

Cessazione delle misure di accoglienza per i titolari di protezione umanitaria accolti in Siproimi dal 1.1.2020 nonché annunciati trasferimenti collettivi dei richiedenti asilo dal Siproimi verso strutture di prima accoglienza. Profili di illegittimità e indicazioni agli enti locali e agli enti attuatori per una corretta attuazione delle norme vigenti

In relazione alle misure assunte dal Ministero dell'Interno e diramate dal Servizio centrale SPRAR/Siproimi relativamente alla **ipotizzata cessazione delle misure di accoglienza** per i titolari di **protezione umanitaria** accolti in larga parte dei progetti Siproimi **a partire dal 1.1.2020** nonché all'avvio a partire da detta data di un piano di **trasferimenti collettivi** dei richiedenti asilo dal Siproimi verso strutture di prima accoglienza, ASGI invia la presente nota nella quale esprime la propria profonda preoccupazione sui possibili seri profili di illegittimità delle misure annunciate e richiama tutti i soggetti coinvolti al rispetto della normativa vigente.

1. Cessazione delle misure di accoglienza per i titolari di protezione umanitaria

1.1. In data 19 dicembre 2019 il Servizio centrale del neo-istituito Siproimi ha inviato una breve ed ordinaria comunicazione a mezzo posta elettronica agli *“enti locali titolari di progetti SPRAR/SIPROIMI per l'accoglienza di Ordinari e DM/DS con scadenza del triennio il 31/12/2019”* con la quale *“si richiama alla vostra attenzione l'art. 12 co. 6 del dl 113/2018 convertito in l. 132/2018 che prevede che i titolari di protezione umanitaria presenti nel Sistema di protezione rimangano in accoglienza 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.”*

Lo stesso Servizio centrale con detta nota sollecita *“gli enti locali titolari di progetti SIPROIMI afferenti alle categorie Ordinari e DS/DM in scadenza al 31/12/2019 ad ottemperare a quanto disposto dalla citata norma”*.

Dal tenore letterale della breve nota inviata dal Servizio centrale del Siproimi (ex Sprar) **emerge l'indicazione**, seppure non pienamente esplicitata, che **gli stessi progetti pongano fine entro il 31 dicembre 2019**, ovvero di fatto immediatamente, **all'accoglienza dei titolari di protezione umanitaria** che hanno in accoglienza, sia che essi siano in possesso di un titolo di soggiorno per protezione umanitaria sia che siano in possesso di un titolo di soggiorno per “casi speciali” rilasciato ai sensi dell'art. 1 co.9 del D.L. 113/2018 convertito con modificazioni in L. 132/2018.

1.2. Preliminarmente occorre **esaminare con attenzione la norma** sopra richiamata che dispone che *“i titolari di protezione umanitaria presenti nel Sistema di protezione rimangano in accoglienza 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.”*(art. art. 12 co. 6 del dl 113/2018 convertito in l. 132/2018).

Come si può vedere la norma primaria **richiama l'applicazione di due distinti criteri** che tuttavia non possono essere tra loro confliggenti; in sede di applicazione degli stessi è necessario pertanto risalire a quale sia la ratio della norma al fine di poterne dare una corretta attuazione.

Il primo criterio è quello della **prosecuzione delle misure di accoglienza dei titolari di protezione umanitaria** fino a loro normale conclusione, ovvero operando una verifica caso per caso delle condizioni in cui si trova il titolare della protezione umanitaria che è in accoglienza.

Giova qui ricordare che la finalità delle misure di accoglienza è quella di sostenere la *“(ri)conquista dell'autonomia individuale dei richiedenti/titolari di protezione internazionale e umanitaria accolti, intesa come una loro effettiva emancipazione dal bisogno di ricevere assistenza (in questi termini si parla di “accoglienza emancipante”)*. Come è noto anche al fine di evitare fenomeni di assistenzialismo, ogni percorso di accoglienza è soggetto a tempistiche legate alla concreta condizione della persona coinvolta nonché al contesto socio-economico in cui opera il progetto.

Il secondo criterio previsto dalla norma, ovvero quello che prevede **la fine delle misure di accoglienza in relazione alla scadenza del progetto di accoglienza**, va correttamente inteso quale ipotesi residuale rispetto all'applicazione del primo fondante criterio che trova applicazione nel solo eventuale caso in cui il progetto di accoglienza stesso cessi del tutto le sue attività e pertanto, per evidenti ragioni, non possa proseguire ad erogare le misure di accoglienza ai titolari di protezione umanitaria. Se così non fosse, come evidenziato poc'anzi, i due criteri sarebbero del tutto alternativi e incoerenti tra loro e la norma sarebbe aleatoria e priva della necessaria determinatezza.

1.3. Appena pochi giorni prima dell'invio della sopraccitata semplice nota del Servizio centrale Siproimi il Ministero dell'Interno con proprio decreto del 13 dicembre 2019 disponeva che *“ gli enti locali con progetti in scadenza al 31.12.2019 sono autorizzati, nelle more dell'approvazione delle domande di finanziamento per il successivo triennio, alla prosecuzione dell'accoglienza degli aventi titolo per un periodo di sei mesi a decorrere dal'1.1.2020, nel rispetto delle procedure in materia di affidamento dei servizi di accoglienza ”*

1.4 Risulta pertanto in tutta la sua evidenza come **i progetti di accoglienza in scadenza il 31.12.2019 non cessano affatto la propria attività bensì sono autorizzati “alla prosecuzione dell'accoglienza degli aventi titolo per un periodo di sei mesi”**.

Il riferimento agli “aventi titolo” a potere usufruire delle misure di accoglienza rinvia alla individuazione delle fattispecie delineate dalla novella al D. Lgs 142/2015 introdotta con il D.L. 113/2018 convertito con modificazioni nella L. 132/2018 ovvero ai diversi beneficiari che seguito di detta riforma sono destinatari delle misure di accoglienza nel cosiddetto Siproimi rispetto allo Sprar.

Appare chiaro pertanto che nei confronti del titolare di protezione umanitaria che si trovi in accoglienza in un progetto Siproimi che prosegue pienamente la sua operatività dal 1.1.2020 (in

una prima fase sulla base di un'automatica proroga disposta dal Ministero, e successivamente, senza discontinuità, con un nuovo progetto sempre afferente al Siproimi) le previste misure di accoglienza possono proseguire, previa valutazione caso per caso, proprio in attuazione di quanto disposto dall'art.12 co. 6 del D.L. 113/2018 convertito in L. 132/2018 il cui effettivo contenuto è richiamato in modo errato dal Servizio Centrale laddove pare indicare/suggerire agli enti locali di assumere decisioni quali la immediata e generale cessazione dall'accoglienza per i titolari di protezione internazionale alla data del 1.1.2020 che risultano del tutto contrastanti con le previsioni di legge.

1.5. E' quanto mai opportuno in queste sede ricordare come il più volte citato **D.L.113/2018** convertito con modificazioni in L. 132/18 che ha novellato il D. Lgs 142/2015 **non può avere alcuna applicazione retroattiva** in relazione alla condizione giuridica degli stranieri coinvolti, trattandosi di materia inerente diritti soggettivi perfetti come ha definitivamente statuito la Suprema Corte di Cassazione con la Sentenza a Sezioni Unite n.29460/2019. Come più volte sottolineato da questa Associazione si ritiene pertanto che **sussista un pieno diritto a proseguire ovvero ad accedere anche tutt'oggi all'accoglienza in un progetto Siproimi da parte di titolari di protezione umanitaria** in possesso di un permesso di soggiorno per "casi speciali" la cui domanda di protezione internazionale era stata presentata prima del 5.10.2018 (data di entrata in vigore del D.L. 113/2018) e che illegittimamente non hanno potuto usufruire della dovuta assistenza loro assicurata dalla norma che era in vigore al momento della presentazione della loro domanda di protezione internazionale.

1.6. Si deve infine evidenziare come **nessun progetto di accoglienza può arbitrariamente fare cessare de facto le misure di accoglienza** verso i titolari di protezione umanitaria (così come verso altri beneficiari con diverse condizioni giuridiche in accoglienza) **in assenza di provvedimenti amministrativi adeguatamente motivati ed emessi dall'autorità competente** (ed ovviamente impugnabili di fronte all'autorità giudiziaria) solo sulla base di una semplice comunicazione inviata da un ufficio, quello rappresentato dal Servizio centrale del Siproimi, privo di personalità giuridica e le cui funzioni sono definite per legge e riguardano il monitoraggio delle presenze sul territorio, la gestione di una banca dati degli interventi realizzati dagli enti locali, la diffusione di informazioni e l'assistenza tecnica agli enti locali nella predisposizione e gestione dei progetti.

Un eventuale modus operandi che si limiti, da parte degli enti locali titolari dei singoli progetti di accoglienza o da parte degli enti gestori, a semplicemente **fare cessare essi stessi l'accoglienza** delle situazioni oggetto della presente nota, invocando una sorta di immediata applicazione della citata comunicazione di posta elettronica ordinaria inviata dal Servizio centrale Siproimi, **configurerebbe plurime violazioni di legge censurabili in giudizio tanto nel merito quanto nell'assenza di adeguate garanzie procedurali** e che assumerebbero rilievo anche sotto il profilo risarcitorio.

2. Trasferimento dei richiedenti protezione internazionale dal Siproimi al sistema CAS e cessazione, nelle more, delle misure di integrazione sociale nei progetti Siproimi.

2.1. Con nota di appena un giorno successivo a quella precedentemente esaminata, ovvero del 20 dicembre 2019 lo stesso Servizio centrale ha inviato sia agli enti locali che agli enti attuatori dei progetti di accoglienza in scadenza il 31 dicembre 2019 la circolare del Ministero dell'Interno – Dipartimento dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo n. 24763 del 19.12.2019 che prevede **un graduale trasferimento dei richiedenti asilo presenti nelle strutture Siproimi verso i centri di prima accoglienza.**

La motivazione alla base di detta decisione risiede, a parere del citato Dipartimento, nel fatto che *“il 31 dicembre prossimo scade il triennio di finanziamento di gran parte dei progetti Siproimi”*, e richiama quanto disposto dall'art.12 comma 5 del D.L. 113/2018 convertito con modificazioni in L. 132/2018 che così recita *“ I richiedenti asilo presenti nel Sistema di protezione di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, alla data di entrata in vigore del presente decreto, rimangono in accoglienza fino alla scadenza del progetto in corso, già finanziato”*.

Nella sua nota altresì il Servizio centrale informa i referenti locali dei progetti di accoglienza Siproimi della decisione del Ministero di prevedere che *“ nelle more della conclusione dell'iter dei trasferimenti, non potranno essere erogati e, quindi, rendicontati, i servizi per l'integrazione”* [ai richiedenti asilo]

2.2. Affrontando la prima problematica ovvero quella della permanenza in accoglienza Siproimi dei richiedenti asilo, **la tesi proposta dal Ministero dell'Interno appare chiaramente infondata e illogica** per le ragioni sopra espresse in relazione alla cessazione delle misure di accoglienza dei titolari di protezione umanitaria ovvero che i progetti Siproimi in scadenza il 31 dicembre 2019 sono autorizzati, *“nelle more dell'approvazione delle domande di finanziamento per il successivo triennio, alla prosecuzione dell'accoglienza degli aventi titolo per un periodo di sei mesi a decorrere dall'1.1.2020”*.

I progetti di accoglienza non cessano dunque la loro attività di accoglienza mentre i richiedenti protezione internazionale sono indubbiamente aventi titolo all'erogazione delle misure di accoglienza in applicazione delle disposizioni di cui al D. Lgs 142/2015 che ha recepito nell'ordinamento italiano la Direttiva 2013/33/UE.

Posto dunque che l'accoglienza dei richiedenti non può essere interrotta neppure per un giorno fino a definizione della loro posizione giuridica, il loro trasferimento da un progetto Siproimi attivo ad una struttura di prima accoglienza è misura che può essere considerata legittima a determinate condizioni?

La normativa italiana sulla specifica materia è indubbiamente scarna dovendosi fare riferimento solamente all'art. 15 co.4 del D. Lgs 142/2015 che dispone che “ *L'accoglienza e' disposta nella struttura individuata ed è subordinata all'effettiva permanenza del richiedente in quella struttura, salvo il trasferimento in altro centro, che può essere disposto, per motivate ragioni, dalla prefettura - ufficio territoriale del Governo in cui ha sede la struttura di accoglienza che ospita il richiedente. Il trasferimento in un centro collocato in una provincia diversa è disposto dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno*”.

Il trasferimento del richiedente asilo da una struttura di accoglienza ad un'altra struttura è quindi indubbiamente **possibile ma solamente all'interno di una procedura individuale** che individua, per ogni caso, **le specifiche “motivate ragioni”** per le quali detto trasferimento si renda effettivamente necessario. Si tratta quindi di decisioni che non possono certo assumere la malcelata forma, come nella citata circolare del Dipartimento Libertà Civili del Ministero dell'Interno, di un provvedimento erga omnes, per di più disposto tramite una mera circolare, strumento non avente alcuna validità ed efficacia.

2.3. **La normativa interna**, come sempre in materia di protezione internazionale, **va interpretata alla luce della norma sovraordinata di diritto dell'Unione** di cui la norma interna è atto di recepimento. Sul punto la Direttiva 2013/33/UE prevede che “*Gli Stati membri provvedono a che i trasferimenti di richiedenti da una struttura alloggiativa a un'altra avvengano soltanto se necessari*” (art.18 paragrafo 6) .

In modo più pregnante rispetto alla normativa interna il diritto dell'Unione pone dunque come **condizione necessaria** affinché il trasferimento del richiedente asilo da una struttura di accoglienza ad un'altra **non solo che l'atto amministrativo sia adeguatamente motivato ma che il trasferimento sia necessario per garantire una adeguata prosecuzione delle misure di accoglienza.**

Le ipotesi nelle quali il trasferimento si rende necessario sono molteplici: rientrano tra esse sicuramente l'inidoneità o il sovraffollamento di una struttura, la necessità di assicurare la sicurezza di un determinato beneficiario, l'avvicinamento a parenti, la chiusura della struttura di accoglienza ed altre ipotesi.

Sicuramente non può in alcun modo essere considerato necessario il trasferimento da una struttura attiva ed idonea nella quale il richiedente si trova da molto tempo verso altre strutture che “*soddisfano le esigenze essenziali di accoglienza*” (D. Lgs 142/2015 art. 9) in quanto destinate ad assicurare solamente una prima accoglienza ai richiedenti appena arrivati nel nostro Paese.

Va sottolineato come i richiedenti asilo che sarebbero destinatari delle misure previste dalla citata circolare ministeriale sono presenti nel Siproimi/ex Sprar quanto meno dal 4 ottobre 2018 o anche molto prima, ovvero da più di 14 mesi e spesso da più due anni. Come previsto dalle disposizioni attuative dell'ex SPRAR nei loro confronti sono state spese ingenti risorse pubbliche per realizzare percorsi di inclusione sociale che verrebbero vanificati.

2.4. Del tutto incomprensibile e irrazionale risulta dunque la decisione assunta dal Ministero e comunicata dal Servizio centrale relativamente alla cessazione delle misure di integrazione sociale rivolte ai richiedenti asilo a partire dal 1.01.2020; **si tratta di una decisione non sorretta da qualsivoglia motivazione e neppure da un riferimento normativo** e che, nella misura in cui **determina un danno derivante dalla interruzione di percorsi di inclusione sociale già avviati** può altresì fare emergere possibili profili di danno erariale.

2.5 L'annunciata decisione ministeriale è altresì suscettibile di produrre una disparità di trattamento non sorretto da alcuna motivazione tra posizioni giuridiche identiche dal momento che l'interruzione o meno del percorso di accoglienza nel Siproimi verrebbe a differenziarsi in ragione di eventi del tutto esterni alla gestione dell'accoglienza quali il tempo dell'attesa per la valutazione della domanda in sede amministrativa o giudiziaria. Questo, come è noto, risulta estremamente diverso a seconda dei vari territori, così che alcuni richiedenti risiedono in territori nei quali la procedura è più celere potrebbero concludere tutto il percorso di accoglienza nel Siproimi, mentre altri verrebbero arbitrariamente trasferiti in un centro di prima accoglienza con una logica punitiva alquanto evidente e appena malcelata.

Si richiama **in conclusione** quanto già evidenziato al punto 1.5 ovvero l'applicazione non retroattiva delle disposizioni introdotte dal D.L. 113/2018 convertito con modificazioni in L. 132/2018; **il richiedente asilo che aveva avuto accesso all'accoglienza prima del 5 ottobre 2018 nell'allora sistema SPRAR, ora parzialmente trasfuso in Siproimi, ha diritto alla prosecuzione delle stesse misure di accoglienza ordinarie previste al momento dell'accesso.**

In conclusione ASGI:

- ritiene che quanto diffuso agli enti locali e agli enti attuatori del Siproimi sia da considerarsi **privo di qualunque valore ed efficacia** per le ragioni di diritto sopra esposte;
- raccomanda agli enti locali e agli enti attuatori di **attenersi strettamente alle disposizioni di legge** senza assumere decisioni avventate e illegittime;
- chiede con forza al Ministero dell'Interno – Dipartimento Libertà Civili, di rivedere quanto impropriamente diffuso e diramare nuove indicazioni operative conformi alla normativa vigente in materia di accoglienza