



DL Immigrazione e sicurezza e accoglienza per i titolari di protezione umanitaria: alcune riflessioni alla luce della prima giurisprudenza

Il Decreto legge 4 ottobre 2018 n. 113 (c.d. “Decreto Immigrazione e Sicurezza”¹, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018 n. 132², è intervenuto in maniera particolarmente significativa, fra gli altri, sul tema della protezione umanitaria. Non solo il DL ha eliminato l'istituto previsto dall'art. 5 comma 6 d. lgs. 25 luglio 1998 n.286 – Testo Unico sull'Immigrazione (TUI)³, oggi abrogato, ma ha altresì modificato l'art. 1-*sexies* del DL 30 dicembre 1989 n. 416⁴, ovvero l'articolo su cui si fonda il sistema di protezione italiano (SIPROIMI⁵, secondo la nuova definizione, già SPRAR), cancellando – come si dirà meglio fra poco – il riferimento ai titolari di protezione umanitaria.

Senza pretesa di esaustività – anche per il poco tempo intercorso dall'entrata in vigore del DL e una giurisprudenza che sta cominciando solo di recente a fornire le prime interpretazioni – cerchiamo in questa breve scheda di fornire alcuni spunti di riflessione.

Secondo la nuova lettera dell'articolo 1-*sexies* comma 1 DL 416/1989, gli Enti locali che prestano servizi di accoglienza nell'ambito del SIPROIMI possono accogliere esclusivamente titolari di protezione internazionale (rifugiati e protezioni sussidiarie), minori stranieri non accompagnati, nonché – qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati – persone in possesso di permesso di soggiorno “casi speciali” per motivi di protezione sociale ex art. 18 TUI, permesso di soggiorno “casi speciali” per vittime di violenza domestica ex art. 18- *bis* TUI, permesso di soggiorno per “cure mediche” ex art. 19 co. 2 lett. d-*bis* TUI, permesso di soggiorno per “calamità” (art. 20-*bis* TUI), permesso di soggiorno “casi speciali” per sfruttamento lavorativo (art. 22, co.

¹ D.l. 4 ottobre 2018, n.113 - Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 4 ottobre 2018.

² Legge 1 dicembre 2018, n. 132 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 4 ottobre 2018 n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle forze di polizia e delle Forze armate. Pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 3 dicembre 2018.

³ D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 - Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero

⁴ D.l. 30 dicembre 1989, n. 416 - Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato.

⁵ Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati

12-*quater* TUI), permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile (art. 42-*bis* TUI). Pertanto, richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria non risultano più fra le categorie che possono beneficiare delle spese sostenute dagli Enti Locali attraverso il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo di cui all'art. 1-*septies* dello stesso DL 416 (quindi del SIPROIMI). Nello stesso senso sembrano andare anche le norme di carattere intertemporale contenute nell'art. 12 del DL 113/2018, in particolare – limitatamente a quanto rileva ai fini di questa scheda – il comma 6, che recita testualmente: “*I titolari di protezione umanitaria 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 periodo temporale previsto dalle disposizioni di attuazione sul funzionamento del medesimo Sistema di protezione e comunque non oltre la scadenza del progetto di accoglienza.*”

E' evidente come tale previsione sarebbe del tutto priva di utilità se il legislatore non avesse inteso escludere fin da subito i titolari di protezione umanitaria dalle categorie potenzialmente beneficiarie delle spese sostenute dagli Enti Locali attraverso il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. Infatti, qualora il legislatore avesse inteso fare salvi dalle nuove previsioni i titolari di protezione umanitaria riconosciuti precedentemente all'entrata in vigore del DL 113, non ci sarebbe stato alcun bisogno di precisare che i titolari di protezione umanitaria già accolti nel Sistema di protezione (e quindi ovviamente già riconosciuti) alla stessa data “rimangono in accoglienza”.

Tale conclusione parrebbe rispettosa anche della conclusione a cui è giunta la Prima Sezione Civile della Corte di Cassazione nella sentenza 4890/2019⁶ che, come noto, ha affermato che la normativa introdotta dal DL 113, “*nella parte in cui ha modificato la preesistente disciplina del permesso di soggiorno per motivi umanitari [...] non trova applicazione in relazione alle domande di un permesso di soggiorno per motivi umanitari proposte prima dell'entrata in vigore (5/10/2018) della nuova legge*”.

Stiamo infatti parlando di due situazioni distinte. Da un lato, la domanda di riconoscimento di un diritto soggettivo (quello al riconoscimento della protezione umanitaria), che è preesistente alla verifica delle condizioni da parte degli organi preposti, in quanto – seguendo l'orientamento della Prima Sezione Civile della Suprema Corte nella sentenza 4890/2019 – “*sorge contestualmente al verificarsi delle condizioni di vulnerabilità, delle quali [il richiedente] ha richiesto l'accertamento con la domanda.*”⁷

Dall'altro lato, invece, abbiamo (anzi, *avevamo*) una possibilità per gli Enti Locali di erogare servizi ai titolari di protezione umanitaria, insieme ad una serie di altre categorie di persone, accedendo per questo al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. Dal momento in cui tale possibilità precedentemente concessa agli Enti Locali è stata eliminata dal testo dell'art. 1-*sexies* del DL 416/89, non dovrebbe essere più possibile per questi accedere al Fondo nazionale per coprire spese destinate a titolari di protezione umanitaria.

Del resto, da nessuna parte la normativa italiana prevede (né prevedeva prima del DL 113/2018) un diritto soggettivo a beneficiare di specifiche misure di accoglienza per i titolari di protezione (in generale, non solo umanitaria), come invece avviene per i richiedenti asilo in stato di indigenza⁸, per i quali il diritto ad accedere a una serie di misure di accoglienza è sancito innanzitutto a livello di diritto dell'Unione Europea dalla Direttiva 2013/33/UE⁹, attuata in Italia dal d.lgs. 18 agosto 2015, n.142. Nemmeno il decreto del Ministro dell'Interno del 10/08/2016 – che detta le linee guida per il funzionamento dello SPRAR/SIPROIMI – si esprime in merito a un diritto ad

6 Cassazione Prima Sezione Civile, 19 febbraio 2019, n. 4890; peraltro tale orientamento è attualmente in attesa di conferma, in quanto non condiviso da altri collegi della stessa Corte di Cassazione che hanno deciso di rinviare la questione al Presidente per l'assegnazione alle Sezioni Unite.

7 Cassazione Prima Sezione Civile, 19 febbraio 2019, n. 4890, par. 14

8 Art. 14 d. lgs. 142/2015: “Il richiedente che ha formalizzato la domanda e che risulta privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per il sostentamento proprio e dei propri familiari, ha accesso, con i familiari, alle misure di accoglienza del presente decreto.”

9 Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)

entrare in accoglienza, limitandosi ad affermare che *“Il beneficiario che entra in accoglienza già titolare di protezione internazionale o umanitaria, ha diritto all'accoglienza fino a sei mesi fatte salve eventuali proroghe”*. E la circolare del Ministero dell'Interno del 5 maggio 2016 (“Procedure per la richiesta di inserimento nello SPRAR”) è ancora più esplicita laddove, nel dare indicazioni ai prefetti, dice che i possibili beneficiari di inserimento nello SPRAR accolti nei Centri di accoglienza straordinari *“devono essere resi edotti della **possibilità** di proseguire l'accoglienza in struttura diversa da quella attuale”*. La stessa circolare continua così: *“5) Il Servizio Centrale, ricevute le richieste, esamina la disponibilità di strutture in grado di accogliere i possibili beneficiari [...] 6) L'assenza di espresso riscontro positivo da parte del Servizio Centrale è da intendersi quale mancanza di disponibilità di strutture idonee [...]; una volta consegnato il permesso [per protezione internazionale o umanitaria], in mancanza di assegnazione di un posto SPRAR, possono essere avviate le procedure per la dimissione dalla struttura”*.

Va tuttavia segnalata una recente giurisprudenza di segno esattamente opposto a quanto appena detto; a parte alcune pronunce relative a provvedimenti di revoca dell'accoglienza da Centri di accoglienza straordinaria, ci sembra più importante segnalare una sentenza del T.A.R. di Brescia del 10 luglio scorso. Il caso era quello di un titolare di permesso di soggiorno per motivi umanitari, non in condizione di provvedere integralmente al proprio sostentamento e che aveva ricevuto sia la revoca dell'accoglienza dal centro di accoglienza straordinaria in cui si trovava sia il rifiuto all'inserimento nello SPRAR. Il ricorso faceva leva sul fatto che, alla data del rilascio del permesso di soggiorno *“l'accesso al sistema centrale di protezione **era garantito** [...] ai titolari del permesso di soggiorno di cui all'art. 5, comma 6 D.Lgs. 286/1998”*; pertanto, secondo parte ricorrente, *“con l'ottenimento del suo titolo di soggiorno, il sig. xxx avrebbe maturato il diritto e la legittima aspettativa di potere usufruire di tale sistema di accoglienza fondato sugli SPRAR e di cui lo stesso, per ritardi dovuti all'amministrazione, non ha mai potuto fruire.”* Ebbene, secondo il T.A.R., *“il ricorso può trovare accoglimento, sia in considerazione dell'illegittima applicazione retroattiva della normativa sopravvenuta, in contrasto con l'art. 11 delle preleggi [...] che della fondatezza della censura correlata alla violazione del diritto di partecipazione al procedimento”*.

Future pronunce, anche eventualmente di grado superiore, confermeranno o meno questo orientamento.

Agosto 2019