

# dossier

XIX Legislatura

8 marzo 2023

## **Disposizioni urgenti di protezione temporanea per le persone provenienti dall'Ucraina**

A.C. 939 – D.L. 16/2023



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it) -  [@SR\\_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 61



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Istituzioni

Tel. 066760-3855 [st\\_istituzioni@camera.it](mailto:st_istituzioni@camera.it) -  [@CD\\_istituzioni](https://twitter.com/CD_istituzioni)

Progetti di legge n. 61

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

*D23016.docx*

## INDICE

### SCHEDE DI LETTURA

- Articolo 1 (*Proroga delle attività di assistenza e accoglienza a seguito della crisi ucraina*).....3
- Articolo 2 (*Proroga permessi di soggiorno*).....17
- Articolo 3 (*Misure di assistenza per i minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina*) .....19
- Articolo 4 (*Commissione nazionale per il diritto di asilo*) .....22
- Articolo 5 (*Disposizioni finanziarie*).....26
- Articolo 6 (*Entrata in vigore*) .....30



## **Schede di lettura**



## **Articolo 1**

*(Proroga delle attività di assistenza e accoglienza a seguito della crisi ucraina)*

L'**articolo 1** proroga **fino al 31 dicembre 2023**, nuovo termine dello stato di emergenza, le **misure di assistenza e accoglienza in favore delle persone provenienti dall'Ucraina**, già adottate in attuazione del decreto-legge n. 21 del 2022 come successivamente rafforzate e rimodulate mediante i decreti-legge n. 50 (articolo 44) e n. 115 del 2022 (articolo 26).

In particolare la disposizione (**comma 1**): stabilisce la prosecuzione dell'**accoglienza diffusa** per un massimo di **7.000** unità, autorizzando a tal fine anche convenzioni territoriali tra regioni, enti del terzo settore e privati, previo nulla osta del Dipartimento della protezione civile (lettera *a*)); proroga, nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente, l'elargizione del **contributo di sostentamento** (lettera *b*)); rfinanzia, nel limite di **40 milioni** di euro per l'anno 2023, il **contributo una tantum** finalizzato al rafforzamento, in via temporanea, dei **servizi sociali** e destinato ai **comuni che ospitano un significativo numero di persone richiedenti la protezione temporanea** (lettera *c*)).

Inoltre, si prevede un **incremento** di circa **137,9 milioni** di euro per l'anno 2023 delle **risorse** che finanziano i **centri governativi di accoglienza** ordinari e straordinari e di **52,3 milioni** di euro per il 2023 **del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo** che finanzia le strutture territoriali della rete SAI, al fine di proseguire l'accoglienza dei profughi provenienti dall'Ucraina (**commi 4 e 5**).

Infine, si dispone, nell'ambito del fabbisogno sanitario standard per l'anno 2023, la prosecuzione della **garanzia di accesso all'assistenza sanitaria** sul territorio nazionale per i richiedenti e titolari della protezione temporanea a condizioni di parità con i cittadini italiani (**comma 6**).

Le misure oggetto di proroga da parte della disposizione in esame si inquadrano nell'ambito delle attività finalizzate ad assicurare soccorso ed assistenza alla popolazione ucraina sul territorio nazionale in conseguenza della grave crisi internazionale in atto. Tali misure sono state introdotte con ordinanze di protezione civile e decreti-legge conseguenti alla **deliberazione dello stato di emergenza** di rilievo nazionale adottata dal Consiglio dei ministri il 28 febbraio 2022, fino al 31 dicembre 2022, la cui durata è stata prorogata dapprima con la legge

di bilancio 2023 fino al 3 marzo 2023 (art. 1, co. 669, L. n. 197/2022) e da ultimo, **fino al 31 dicembre 2023** con [deliberazione del Consiglio dei ministri del 23 febbraio 2023](#) in conseguenza del perdurare della crisi internazionale.

In premessa è utile richiamare che le misure di cui si tratta sono state disposte in particolare ai sensi del **decreto-legge n. 21 del 2022** (articolo 31) e ulteriormente rafforzate e rimodulate ad opera dei successivi **decreti-legge n. 50** (articolo 44) e **n. 115 del 2022** (articolo 26) in conseguenza degli sviluppi della crisi bellica. Da ultimo, la **legge di bilancio 2023** (art. 1, co. 671, L. n. 197/2022) ha previsto una clausola di flessibilità attuativa abilitando il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio fino al 3 marzo 2023 (all'epoca termine di durata dello stato di emergenza) a rimodulare, sulla base delle effettive esigenze, le misure di assistenza e accoglienza in favore dei profughi ucraini previste dal decreto-legge n. 21 del 2022 per fronteggiare la situazione emergenziale (per una sintesi complessiva di tutte le misure di assistenza e accoglienza predisposte a seguito della crisi ucraina, si rinvia, *infra*, al [box](#) in calce alla scheda).

In dettaglio, il **comma 1** autorizza **fino al 31 dicembre 2023** la **prosecuzione di alcune specifiche attività** nell'ambito delle misure assistenziali, previste dall'articolo 4, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85, in favore delle **persone richiedenti o già beneficiarie della protezione temporanea** di cui all'articolo 1 del dPCM 28 marzo 2022 che ha reso esecutiva nel nostro ordinamento l'attivazione a livello europeo della procedura di protezione temporanea.

Il citato decreto legislativo costituisce norma interna di recepimento della Direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea, che è stata attivata lo scorso 4 marzo 2022, a seguito della proposta della Commissione, con la Decisione 2022/382 del Consiglio dell'Unione europea (per approfondimenti si rinvia, *infra*, al [box](#) dedicato).

#### • **La protezione temporanea in conseguenza della crisi ucraina**

Nel diritto dell'Unione europea, la «**protezione temporanea**» è la procedura di carattere eccezionale che garantisce, nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea che non possono rientrare nel loro paese d'origine, una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, in particolare qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri



richiedenti protezione. L'obiettivo è alleviare la pressione sui sistemi nazionali di asilo e consentire agli sfollati di godere di diritti armonizzati in tutta l'UE. Tra questi diritti rientrano il soggiorno, l'accesso al mercato del lavoro e agli alloggi, l'assistenza medica e l'accesso all'istruzione per i minori.

Tale meccanismo è disciplinato dalla **direttiva 2001/55/CE** del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, che in Italia è stata recepita con il **decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85**.

La tutela temporanea viene accordata in tutti gli Stati membri allorché il Consiglio adotti, su proposta della Commissione, una **decisione** che accerta un afflusso massiccio di sfollati nell'UE e che specifica i gruppi di persone cui si applicherà la protezione. La **durata della protezione temporanea** è fissata al massimo ad **un anno**, dal giorno in cui essa viene attivata dal Consiglio. Tale termine può essere ridotto in qualunque momento, e quindi la protezione cessare, nel caso in cui lo stesso Consiglio decida in tal senso, ma anche prorogato, in via ordinaria, automaticamente di un anno (in due tranches da sei mesi l'una) e, in via straordinaria, di un ulteriore anno, con decisione del Consiglio a maggioranza qualificata, su richiesta della Commissione. Alla scadenza o in vigenza della protezione temporanea, gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari per consentire il rimpatrio volontario delle persone che godono della protezione stessa.

Possono essere escluse dal beneficio della protezione temporanea le persone sospettate di crimine contro la pace, crimine di guerra, crimine contro l'umanità, reato grave di natura non politica, azioni contrarie alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite e le persone che rappresentano un pericolo per la sicurezza dello Stato membro ospitante.

Tale procedura di carattere eccezionale non era stata mai utilizzata fino allo scorso 4 marzo 2022, quando il Consiglio dell'UE giustizia affari interni ha approvato, su proposta della Commissione europea, la decisione di esecuzione (UE) 2022/382 che accerta l'esistenza di un **afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina** ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001 e che ha come effetto l'**introduzione di una protezione temporanea**. Secondo i dati forniti dall'UNHCR il 5 marzo 2022, circa 1,6 milioni di cittadini ucraini avrebbero attraversato a quella data, i confini dell'Ucraina, in fuga dalla guerra. Nella decisione si legge che le stime indicano come possibile una cifra compresa tra 2,5 e 6,5 milioni di sfollati a causa del conflitto armato, da 1,2 a 3,2 milioni dei quali potrebbero chiedere protezione internazionale. L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati stima che, nello scenario peggiore, potrebbero fuggire dall'Ucraina fino a 4 milioni di persone.

La decisione prevede la possibilità per i cittadini dell'Ucraina e loro familiari in fuga dal Paese di risiedere e **muoversi nel territorio** dell'UE, con **possibilità di lavorare e di avere accesso a diritti sociali**, come il diritto di alloggio e di assistenza sanitaria. Nel concreto della Decisione 2022/382, il

Consiglio ha stabilito che la protezione temporanea sia attiva retroattivamente, a far data dal 24 febbraio 2022. Il Consiglio non ha previsto una data di conclusione della protezione stessa, motivo per cui si considera la durata di almeno un anno dalla data di inizio.

In base all'articolo 2 della decisione, la protezione temporanea si applica alle seguenti **categorie di persone** che sono sfollate dall'Ucraina a partire dal 24 febbraio 2022 incluso, a seguito dell'invasione militare delle forze armate russe che ha avuto inizio in tale data:

- **cittadini ucraini residenti** in Ucraina prima del 24 febbraio 2022;
- **apolidi e cittadini di paesi terzi** diversi dall'Ucraina **che beneficiavano di protezione internazionale o di protezione nazionale** equivalente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022; e
- **familiari** delle predette categorie di persone (che poi sono definiti in dettaglio dal comma 4 dell'art. 2).

Gli **Stati membri** applicano la decisione o una protezione adeguata ai sensi del loro diritto nazionale nei confronti degli apolidi e dei cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina che possono dimostrare che soggiornavano legalmente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 sulla base di un permesso di soggiorno permanente valido rilasciato conformemente al diritto ucraino e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine.

Inoltre gli Stati membri possono applicare la decisione anche ad altre persone, compresi gli apolidi e i cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina, che soggiornavano legalmente in Ucraina e che **non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese** o regione di origine.

Nella premessa della decisione si prevede altresì che “gli Stati membri possono inoltre ammettere alla protezione temporanea ulteriori categorie di sfollati oltre a quelle a cui si applica la decisione, qualora tali persone siano sfollate per le stesse ragioni e dal medesimo paese o regione d'origine di cui alla presente decisione. In tale caso, gli Stati membri dovrebbero informare immediatamente il Consiglio e la Commissione”.

La decisione prevede anche che la Commissione coordini la cooperazione e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri, in particolare per quanto riguarda il monitoraggio delle capacità di accoglienza e l'individuazione di eventuali necessità di ulteriore sostegno. Le agenzie dell'UE, tra cui Frontex, l'Agenzia dell'UE per l'asilo ed Europol, possono fornire ulteriore sostegno operativo su richiesta degli Stati membri.

La protezione temporanea ha la durata di un anno a decorrere dal 4 marzo 2022. Secondo quanto riportato sul [sito del Consiglio dell'Unione europea](#), la protezione è comunque estesa di fatto (sembra intendersi in virtù delle due proroghe semestrali automatiche consentite dalla direttiva, già sopra richiamate) **fino al 4 marzo 2024**.

Sul piano del diritto interno, in attuazione della Decisione di esecuzione 2022/382 è stato emanato il **d.P.C.M. 28 marzo 2022**, ai sensi del quale

(articolo 1) la protezione temporanea si applica alle seguenti **categorie di persone** che sono sfollate dall'Ucraina a partire dal 24 febbraio 2022 incluso, a seguito dell'invasione militare delle forze armate russe che ha avuto inizio in tale data:

- **cittadini ucraini residenti** in Ucraina prima del 24 febbraio 2022;
- **apolidi e cittadini di paesi terzi** diversi dall'Ucraina **che beneficiavano di protezione internazionale o di protezione nazionale** equivalente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022; e
- **familiari** delle predette categorie di persone (che poi sono definiti in dettaglio dal comma 4 dell'art. 1);
- gli **apolidi** e i **cittadini di paesi terzi** diversi dall'Ucraina che possono dimostrare che soggiornavano legalmente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 sulla base di un permesso di soggiorno permanente valido rilasciato conformemente al diritto ucraino e che **non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese** o regione di origine.

Secondo i dati resi disponibili nella relazione tecnica al provvedimento in esame, alla data del 2 marzo 2023 risultano aver **presentato domanda di permesso di soggiorno per protezione temporanea un totale di 172.895 persone** (118.753 adulti e 54.142 minori).

In particolare, il **comma 1** prevede di:

- a) proseguire, nel limite massimo di **7.000** unità, le attività di **accoglienza diffusa**, attivate attraverso i Comuni ed enti e associazioni del terzo settore, già disposte in attuazione del D.L. n. 21 del 2022 (articolo 31, co. 1, lett. a)) nel numero massimo di 22.000 unità (art. 31, co. 1, lett. a), D.L. 21 del 2022; art. 44, co. 1, lett. a), D.L. 50 del 2022; art. 26, co. 1, lett. a), D.L. 115 del 2022). Al contempo si prevede la possibilità di attivare tali forme di accoglienza non solo secondo le modalità previste già dal citato decreto-legge 21 (su cui, *infra*), ma anche mediante **convenzioni, con validità territoriale, sottoscritte** dai commissari delegati per il coordinamento territoriale delle attività di soccorso ai sensi dell'[ordinanza n. 872 del 4 marzo 2022](#), (nominati nella persona dei Presidenti di regione) con gli enti del terzo settore (o gli altri soggetti già previsti dalla legge) e **anche con soggetti privati** (finora non previsti). Tali convenzioni sono ammesse nel rispetto dei requisiti di servizi e nei limiti di importo stabiliti nelle convenzioni nazionali fino a questo momento sottoscritte dal Dipartimento della protezione civile ed, in ogni caso, **previo nulla osta** del medesimo Dipartimento;

In dettaglio, la richiamata disposizione del D.L. n. 21 ha disposto l'attivazione di forme e modalità di **accoglienza diffusa**, diverse da quelle garantite attraverso le strutture di accoglienza per migranti. Tali forme di accoglienza "diffusa" sono assicurate mediante i Comuni, gli

enti del Terzo settore, i Centri di servizio per il volontariato, gli enti e le associazioni iscritte al Registro delle associazioni di stranieri o che operano stabilmente in favore di stranieri e gli enti religiosi civilmente riconosciuti. Tali attività sono svolte nell'ambito di **apposite convenzioni sottoscritte dal Dipartimento della protezione civile, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dalla Conferenza delle regioni e province autonome e dall'ANCI** con soggetti che dimostrino, oltre agli altri requisiti previsti, di non aver riportato condanne e non aver in corso processi penali per una serie specifica di reati, nonché di non essere destinatari di una misura di prevenzione. In origine, i posti finanziati sono stati 15.000, successivamente incrementati fino a 22.000.

- b) proseguire, nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente, l'elargizione del **contributo di sostentamento** concesso ai sensi del D.L. n. 21 del 2022 (articolo 31, co. 1, lett. b)), nel limite massimo di 80.000 unità, per coloro che hanno già provveduto ad autonoma sistemazione per la durata massima di 90 giorni dall'ingresso in Italia; Il finanziamento originario di tale misura riguardava un massimo di 60.000 unità. Il successivo decreto-legge n. 50 del 2022 (art. 44, co. 1, lett. b)) ha incrementato, per un massimo di ulteriori 20.000 unità, i potenziali destinatari del contributo di sostentamento, che dunque risultano complessivamente 80.000. Per dare attuazione alla richiamata disposizione del D.L. n. 21, l'ocdpc n. 881 del 29 marzo 2022 (art. 2) ha previsto che il contributo di sostentamento *una tantum* fosse pari ad euro 300 mensili pro capite, per la durata massima di tre mesi decorrenti dalla data di ingresso nel territorio nazionale, convenzionalmente individuata nella data di presentazione delle richiesta di protezione temporanea ove non altrimenti determinabile. In presenza di minori, in favore dell'adulto titolare della tutela legale o affidatario, è riconosciuto un contributo addizionale mensile di 150 euro per ciascun figlio di età inferiore a 18 anni. Tale contributo, che è possibile richiedere tramite [piattaforma dedicata](#), è alternativo alla fruizione contestuale, da parte del beneficiario, di altre forme di assistenza alloggiativa, anche temporanea, messe a disposizione con oneri a carico di fondi pubblici.
- c) **assegnare, anche per l'anno 2023**, nel limite di 40 milioni di euro, il **contributo *una tantum*** finalizzato al rafforzamento, in via temporanea, dei **servizi sociali** e destinato ai **comuni che ospitano un significativo numero di persone richiedenti la protezione temporanea**, già previsto per l'anno 2022, con pari finanziamento, dall'art. 44, co. 4, D.L. 50 del 2022. Il riparto del contributo avviene secondo le modalità previste dall'ocdpc n. 927 del 3 ottobre 2022 previo **aggiornamento del censimento** ivi previsto, che dovrà essere effettuato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame.

I criteri e le modalità di riparto del contributo ai comuni sono stati definiti con la citata ordinanza del 3 ottobre 2022, ai sensi della quale il contributo forfettario è riconosciuto ai Comuni che hanno un numero significativo di cittadini ucraini richiedenti protezione temporanea, **in relazione alla popolazione residente come risultante dai dati del censimento ISTAT relativi al penultimo anno precedente**, secondo specifici criteri. Le richieste di accesso al contributo sono presentate dai Comuni interessati all'ANCI nazionale ai fini del relativo censimento.

L'assegnazione del contributo ai comuni può avvenire anche per il tramite dei Commissari delegati nominati con l'Ordinanza del Capo della Protezione civile n. 872 del 4 marzo 2022 e delle province autonome di Trento e di Bolzano interessati.

Il **comma 2** della disposizione in esame autorizza il Dipartimento della protezione civile a disporre con **ordinanze** *ex art. 25* del Codice di protezione civile (ossia ordinanze di protezione civile autorizzate sulla base della deliberazione dello stato di emergenza a derogare alla normativa vigente) la **rimodulazione** delle misure previste ai commi 1 e 6, **sulla base delle effettive esigenze**, potendo individuare il numero dei soggetti coinvolti purché nel limite delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Ai sensi dell'articolo 25 del Codice le **ordinanze di protezione civile** possono essere adottate in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea. Ove rechino deroghe alle leggi vigenti, le ordinanze devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere specificamente motivate.

Il **comma 3** stabilisce che per l'attuazione delle misure di cui al comma 1, si provvede **a valere sulle risorse del Fondo per le emergenze nazionali**, di cui all'articolo 44 del Codice della protezione civile, nel limite complessivo di **89,6 milioni** di euro per l'anno 2023.

In base all'art. 44 del D.Lgs. n. 1/2018 (Codice della protezione civile), agli interventi connessi ad eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo, relativamente ai quali il Consiglio dei ministri delibera la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, si provvede con l'utilizzo delle risorse del Fondo per le emergenze nazionali, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della protezione civile.

Si ricorda in particolare che per il finanziamento delle attività di assistenza e accoglienza delle persone in fuga dall'Ucraina, previste dal decreto-legge n. 21 del 2022, il medesimo Fondo è stato incrementato di 348 milioni per il 2022.

Nel bilancio 2023, il cap. 7441 dello stato di previsione del MEF presenta a favore del Fondo per le emergenze nazionali stanziamenti pari a 490 milioni per l'anno 2023.

I commi 4 e 5 sono volti ad assicurare le risorse necessarie per garantire l'accoglienza dei profughi dall'Ucraina nei centri governativi e territoriali destinati ai migranti.

In particolare, il **comma 4** dispone un **incremento** di circa 137,851 milioni di euro per l'anno 2023 delle **risorse** iscritte nel bilancio dello Stato (stato di previsione del Ministero dell'interno) per il finanziamento dei **centri governativi di accoglienza** ordinari e straordinari (CAS), di cui agli articoli 9 e 11 del decreto legislativo n. 142 del 2015 (c.d. decreto accoglienza), destinati ad **assicurare l'accoglienza in tali centri dei profughi ucraini fino al 31 dicembre 2023**.

Sulla base dei dati messi a disposizione nella **relazione tecnica**, la quantificazione degli oneri finanziari per proseguire l'accoglienza in tali strutture è stata compiuta ipotizzando che il dato numerico dei profughi accolti in strutture governative rimanga invariato rispetto a quello registrato alla data del 31 dicembre 2022, ossia pari a 11.192.

In proposito, si ricorda che tali risorse sono iscritte nell'ambito della missione 5 Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti (27), programma 5.1 Flussi migratori, interventi per la coesione sociale, garanzia dei diritti, rapporti con le confessioni religiose, al capitolo 2351/2/Interno, il cui stanziamento, a legge di bilancio 2023 (L. n. 197/2022), risulta pari a 855,3 milioni di euro per il 2023.

Si ricorda qui che le citate risorse sono state rifinanziate per le medesime finalità anche per l'anno 2022:

- dall'**articolo 5-quater, co. 1, D.L. 25 febbraio 2022, n. 14** per un ammontare pari a 54,162 milioni di euro;
- dall'**articolo 31, comma 3, D.L. 21 marzo 2022, n. 21**, per un ammontare pari a 7,5 milioni di euro;
- dall'**articolo 44, comma 3, D.L. 17 maggio 2022, n. 50**, per oneri complessivi pari a 112,749 milioni di euro.

Più in generale si ricorda che i menzionati centri rappresentano il **sistema di c.d. prima accoglienza**, ove i migranti, terminate le procedure di preidentificazione e foto-segnalamento, se hanno manifestato la volontà di chiedere asilo in Italia, vengono trasferiti. Tali centri hanno la funzione di consentire l'identificazione dello straniero (ove non sia stato possibile completare le operazioni negli hotspot), la verbalizzazione e l'avvio della procedura di esame della domanda di asilo, l'accertamento delle condizioni di salute e la sussistenza di eventuali situazioni di vulnerabilità che comportino speciali misure di assistenza (art. 9). Tali funzioni sono assicurate dai centri governativi istituiti ai sensi del decreto legislativo n. 142/2015 e, in prima applicazione, dai centri di accoglienza già esistenti, come i Centri di

accoglienza per i richiedenti asilo (CARA) e i Centri di accoglienza (CDA). In caso di esaurimento dei posti nei centri governativi, a causa di massicci afflussi di richiedenti, questi possono essere ospitati in strutture temporanee di emergenza (art. 11, D.Lgs. 142/2015, c.d. CAS).

Parallelamente il **comma 5** incrementa di 52.295.898 euro per il 2023 il **Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo** per garantire la prosecuzione dell'accoglienza dei profughi provenienti dall'Ucraina anche nelle strutture territoriali della rete SAI (Sistema di accoglienza e integrazione). Secondo i dati della relazione tecnica, in particolare, tali risorse rifinanziano dal 4 marzo al 31 dicembre 2023 complessivi 4.191 posti nell'ambito di progetti già attivati nel 2022.

Si ricorda in generale che il Fondo di cui si tratta finanzia il **sistema dell'accoglienza territoriale dei migranti** che segue al soccorso ed alla prima accoglienza - dapprima denominato SPRAR (Sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati), ai sensi del decreto-legislativo n. 142 del 2015 (adottato in attuazione delle direttive europee 2013/32/UE e 2013/33/UE); indi ridenominato SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati), per effetto del decreto-legge n. 113 del 2018 - è oggi costituito dal **SAI (Sistema di accoglienza e integrazione)**, a seguito del decreto-legge n. 130 del 2020 (si cfr. articolo 4, comma 3, lettera *a*), e comma 4).

I servizi di accoglienza degli enti locali sono riservati ai richiedenti la protezione internazionale e, nei limiti dei posti disponibili, ai titolari di specifiche categorie di permessi di soggiorno previste dal decreto legislativo n. 286 del 1998 Testo unico dell'immigrazione (permesso di soggiorno "per protezione speciale"; "per cure mediche"; "per protezione sociale"; "violenza domestica"; "per calamità"; "di particolare sfruttamento lavorativo"; "per atti di particolare valore civile": per casi speciali) i quali non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati, nonché ai neo-maggiorenni affidati ai servizi sociali in prosieguo amministrativo.

I servizi sono articolati in due livelli di prestazioni: il primo livello dedicato ai richiedenti protezione internazionale (con prestazioni di accoglienza materiale, assistenza sanitaria, assistenza sociale e psicologica, mediazione linguistico-culturale, somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio); il secondo livello rivolto a coloro che della protezione internazionale siano già titolari (con servizi aggiuntivi finalizzati all'integrazione, comprensivi dell'orientamento al lavoro e della formazione professionale).

Ai sensi della normativa vigente i progetti di accoglienza integrata vengono finanziati annualmente dal Ministro dell'interno, con l'indicazione del costo massimo di progetto sulla base del costo medio dei progetti della rete, relativo alla specifica tipologia di accoglienza. Il sostegno finanziario è assicurato dalle risorse iscritte al **Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo**

(FNPSA), istituito dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, che ha modificato il decreto legge n. 416 del 1989 e nel quale confluiscono sia risorse nazionali, provenienti dallo stato di previsione del Ministero dell'interno, sia assegnazioni annuali del Fondo europeo per i rifugiati.

Le risorse stanziare sul relativo capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'interno (cap. 2352) risultano pari a **692,4 milioni di euro per il 2023**.

Per la **copertura finanziaria** degli oneri derivanti dai commi 4 e 5, il successivo comma 7 rinvia alle disposizioni finanziarie di cui all'articolo 5 del decreto (si v. *infra*).

Infine, il **comma 6** dispone la **prosecuzione della garanzia di accesso all'assistenza sanitaria sul territorio nazionale** per i richiedenti e titolari della protezione temporanea a condizioni di parità con i cittadini italiani, misura già prevista dai precedenti decreti che avevano disposto a tal fine un contributo alle regioni per complessivi 120.000 posti (art. 31, co. 1, lett. c), D.L. 21 del 2022 e art. 44, co. 1, lett. c), D.L. 50 del 2022).

Il contributo in favore delle regioni per l'erogazione dell'assistenza sanitaria ai cittadini provenienti dall'Ucraina richiedenti e titolari della protezione temporanea, è stato introdotto dal **decreto-legge n. 21 del 2022 (articolo 31, co. 1, lett. c)**, per un massimo di 100.000 unità, nel limite di 152 milioni di euro per l'anno 2022. La misura del contributo è oggetto di intesa con il Ministro della salute e con la Conferenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Il successivo **decreto-legge n. 50 del 2022 (articolo 44, comma 1, lett. c)** ha integrato lo stanziamento a tal fine previsto nel limite di 27 milioni per l'anno 2022, in modo da finanziare ulteriori 20.000 unità.

Nell'esercizio dei poteri di rimodulazione riconosciuti in capo al Dipartimento della protezione civile dalla legge di bilancio 2023 (art. 1, comma 671, L. n. 197/2022) per garantire le misure di accoglienza e assistenza fino al 2 marzo 2023 (termine dello stato di emergenza alla data di approvazione della legge di bilancio) con [ordinanza 27 febbraio 2023](#) il contributo forfetario è stato riconosciuto per un massimo di ulteriori 50.000 unità, a tal fine provvedendo mediante le somme non utilizzate autorizzate per l'attivazione del contingente di 22.000 posti di accoglienza diffusa di cui all'art. 31, comma 1, lettera a), del D.L. n. 21/2022.

La disposizione prevede che Regioni e Province autonome garantiscano tali prestazioni **nell'ambito del fabbisogno sanitario standard per l'anno 2023**.

Inoltre si dispone la **verifica dei costi effettivamente sostenuti** per l'accesso alle prestazioni del Servizio sanitario nazionale finanziato ai



sensi delle richiamate disposizioni. A tal fine provvedono, **entro il 30 aprile 2023**, il Ministero della salute e le Regioni e Province autonome, avvalendosi dei dati resi disponibili dal Ministero dell'interno e dal Dipartimento della protezione civile e dei dati aggregati delle prestazioni risultanti al sistema tessera sanitaria del Ministero dell'economia e delle finanze.

Secondo i dati esposti nella **relazione tecnica**, il fabbisogno corrispondente alla prosecuzione della misura è quantificabile in complessivi 238.899.506 euro, di cui 47,838 milioni a valere sulla disponibilità residua stimata sulle risorse già stanziati dai provvedimenti sopra riepilogati e 191,1 milioni che troverebbero copertura a valere sul fabbisogno sanitario dell'anno 2023.

#### • *Le misure per l'accoglienza dei profughi dall'Ucraina*

In seguito all'avvio del conflitto russo-ucraino, con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2022 (pubblicata in G.U. n. 58 del 10 marzo 2022) è stato dichiarato, inizialmente fino al 31 dicembre 2022, lo **stato di emergenza** di rilievo nazionale in relazione all'esigenza di **assicurare soccorso ed assistenza alla popolazione ucraina** sul territorio nazionale. Contestualmente, per i **primi interventi di soccorso**, sono stati stanziati **10 milioni di euro, a carico del Fondo per le emergenze nazionali**, come previsto della medesima deliberazione.

Per far fronte alle eccezionali esigenze connesse all'accoglienza, sono successivamente intervenuti numerosi decreti-legge.

Innanzitutto, il **decreto-legge n. 16 del 2022 (articolo 3)**<sup>1</sup> ha stabilito che i cittadini ucraini, a decorrere dall'inizio del conflitto, possono essere accolti, sia nell'ambito delle strutture territoriali del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI), che nei centri governativi di prima accoglienza e nei centri di accoglienza temporanea (CAS), di cui agli articoli 9 e 11 del decreto legislativo n. 142 del 2015 (c.d. decreto accoglienza) **anche se non in possesso della qualità di richiedente protezione internazionale o degli altri titoli di accesso** previsti dalla normativa vigente. A tal fine il decreto ha disposto un **potenziamento del sistema di prima accoglienza e del sistema di accoglienza integrata (SAI)** attraverso:

- un incremento delle risorse finanziarie destinate alle attività del sistema di prima accoglienza di competenza del medesimo dicastero (+54,2 mln di euro per il 2022, corrispondenti al costo di circa 5.000 posti), destinandole in via prioritaria per l'accoglienza delle persone vulnerabili provenienti dall'Ucraina;

<sup>1</sup> Tali disposizioni sono successivamente confluite nel decreto legge n. 14 del 2022 (articolo 5-*quater*) in sede di conversione con legge 5 aprile 2022, n. 28.

- **l'attivazione di ulteriori 3.000 posti nel Sistema di accoglienza e integrazione (SAI)**, gestito dagli enti locali.

È stata inoltre estesa ai profughi provenienti dall'Ucraina la riserva di posti (complessivamente 5.000) del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI) già prevista e finanziata per i cittadini afghani con il D.L. n. 139 del 2021 e la legge di bilancio per il 2022.

Con la successiva ordinanza del Capo dipartimento della protezione civile n. 872 del 4 marzo 2022 sono state stabilite le modalità, anche in deroga alla normativa vigente, per reperire idonee strutture ricettive per le esigenze di accoglienza, a partire dalle operazioni di identificazione, nonché per accelerare le procedure di attivazione dei posti del SAI.

In seguito dell'attivazione del meccanismo europeo di protezione temporanea, al fine di potenziare gli interventi di assistenza ed accoglienza a fronte del continuo incremento del numero delle persone provenienti dall'Ucraina, il **decreto-legge n. 21 del 2022** (articolo 31) ha previsto misure ulteriori, che sono state successivamente rafforzate e rimodulate mediante i **decreti-legge n. 50** (articolo 44) e **n. 115 del 2022** (articolo 26).

Per effetto di questa sequenza di disposizioni, in favore dei profughi provenienti dall'Ucraina è stata prevista:

- l'attivazione, fino a 22.000 unità, di forme e modalità di **accoglienza diffusa**, diverse da quelle ordinarie per l'accoglienza dei migranti, assicurate mediante i Comuni, gli enti del Terzo settore, i centri di servizio per il volontariato, altri enti e associazioni (iscritte nell'apposito registro delle associazioni di stranieri o che operano stabilmente in favore di stranieri), gli enti religiosi civilmente riconosciuti (**art. 31, co. 1, lett. a), D.L. 21 del 2022**; art. 44, co. 1, lett. a), D.L. 50 del 2022; art. 26, co. 1, lett. a), D.L. 115 del 2022);
- la concessione per un massimo di 80.000 persone titolari della protezione temporanea di un **contributo per il sostentamento** di coloro che hanno già provveduto ad autonoma sistemazione per la durata massima di 90 giorni (**art. 31, co. 1, lett. b), D.L. 21 del 2022** e art. 44, co. 1, lett. b), D.L. 50 del 2022);
- un contributo alle regioni per le spese di **assistenza sanitaria** per complessivi 120.000 posti per richiedenti e titolari della protezione temporanea (**art. 31, co. 1, lett. c), D.L. 21 del 2022** e art. 44, co. 1, lett. c), D.L. 50 del 2022);
- un **contributo**, fino al massimo di 100 euro al giorno pro-capite a titolo di rimborso per i comuni che accolgono direttamente o sostengono le spese per l'**affidamento familiare dei minori non accompagnati** provenienti dall'Ucraina (art. 31-*bis*, D.L. 21 del 2022), di cui l'articolo 2, commi 7 e 8, del decreto-legge n. 198 del 2022 (c.d. Proroga termini) ha disposto l'operatività per tutto il 2023. Tale misura è oggetto di riordino ai sensi dell'articolo 3 del decreto in esame;
- un **contributo una tantum**, nel limite di 40 milioni per l'anno 2022, allo scopo di rafforzare l'offerta di **servizi sociali** da assegnare ai comuni che

ospitano un significativo numero di persone richiedenti la protezione temporanea (art. 44, co. 4, D.L. 50 del 2022).

Le attività così autorizzate possono svolgersi nel limite complessivo delle risorse finanziate a valere sul Fondo per le emergenze nazionali, di cui è stato contestualmente disposto un corrispondente incremento per l'anno 2022.

Successivamente, il decreto-legge n. 115 del 2022 (art. 26, co. 1, lett. c-bis)) ha altresì previsto l'attivazione fino a un massimo di **ulteriori 8.000 posti nel Sistema di accoglienza e integrazione**, a partire da quelli già resi disponibili dai Comuni e non ancora finanziati, ad integrazione di quanto già disposto con il citato decreto-legge n. 16 del 2022.

Inoltre, per effetto dei citati decreti è stato disposto un **incremento** di ulteriori **113 milioni** di euro per l'anno 2022 delle **risorse** iscritte nel bilancio statale al fine di incrementare la capacità i **centri governativi di accoglienza** ordinari e straordinari, da destinare in via prioritaria all'accoglienza delle persone vulnerabili provenienti dall'Ucraina (art. 44, co. 3, D.L. 50 del 2022).

Lo **stato di emergenza** di rilievo nazionale in relazione all'esigenza di assicurare soccorso ed assistenza alla popolazione ucraina, originariamente stabilito fino al 31 dicembre 2022, è stato **prorogato** dalla legge di bilancio 2023 (art. 1, commi da 669 a 671, L. n. 197/2022) al 3 marzo 2023 e, **da ultimo, al 31 dicembre 2023** con deliberazione del Consiglio dei ministri del 23 febbraio 2023.

La medesima legge ha inoltre abilitato il **Dipartimento della protezione civile** della Presidenza del Consiglio fino al 3 marzo 2023, a **rimodulare**, sulla base delle effettive esigenze, le **misure di assistenza e accoglienza** in favore dei profughi ucraini previste dal decreto-legge n. 21 del 2022 per fronteggiare la situazione emergenziale. In particolare il Dipartimento è autorizzato a rimodulare il numero dei soggetti beneficiari dalle diverse misure, che è ora stabilito nei limiti massimi dal medesimo D.L. n. 21/2022 nonché dai decreti successivi che hanno ampliato la platea dei potenziali beneficiari (come sopra descritti). Le misure non sono rifinanziate; pertanto il Dipartimento può operare nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Per quanto riguarda la **governance del sistema di accoglienza** dei profughi dall'Ucraina, occorre ricordare che, in base all'art. 1 della ocdpc n. 872/2022, il **Dipartimento della protezione civile** assicura il coordinamento del concorso delle componenti e strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile. Le Regioni e le Province autonome assicurano, nell'ambito dei rispettivi territori, il coordinamento dei sistemi regionali di protezione civile.

Per un più efficace raccordo fra i diversi livelli operativi è stato istituito un **Comitato** ai sensi dell'art. 1, comma 3, della citata ordinanza, composto dal Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del consiglio dei ministri, dal Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, dal Direttore della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia di frontiera del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, dal Coordinatore tecnico della

Commissione protezione civile della Conferenza delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e dal Segretario Generale dell'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia.

A completamento delle prime indicazioni operative, il 13 aprile 2022 è stato adottato il Piano nazionale per l'accoglienza e l'assistenza alla popolazione proveniente dall'Ucraina, che descrive le misure generali organizzative messe in atto dal Servizio Nazionale della protezione civile per assicurare il monitoraggio qualitativo dei flussi, l'accoglienza e l'assistenza alla popolazione proveniente dall'Ucraina. Con le indicazioni operative emanate in data 9 maggio 2022, il Piano è stato integrato con le misure di accoglienza diffusa da realizzarsi attraverso gli enti del Terzo Settore e del Privato Sociale.

Per il coordinamento delle misure e delle procedure finalizzate alle attività di assistenza nei confronti dei **minori non accompagnati (MSNA) provenienti dall'Ucraina** il Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno è nominato Commissario delegato provvedendo all'adozione il 25 marzo 2022 di un "Piano minori stranieri non accompagnati" (si v. *infra*, la scheda relativa all'articolo 3).

Secondo i **dati diffusi dal Ministro dell'interno** lo scorso 1° marzo 2023 nel corso dell'audizione sulle linee programmatiche presso la Commissione affari costituzionali della Camera, le **persone in fuga dal conflitto in Ucraina** finora giunte in Italia, **alla data del 17 febbraio 2023, erano 173.684**, di cui 14.484 accolti da strutture del sistema di accoglienza per migranti.

## **Articolo 2** ***(Proroga permessi di soggiorno)***

L'**articolo 2** proroga al 31 dicembre 2023 i permessi di soggiorno in scadenza il 4 marzo 2023 rilasciati ai profughi provenienti dall'Ucraina in conseguenza al riconoscimento agli stessi da parte dell'Unione europea della protezione temporanea.

A tal fine, la norma richiama la decisione 2022/382 del Consiglio del 4 marzo 2022 che ha accertato l'esistenza di un flusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE in materia di protezione temporanea. Sul punto si rinvia alla ricostruzione effettuata nella scheda relativa all'articolo 1.

L'articolo 2 specifica anche che i permessi di soggiorno perderanno efficacia e saranno revocati anche prima della scadenza del 31 dicembre 2023 in presenza dell'adozione da parte dell'Unione europea della decisione di cessazione della protezione temporanea.

Il [decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 marzo 2022](#), nel disciplinare l'applicazione in Italia della protezione temporanea per gli sfollati dall'Ucraina, prevede all'articolo 2 che il Questore del luogo in cui la persona sfollata è domiciliata rilasci un permesso di soggiorno di durata annuale che può essere prorogato automaticamente di sei mesi in sei mesi per un massimo di un anno, salvo il caso in cui intervenga nel frattempo una decisione del Consiglio dell'Unione europea di revoca dello status di protezione temporanea.

Per quanto concerne quindi il riferimento operato nella disposizione in commento alla data del 4 marzo 2023, sembra doversi intendere che la decorrenza di durata dei permessi di soggiorno annuali fin qui rilasciati dalle questure ai sensi del DPCM del 28 marzo 2022 abbia avuto un'applicazione retroattiva dal 4 marzo 2022, in modo da "coprire" tutto il periodo successivo alla decisione del Consiglio dell'Unione europea di riconoscimento della protezione temporanea. Anche la relazione illustrativa afferma che la scadenza annuale di tutti i permessi di soggiorno rilasciati è fissata al 4 marzo 2023 e, in tal senso, pure l'articolo 1 del DPCM del 28 marzo 2022 indica che la protezione temporanea ha la durata di un anno a decorrere dal 4 marzo 2022, in coerenza con la già richiamata decisione del Consiglio dell'Unione europea (per la possibilità di estendere di un ulteriore anno, a livello di

Unione europea, la durata della protezione temporanea, anche in questo caso con due proroghe semestrali automatiche, si rinvia alla scheda relativa all'articolo 1).

Conseguentemente, per effetto della disposizione in commento, la durata dei permessi di soggiorno è fissata *ex lege* al 31 dicembre 2023, mentre in base al DPCM del 28 marzo 2022 sembra intendersi che la durata avrebbe potuto essere estesa, per effetto delle due proroghe semestrali automatiche, al 4 marzo 2024.

La relazione illustrativa segnala che i permessi di soggiorno rilasciati per protezione temporanea sulla base del decreto del DPCM del 28 marzo 2022 sono circa 175.000.

### Articolo 3

#### *(Misure di assistenza per i minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina)*

L'**articolo 3** stabilisce che la somma pari ad un massimo di 100 euro *pro capite* al giorno in favore dei comuni che accolgono minori stranieri non accompagnati provenienti dall'Ucraina è riconosciuta **non più a titolo di rimborso** per i costi sostenuti, **bensì a titolo di mero contributo (comma 1, lettera a)** e fissa al 30 settembre 2024 la data per la presentazione delle relative istanze da parte dei comuni interessati (**comma 2**). La novella riconosce inoltre al Commissario delegato la possibilità di avvalersi degli uffici del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno (comma 1, **lettera b**) e incrementa le risorse attribuite al Commissario (**comma 3**).

L'**articolo 3** interviene in materia di misure di assistenza per i minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina, modificando l'articolo 31-*bis* del [decreto-legge n. 21 del 2022](#) (recante misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina).

L'**articolo 31-*bis*** del D.L. 21/2022, nella formulazione precedente alla novella in esame, riconosceva una somma fino ad un massimo di 100 euro al giorno *pro-capite a titolo di rimborso* per i **comuni** che accolgono direttamente o sostengono le spese per l'affidamento familiare dei **minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina**, in conseguenza della crisi politica e militare in atto.

L'efficacia delle misure di cui all'articolo 31-*bis*, inizialmente limitata all'anno 2022, è stata prorogata per tutto il 2023 per mezzo dell'ultimo decreto c.d. milleproroghe (si v. art. 2, comma 7, lett. *a*) e *b*), [D.L. n. 198 del 2022](#), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 14 del 2023).

#### • *Le misure per l'accoglienza dei minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina*

Nell'ambito del più generale coordinamento nazionale delle misure e procedure finalizzate alle attività di assistenza nei confronti dei **minori non accompagnati (MSNA) provenienti dall'Ucraina** ai sensi dell'articolo 2 dell'[ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 876 del 13 marzo 2022](#) è stato nominato un Commissario delegato che in data 25 marzo 2022 ha provveduto all'adozione di un "[Piano minori stranieri non accompagnati](#)", successivamente aggiornato il 5 maggio 2022. Il piano definisce le attività svolte dagli enti istituzionali a vario titolo coinvolti, ferme restando le competenze previste dalle normative vigenti in materia di minori stranieri non accompagnati.



Con l'[ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile n. 960 del 23 gennaio 2023](#) (v. art. 1, comma 1, OCDPC n. 960/2023), al fine di assicurare continuità nello svolgimento delle funzioni affidate al Commissario delegato, **il Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione** del Ministero dell'interno è stato **nominato Commissario delegato** per il coordinamento delle misure e delle procedure finalizzate alle attività di assistenza nei confronti dei minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina a seguito del conflitto in atto.

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

Per una ricostruzione più dettagliata della normativa applicabile ai minori stranieri non accompagnati si rinvia alla relativa sezione del [tema dedicato al diritto di asilo e accoglienza dei migranti sul territorio](#).

Come riportato nella relazione tecnica che accompagna il provvedimento in esame, per i MSNA provenienti dall'Ucraina, a partire dall'inizio del conflitto si è registrata una **tendenza in incremento** di quelli presenti in strutture autorizzate o accreditate o dati in affido familiare **fino al** mese di **settembre 2022** ed una successiva inversione in decremento iniziata nel mese di ottobre 2022 e stabilmente proseguita fino al mese di **febbraio 2023**, quando si sono registrati n. **4.108 MSNA in affido** e **753 MSNA in strutture**.

La relazione illustrativa del provvedimento riconduce l'intervento normativo di cui all'articolo in commento all'obiettivo di **razionalizzazione ed efficientamento dell'azione del** Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno - **Commissario delegato** per l'assistenza dei minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina a seguito del conflitto in atto, novellando le misure adottabili dal Commissario ai sensi dell'articolo 31-*bis* del D.L. 21/2022.

Più nel dettaglio, il **comma 1, lettera a)** riconosce ai comuni che accolgono minori stranieri non accompagnati (MSNA) provenienti dall'Ucraina, una somma pari a 100 euro *pro capite* al giorno, **non più a titolo di rimborso** per i costi sostenuti dai comuni (come prevedeva la precedente formulazione della disposizione novellata), **bensì a titolo di contributo**, analogamente a quanto previsto per le altre procedure di accoglienza di minori stranieri non accompagnati, accolti presso i comuni, poste in essere nell'ambito del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno e per le quali è previsto un contributo di pari importo.



In considerazione del fatto che il Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno è stato nominato Commissario delegato, la **lettera b)** prevede che, per l'espletamento delle relative procedure, il Commissario delegato non **si avvalga** più di una struttura di supporto da definire con ordinanza del Capo del Dipartimento per la protezione civile, bensì **delle strutture del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno**, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente sul bilancio del medesimo Ministero.

Il **comma 2** dispone che le istanze finalizzate al riconoscimento del contributo di cui al novellato articolo 31-*bis* siano presentate dai comuni interessati, a pena di decadenza, **entro il 30 settembre 2024**.

Il **comma 3** incrementa per un importo pari a 47.711.000 euro per l'anno 2023 le risorse attribuite al Commissario delegato.

Il **comma 4** reca la copertura finanziaria per gli oneri derivanti dall'incremento di risorse in favore del Commissario delegato, facendo rinvio alle disposizioni finanziarie di cui all'articolo 5 del provvedimento.

## **Articolo 4** *(Commissione nazionale per il diritto di asilo)*

L'**articolo 4** consente alla **Commissione nazionale per il diritto di asilo** di avvalersi, nel 2023 ed entro il limite di spesa di 150 mila € di non oltre **10 prestatori di lavoro** con contratto a **tempo determinato**, in considerazione dell'eccezionale volume di richieste di protezione internazionale connesse al conflitto bellico in atto in Ucraina.

Il **comma 1** precisa che la disposizione è finalizzata ad assicurare la migliore funzionalità dei compiti di coordinamento del Sistema nazionale di riconoscimento della protezione internazionale. Si prevede che detto personale sia reclutato tramite una o più agenzie di somministrazione di lavoro e che sia in possesso di professionalità di cui la Commissione stessa risulta non sufficientemente dotata.

### • *Commissione nazionale per il diritto di asilo*

La Commissione nazionale per il diritto di asilo opera nell'ambito del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del ministero dell'interno e costituisce l'Autorità di riferimento del sistema italiano di protezione internazionale. Essa ha compiti di indirizzo e coordinamento delle commissioni e delle sezioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, che sono gli organismi competenti al riconoscimento delle varie forme di protezione internazionale.

Si tratta di 41 organismi collegiali (20 commissioni e 21 sezioni) dotate di attribuzioni autonome e situate nelle province dove è storicamente maggiore la presenza di richiedenti asilo e di sedi di centri di accoglienza, mentre le competenze decisionali in materia di eventuale revoca e cessazione delle forme di protezione medesime spettano direttamente alla Commissione Nazionale.

La Commissione nazionale predispone Linee-guida e attività di formazione ed aggiornamento, nonché monitoraggio della qualità delle procedure e delle attività, al fine del mantenimento di uniformi standard di indirizzo decisionale e svolge importanti compiti di rilevazione statistica.

La Commissione nazionale costituisce, infine, punto di contatto italiano per gli Uffici e le Organizzazioni internazionali attive nel settore (in particolare UNHCR ed EASO), partecipando a network sul tema dell'asilo e svolgendo significative attività di relazione a livello internazionale.

Le norme che disciplinano la materia dell'asilo sono, essenzialmente, il decreto legislativo n. 251/2007 (c.d. "qualifiche), e il decreto legislativo n. 25/2008 (c.d. "procedure") di recepimento delle direttive europee in materia.

Il **comma 2** reca una disposizione di **neutralità finanziaria** disponendo che alla copertura dell'autorizzazione di spesa di cui sopra si provveda mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza apportare nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica.

Come indicato nella relazione tecnica, l'onere complessivo grava sul capitolo 2255 dello stato di previsione del **Ministero dell'interno** "che risulta avere la necessaria capienza per assicurare copertura di spesa quantificata al comma 1 a legislazione vigente.

Lo strumento del reclutamento di personale della Commissione nazionale per il diritto di asilo attraverso contratti di lavoro a tempo determinato era già stato utilizzato nell'ambito della misura emergenziale europea **Emas.Com** (*Empowerment Asylum Commission, Sub Action 2*), finanziato con i fondi destinati dalla Commissione Europea all'Italia per fronteggiare situazioni emergenziali in materia di asilo, e originariamente limitati fino al 31 marzo 2022.

Il progetto «[EmAs.Com — Empowerment asylum commission](#)», attivato nel settembre del 2019 e concluso nel giugno 2022, era finalizzato allo sviluppo di un piano di assistenza per supportare e semplificare il sistema nazionale di accoglienza attraverso il miglioramento delle strutture e dei servizi connessi alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale.

Fra le specifiche azioni di intervento, si prevedeva il potenziamento della struttura organizzativa, con l'assunzione, tramite Agenzia di somministrazione del lavoro, di personale temporaneo da impiegare presso le questure, le commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e la Commissione nazionale per il diritto di asilo.

Il progetto è stato finanziato tramite il [Fondo asilo migrazione e integrazione 2014-2020](#) (Fami)", strumento finanziario istituito dal [Regolamento UE n. 516/2014](#) con l'obiettivo di promuovere una gestione integrata dei flussi migratori sostenendo tutti gli aspetti del fenomeno: asilo, integrazione e rimpatrio.

Successivamente, dopo lo scoppio del conflitto russo-ucraino, a seguito dello stato di emergenza dichiarato con deliberazione del Consiglio dei ministri in data 28 febbraio 2022, i lavoratori interinali sono stati mantenuti in servizio fino al 31 dicembre 2022 ai sensi del decreto-legge n. 21 marzo 2022, n. 21.

In particolare, l'articolo 33, comma 1, del citato D.L. 21/2022 ha autorizzato la proroga per l'impiego dei citati lavoratori interinali presso la Commissione nazionale per il diritto di asilo e delle commissioni e sezioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, al fine di garantire la funzionalità dei medesimi organismi in relazione

alle esigenze determinate dal massiccio afflusso di sfollati nel territorio nazionale, in seguito alla crisi internazionale in atto in Ucraina.

La disposizione ha riguardato - secondo quanto riferito dalla relazione introduttiva del d.d.l. di conversione del D.L. 21/2022 - 57 unità di prestatori di lavoro, con contratto a termine che, diversamente, sarebbe scaduto il 31 marzo 2022. Inoltre, il medesimo comma 1 ha autorizzato modifiche ai contratti già stipulati con le agenzie di somministrazione, anche in deroga all'articolo 106 del Codice degli appalti (D.Lgs. 50/2016) che definisce la procedura di modifica dei contratti durante la loro efficacia e delimita i casi in cui sia consentita la modifica contrattuale senza una nuova procedura di affidamento.

L'articolo 1 dell'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile n. 883 del 31 marzo 2022 ha esteso l'impiego di tale personale anche per le esigenze delle questure, sempre al fine di assicurare il tempestivo espletamento dei procedimenti connessi alla definizione della condizione giuridica delle persone provenienti dall'Ucraina.

Una seconda proroga ha previsto l'impiego di detto personale sino al **27 marzo 2023**, ai sensi dell'articolo 1, commi 680 e 681, della legge di bilancio 2023 (L. 197/2022), in considerazione delle eccezionali esigenze di accoglienza determinatesi durante l'anno 2022 e del perdurare della crisi internazionale connessa al conflitto bellico in atto in Ucraina.

Dalla relazione tecnica al provvedimento si evince che la proroga contrattuale riguarda 177 lavoratori (di cui 173 lavoratori con profilo corrispondente al personale Area II, F3 e 4 lavoratori con profilo corrispondente al personale Area III, F1).

L'utilizzo di lavoratori a termine presso il Ministero dell'interno è già stato previsto da altre disposizioni normative.

L'articolo 1, comma 683, della stessa legge di bilancio 2023 ha autorizzato il Ministero dell'interno a utilizzare per l'anno 2023, tramite una o più agenzie di somministrazione di lavoro, prestazioni di lavoro a contratto a termine nel limite massimo di spesa di euro 37.259.690. Tali prestazioni di lavoro sono destinate a consentire la definizione delle procedure per l'instaurazione del rapporto di lavoro tra il datore di lavoro, che opera in Italia, e il lavoratore straniero che entra nel nostro Paese in attuazione dei decreti-flussi per gli anni 2021 e 2022 (di cui agli articoli 42, 43 e 44 del D.L. 73/2022) e delle procedure di regolarizzazione dei lavoratori stranieri (di cui all'articolo 103 del D.L. 77/2020).

La disposizione deroga espressamente a quanto disposto dall'articolo 9, comma 28, del D.L. 7/2010 che prevede che dal 2011 le amministrazioni dello Stato possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni

ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

Inoltre, il Ministero dell'interno può utilizzare prestazioni di lavoro a contratto a termine, anche in deroga a quanto previsto dal codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016), agli articoli 32, 36, da 59 a 65 e 106, riguardanti rispettivamente: le fasi delle procedure di affidamento, i contratti "sotto soglia" (cioè di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea indicate nell'art. 35 del medesimo Codice), le procedure di scelta del contraente per i settori ordinari e la modifica di contratti durante il periodo di efficacia.

Si ricorda che, con riferimento all'articolo 97, quarto comma, della Costituzione, la **Corte costituzionale** ha affermato costantemente (si veda da ultimo la sentenza 227 del 2021) che «la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (sentenza n. 40 del 2018 e n. 110 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 7 del 2015 e n. 134 del 2014) e, comunque, sempre che siano previsti «adeguati accorgimenti per assicurare [...] che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico» (sentenza n. 225 del 2010).

## **Articolo 5** *(Disposizioni finanziarie)*

L'**articolo 5** dispone, al comma 1, l'incremento del Fondo per le emergenze nazionali di 61,5 milioni di euro per il 2023.

Il comma 2 reca le disposizioni finanziarie necessarie alla copertura degli oneri derivanti dall'attuazione degli interventi previsti dal provvedimento in esame.

In particolare, il **comma 1 incrementa di 61.530.597 euro** per l'anno 2023 il **Fondo per le emergenze nazionali** (di cui all'articolo 44 del D.Lgs. 1/2018).

Si rammenta che tale Fondo, istituito presso la **Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della protezione civile**, è destinato agli interventi connessi ad eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo, relativamente ai quali il Consiglio dei ministri delibera la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale. Per il finanziamento delle **attività di assistenza e accoglienza** delle persone in fuga dall'**Ucraina**, previste dal D.L. n. 21 del 2022, il Fondo era stato incrementato di **348 milioni** per il **2022**.

Nel bilancio di previsione 2023 (legge n. 197/2022), il Fondo (cap. 7441/MEF) dispone di 490 milioni di euro per il 2023 e di 340 milioni per ciascuno degli anni 2024 e 2025. Si ricorda che parte dello stanziamento dell'anno **2023** è utilizzato **dall'art. 1, comma 3**, del provvedimento in esame, per la copertura degli oneri derivanti dalla **proroga delle misure assistenziali**, di cui al comma 1, in favore delle persone richiedenti o già beneficiarie della protezione temporanea, nel limite complessivo di **89,6 milioni** di euro per l'anno **2023**.

Il **comma 2** provvede alla copertura degli oneri derivanti dalle disposizioni introdotte dal decreto-legge – dall'articolo 1, commi 4 e 5, dall'articolo 3, comma 3, e dal comma 1 del presente articolo – quantificate in **299.388.800 euro** per l'anno **2023**.

Alla relativa copertura si provvede come segue:

- quanto a **276.588.800 euro**, mediante corrispondente **riduzione** degli stanziamenti delle **Missioni e dei Programmi di spesa dei Ministeri**, negli importi indicati nell'**Allegato 1** al decreto;
- quanto a **22,8 milioni** di euro per l'anno **2023**, mediante corrispondente **utilizzo** delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato ai sensi dell'articolo 148, comma 1, della legge 23

dicembre 2000, n. 388, derivanti dalle **sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato**, che, alla data del **22 febbraio 2023, non sono state riassegnate** ai pertinenti programmi e che sono pertanto **acquisite all'erario**.

Si tratta di una limitazione della riassegnazione alla spesa dei proventi delle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che, ai sensi dell'art. 148, comma 1, della legge n. 388/2000, sono **destinate** ad iniziative a vantaggio dei **consumatori**.

Si segnala che la **RT non riporta** i dati degli **incassi complessivi alla predetta data del 22 febbraio 2023**.

Si ricorda, inoltre, per completezza, che una parte di **tali proventi sono stati utilizzati anche nell'anno 2022 dal D.L n. 144/2022 (Aiuti-ter)**, a parziale copertura degli oneri recati dal provvedimento, ai sensi dell'art. 43, co. 1, lett. b), per un importo pari a **421,5 milioni** di euro per l'anno 2022, e successivamente dal **D.L n. 153/2022**, ai sensi dell'art. 2, co. 2, lett. b), per un importo pari a ulteriori **200 milioni** di euro per l'anno 2022.

Di seguito è riportato l'**Allegato 1** che espone le **riduzioni** delle spese dei Ministeri per missioni e programmi:

(milioni di euro)

<b>MINISTERI</b>	<b>2023</b>
<b>Missioni/Programmi</b>	
<b>ECONOMIA E DELLE FINANZE</b>	<b>111.888.800</b>
Missione 1 - Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	51.888.800
<i>Programma 1.4 Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte</i>	51.888.800
Missione 7. Competitività e sviluppo delle imprese	40.000.000
<i>Programma 7.2 Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità</i>	40.000.000
Missione 17. Organismi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	20.000.000
<i>Programma 17.2 Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>	20.000.000
<b>IMPRESE E MADE IN ITALY</b>	<b>4.000.000</b>
Missione 5. Comunicazioni	4.000.000
<i>Programma 5.2 Servizi di Comunicazione Elettronica, di Radiodiffusione e Postali</i>	4.000.000
<b>LAVORO E POLITICHE SOCIALI</b>	<b>10.000.000</b>
Missione 3. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	10.000.000
<i>Programma 3.2. Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva</i>	10.000.000
<b>GIUSTIZIA</b>	<b>20.000.000</b>
Missione: 1 - Giustizia	20.000.000
<i>Programma: 1.4 Servizi di gestione amministrativa per l'attività giudiziaria</i>	20.000.000
<b>AFFARI ESTERI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE</b>	<b>20.000.000</b>
Missione 1. L'Italia in Europa e nel mondo	20.000.000
<i>Programma: 1.6 Italiani nel mondo e politiche migratorie</i>	7.000.000
<i>Programma: 1.4 Promozione della pace e della sicurezza internazionale</i>	7.000.000
<i>Programma: 1.2 Cooperazione allo sviluppo</i>	6.000.000
<b>ISTRUZIONE E MERITO</b>	<b>15.000.000</b>
Missione: 1. istruzione scolastica	15.000.000
<i>Programma: 1.6 Istruzione del primo ciclo</i>	1.500.000
<i>Programma: 1.8 Reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale</i>	13.500.000

<b>MINISTERI</b>	<b>2023</b>
<b>Missioni/Programmi</b>	
<i>scolastico per l'istruzione</i>	
<b>INTERNO</b>	<b>18.700.000</b>
Missione 1. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	8.700.000
<i>Programma: 1.1 Attuazione delle funzioni del Ministero dell'Interno sul territorio tramite le strutture centrali e le Prefetture – Uffici Territoriali del Governo</i>	8.700.000
Missione 3. Ordine pubblico e sicurezza	10.000.000
<i>Programma: 3.3 Pianificazione e coordinamento Forze di polizia</i>	10.000.000
<b>AMBIENTE E SICUREZZA ENERGETICA</b>	<b>15.000.000</b>
Missione: 5. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	15.000.000
<i>Programma: 5.2 Promozione dell'efficienza energetica, delle energie rinnovabili e regolamentazione del mercato energetico</i>	15.000.000
<b>INFRASTRUTTURE E TRASPORTI</b>	<b>20.000.000</b>
Missione 2. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	20.000.000
<i>Programma: 2.4 Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario</i>	5.000.000
<i>Programma: 2.5 Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne</i>	10.000.000
<i>Programma: 2.1 Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale</i>	5.000.000
<b>UNIVERSITÀ E RICERCA</b>	<b>7.500.000</b>
Missione: 1. Ricerca e innovazione	7.500.000
<i>Programma: 1.1 Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata</i>	7.500.000
<b>DIFESA</b>	<b>15.000.000</b>
Missione: 3 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	15.000.000
<i>Programma: 3.2 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza</i>	15.000.000
<i>Programma: 5.2 Promozione dell'efficienza energetica, delle energie rinnovabili e regolamentazione del mercato energetico</i>	15.000.000
<b>CULTURA</b>	<b>8.000.000</b>
Missione 1. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	8.000.000
<i>Programma: 1.8 Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale</i>	5.000.000
<i>Programma: 1.1 Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo dal vivo</i>	3.000.000
<b>TURISMO</b>	<b>5.000.000</b>
Missione: 2. Turismo	5.000.000
<i>Programma: 2.1 Coordinamento ed indirizzo delle politiche del turismo</i>	5.000.000
<b>AGRICOLTURA, SOVRANITÀ ALIMENTARE E FORESTE</b>	<b>5.000.000</b>
Missione: 1. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	5.000.000
<i>Programma: 1.3 Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione</i>	5.000.000
<b>SALUTE</b>	<b>1.500.000</b>
Missione: 1. Tutela della salute	1.500.000
<i>Programma: 1.1 Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante</i>	1.500.000
<b>TOTALE</b>	<b>276.588.800</b>

In relazione alle riduzioni di spesa disposte con l'Allegato 1, il **comma 3**, al fine di **garantire ai Ministeri** la necessaria **flessibilità** ai fini della gestione dell'esercizio finanziario 2023, prevede che con **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze**, su proposta del Ministro competente, **previo parere delle Commissioni parlamentari** (da rendere entro **15 giorni** dall'invio del relativo decreto), possono



essere disposte **variazioni compensative** in **ciascuno stato di previsione della spesa** tra gli stanziamenti indicati nell'allegato 1 e quelli iscritti nell'ambito del medesimo stato di previsione, purché nel rispetto dell'invarianza sui saldi di finanza pubblica.

Le variazioni compensative possono essere effettuate **entro 30 giorni** dalla data di entrata in vigore della legge di **conversione** del presente decreto.

La suddetta **flessibilità è preclusa** nel caso di utilizzo degli **stanziamenti di conto capitale per compensare spese correnti**.

Il **comma 4** autorizza, infine, il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti **variazioni di bilancio** ai fini dell'attuazione delle disposizioni recate dal decreto-legge in esame.

Sempre il Ministero dell'economia e delle finanze, se necessario, può disporre il ricorso ad anticipazioni di tesoreria, la cui regolarizzazione è effettuata con l'emissione di ordini di pagamento sui pertinenti capitoli di spesa.

**Articolo 6**  
*(Entrata in vigore)*

L'**articolo 6** dispone che il decreto-legge in esame entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Il decreto-legge è dunque vigente dal **3 marzo 2023**.

