costitutivo, bensì meramente dichiarativo della posizione di diritto soggettivo di cui è titolare il non cittadino<sup>14</sup>: la persona che si trova nelle condizioni personali e possiede i requisiti previsti dalla

o un fondato timore di essere perseguitati, cioè un requisito che non è considerato necessario dall'art. 10 Cost., il quale si riferisce più genericamente al mancato godimento delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione. Sul punto v. B. Nascimbene, *Asilo e status di rifugiato*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, Jovene, 2010, p. 304 ss.; C. Favilli (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Padova, Cedam, 2011; e i contributi raccolti nel fascicolo monografico 2, 2018, di *Questione Giustizia*.

11. Cfr. la direttiva 2004/83/CE, *Norme minime sull'attribuzione della qualifica di rifugiato e di protezione sussidiaria*, recepita con d.lgs. 19.11.2007, n. 251 poi sostituita dalla Direttiva 2011/95/UE, recepita con il d.lgs. 21.2.2014, n. 18; la Direttiva 2005/85/CE, *Norme minime sulle procedure applicate ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*, recepita con il d.lgs. 28.1.2008, n. 25, e da ultimo le direttive 2013/33/UE, *Procedure comuni ai fini del riconoscimento e la revoca dello status di protezione internazionale*, e 2013/32/UE, *Norme per l'accoglienza richiedenti protezione internazionale*, del 26.6.2013, recepite con il d.lgs. 18.8.2015, n. 142.

12. La Convenzione è stata firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 ed è stata ratificata dall'Italia con l. 24.7.1954, n. 722.

13. La Corte di giustizia dell'UE, nella sentenza della Grande Sezione, 14 maggio 2019, cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17 ha affermato che «mentre l'articolo 33, paragrafo 2, della Convenzione di Ginevra priva il rifugiato «che sia considerato un pericolo per la sicurezza del Paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese» del beneficio del principio del non respingimento verso un paese in cui la sua vita o la sua libertà sia minacciata, l'articolo 21, paragrafo 2, della direttiva 2011/95 dev'essere interpretato e applicato, come conferma il considerando 16 di quest'ultima, in osservanza dei diritti garantiti dalla Carta [CDFUE], segnatamente dall'articolo 4 e dall'articolo 19, paragrafo 2, di quest'ultima, che vietano in termini perentori la tortura nonché le pene e i trattamenti inumani o degradanti, a prescindere dal comportamento dell'interessato, così come l'allontanamento verso uno Stato in cui esista un rischio serio di essere sottoposto a trattamenti del genere».

14. Nel senso che il diritto alla protezione internazionale «ha natura di diritto soggettivo che va annoverato tra i diritti umani fondamentali» v. Cass. civ., SU, 28.2.2017, n. 5059.

normativa, di fonte internazionale ed europea, ha diritto alla protezione fin dal momento in cui manifesta la volontà di richiederla<sup>15</sup>. Tanto che l'autorità amministrativa esaminante e il giudice, di fronte al quale sia contestato un provvedimento di diniego, debbano svolgere un ruolo attivo nell'istruzione della procedura, provvedendo l'una ad informare i migranti della possibilità di presentare la domanda di protezione<sup>16</sup>, l'altro ad assumere d'ufficio le informazioni e ad acquisire tutta la documentazione necessaria, in deroga al principio dispositivo proprio del giudizio civile ordinario<sup>17</sup>.

In sintesi, ogni richiedente potrebbe essere effettivamente rifugiato e non è rinviabile o espellibile prima della conclusione della procedura, pertanto deve essere accolto.

D'altra parte, il diritto europeo pone alla discrezionalità (legislativa e amministrativa) degli Stati membri anche dei vincoli nel *quid*. La Direttiva del Parlamento e del Consiglio 2013/33/UE del 26.6.2013 (c.d. Direttiva accoglienza), infatti, impone agli Stati membri di garantire alcune condizioni minime di assistenza ai richiedenti che si trovano sul loro territorio, anche a prescindere da ogni valutazione in merito all'effettiva competenza a decidere sul riconoscimento della protezione. Obiettivo della Direttiva è garantire che i migranti godano dello stesso livello di tutela in tutta l'Unione, indipendentemente da quale sia lo Stato competente a esaminare la domanda.

Ne deriva che lo Stato di primo ingresso ha specifici obblighi di soccorso, accoglienza e assistenza, obblighi che sussistono anche nel caso in cui non sia competente a decidere della domanda e che perdurano fino all'effettivo trasferimento del migrante nello Stato

---

15. Cfr. l'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 142/2015 stabilisce che «Le misure di accoglienza di cui al presente decreto si applicano dal momento della manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale».

16. L'obbligo dell'amministrazione di dare informazioni tempestive e in una lingua comprensibile all'interessato sulle modalità con le quali formalizzare la volontà di chiedere l'asilo o la protezione internazionale, è oggi espressamente sancito dall'art. 8, Dir. 2013/32/UE del 26.6.2013 e dagli artt. 10 e 10-bis d.lgs. n. 25/2008 come modificati dal d.lgs. n. 142/2015. Già in precedenza era stato affermato dalla giurisprudenza europea e nazionale. V. la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in diverse pronunce contro Italia: sentenza 23.2.2012, ric. n. 27765/09 *Hirsi Jamaa ed altri c. Italia*; sentenza del 21.10.2014, ric. 16643/09, *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, sentenza del 15.12.2016 della Grande Camera, *Khlaifia e altri c. Italia*. Per la giurisprudenza nazionale cfr. Cass., sez. VI civ., ord. 5926 del 25.3.2015; Cass. civ., sez. VI-1, ord. 24.2./10.5. 2017, n. 10743; ord. 24.2/10.5.2017, n. 11468. Sul punto v. D. Belluccio, *Richiedente asilo o persona irregolare: se il confine è nel silenzio*, in questa *Rivista*, 2.2017.

17. Sui caratteri del giudizio di protezione internazionale, disancorato dal principio dispositivo proprio del giudizio civile ordinario e libero da preclusioni o impedimenti processuali v. Cass. civ., SU, 17.11.2008, n. 27310, in *Foro it.*, Rep. 2009, voce *Straniero*, n. 154 e di recente Cass. civ., sez. VI, ord. 6.2.2018, n. 2875 in *Foro it.*, I, 3260. In dottrina v. A. Proto Pisani, *In tema di protezione internazionale dello straniero*, in *Foro it.*, 2010, I, c. 3043 ss.; M. Acerno e M. Flamini, *Il dovere di cooperazione del giudice, nell'acquisizione e nella valutazione della prova*, in questa *Rivista*, n. 1.2017; M. Flamini, *Il ruolo del giudice di fronte alle peculiarità del giudizio di protezione internazionale*, in *Questione giustizia*, 2018, p. 181 ss; F. Del Russo, *Protezione internazionale e cooperazione istruttoria officiosa (breve note sul combinato disposto degli art. 3 d.lgs. 251/07 e 8 d.lgs. 25/08)*, in *Foro it.*, 2018, c. 3264 ss.

competente secondo le regole del Regolamento Dublino<sup>18</sup>, sempre che tale Stato offra adeguate garanzie circa il rispetto dei diritti umani fondamentali<sup>19</sup>.

La Direttiva 2013/33/UE e il relativo d.lgs. n. 142 del 2015 di attuazione, dunque, riconoscono ai richiedenti asilo specifici diritti che gli Stati membri hanno l'obbligo di assicurare. In particolare, il diritto all'informazione sui benefici e sugli obblighi derivanti dall'accoglienza nonché, nel corso della permanenza, il diritto di comunicare con parenti, avvocati o consulenti legali per continuare a essere informati sui propri diritti e doveri e sullo stato di avanzamento della procedura<sup>20</sup>; il diritto di circolare liberamente sul territorio dello Stato membro dove è stata presentata la domanda, salvo limitazioni che non pregiudichino l'accesso ai benefici previsti dalla Direttiva<sup>21</sup> o salvo condizioni che giustificano il trattenimento<sup>22</sup>.

Inoltre, i richiedenti asilo, in quanto titolari di un regolare titolo di soggiorno (che peraltro consente di svolgere attività lavorativa<sup>23</sup>) hanno diritto di accedere ai servizi pubblici garantiti sul territorio<sup>24</sup>, in condizione di tendenziale parità con i cittadini italiani<sup>25</sup>.

---

18. Cfr. Corte giustizia UE, sez. IV, 27.9.2012, *Cimade e GISTI* C-179/11, su cui v. S. Mirate, *Diritto d'asilo e condizioni minime di accoglienza: la Corte chiarisce obblighi e responsabilità degli Stati membri*, in *Resp. civ. prev.*, 3, 2013, p. 808 ss.

19. Secondo la Corte di giustizia UE, l'art. 4 CDFUE e l'art. 3 CEDU impongono agli Stati membri di non trasferire un richiedente asilo verso lo Stato competente ai sensi del regolamento CE/343/2003, c.d. Dublino II (oggi reg. UE/2013/604, c.d. Dublino III), ogniqualvolta essi non possano ignorare che in tale Stato le carenze sistemiche nella procedura d'asilo e nelle condizioni di accoglienza siano tali da far ragionevolmente supporre che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi di detta disposizione. In questi termini v. Corte giustizia UE, sent. 21.12.2011, *N. S. e a* (cause riunite C-411/10 e C 493/10); CEDU, Grande Chambre, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, del 21.1.2011 (n. 30696/09) su cui v. P. Mori, *Profili problematici dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale in Italia*, in *Dir. Un. eur.* (II), 1, 2014, p. 127 ss.

20. Cfr. art. 3 e art. 1, d.lgs. n. 142/2015 in base al quale i richiedenti protezione hanno diritto di comunicare con i parenti, gli avvocati o i consulenti legali, i rappresentanti dell'UNHCR e altri organismi e organizzazioni nazionali, internazionali e non governative competenti.

21. Quali, ad esempio, l'assegnazione di uno specifico luogo di residenza in un'area delimitata.

22. Cfr. gli artt. 8, 9, 10 Dir. 2013/33/UE.

23. Cfr. l'art. 22, d.lgs. n. 142/2015 «Il permesso di soggiorno per richiesta asilo di cui all'articolo 4 consente di svolgere attività lavorativa, trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, se il procedimento di esame della domanda non è concluso e il ritardo non può essere attribuito al richiedente».

24. V. l'art. 2, co. 5, d.lgs. 286/1998 e l'art. 5, co. 3, d.lgs. n. 142/2015. Come noto il d.l. 113/2018 ha aggiunto all'art. 4 del d.lgs. n. 142/2015, il comma 1-*bis* secondo cui il permesso di soggiorno per richiesta di asilo «non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica...» in questo modo ostacolando l'accesso ai servizi che pur l'art. 5, co. 3, del medesimo d.lgs. 142/2015, prevede possano essere fruiti nel luogo di domicilio dichiarato al momento della formalizzazione della domanda di riconoscimento della protezione internazionale. Tuttavia, la giurisprudenza di merito (Tribunale di Firenze, ord. 18.3.2019, n. 361, Tribunale di Bologna, ord. 2.5.2019, n. 5220, Tribunale di Genova, ord. 22.5.2019, n. 2365; Tribunale di Prato, ord. 28.5.2019, n. 1183, Tribunale di Lecce, ord. 4.7.2019, n. 5330) ha dato una lettura costituzionalmente orientata della norma in base alla quale essa non preclude l'iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione, ma elimina l'automatismo dell'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo ospitati nella struttura di accoglienza. Infatti, in base all'art. 5-*bis* del d.lgs. n. 142/2015 (introdotto dalla l. n. 46/2017) i richiedenti erano iscritti all'anagrafe su impulso del responsabile della struttura; a seguito della recente riforma invece dovranno seguire le procedure e sottostare ai controlli previsti dal regolamento anagrafico (d.p.r. 223/1989) per gli altri stranieri regolarmente soggiornanti e per i cittadini. Di recente vari Comuni italiani, dando seguito a questa interpretazione,

D'altra parte, i richiedenti che risultano privi di mezzi sufficienti a garantire il sostentamento proprio e dei propri familiari hanno diritto di essere alloggiati (in Centri di accoglienza, case private, appartamenti, alberghi), di ricevere determinate condizioni materiali di accoglienza nonché adeguata assistenza sanitaria<sup>26</sup>, in un contesto in grado di assicurare l'unità del nucleo familiare e l'accesso al sistema educativo dei figli minori<sup>27</sup>.

Al riguardo, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito che benché gli Stati membri possano scegliere se garantire le condizioni materiali di accoglienza in natura o in forma di sussidi economici, ovvero mediante una combinazione di questi strumenti, in ogni caso le misure apprestate devono essere sufficienti a garantire un livello di vita dignitoso e adeguato alle specifiche condizioni di salute nonché al sostentamento delle persone accolte<sup>28</sup>.

A tutto ciò si aggiungono specifici obblighi nei confronti dei migranti con particolari situazioni di vulnerabilità (quali minori, vittime di abusi, sfruttamento, tortura, trattamento crudele, disumano o degradante o che abbiano sofferto gli effetti di un conflitto armato) i quali hanno diritto a misure di assistenza predisposte in relazione alle loro particolari esigenze<sup>29</sup> e fornite da personale «che abbia ricevuto e continui a ricevere una specifica formazione»<sup>30</sup>.

---

stanno consentendo l'iscrizione anagrafica ai richiedenti protezione. Sulla questione si veda D. Consoli, N. Zorzella, *L'iscrizione anagrafica e l'accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo*, in *Diritti senza confini* (<https://www.asgi.it/diritti-senza-confini/>), 8.1.2019; G. Serra, *L'iscrizione anagrafica e i richiedenti asilo dopo il d.l. n. 113/2018*, *ivi*, 25.3.2019.

25. Sul l'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali v., tra gli altri, C. Corsi, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 3/2014 e Id., *L'accesso degli stranieri ai diritti sociali*, in A. Bartolini, A. Pioggia (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, vol. VIII degli *Studi a 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana* diretti da Leonardo Ferrara e Domenico Sorace, Firenze, Firenze University Press, 2016, p. 133 ss; M. Savino, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quad. cost.*, 1, 2017, pp. 58-63; A. Guariso (a cura di), *Stranieri e accesso alle prestazioni sociali*, in [www.asgi.it](http://www.asgi.it). Con particolare riferimento ai titolari di protezione internazionale v. Corte di giustizia dell'UE, 21.11.2018, (C 713-17) che ha affermato che l'art. 29 della "Direttiva qualifiche" obbliga gli Stati membri a riconoscere la parità di trattamento dei beneficiari di protezione internazionale nell'accesso all'assistenza sociale ed è norma produttiva di effetti diretti. Sul punto v. F. Biondi Dal Monte, *Il diritto all'assistenza sociale dei rifugiati. Riflessioni a partire da Corte di giustizia, sentenza 21 novembre 2018 (C-713/17)*, in *Diritti senza confini*, (<https://www.asgi.it/diritti-senza-confini/>), 8.4.2019.

26. Artt. 17, 18, 19 Direttiva 2013/33/UE e artt. 12, 14, d.lgs. n. 142/2015.

27. Cfr. gli artt. 12 e 14 Dir. 2103/33/UE.

28. Cfr. al riguardo Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 27.2.2014, causa C-79/13 *Saciri*.

29. Cfr. il Considerando n. 14 Dir. 2013/33/UE: «L'accoglienza di persone portatrici di particolari esigenze di accoglienza dovrebbe essere la prima preoccupazione per le autorità nazionali affinché tale accoglienza sia configurata specificamente per rispondere alle loro speciali esigenze in materia». Cfr. altresì gli artt. 21, 22, 23 25 Dir. 2013/33/UE e gli artt. 17, 18 d.lgs. n. 142/2015.

30. Cfr. gli artt. 24, co. 4, e 25, co. 2, della Direttiva 2013/33/UE «Lo Stato deve assicurare che il personale che lavora nei Centri di accoglienza, ed in particolare quello che si occupa di minori stranieri non accompagnati e delle vittime di torture, stupri o altri gravi atti di violenza, abbia ricevuto e continui a ricevere una specifica formazione in merito alle esigenze delle stesse».

Com'è evidente, dunque, l'accoglienza dei richiedenti asilo è qualificabile come un'attività di servizio pubblico (doverosa nell'*an* e regolata nel *quid*) che, per la natura dei diritti che coinvolge (e quindi del tipo di prestazioni che presuppone) è qualificabile come «servizio sociale alla persona»<sup>31</sup>.

Ciò significa che gli atti di programmazione e pianificazione – quali i bandi di gara e i capitolati d'appalto – che individuano le prestazioni di soccorso e di prima accoglienza da rendersi agli stranieri al momento dell'ingresso (e in caso di trattenimento) devono essere emanati nel rispetto delle condizioni stabilite dalla disciplina di settore nonché delle regole e dei principi, costituzionali ed europei, in materia.

### **3. I servizi di accoglienza per i richiedenti asilo nel nuovo schema di capitolato d'appalto**

Alla luce del quadro normativo richiamato, il nuovo schema di capitolato di appalto per l'affidamento dei servizi di accoglienza e i relativi allegati (sulla base dei quali le prefetture svolgono le gare a livello locale) presentano vari profili di illegittimità.

In primo luogo, i servizi previsti risultano insufficienti rispetto alle condizioni di assistenza imposte dalla Direttiva 2013/33/UE e dal d.lgs. n. 142/2015.

In secondo luogo, si prevedono delle differenziazioni non ragionevoli nei servizi offerti tra i diversi Centri di accoglienza straordinaria, contravvenendo all'obbligo di garantire parità di trattamento «in tutte le fasi, in tutti i tipi di procedimento relativi alla domanda di protezione internazionale nonché in tutti i luoghi e i Centri di accoglienza dei richiedenti»<sup>32</sup>.

In termini più generali, il modo in cui i provvedimenti ministeriali orientano l'offerta da parte dei gestori porta a configurare un modello di servizio standardizzato e spersonalizzato, nell'ambito del quale l'assistenza al migrante è concepita come un problema di sicurezza e sanità pubblica.

Si tratta di un modello noto, che ricalca la concezione di assistenza sociale del periodo pre-costituzionale, ma che è lontano dal concetto di servizio alla persona oggi delineato dall'ordinamento costituzionale e normativo e, seppur di recente, espressamente previsto anche per i richiedenti protezione internazionale<sup>33</sup>.

---

31. In termini analoghi v. anche M. Consito, *La tutela amministrativa del migrante involontario*, Napoli, Jovene, 2016, pp. 169-197.

32. V. il Considerando 8 della Dir. 2013/33/UE: «Per assicurare la parità di trattamento dei richiedenti nell'Unione, la presente Direttiva dovrebbe applicarsi in tutte le fasi e a tutti i tipi di procedure relative alla domanda di protezione internazionale, in tutti i luoghi e i Centri di accoglienza dei richiedenti, purché essi siano autorizzati a soggiornare nel territorio degli Stati membri in qualità di richiedenti».

33. Cfr. § 3.2.

3.1. *La violazione delle condizioni di accoglienza imposte dalla Direttiva 2013/33/UE*

Lo schema di capitolato, in attuazione del dichiarato fine di ridurre le risorse pubbliche destinate all'accoglienza<sup>34</sup>, prevede tagli sostanziali nella quantificazione della somma giornaliera da corrispondere per ciascun migrante ospitato, destinata a ridimensionarsi dai precedenti 35 euro (importo della base d'asta nelle gare bandite nel 2017) ad un importo molto inferiore, variabile dai 19 ai 26 euro in base alle caratteristiche del Centro<sup>35</sup>.

In questo quadro, le specifiche tecniche (contenute negli allegati allo schema di capitolato) sono dedicate quasi esclusivamente alla definizione delle «condizioni materiali» di accoglienza: l'alloggio, i pasti, il vestiario, la pulizia dei locali, la visita medica di primo ingresso diretta ad accertare lo stato di salute del migrante<sup>36</sup>. Sono invece – a dir poco – minimali, sia sul piano qualitativo<sup>37</sup> che sul piano quantitativo<sup>38</sup>, le specifiche tecniche relative ai servizi di assistenza alla persona: l'assistenza generica (offerta dagli operatori diurni e notturni), quella sanitaria e sociale, i servizi di informazione e di mediazione linguistica.

D'altra parte, sono state completamente eliminate alcune delle attività qualificate come prestazioni minime obbligatorie nelle linee-guida SPRAR<sup>39</sup>: l'insegnamento della lingua italiana, il supporto all'inserimento scolastico per i minori, l'orientamento nell'accesso ai servizi del territorio, l'assistenza per l'inserimento lavorativo e sociale e l'orientamento legale.

La CGIL Funzione pubblica ha quantificato questi tagli, misurando le differenze rispetto ai servizi affidati con procedure contrattuali nel 2017-2018: in un Centro di

---

34. L'articolo 1, co. 767, l. 30.12.2018, n. 145, Legge di Bilancio 2019, stabilisce che «Il Ministero dell'interno pone in essere processi di revisione e razionalizzazione della spesa per la gestione dei Centri per l'immigrazione in conseguenza della contrazione del fenomeno migratorio, nonché interventi per la riduzione del costo giornaliero per l'accoglienza dei migranti dai quali, previa estinzione dei debiti pregressi, devono derivare risparmi connessi all'attivazione, locazione e gestione dei Centri di trattenimento e di accoglienza per stranieri irregolari per un ammontare almeno pari a 400 milioni di euro per l'anno 2019, a 550 milioni di euro per l'anno 2020 e a 650 milioni di euro annui a decorrere dal 2021 [...]».

35. V. le tabelle di cui all'Allegato B dello *Schema di capitolato di gara di appalto*, approvato con d.m. 20.11.2018.

36. Anzi, ad alcune di esse (in particolare ai pasti e alle pulizie) i provvedimenti dedicano un'attenzione quasi ossessiva. Ad esempio, nella specifica sulla fornitura di pasti (All. 1-bis, 2-bis, 3-bis) si indicano dettagliatamente le quantità (in grammi) di cibo e di bevande che devono essere corrisposte, senza lasciare margini alla possibilità di calibrare i servizi sulle diverse esigenze alimentari che potrebbero avere gli ospiti, in ragione delle diverse condizioni fisiche e sanitarie in cui possono trovarsi.

37. V. gli Allegati 1-bis, 2-bis, 3-bis recanti *Specifiche tecniche integrative dello Schema di capitolato di appalto relative alla erogazione dei servizi di assistenza e alla fornitura di beni* rispettivamente per le unità abitative, per i Centri collettivi fino a 50 e per i Centri collettivi fino a 300 posti.

38. V. l'Allegato A recante la *Tabella dotazione personale*.

39. Cfr. gli artt. 30, 31 del d.m. 10 agosto 2016 del Ministero dell'interno che approva le *Linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)*.

accoglienza di medie dimensioni, con un bacino che va dai 151 ai 300 posti, il numero di operatori previsto durante il giorno è passato da 8 a 2, quello di operatori notturni è sceso invece da 3 a 1, che significa uno per 300 ospiti<sup>40</sup>.

Una riduzione ancora maggiore ha riguardato i lavoratori qualificati: nei Centri di accoglienza che ospitano sino a 50 persone la presenza dell'assistente sociale è prevista per 6 ore a settimana, il mediatore linguistico (figura fondamentale anche a supporto di tutte le altre figure professionali) solo per 8 ore. Ciò significa che, senza contare il tempo da dedicare alle questioni burocratiche, ogni ospite potrà incontrare l'assistente sociale in media per 28,8 minuti al mese (in precedenza la media era di 86,4 minuti al mese) e il mediatore per 48 minuti al mese (contro le precedenti 2 ore e 52,8 minuti al mese). Tempi che sono destinati a ridursi ulteriormente nei Centri di grandi dimensioni<sup>41</sup>.

Ancora più riduttiva appare la (ri)definizione dei servizi di assistenza medica e psicologica. In via generale si stabilisce che «per l'espletamento dell'attività connessa alle visite mediche d'ingresso e al primo soccorso sanitario è garantito l'impiego del medico per una media di 4 ore all'anno per ciascun migrante» e si elimina l'obbligo di avere in struttura gli infermieri<sup>42</sup>.

In più, si esclude dai Centri di prima accoglienza (di cui agli artt. 9 e 11 d.lgs. n. 142/2015) qualsiasi forma di assistenza psicologica o psichiatrica, che rappresenta la prestazione probabilmente più necessaria per far fronte alle condizioni personali dei richiedenti asilo, la assoluta maggioranza dei quali ha subito violenze, abusi e altri trattamenti disumani e degradanti.

È vero che nello schema di capitolato si fa riferimento alla possibilità che delle esigenze sanitarie (ulteriori rispetto al primo soccorso) si facciano carico le ASL; ma non si dà alcuna indicazione specifica al riguardo né, soprattutto, si pretende che gli operatori, in sede di offerta, dimostrino di essere in grado di «attivare» progetti o accordi di collaborazione con le strutture del territorio.

Solo negli *hotspot* (art. 10-ter, d.lgs. n. 286/1998) e nei Centri per i rimpatri (art. 14, d.lgs. n. 286/1998) si ammette la presenza giornaliera di un medico e di uno psicologo, nonché un numero lievemente maggiore di ore di personale competente nell'assistenza sociale e nella mediazione linguistica.

---

40. Cfr. <https://www.fpcgil.it/2019/04/06/decreto-salvini-6-mesi-dopo/>. V. altresì il dossier elaborato dalla Società Cooperativa In Migrazione *La nuova (mala)accoglienza. Radiografia del nuovo schema per gli appalti dei Centri di Accoglienza Straordinaria reperibile all'indirizzo https://www.inmigrazione.it/UserFiles/File/Documents/273\_Dossier%20appalti%20accoglienza.pdf*.

41. In strutture sino a 150 ospiti la presenza media dell'assistente sociale per utente scende a 12,8 minuti al mese, quella del mediatore linguistico ad appena 19, 2 minuti.

42. Gli infermieri prima presenti 24 ore su 24, con le nuove condizioni saranno presenti solo negli *hotspot* e nei Centri di espulsione (*ex art. 14, d.lgs. n. 286 del 1998*) e soltanto per 6 ore al giorno.

Tale differenziazione, oltre che contraria alla c.d. Direttiva accoglienza che impone parità di trattamento «in tutti i luoghi e i Centri di accoglienza dei richiedenti»<sup>43</sup>, pare difficilmente giustificabile in termini di ragionevolezza.

In primo luogo, non è comprensibile quale motivo possa indurre ad assicurare tali servizi a chi potrebbe essere rimpatriato e non a chi si accinge a intraprendere un percorso di integrazione nel nostro Paese. In secondo luogo, e soprattutto, non è possibile presumere che le situazioni di disagio che giustificano il sostegno medico e psicologico possano essere superate nel breve periodo di permanenza nei Centri di primo soccorso.

Infine, ulteriori profili di illegittimità dello schema di capitolato emergono dalle misure di assistenza a favore delle persone in condizioni di vulnerabilità. Nessuna indicazione viene data agli operatori che parteciperanno alle gare circa l'erogazione di prestazioni *specificamente calate sulle esigenze dei soggetti vulnerabili*: in questo modo si contravviene agli obblighi derivanti dalla Direttiva accoglienza e dal d.lgs. n. 142/2015<sup>44</sup> e si disattendono le linee-guida sulla presa in carico dei migranti in situazioni di vulnerabilità, redatte del Ministero della salute in collaborazione con associazioni di tutela e società medico-scientifiche attive nella tutela degli stranieri<sup>45</sup>.

Com'è evidente, dunque, i servizi di accoglienza che saranno erogati in attuazione delle disposizioni ministeriali sono insufficienti, sul piano quantitativo, e inadeguati, sul piano qualitativo, rispetto agli standard minimi imposti dalla Direttiva 2013/33/UE.

Si potrà obiettare che condizioni analoghe hanno sempre caratterizzato i Centri di primo soccorso e di accoglienza straordinaria. Tuttavia, se nella *ratio* del d.lgs. n. 142/2015 la lacunosità del sistema era compensata dal carattere temporaneo della fase della «prima accoglienza», posto che i migranti avrebbero dovuto essere trasferiti il più rapidamente possibile nelle strutture del sistema SPRAR, con l'eliminazione della c.d. «seconda accoglienza» per i richiedenti asilo, le criticità sono diventate tali da esporre l'Italia a censure da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea nonché da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>46</sup>.

---

43. V. il Considerando 8 della direttiva accoglienza 2013/33/UE, cit.

44. V. le misure di accoglienza per i minori previste dall'art. 23 della Dir. 2013/33/UE e dall'art. 18, d.lgs. n. 142/2015 nonché le misure per le vittime di violenze e torture previste dall'art. 25 della Direttiva e dall'art. 17 d.lgs. n. 142/2015.

45. V. le *Linee guida per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale* consultabili all'indirizzo [http://www.salute.gov.it/portale/documentazione/p6\\_2\\_2\\_1.jsp?id=2599](http://www.salute.gov.it/portale/documentazione/p6_2_2_1.jsp?id=2599).

46. La Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza della Grande Camera sul caso *Tarakhel c. Svizzera* (n. 29217/12) ha censurato le gravi carenze del sistema italiano di accoglienza dei richiedenti asilo poiché non assicuravano un'accoglienza dignitosa, non sovraffollata e igienicamente corretta a un nucleo familiare con minori, tanto da rischiare di arrecare un trattamento degradante o una violazione della vita privata o familiare. Ciò ha portato la Corte ad

3.2. *Garanzia del «nucleo essenziale» dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo e servizi di accoglienza*

La contrazione dei costi prevista nel nuovo schema di capitolato d'appalto va a scapito della qualità delle prestazioni, in particolare di quelle più essenziali per rispondere ai bisogni delle persone accolte.

Ciò emerge con evidenza dal fatto che le specifiche tecniche sono molto più dettagliate ed esigenti per quanto attiene alla fornitura di beni e alle attività strumentali, omogenee e quindi standardizzabili (fornitura di pasti, pulizia dei locali, smaltimento dei rifiuti, trasporto) che non rispetto ai servizi alla persona (informazione, mediazione linguistica e culturale, assistenza sanitaria e psicologica). Eppure, quest'ultime dovrebbero rappresentare gli aspetti essenziali su cui valutare le offerte tecniche presentate degli operatori e dovrebbero costituire l'oggetto centrale degli accordi-quadro da stipulare con gli aggiudicatari.

Ancora più indicativa di questo approccio è la specifica tecnica sui servizi di assistenza sanitaria: i gestori dei Centri devono sostanzialmente assicurare solo le misure di salute pubblica (visita di ingresso profilattica e interventi di primo soccorso), come se la finalità fosse quella di proteggere la collettività *dal* migrante. Manca invece, come ricordato, l'indicazione della necessità di apprestare misure di tutela della dignità e della salute calate sulle specifiche esigenze delle persone accolte.

In questo quadro, inoltre (nonostante quanto enunciato all'art. 1, co. 9, dello schema di capitolato), nessuna indicazione è prevista affinché i soggetti partecipanti alla gara debbano dimostrare la loro capacità di organizzare i servizi in modo da garantire «il pieno rispetto dei diritti fondamentali della persona, *anche in considerazione della sua provenienza, della sua fede religiosa, del suo stato di salute, della differenza di genere [...]*» (come imposto dall'art. 10, d.lgs. 142/2015).

Gli atti di programmazione degli affidamenti, infatti, non contengono alcuna previsione che assicuri l'impegno dei gestori dei Centri (in larga parte enti non profit che svolgono l'attività per finalità solidaristiche) a garantire il rispetto del pluralismo (*i.e.* religioso, morale, culturale) nell'organizzazione delle strutture di permanenza e nell'erogazione dei servizi, così da tutelare le diverse sensibilità – in senso lato – culturali delle persone accolte.

Tutto ciò fa sì che il tipo di attività che tali provvedimenti configurano sia difforme rispetto al modello di servizio sociale alla persona ormai consolidato nel nostro ordinamento, costituzionale e normativo.

---

affermare che gli altri Stati sono tenuti a esaminare le domande di asilo e a non rinviare migranti verso l'Italia senza avere ottenuto precise garanzie circa la messa a disposizione di forme di accoglienza adeguate per ogni richiedente asilo.

Come noto, infatti, i servizi sociali, in applicazione degli artt. 2 e 3 Cost., sono attività strumentali alla tutela dei diritti della persona riconosciuti dalla Costituzione e dalle Carte europee, e – per essere tali – devono concretizzarsi in attività (per la gran parte) non standardizzabili, perché connotate da un particolare carattere “relazionale”<sup>47</sup> che si traduce nella tendenziale personalizzazione delle prestazioni, le quali vanno “costruite” (quanto più possibile) a partire dall’individuo cui si rivolgono, tenendo conto delle sue esigenze e necessità<sup>48</sup>.

Per queste ragioni, sono elementi strutturali (i.e. costituzionalmente necessitati) dei servizi sociali anche l’integrazione fra tipologie diverse di prestazioni (socio-sanitarie, socio-educative etc.) e, quindi, la collaborazione tra personale dotato di diverse competenze specialistiche, nonché la previsione di misure volte a garantire la tendenziale “neutralità ideale” nell’organizzazione delle strutture e delle attività<sup>49</sup>.

Un modello del genere era stato (almeno in parte) configurato anche per i servizi di accoglienza dal d.m. 10 agosto 2016, recante le linee-guida per il funzionamento del Sistema SPRAR, e dal *Manuale operativo per l’attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale*<sup>50</sup>.

In base a tali provvedimenti, il Sistema deve porre al centro il concetto di *accoglienza multidimensionale e integrata* diretta a garantire non solo il primo soccorso o le condizioni di sussistenza materiali, bensì a supportare la persona migrante al fine di assicurare l’emancipazione dallo stato di bisogno (così da ridurre anche il carico sul *welfare*) e il recupero di autonomia individuale<sup>51</sup>, quali condizioni indispensabili per una proficua integrazione e una partecipazione attiva nella vita della comunità.

---

47. Cfr. E. Longo, *Le relazioni come fattore costitutivo dei diritti sociali*, in *Dir. soc.*, 2014, p. 71 ss.

48. Sui caratteri del modello costituzionale di servizio sociale alla persona v. A. Albanese, *Diritto all’assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Milano, Giuffrè, 2007, spec. pp. 131-160; A. Pioggia, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Torino, Giappichelli, 2017, spec. pp. 1-42; e sia consentito rinviare a N. Vettori, *Persona e diritti all’assistenza*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2016, pp. 307-332.

49. La questione è resa particolarmente rilevante dal fatto che nel campo dei servizi di assistenza sociale, e anche nel settore in esame, operano molti soggetti *non profit* i quali svolgono la loro attività di assistenza mossi dalle più svariati ragioni ideali (etiche, religiose, etc.) che possono condizionare il modo di svolgerle. In questo quadro, il principio personalista e il principio di laicità delle istituzioni impongono che quando tali soggetti concorrono all’erogazione di un’attività di servizio pubblico (in base all’affidamento da parte dello Stato o di altro ente pubblico) siano sottoposti a un regime giuridico che assicuri una tendenziale “neutralità” nell’espletamento del servizio, quale garanzia di effettivo rispetto del pluralismo e delle diversità (culturali, religiose, ...) degli utenti. Sul punto v. A. Albanese, *Diritto all’assistenza e servizi sociali*, cit., pp. 151-161; D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, il Mulino, 2014, pp. 178-181.

50. Reperibile all’indirizzo <https://www.sprar.it/wp-content/uploads/2018/08/SPRAR-Manuale-Operativo-2018-08.pdf>.

51. Cfr. l’art. 29 del d.m. 10.8.2016 «I servizi di accoglienza dello SPRAR hanno come obiettivo principale la (ri)conquista dell’autonomia individuale dei richiedenti/titolari di protezione internazionale e di permesso umanitario accolti. In quest’ottica diventa essenziale collocare al centro del sistema di protezione le persone accolte, rendendole protagoniste attive del proprio percorso di accoglienza e integrazione anziché meri beneficiari passivi di interventi

Oggi però tale approccio è (*i.e.* dovrebbe essere) seguito nell'ambito del sistema SIPROIMI, dal quale i richiedenti asilo sono esclusi.

Nondimeno, è possibile sostenere che anche in assenza di specifiche previsioni nella disciplina di settore, di livello primario o secondario, l'obbligo per l'amministrazione di configurare servizi alla persona rispondenti ai principi sopra richiamati deriva direttamente dalla Costituzione.

Non sono, infatti, gli atti di esercizio del potere (legislativo o amministrativo) a definire il contenuto di una posizione soggettiva, ma al contrario è dal diritto della persona (*i.e.* dalle norme, *in primis* costituzionali e convenzionali, di riconoscimento del diritto) che si deve muovere per definire l'ambito e i caratteri dell'attività amministrativa doverosamente destinata alla sua tutela<sup>52</sup>.

In questa prospettiva, dunque, dalla lettura costituzionalmente orientata del d.lgs. n. 142/2015 (anche nella versione vigente) si ricava l'obbligo per la Repubblica<sup>53</sup> di assicurare servizi che garantiscano (almeno) il "nucleo essenziale" dei diritti fondamentali dei migranti che domandano asilo e protezione internazionale.

Com'è noto, la nozione è stata elaborata dalla Corte costituzionale per indicare una soglia di tutela, individuabile caso per caso, al di sotto della quale un diritto fondamentale non può considerarsi assicurato e quindi risulta violato<sup>54</sup>.

Il nucleo intangibile del diritto, ricavabile direttamente dalla Costituzione, si pone come limite alla discrezionalità del legislatore e dell'amministrazione, implicando un obbligo di intervento direttamente giustiziabile dalla giurisprudenza, rispettivamente costituzionale e ordinaria. Con la conseguenza che se l'atto (legislativo o amministrativo) incide su un diritto fondamentale della persona si pone un'alternativa: o è possibile darne un'interpretazione costituzionalmente orientata (che escluda la compressione del nucleo essenziale), ovvero si dovrà concludere per la sua illegittimità costituzionale.

La forza del principio è tale che, sempre per giurisprudenza costituzionale consolidata, la necessità di garantire le prestazioni tese a soddisfare il nucleo essenziale dei diritti fondamentali non può trovare un limite nelle esigenze di matrice politica, organizzativa o

---

predisposti in loro favore, ma protagonisti attivi del proprio percorso di accoglienza. Di conseguenza quella proposta dallo SPRAR è un'accoglienza integrata».

52. Per questa prospettiva ricostruttiva sia consentito rinviare a N. Vettori, *Diritti della persona e amministrazione pubblica. La tutela della salute al tempo delle biotecnologie*, Milano, Giuffrè, 2017, spec. pp. 83-90, 245-254.

53. Ovvero di tutti gli Enti che la costituiscono ai sensi dell'art. 114 Costituzione: Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni, Stato, ciascuno in base alle diverse competenze. In tal senso si segnala l. reg. Toscana 17.7.2019, n. 45, *Disposizioni per la tutela dei bisogni essenziali della persona umana. Modifiche alla l.r. 41/2005 e alla l.r. 29/2009*.

54. V., tra le molte, Corte cost., 26.2.1998, n. 27; 26.5.1998, n. 185; 16.7.1999, n. 309; 17.7.2001, n. 252; 2.12.2005, n. 432; 15.1.2010, n. 10; 5.4.2013, n. 62; 16.12.2016, n. 275 e da ultimo 11.4.2019, n. 83.

economica (*i.e.* nei vincoli di bilancio). Al contrario, sono le politiche di contenimento della spesa, e le relative scelte allocative, a incontrare un limite e a dover essere orientate tenendo conto della necessità di assicurare la soddisfazione dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione e dall'ordinamento internazionale<sup>55</sup>.

Naturalmente, l'individuazione del "nucleo essenziale" è operazione interpretativa che spetta alla giurisprudenza, *in primis* alla Corte costituzionale, e che va effettuata caso per caso, in relazione alla natura dei diritti coinvolti e alle peculiarità delle circostanze di fatto.

Tuttavia, se nel nucleo intangibile del diritto all'istruzione dello studente con disabilità rientra il servizio di trasporto scolastico<sup>56</sup>, ragioni di ragionevolezza e di proporzionalità rendono possibile sostenere che in quello del diritto all'accoglienza del richiedente asilo si debbono far rientrare prestazioni tanto essenziali per la sua persona, quali l'assistenza medica e quella psichiatrica o psicologica, la mediazione linguistico-culturale, l'insegnamento della lingua italiana, il c.d. orientamento legale e nell'accesso ai servizi del territorio. Anche queste ultime (seppur non espressamente previste dalle Direttive) sono prestazioni essenziali non solo perché facilitano il percorso di integrazione, ma ancor prima perché consentono alle persone migranti di comprendere cosa succede intorno a loro, quali sono i loro diritti e doveri, e dunque sono necessarie misure di tutela della loro dignità<sup>57</sup>.

Non sarebbe molto diverso da quanto è avvenuto con riferimento al diritto alla salute e ai diritti all'assistenza sociale, per lungo tempo non spontaneamente garantiti dalle amministrazioni pubbliche nella pienezza riconosciuta loro dalla Costituzione e dalle fonti sovranazionali.

#### **4. Servizi di accoglienza e flussi migratori: le implicazioni della gestione accentrata e straordinaria**

I profili di criticità della recente riforma si colgono anche da una diversa prospettiva.

Il d.l. 4.10.2018, n. 113, conv. in l. 1.12. 2018, n. 132, infatti, segna una netta battuta d'arresto al tentativo di abbandonare l'approccio straordinario ed emergenziale nella gestione dei flussi migratori, avviato con due Intese raggiunte in sede di Conferenza

---

55. V. Corte cost. sentenze 11.4.2019, n. 83 e 16.12.2016, n. 275 con riferimento alle prestazioni a favore degli studenti con disabilità; Corte cost., sentenze 5.4.2013, n. 62 e 15.1.2010, n. 10, relative alle disposizioni sulla c.d. carta acquisiti; Corte cost., sentenze 23.5.2008, n. 166, e 21.3.2007, n. 94, sugli interventi per la riduzione del disagio abitativo.

56. In questi termini espressamente v. Corte cost. 16.12.2016, n. 275.

57. V. C. Pinelli, *Il principio di dignità e la giurisprudenza sui diritti dei richiedenti asilo*, in *Riv. diritti comparati*, 3, 2018 v. <http://www.diritticomparati.it>.

unificata (a luglio 2013<sup>58</sup> e luglio 2014<sup>59</sup>) e ulteriormente portato avanti con l'approvazione del d.lgs. n. 142/2015 e dei decreti attuativi<sup>60</sup>.

L'obiettivo di quest'ultimi interventi era stato quello di superare la gestione accentrata mediante strutture straordinarie, incentivando un'accoglienza programmata e diffusa sul territorio all'insegna del principio di leale collaborazione, attraverso il progressivo ampliamento della rete degli enti locali aderenti alla rete SPRAR<sup>61</sup>.

In particolare, al centro del sistema era posta l'accoglienza territoriale<sup>62</sup>, preferibilmente organizzata in strutture di piccole dimensioni e prevista come forma ordinaria di gestione, mentre il ricorso alle sedi straordinarie (Centri di prima accoglienza e CAS) doveva progressivamente diventare una misura eccezionale e temporalmente limitata, così come prescritto dall'art. 18, co. 9, della Dir. 2013/33/UE.

Inoltre, il d.lgs. n. 142/2015 aveva promosso il rafforzamento degli strumenti di coordinamento fra i vari livelli istituzionali (art. 16) e aveva prescritto la elaborazione di un *Piano Nazionale per l'accoglienza*, mediante il quale individuare annualmente il fabbisogno dei posti da destinare all'accoglienza (art. 16, co. 2).

La programmazione condivisa delle misure dell'accoglienza aveva una duplice finalità: da un lato assicurare una distribuzione equa (e auspicabilmente più sostenibile) dei migranti, sul territorio nazionale e all'interno delle singole Regioni, definendo le ripartizioni di posti secondo un criterio di proporzionalità tra migranti accolti e popolazione residente<sup>63</sup>; d'altro lato – aspetto ancora più significativo – rendere gli enti locali direttamente responsabili dell'esercizio delle funzioni amministrative concernenti la gestione del fenomeno, anche al fine di consentire l'integrazione dei servizi di accoglienza nel sistema di *welfare* locale.

---

58. Che approva il «Documento di indirizzo per il passaggio alla gestione ordinaria dei flussi migratori non programmati». Sul punto v. D. Vitiello, *Verso un sistema di protezione internazionale più sostenibile e garantista? Analisi delle principali novità introdotte dalla legge 17 ottobre 2014, n. 146*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 1, 2015, pp. 8-9.

59. Con la quale è stato approvato il «Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati» ed è stato concordata l'istituzione del Tavolo nazionale di coordinamento istituito con d.m. 17.7.2014.

60. Cfr. il d.m. 10.8.2016.

61. Sul punto v. S. Penasa, *L'accoglienza dei richiedenti asilo: sistema unico o mondi paralleli?*, in questa *Rivista*, n. 1.2017.

62. V. l' art. 14, d.lgs. n. 142/2015 nel testo precedente alla modifica introdotta dal d.l. n. 113/2018.

63. V. il *Piano di riparto nazionale di richiedenti asilo e rifugiati*, elaborato nell'ottobre 2016 dal Ministero dell'interno di concerto con ANCI.

Senz'altro anche la precedente riforma aveva dei limiti, soprattutto sul piano della scarsa incisività delle misure per garantire l'effettiva attuazione del rinnovato modello di accoglienza<sup>64</sup>, ma andava (finalmente) nella giusta direzione.

I provvedimenti in esame, invece, tornano ad "istituzionalizzare" l'approccio straordinario ed emergenziale nella gestione di un fenomeno che è, con ogni evidenza, strutturale e non transitorio, con ciò determinando la permanenza di Centri che ospitano una grande quantità di migranti, collocati sul territorio sulla base di decisioni imposte dall'alto alle comunità locali.

Inoltre, l'esclusione dai servizi per i richiedenti protezione internazionale delle misure che facilitano l'integrazione (come l'insegnamento della lingua italiana, i percorsi di formazione professionale e di orientamento all'inserimento lavorativo), operata attraverso la riforma di alcune disposizioni del d.lgs. n. 142/2015<sup>65</sup> e conclamata nel nuovo schema di capitolato d'appalto (che di tali misure non fa alcuna menzione), contribuisce ad aumentare il numero dei "bivacchi" di migranti inoperosi presenti sul territorio, soprattutto nelle grandi città.

Tutto ciò non soltanto non facilita dinamiche di integrazione, ma finisce per inasprire ulteriormente situazioni di disagio e di insicurezza urbana.

#### *4.1. Procedure d'affidamento e libertà degli operatori del settore*

In questo quadro, la connotazione straordinaria del sistema di accoglienza unitamente alla riduzione dei servizi, determinano implicazioni negative anche per le libertà degli operatori del settore che intendano concorrere alle procedure di affidamento per la gestione dei Centri di accoglienza.

---

64. L'aspetto più critico del sistema era legato alla natura meramente volontaria dell'adesione da parte degli enti locali al sistema SPRAR, pertanto nonostante i tentativi di semplificazione delle procedure d'accesso al fondo di finanziamento ministeriale (cfr. d.m. 10 agosto 2016) il numero dei Comuni aderenti non era stato sufficiente ad invertire il rapporto tra gestione ordinaria nella rete SPRAR e Centri straordinari che ancora nel 2017 accoglievano quasi il 78% dei richiedenti protezione. Sul punto v. S. Penasa, *L'accoglienza dei richiedenti asilo: sistema unico o mondi paralleli?*, cit., p. 9. In senso fortemente critico rispetto alla natura volontaria della partecipazione dei Comuni alla rete SPRAR v. P. Bonetti, *Accoglienza nell'emergenza: la recente evoluzione* in J. Woelk, F. Guella, G. Pelacani (a cura di), *Modelli di accoglienza nell'emergenza immigrazione*, cit., p. 113 ss.

65. Il riferimento è l'art. 12, co. 12, lett. l), d.l. 4.10.2018, n. 113 conv. in l. 1.12.2018, n. 132 che ha abrogato l'art. 22, co. 3, d.lgs. n. 142/2015 (il quale prevedeva che «I richiedenti, che usufruiscono delle misure di accoglienza erogate ai sensi dell'articolo 14, possono frequentare corsi di formazione professionale, eventualmente previsti dal programma dell'ente locale dedicato all'accoglienza del richiedente») e che ha riformato l'art. 22-bis del medesimo decreto prevedendo che anche il coinvolgimento su base volontaria in «attività di utilità sociale in favore delle collettività locali organizzate dai Comuni, Regioni e Province autonome in collaborazione con enti del terzo settore» abbia come destinatari i titolari di protezione internazionale (e non più anche i richiedenti).

L'aspetto è rilevante perché se è vero che l'amministrazione è libera di decidere se esternalizzare o meno i servizi che è tenuta a erogare<sup>66</sup>; tuttavia è pacifico che una volta che abbia deciso di avviare delle procedure di gara, essa è tenuta a rispettare i principi del diritto dei contratti pubblici, diretti a garantire la tutela della concorrenza e delle libertà degli operatori del settore che aspirano all'aggiudicazione degli affidamenti.

Come ricordato (§ 3.1.), la riduzione delle risorse prevista dal citato d.m. 20.11.2018, e trasfusa nei bandi di gara emanati dalle prefetture, è stata significativa (da circa 35 euro *pro die* per migrante si è "scesi" ad importi variabili da 19 a 26) e i relativi tagli sono stati imposti senza tener conto del permanere di spese generali e costi fissi che i soggetti erogatori debbono sostenere per l'espletamento del servizio. Peraltro, se questi sono i valori espressi in termini generali, vi è il rischio che in sede di gara possano andare soggetti ad ulteriori ribassi.

Ciò ha delle implicazioni sulla posizione dei singoli operatori nonché sull'assetto concorrenziale del mercato dei servizi di accoglienza.

Non a caso, alcune associazioni del settore, interessate a partecipare alle gare, hanno proposto ricorso davanti al giudice amministrativo lamentando che i prezzi fissati dai bandi di gara erano talmente ridotti da impedire la formulazione di un'offerta economicamente sostenibile<sup>67</sup>. Ciò perché i prezzi a base d'asta risulterebbero incongrui rispetto alla necessità di assicurare la copertura dei servizi essenziali per i richiedenti asilo nonché di consentire la copertura dei costi all'operatore economico che presenti l'offerta. Per le stesse ragioni, alcune rilevanti realtà associative del settore hanno reso noto di aver rinunciato a partecipare alle procedure di affidamento.

Se questo è vero, risulta evidente il profilo di illegittimità dei provvedimenti ministeriali e prefettizi. Infatti, il potere discrezionale della amministrazione di definire l'importo a base d'asta non è totalmente riservato, ma al contrario è sindacabile sotto il profilo della ragionevolezza e logicità, e dunque censurabile se non esercitato mediante un'adeguata analisi di mercato e di valutazione dei costi.

---

66. In applicazione del c.d. principio di libera amministrazione di cui all'art. 2 della Direttiva 24/2014/UE. Sul tema, tra gli altri, A. Massera, *L'espletamento di funzioni e servizi pubblici tra esternalizzazione, autoproduzione e cooperazione*, in C. Marzuoli, S. Torricelli (a cura di), *La dimensione sociale della contrattazione pubblica. Disciplina dei contratti ed esternalizzazioni sostenibili*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, p. 101; P. Grauso, *Legittimità e merito nella scelta di esternalizzare*, *ivi*, p. 55 ss.

67. Cfr. Ricorso presentato davanti al Tar Lazio, da parte di I.C.S. – Consorzio Italiano di Solidarietà – Ufficio Rifugiati O.N.L.U.S. *contro* la prefettura di Udine del 18.2.2019 (a firma dell'avv. Di Danieli). In termini analoghi v. il ricorso presentato, davanti al Tar Lazio, da Centro Caritas dell'Arcidiocesi di Udine Onlus, Codess Friuli Venezia Giulia Cooperativa Sociale Onlus e da Mosaico Consorzio di Cooperative Sociali, Società Cooperativa Sociale *contro* la prefettura di Udine, del 8.2.2019 (a firma dell'avv. ti Paviotti).

Non si tratta, infatti, di un'attività di assistenza privata rispetto alla quale l'amministrazione non ha alcun onere di finanziamento. Al contrario, si tratta di un'attività di servizio pubblico che la pubblica amministrazione è tenuta ad erogare e che, discrezionalmente, sceglie di non svolgere mediante propri apparati ma di affidare a soggetti terzi, ai quali non può imporre condizioni negoziali tali da rendere il rapporto contrattuale economicamente non conveniente.

Infatti, nello svolgimento delle procedure di gara, le amministrazioni devono garantire la libera concorrenza e la parità di trattamento, assicurando l'effettiva contendibilità degli affidamenti da parte degli operatori potenzialmente interessati, ponendo in essere tutti gli accorgimenti tecnici utili a mantenere il mercato nell'assetto più concorrenziale possibile.

Ciò si traduce nell'impegno da parte delle stazioni appaltanti di verificare attentamente la congruità economica della base d'asta indicata nel bando, che se non formulata tenendo in considerazione l'effettivo costo dei servizi e dei prodotti, risulta illegittima<sup>68</sup>.

Secondo la giurisprudenza amministrativa, infatti, una base d'asta incongrua impedisce la formulazione di un'offerta concorrenziale in grado di rendere sostenibile il costituendo rapporto contrattuale<sup>69</sup> e si traduce nella violazione del principio della concorrenza effettiva (fissato all'art. 95 del d.lgs. n. 50 del 2016), in quanto incoraggia «il singolo partecipante a formulare non l'offerta migliore ma quella meno seria» e può ingenerare «una falsa rappresentazione della concorrenza producendo effetti deleteri per il mercato»<sup>70</sup>.

Sotto altro profilo, va poi considerato che la riduzione, o la mancata previsione, di alcuni servizi essenziali per la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo rischia di mortificare anche la libertà di assistenza (art. 38, co. 4, della Costituzione) degli operatori cui verrà affidata la gestione dei Centri.

---

68. V. Tar Calabria, sez. Reggio Calabria, 16.7.2018, n. 418: «la stazione appaltante, nel determinare il prezzo a base d'asta, non può prescindere da una verifica della effettiva congruità dello stesso rispetto alle prestazioni e a tutti i costi che si rendono necessari per eseguire il servizio richiesto». Il principio è affermato anche da Tar Napoli, sez. IV, 2.7.2018, n. 4387.

69. La giurisprudenza amministrativa afferma che «l'illegittimità di regole inidonee a consentire una corretta e concorrenziale offerta economica e, segnatamente, della fissazione di una base d'asta il cui valore non sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro, in violazione dell'art. 86, co. 3-bis, d.lgs. 163/2006», legittimano l'immediata impugnazione del bando, «poiché tali regole, incidendo sulla formulazione dell'offerta, ledono immediatamente, concretamente e direttamente l'interesse sostanziale del soggetto che ha chiesto di partecipare alla gara». In questi termini v., *ex multis*, Cons. St., sez. III, 3.10.2011, n. 5421; Cons. St., sez. III, 13.12.2013, n. 5983; Cons. St., III, 2.2.2015, n. 491; Cons. St., sez. VI, 8.2.2016, n. 510.

70. Le citazioni sono tratte da: Tar Calabria, sez. Reggio Calabria, 16.7.2018, n. 418. Sul principio per cui la base d'asta stessa «seppure non deve essere corrispondente necessariamente al prezzo di mercato, tuttavia non può essere arbitraria perché manifestamente sproporzionata, con conseguente alterazione della concorrenza» v. Cons. St., sez. V, 28.8.2017, n. 4081; Cons. St., III, 10.5.2017, n. 2168.

Essi, infatti, si troveranno di fronte ad una duplice alternativa: apprestare i servizi essenziali che la normativa nazionale ed europea impone, benché non siano previsti dal bando, dunque a proprie spese (sempre che abbiano la capacità economica per farlo, aspetto per niente scontato per gli operatori di piccole dimensioni); ovvero non prestarli, con la conseguenza di violare specifici obblighi normativi e, soprattutto, di negare adeguata assistenza a persone che si trovano in condizioni di bisogno e di estrema vulnerabilità. Com'è evidente, questa seconda implicazione risulterebbe particolarmente grave per tutte quelle realtà *non profit* che operano per finalità solidaristiche.

#### 4.2. “Mercato dei servizi di accoglienza” e obiettivi sociali comuni

La necessità di assicurare costi molto bassi riduce la capacità concorrenziale degli operatori di piccole e medie dimensioni<sup>71</sup> con la conseguenza che queste risultano svantaggiate rispetto agli enti di grandi dimensioni i quali, praticando economie di scala, possono più agevolmente contenere i costi di gestione.

La conseguenza è che le piccole realtà del Terzo Settore rischiano di restare escluse dagli affidamenti. Ciò pregiudica il principio di *favor* per la più ampia partecipazione sotteso alla normativa sugli appalti pubblici<sup>72</sup>, ma soprattutto ha effetti distorsivi sul “mercato dei servizi di accoglienza”.

Ad essere penalizzata, infatti, sarà soprattutto l'accoglienza diffusa in appartamenti<sup>73</sup>, che pur è considerata (dallo stesso Ministero dell'interno nella *Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza* per l'anno 2017) una delle forme più efficaci per favorire un proficuo inserimento e la possibilità di integrazione dei migranti nel tessuto sociale (con conseguente riduzione dei rischi per la sicurezza urbana), nonché una delle misure più efficienti in termini di allocazione delle risorse pubbliche<sup>74</sup>.

---

71. Una questione che non riguarda piccoli numeri. Si tratta, infatti, di 1.470 gestori che garantivano nel 2017 53.557 posti, pari al 77% del totale dei gestori e al 32% del totale dei posti: 473 fino a 20 ospiti (il 25%), 611 fino a 50 ospiti (il 32%), 386 fino a 100 ospiti (il 20%). I dati sono ripresi dall'articolo *Centri di accoglienza straordinaria. È caos sui bandi: penalizzata l'integrazione* reperibile all'indirizzo <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/accoglienza-e-caos-sui-bandi>.

72. In questi termini anche F. Virzi, *L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale: un'indagine sulle procedure di gara*, in questa *Rivista*, n. 2.2017, p. 18.

73. Stando ai dati elaborati dalla Cigl Funzione pubblica, per i CAS diffusi la somma giornaliera prevista è stata ridotta a 21,35 euro a persona al giorno, con un taglio addirittura del 39%.

74. Nella *Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza per l'anno 2017 predisposto al fine di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri nel territorio nazionale* (anno 2017) presentata dal Ministro dell'interno alla Camera dei Deputati, 14 agosto 2018, p. 5 si legge: «l'alleanza strategica con i territori [...] ha consentito, nel secondo semestre dell'anno e con effetti immediatamente leggibili, azioni di alleggerimento progressivo dei grandi Centri di accoglienza, luoghi difficili da gestire e da vivere, nel convincimento che grandi numeri producano effetti negativi oltre che nell'impatto con le collettività locali anche sull'efficienza dei servizi

Inoltre, va considerato che nella programmazione delle procedure di gara, l'amministrazione dell'interno ha mancato di esercitare la propria attività contrattuale dando piena applicazione ai principi che permettono la tutela di determinati obiettivi sociali comuni (la tutela dei lavoratori, la tutela dell'ambiente) come invece prefigurato dalle norme, nazionali ed europee, in materia di contratti pubblici<sup>75</sup>.

Anche questo è un aspetto di estrema importanza poiché dato che si tratta di servizi che la Repubblica deve garantire – ossia di risorse finanziarie che le fonti costituzionali e internazionali impongono siano destinate all'accoglienza dei richiedenti asilo – le modalità della concreta allocazione delle stesse risultano decisive.

La programmazione e la gestione delle procedure di esternalizzazione dei servizi può, infatti, rappresentare lo strumento con cui l'amministrazione promuove e persegue politiche sociali e di sviluppo sostenibile.

Al contrario, i tagli ai servizi previsti con il d.l. n. 113/2018 e con il d.m. 20.11.2018 implicano una riduzione dei lavoratori impiegati nel settore<sup>76</sup>, soprattutto di quelli con un più alto grado di professionalità (medici, insegnanti, avvocati, infermieri)<sup>77</sup>. Ciò pregiudica anche le condizioni di lavoro degli altri operatori. La previsione di personale specializzato in misura inferiore rispetto alle effettive necessità (soprattutto sanitarie) delle persone accolte, esporrà gli addetti agli altri servizi all'eventualità di dover fronteggiare situazioni complesse, senza avere adeguata competenza ed esperienza, così mettendo a rischio la propria sicurezza personale e la qualità complessiva del servizio, con evidenti implicazioni negative nella gestione della convivenza all'interno delle strutture.

A ciò si aggiunge che nel nuovo schema di capitolato non è prestata attenzione alcuna alla tutela dell'ambiente e alla sostenibilità ecologica: nessuna "clausola verde" compare

forniti ai migranti e, nello stesso tempo, per il connesso, rilevante onere finanziario siano fonte di attrazione per gli interessi criminali».

75. V. l'art. 18, co. 2, Dir. 2014/24/UE del 26.2.2014 e art. 30, co. 1 e 3, d.lgs. n. 18.4.2016, n. 50. Sul punto, tra gli altri, R. Caranta, *Clausole sociali e ambientali e rispetto del principio di concorrenza* e M. Montini, *La tutela del lavoro nella contrattazione pubblica*, entrambi in C. Marzuoli, S. Torricelli (a cura di), *La dimensione sociale della contrattazione pubblica*, cit., p. 127 ss. e 147 ss.

76. Benché il nuovo schema di capitolato (art. 5), preveda che «gli aggiudicatari [...] si impegnano ad assorbire prioritariamente nel proprio organico il personale già operante nel Centro come previsto dall'art. 50, d.lgs. 18.4.2016, n. 50, previa verifica di compatibilità che il numero di lavoratori e la qualifica degli stessi siano armonizzabili con l'organizzazione dell'impresa», la consistente riduzione delle dotazioni di personale (All. A) e la stima dei costi medi (All. B) rendono inevitabili le riduzioni degli impieghi.

77. Secondo dati emersi da un'indagine della Cgil Funzione pubblica, con l'attuazione del d.l. n. 113/2018, circa il 40% dei lavoratori impiegati nel settore (si stima circa 18.000 operatori) rischia il posto di lavoro: medici, infermieri, mediatori culturali, insegnanti, psicologi e avvocati, molti dei quali giovani sotto i 35 anni di età. Da un monitoraggio svolto nei territori risultano quasi cinque mila lavoratori del settore già interessati da procedure di esubero. I dati sono tratti da <https://www.fpcgil.it/2019/04/06/decreto-salvini-6-mesi-dopo/>.

nei capitolati, ma al contrario alcune specifiche tecniche (sulla fornitura di pasti e sulle pulizie) impongono un uso abnorme di materiale inquinante (ad es. la plastica monouso).

Così operando l'amministrazione contravviene a tendenze non solo politicamente apprezzabili, ma anche espressamente contemplate dal codice dei contratti pubblici e, più in generale, dal diritto europeo che pone l'esigenza di una contrattazione pubblica che venga utilizzata anche per il compimento di politiche (sociali, ambientali etc.) che la rendano sostenibile nell'ambito di un complesso quadro di valori.

In definitiva, la riduzione della spesa pubblica è fatta a scapito di un adeguato investimento in occupazione, in qualità e sostenibilità dell'attività di pubblico servizio che non solo viola i diritti delle persone migranti, ma finisce per danneggiare la collettività nel suo complesso.

## 5. Considerazioni conclusive

Tanto considerato, si è consapevoli che l'accoglienza dei migranti involontari è problema complesso, reso ancor più controverso dal sistema di regole che fa ricadere la gran parte degli oneri sui Paesi di primo ingresso (*i.e.* il Reg. UE 604/2013 c.d. "Dublino III") e dall'attuale contesto di crisi economica che sta provocando un livellamento al ribasso nella garanzia dei diritti sociali anche per i cittadini.

Nondimeno, il modo in cui l'amministrazione gestisce il fenomeno è fondamentale e politiche come quelle esaminate, oltre che illegittime per i profili evidenziati, sono gravemente dannose sul piano generale per almeno due ragioni. In primo luogo, perché sono poste in essere in manifesta violazione di obblighi sanciti dalle fonti costituzionali e internazionali, con conseguente allentamento dei principi cardine dello Stato costituzionale di diritto. In secondo luogo, perché inducono a credere che un problema strutturale, quale quello delle migrazioni forzate, possa essere affrontato con misure estemporanee ed emergenziali o, addirittura, disincentivato attraverso il peggioramento delle condizioni di accoglienza di chi giunge sul nostro territorio.

La gravità di tali politiche appare ancora più evidente se si considera che ad esse non si sono accompagnati gli interventi che invece sarebbero necessari per promuovere l'introduzione di regole che diano concretezza al principio di solidarietà fra i Paesi europei<sup>78</sup> previsto dall'art. 80 TFUE<sup>79</sup>.

---

78. Il riferimento è all'assenza, nel secondo semestre del 2018 e nel primo del 2019, dei rappresentanti del governo italiano alle riunioni europee in cui è stata discussa la riforma del regolamento Dublino III, reg. UE n. 604/2013. Al riguardo v. A. Magnani, *Salvini accusa l'Europa ma boicotta le riforme per evitare altri casi "Sea Watch"*, del 30 giugno 2019 reperibile all'indirizzo: <https://www.ilsole24ore.com/art/salvini-accusa-l-europa-ma-boicotta-riforme-evitare-altri-casi-sea-watch-ACMeuiV>.

Il problema è complesso, dunque, ma la Costituzione e le fonti internazionali impediscono che possa essere gestito in violazione dei diritti umani fondamentali.

---

79. In base al quale: «Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualevolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio».