

LA CONTA DEI DANNI

Come è cambiata l'accoglienza con i decreti del 2023: viaggio nell'Italia dell'esclusione

Giovanna Cavallo e Gaetano De Monte

A seguito dall'entrata in vigore della legge n.50 del 2023, il Forum per Cambiare l'Ordine delle Cose ha condotto un monitoraggio in diversi territori, da nord a sud, su quattro macro tematiche: procedure accelerate (in zone di frontiera o transito); tempi e prassi di convocazione per le audizioni e tempi di decisione delle Commissioni Territoriali; criteri di riconoscimento della protezione speciale fondata sul rispetto dell'articolo 8 CEDU; tempi e prassi nei casi di rinnovo e conversione della protezione speciale. La fotografia che abbiamo tracciato attraverso le pagine di questa ricerca, è il frutto di questo monitoraggio promosso nell'ambito della campagna "Paradossi", condotto attraverso un aggiornamento continuo con i contatti locali¹ che hanno periodicamente compilato un form online sulle quattro questioni indicate.

Il lavoro è stato presentato da una delegazione del Forum, in diversi incontri con il Presidente della Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, Prefetto Fabrizio Gallo, e il Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, e a cui sono state avanzate alcune richieste proprio nel merito di alcune criticità rilevate nel corso del monitoraggio.

¹ Naga Milano, Csa ex Canapificio di Caserta, Conitato Locale Pesaro Urbino, Ics Trieste, Progetto Accoglienza Firenze, Ciac Parma, Legal Aid Roma, Arci solidarietà L'Aquila, Camera Avvocato immigrazionisti Lecce, Fondazione Migrantes Cosenza, Nazione Umana Varese, rete antirazzista Torino, Cidas – Mondodonnaonlus – Cospe Bologna, Cidis Perugia.

1. Introduzione. Per non dimenticare

Dall'inizio della legislatura del Governo Meloni, l'esecutivo ha varato numerosi decreti legge in materia di immigrazione e asilo al fine di modificare i diversi impianti normativi già vigenti. Si deve evidenziare, in primo luogo, che in linea con il *modus operandi* dei precedenti governi il Consiglio dei Ministri ha ritenuto opportuno avvalersi dello strumento del decreto legge che, in base all'art. 77 della Costituzione, dovrebbe essere emanato solo in condizioni di necessità e urgenza, invece di programmare un inter legislativo attraverso gli strumenti ordinari in capo al parlamento.

La decretazione d'urgenza, diversamente dalla delega legislativa, accentua la responsabilità politica dell'esecutivo di fronte al Parlamento, in quanto i decreti legge sono immediatamente efficaci e, solo successivamente, sia pure nel ristretto termine perentorio di sessanta giorni, sono soggetti al controllo politico delle Camere in cui si sostanzia la conversione; in altre parole, è potenzialmente lesiva del potere legislativo del Parlamento e, dunque, del potere di rappresentanza su cui si basa ogni democrazia.

Va rilevato che, spesso, in passato, gli esecutivi hanno fatto ampio ricorso alla decretazione d'urgenza non solo per intervenire in caso di emergenza ma anche per dare una più rapida attuazione al programma di governo. Una pratica, però, non solo scorretta, ma che, se abbinata con il frequente ricorso alla questione di fiducia, riduce in maniera significativa le prerogative del parlamento.

A riprova di quanto sosteniamo, abbiamo fatto un piccolo viaggio tra le modifiche proposte al testo unico da quando è stato emanato nel 1998: una vera e propria "bulimia" legislativa con uno straordinario abuso dei decreti d'urgenza con i quali sono stati presi di mira alcuni capi del Testo Unico Immigrazione. Per esempio, l'articolo 5 che disciplina il permesso di soggiorno, in circa 25 anni, è stato modificato 25 volte, in media una modifica all'anno.

Le modifiche hanno comportato una vera e propria compressione dei diritti. Soprattutto, nei casi di revoca del permesso, si è verificata una riduzione significativa dei casi di inespellibilità, ma senza mai intervenire, ad esempio, sulle ragioni dei seri ritardi nel rilascio e rinnovo dei titoli di soggiorno, causa di gravi problemi nell'accesso ai servizi. E ancora ricordiamo le 26 modifiche intervenute sugli obblighi inerenti al soggiorno e ai doveri dei lungo soggiornanti, tutte caratterizzate a perseguire presunti comportamenti antisociali dei migranti con una sostanziale valutazione altamente discriminatoria.

Se invece consideriamo la disciplina del trattenimento e dell'espulsione, la quale nasce e si rafforza con la Legge Turco Napolitano, contiamo almeno 45

modifiche, tutte d'urgenza, tra le quali almeno 5 per rispondere alle censure della Corte Costituzionale; le restanti vertono sui tempi di trattenimento che si allungano e si accorciano senza alcuna attinenza con le reali tempistiche necessarie per un'identificazione (48 ore circa) e sul tentativo di ridurre gli strumenti di difesa nelle procedure di trattenimento e espulsione.

Le modifiche legislative che si sono susseguite nel corso degli anni hanno anche insistito sul contrasto ai traffici di esseri umani, ma hanno colpito, sostanzialmente, soltanto le vittime degli stessi trafficanti, oppure gli attivisti e i solidali. In questo senso, sarebbe stato di contro necessario che una riforma prevedesse di non perseguire le iniziative solidali se non sussiste la finalità di lucro.

Infine, le uniche modifiche introdotte nel contrasto all'immigrazione senza autorizzazione riguardano l'art. 21 del Testo Unico che disciplina i flussi di ingresso, il quale ha ricevuto solo una modifica nel corso degli ultimi 25 anni, ma che, invece di incoraggiare canali legali di ingresso, ha introdotto ulteriori restrizioni alle quote per quei paesi che non collaborano ai rimpatri con a corredo la cosiddetta norma "prima gli italiani" per la verifica delle quote di ingresso. Tutto ciò si aggiunge all'abolizione dello sponsor per ricerca lavoro che, una volta abrogato nel lontano 2002, nessun governo ha mai pensato di ripristinare.

In definitiva, come si dimostrerà, l'utilizzo eccessivo della decretazione d'urgenza per normare, totalmente o parzialmente, alcuni istituti relativi al diritto d'asilo e al diritto dell'immigrazione, come è avvenuto peraltro negli ultimi due anni, non è coerente con l'aspetto strutturale dei fenomeni connessi ai movimenti migratori, per i quali non sono opportuni ed efficaci i provvedimenti eccezionali. Appare fin troppo chiaro che il meccanismo della decretazione d'urgenza fin qui analizzato, non soltanto non risulta congruente con gli aspetti delle emergenze che la giustificano, ma, anzi, tali profili sono da considerarsi controproducenti.

2. Proseguì con un naufragio.

La spettacolarizzazione della frontiera

È la sera del 25 febbraio 2023, sono le ore 22:26 quando dagli uffici di Varsavia dell'agenzia Frontex i funzionari segnalano alle autorità di comando italiane istituite a Pratica di Mare e al ministero dell'interno la presenza di un'imbarcazione sospetta *«che aveva buona galleggiabilità, che non c'erano giubbotti di salvataggio visibili, che il mare era forza 4 e che erano state rilevate telefonate satellitari verso la Turchia»*, si legge nella comunicazione. Quasi dieci ore dopo sulla spiaggia di Steccato di Cutro in provincia di Crotone alcuni pescatori lanciano l'allarme: un relitto con a bordo centinaia di persone è rimasto incagliato dopo

essere andato a sbattere a causa del forte vento sugli scogli. È il naufragio più drammatico degli ultimi anni nel mar Mediterraneo. Secondo le prime informazioni che trapelano, sono morte sul colpo almeno 94 persone, tra cui 16 bambini, altre decine sono disperse, in pochi si sono salvati.

Qualche giorno dopo, è il 9 marzo, la presidente del consiglio Giorgia Meloni riunisce all'interno della sala consiliare del comune di Cutro il Consiglio dei Ministri. Al termine dell'incontro, durante la conferenza stampa che ne seguirà, Meloni annuncia di aver voluto dare un segnale concreto e simbolico, *«perché è la prima volta che un Consiglio dei Ministri si svolge sul luogo in cui si è consumata una tragedia legata al tema migratorio, e perché il nostro compito è fare in modo che queste tragedie non abbiano a ripetersi»*, dice ai cronisti, annunciando il piano dell'esecutivo.

Si tratta di un nuovo decreto legge recante "Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare". È il decreto Cutro, nella semplificazione della comunicazione politica e giornalistica. È un dettato normativo che introduce un nuovo reato che viene definito *«morte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina»* il quale prevede pene fino a 30 anni di reclusione per la morte di più persone. È la guerra del governo ai trafficanti di esseri umani, che Meloni promette di rintracciare *«lungo tutto il globo terracqueo»*².

Ma dietro la retorica bellicista e propagandistica dell'esecutivo, quello che emerge subito dalla lettura del decreto Cutro (d'ora in poi decreto Piantedosi) agli occhi degli osservatori attenti in tema di diritti umani, è la volontà di smantellare definitivamente il sistema ordinario di accoglienza per le donne e gli uomini che arrivano in Italia chiedendo protezione internazionale, e il restringimento delle tutele per chi da tempo è in Italia.

Ne costituiscono la prova evidente di questa volontà: le nuove norme che introducono il commissariamento della gestione dei centri governativi per l'accoglienza, e l'ampliamento delle fattispecie per il trattenimento degli stranieri nei Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR). In tal modo, vengono allungati i tempi di permanenza delle persone, ma si prevede anche la facoltà, in sede di individuazione, acquisizione o ampliamento dei CPR, di derogare al codice dei contratti pubblici, consentendo una maggiore speditezza nello svolgimento delle procedure. Non soltanto. Forse l'annuncio più significativo, però, dal punto di vista delle conseguenze sulla vita delle persone migranti, è quello di un intervento restrittivo in materia di protezione speciale, *«prodromico alla sua*

² «Il Post». *Giorgia Meloni vuole inseguire gli scafisti in tutto il globo terracqueo*, 10 marzo 2023.

prossima abolizione», come si apprende dalle parole dell'inquilina di Palazzo Chigi: «la fattispecie si è allargata a dismisura, noi torniamo a restringerla, ma vi annuncio che l'obiettivo del Governo è abolire la protezione speciale e sostituirla con una norma di buon senso che corrisponda alla relativa normativa europea di riferimento».

Mentre queste misure di legge venivano presentate, si attivava la mobilitazione della società civile, a partire dalla Calabria, per “fermare le stragi”. Era l'11 marzo quando sulla spiaggia di Cutro si svolgeva una grande manifestazione nazionale³ promossa da decine di organizzazioni laiche e cattoliche, che, tra le rivendicazioni, chiedevano di realizzare immediatamente un programma europeo di ricerca e salvataggio in tutto il Mediterraneo, sollecitando a questo scopo il governo italiano a chiedere agli altri Stati membri di implementare questo programma.

In quelle stesse ore, alcuni operatori del Forum entrarono all'interno del palazzetto dello sport di Crotone che ospitava le salme delle donne e degli uomini, ma anche dei bambini, dei cadaveri delle persone che il mare, grazie ai soccorritori, stava pian piano restituendo. Erano passati 13 giorni dalla scoperta del naufragio avvenuto sulla spiaggia di Steccato di Cutro il 26 febbraio. E 33 bare, 27 marroni e 6 bianche, erano ancora lì allineate, in attesa di trasferimento e di una degna sepoltura.

Nel frattempo, era stata aperta una indagine da parte della procura di Crotone in seguito all'esposto presentato dai legali di 40 organizzazioni della società civile che chiedevano di accertare le responsabilità della strage, perché *«il naufragio è avvenuto in acque territoriali italiane e, fin dai primi avvistamenti, il caicco era già nella zona SAR di responsabilità italiana, radicando nelle relative autorità la competenza dell'intervento»*, si leggeva nella denuncia che ha dato l'avvio al lavoro della magistratura, che, proprio mentre scriviamo, ha dato i suoi primi frutti con la chiusura delle indagini e il probabile rinvio a giudizio a carico di sei indagati, quattro ufficiali della guardia di finanza e due della guardia costiera⁴.

Ma, al di là delle singole colpe penali, se saranno accertate o meno in futuro, c'è un fatto conclamato: che anche questo naufragio si sarebbe potuto evitare se soltanto le autorità e i governi avessero applicato, in questa vicenda e in

³ «La Repubblica». *Corteo a Cutro, fiori e preghiere sulla spiaggia per le vittime del naufragio*, 11 marzo 2023.

⁴ «Domani». *I morti e i vivi, le voci di Cutro chiedono giustizia*, 24 febbraio 2024.

tante altre, ciò che prevede la normativa nazionale ed internazionale in materia di soccorso in mare.

Ed è un altro fatto che la gestione dei flussi migratori è stata affidata negli ultimi 25 anni alla retorica dell'emergenza, accompagnata alla spettacolarizzazione della frontiera. Si veda quanto è accaduto a Lampedusa più volte, l'ultima nel settembre del 2023: l'isola trasformata da luogo di transito ben organizzato ed efficiente (dove i migranti sono accolti con dignità e celermente trasferiti altrove) in spettacolo della frontiera dove va in scena la crisi migratoria che suscita l'attenzione politico-mediatica.

In tal modo si rende giustificabile l'adozione di determinate misure normative, e si legittima l'aumento di potere. Ma Lampedusa è soltanto un esempio. La storia europea delle migrazioni è piena di racconti di "crisi": nelle isole, negli aeroporti, nei centri di detenzione offshore, in tutti i luoghi dove le autorità e i migranti si incrociano vengono riprodotte continue emergenze. È accaduto nel 2009 e nel 2011, e ancora tra il 2014 e il 2016, durante la così detta *refugees crisis*.

Ma tornando alla speculazione sovente in atto su Lampedusa, analizzando i dati degli sbarchi differenziati per porti (gli unici disponibili degli ultimi anni sono quelli del 2017 e 2018) viene fuori che con percentuali di arrivi simili a quelle dell'ultimo anno, nel 2023 (nel 2017 sono sbarcate le stesse persone, oltre 100000, di cui il 15 per cento a Lampedusa) tra l'80 e il 90 per cento degli arrivi si è concentrato nella più grande delle isole Pelagie. A Lampedusa, dunque, è in atto da tempo una sorta di strategia della tensione?

Noi pensiamo di sì, dopo aver analizzato i dati sulla differenziazione degli sbarchi dei migranti nei porti (che vi mostriamo nei grafici qui in basso) crediamo, infatti, che la costruzione dell'emergenza serva a costruire il consenso per le forze politiche sovraniste su uno dei punti più semplici da agire: l'immigrazione incontrollata. In definitiva: se il carattere di "confine" assume un ruolo di controllo e gestione dell'immigrazione, concentrare i migranti in quel luogo, aiuta ad acuire la crisi, aumenta la problematicità della gestione e, allo stesso tempo, innalza lo spettacolo della frontiera in quello stesso luogo. È la storia contemporanea delle migrazioni a dimostrarlo.

3. Dall'Europa all'Italia. La strategia di contenimento

Il 2023 si è chiuso con diverse novità per quanto riguarda la politica migratoria del nostro Paese. Dal decreto Cutro alle altre deliberazioni normative del Governo, dalle intese con la Tunisia e al protocollo con l'Albania, dal Piano Mattei per l'Africa agli accordi in sede UE, i provvedimenti attuati depotenziano i

diritti delle persone migranti e tendono unicamente a ridurre o contenere gli sbarchi quotidiani e, possibilmente, ad impedire ai neocittadini un processo di inclusione.

L'esecutivo ha puntato sulla presunta “emergenza invasione” e sulla “difesa dei confini nazionali” senza migliorare l'accoglienza di chi, comunque e nonostante tutto, in Italia ci è arrivato. Sono state messe in discussione le tutele e la continuità di soggiorno; sono state delegittimante le azioni volte a proteggere le persone migranti e le norme internazionali ad esse connesse, in piena continuità con quanto la commissione europea proponeva attraverso i regolamenti del patto europeo e migrazione.

Durante tutto il 2023 la politica italiana ed europea è stata caratterizzata da una determinata strategia di contenimento, delegittimazione e, in alcuni casi, di criminalizzazione delle persone migranti, agendo contro i valori più profondi dell'Unione in materia di diritti umani. L'accordo con l'Albania ne è l'esempio più acuto. Un accordo che viene da lontano, che affonda nelle radici nelle politiche europee, prevedendo iniziative statali per trovare soluzioni, extraterritoriali o che coinvolgano paesi terzi, condivise tra gli stati membri così come indicato nelle nuove formulazioni del regolamento Crisi e Forza Maggiore, nel quale si configurano nuove ipotesi di cooperazione tra gli Stati per il contenimento delle migrazioni forzate.

Nel giugno del 2023, in occasione del Consiglio europeo, il sottosegretario all'Interno Nicola Molteni, intervenendo per conto del Governo italiano a proposito di queste nuove ipotesi di cooperazione tra paesi, aveva dichiarato *«la Libia non è un paese sicuro ma si potrebbero trovare dei porti sicuri dove fare i rimpatri e le espulsioni o installare i Centri di accoglienza»*,⁵ preannunciando probabilmente le iniziative di “collaborazione” con l'Albania.

Uno dei punti più controversi delle riforme legislative dell'attuale Governo è quello relativo al trattenimento indiscriminato dei richiedenti asilo provenienti dai cosiddetti Paesi sicuri.

L'art. 7bis della legge 50/2023 è infatti intervenuta sulle procedure accelerate di frontiera prevedendo anche una nuova ipotesi di trattenimento, direttamente collegata allo svolgimento di tali procedure.

Il nuovo articolo 6-bis del d. lgs. 142/15, introdotto dalla l. n. 50/2023, prevede la possibilità del trattenimento *«al solo scopo di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato»* per le persone che chiedono protezione in fron-

⁵ «Agenparl.eu». Molteni: *La Libia non è un paese sicuro ma si potrebbero trovare dei porti sicuri dove fare i rimpatri*, 9 giugno 2023.

tiera o nelle zone di transito dopo essere state fermate per avere eluso o tentato di eludere i controlli o se provenienti da un Paese designato di origine sicuro.

Dopo pochi mesi dall'entrata in vigore di questi articoli, l'attività della Magistratura ha evidenziato importanti rilievi giudiziari delle norme che disciplinano questa forma di trattenimento delle persone richiedenti asilo in fase di procedura di frontiera e provenienti da Paesi di origine sicuri.

Le ormai note sentenze del Tribunale di Catania con le quali i Giudici non hanno convalidato il trattenimento di alcuni richiedenti asilo hanno infatti ribadito che *«alla luce del principio costituzionale fissato dall'articolo 10 co. 3 della Costituzione deve infatti escludersi che la mera provenienza del richiedente asilo da Paese di origine sicuro possa automaticamente privare il suddetto richiedente del diritto a fare ingresso nel territorio italiano per richiedere protezione internazionale»*, affermando dunque che le nuove norme sulla detenzione sono contrarie alle norme UE e alla Costituzione italiana. Secondo l'art 10 c.3 della Carta, la sola provenienza da un Paese di origine designato come sicuro non può automaticamente privare il richiedente asilo del diritto a fare ingresso nel territorio italiano per chiedere la protezione internazionale. Anche da tale punto di vista, quindi, si impone una valutazione caso per caso che per le previsioni di legge risultavano essere generalizzate e automatiche. Ad aggiungersi a tali provvedimenti giudiziari, ricordiamo la sentenza del Tribunale di Firenze, con la quale il Collegio ha dubitato della valutazione e definizione di "Paese sicuro" limitatamente alla Tunisia e ha indicato le gravi criticità formali e sostanziali che basano la redazione della lista di Paesi sicuri prevista dal d.lgs 28 gennaio 2008, n. 25 all'art. 2-bis.⁶

Dunque, mentre la magistratura in diverse occasioni, come già evidenziato, ha rilevato l'illegittimità di una serie di norme varate dal Governo Meloni e la narrazione delegittimante delle migrazioni che ne ha accompagnato l'emanazione, l'esecutivo non soltanto ha giustificato l'adozione di questi provvedimenti, ma ha anche previsto un importante disinvestimento nelle politiche di accoglienza, convertendo tale sistema in un meccanismo di controllo e di contenimento, anticipando in questo senso le traiettorie politiche che fonderanno i regolamenti del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo. Ne sono piena espressione i decreti governativi emanati nel settembre 2023 che individuano una serie di deroghe ai diritti connessi all'accoglienza, compresa quella relativa alle possibilità di accogliere minori di 16 anni in centri per adulti e alla indi-

⁶ «Questione Giustizia». «Il trattenimento in frontiera dei richiedenti asilo provenienti da Paesi di origine sicuri: una privazione di libertà «per cittadinanza?», 6 Novembre 2023.

viduazione di competenze in materia di accoglienza straordinaria in capo al Ministero della Difesa.

Restano quali punti critici dell'azione legislativa: l'esclusione dei richiedenti asilo dal circuito SAI e la previsione di un nuovo tipo di CAS attivato dalle prefetture in caso di indisponibilità di posti nei centri governativi (i cosiddetti Centri di accoglienza straordinaria provvisori, CASP), che configurano così il nuovo quadro: chi non rientra nei casi di trattenimento viene inserito in un sistema di accoglienza frammentato e carente di servizi, un sistema che osserva una rinnovata e qualificata centralità delle strutture straordinarie, le quali non sono più riservate all'accoglienza temporanea dei richiedenti asilo, bensì costituiscono, al fianco dei centri governativi di accoglienza, l'asse portante di detto sistema.

Inoltre, sono stati ridotti significativamente gli interventi volti a potenziare il sistema ordinario (diffuso e non emergenziale) che tra il 2023 e il 2024 è stato prorogato con cadenza mensile, al massimo trimestrale, senza alcuna considerazione delle enormi difficoltà delle piccole organizzazioni che in alcuni casi hanno dovuto chiudere le attività di accoglienza. Questo scenario, seppur non esaustivo, ci pone di fronte a una prospettiva tutt'altro che nitida e rassicurante sull'impianto normativo che riguarda il sistema ordinario, un quadro che è confermato dai dati del nostro monitoraggio, dal quale si evince la netta declassificazione delle politiche di accompagnamento all'inclusione delle persone migranti.

Dunque ci troviamo di fronte ad una straordinaria strategia di contenimento, fisica e morale, che si materializza attraverso la stessa gestione dei flussi migratori, che è stata affidata, come negli ultimi 25 anni, al modello emergenziale. Ne costituisce un esempio, in questo senso, la nomina il 16 aprile del 2023, da parte del governo Meloni, del Commissario delegato all'emergenza migranti, Valerio Valenti, che ha subito annunciato di aver individuato, dal nord al sud del paese, una decina di potenziali nuovi hotspot, tuttavia ancora non allestiti.⁷

Con la sua gestione, inoltre, sono rimaste ferme le gare pubbliche per l'apertura dei centri di accoglienza straordinaria, i cui bandi di assegnazione, in molti casi, sono andati deserti perché non convenienti per gli operatori del terzo settore, non permettendo di fare un'accoglienza di qualità. Proprio le organizzazioni del terzo settore hanno raccontato di aver presentato al prefetto Valenti un documento di 30 pagine con le proposte per sanare una situazione complicata, quale è quella dell'accoglienza, ma non di aver mai ricevuto alcuna

⁷ «La Repubblica». Valenti: *Nuovi hotspot, più piccoli e più diffusi*, 17 maggio 2023.

risposta in merito⁸. Oltre all'assenza di dialogo, però, da parte del commissario c'è un'assenza di visione, che è la stessa della maggioranza attualmente al governo. Si va avanti con continue proroghe, di mese in mese, all'interno del sistema ordinario, l'attuale SAI/ex SPRAR, che sembra ormai un miraggio, mentre l'arrivo in massa di minori stranieri non accompagnati ha causato diversi problemi alle amministrazioni locali: da Bologna a Napoli e Milano, i comuni sono in difficoltà⁹, dato che nell'ultimo anno, considerato, il 2023, sono raddoppiati gli arrivi dei minori soli, rispetto allo stesso periodo del 2022.

La medesima prospettiva si attua nel quadro del "diritto" di soggiorno, dove le normative introdotte dall'esecutivo disegnano una straordinaria precarizzazione della continuità legale del soggiorno e della tutela della protezione.

Il decreto Cutro ha cancellato con un colpo di spugna i requisiti di valutazione della protezione speciale, ex umanitaria, cancellazione, questa, accompagnata da una narrazione mediatica che, per giustificare tale modifica normativa, ha delegittimato questa misura straordinariamente importante con un impatto devastante sia per chi la richiede sia per i titolari di questa protezione.

Ciò che viene omissso dal Governo nelle dichiarazioni che caratterizzano la conversione in legge del d.l. 20/23 è che la protezione speciale resta un diritto esigibile per la tutela della vita privata e familiare, essendo un istituto riconosciuto dall'adesione dell'Italia agli obblighi costituzionali e internazionali di uno Stato, in questo caso, dagli obblighi derivanti dalla ratifica della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) e, in particolare, dall'articolo 8 della Convenzione, il quale prevede, appunto, la tutela del diritto alla vita privata e familiare, dato il rischio di persecuzione e trattamenti inumani e degradanti nel caso di rientro nel paese di origine dei richiedenti asilo.

Tuttavia, da quel momento in poi, le Questure italiane daranno vita a una serie di pratiche di esclusione e di cattiva informazione, anche determinate da una serie di circolari che manderanno in confusione le migliaia di persone già in possesso del permesso di soggiorno per protezione speciale che non sapranno se è possibile rinnovarlo ovvero convertirlo. Certamente la norma prevede per le future procedure la soppressione della convertibilità dei permessi speciali, impedendo in questo modo a migliaia di persone migranti che vivono in Italia da molti anni di proseguire il proprio percorso di inclusione sociale.

⁸ "Diritti sociali". *In un documento del Tavolo Asilo tutte le criticità della nuova legge*, 5 luglio 2023

⁹ «Il Post». *I comuni hanno finito i posti per i minori stranieri non accompagnati*, 22 agosto 2023.

4. Cosa accade a chi chiede oggi la protezione internazionale. Una fotografia dalle città

Negli ultimi mesi, a Roma, nella capitale d'Italia, è accaduto spesso di vedere davanti all'ufficio immigrazione di via Patini persone che avevano dormito in strada per poi potersi assicurare il mattino seguente i primi posti nella fila per la richiesta d'asilo. Nonostante la notte trascorsa all'addiaccio, ai richiedenti asilo accadeva di essere preceduti da altri che si erano recati davanti alla Questura ancor prima di loro, in orario tardo-pomeridiano o serale, per poter essere tra i primi.

Come hanno riferito diversi operatori legali con cui abbiamo parlato, il sistema di accesso, per lungo tempo, ha funzionato così, dalle loro parole: *«anche se le persone arrivano ai cancelli diverse ore prima della loro apertura, vengono distribuiti dei ticket gialli dal personale in loco, senza rispettare l'ordine di fila, concedendo l'ingresso a un numero estremamente esiguo e casuale di persone»*.

Questa procedura ha comportato eccessivi ritardi nella concessione degli appuntamenti, compromettendo per molti di loro la possibilità di svolgere un'attività lavorativa regolare proprio a causa della mancanza del "documento", cioè del cedolino che attesta la presentazione della domanda d'asilo. Le conseguenze hanno poi riguardato anche i loro familiari anziani, vista l'impossibilità di accedere al servizio sanitario nazionale, nonostante alcuni di loro soffrissero di gravi patologie, ma anche i più giovani, dato che molti minorenni non hanno potuto frequentare la scuola regolarmente, perché sono stati costretti a passare le notti davanti alla questura di Roma insieme ai loro genitori.

Il caso dei ritardi degli uffici di via Patini è finito anche in Parlamento, con le senatrici Cecilia d'Elia e Susanna Camusso del Partito Democratico che ne hanno chiesto conto al ministero dell'interno attraverso un atto di sindacato ispettivo. Le senatrici hanno denunciato che *«il personale di polizia selezionerebbe i 10 richiedenti asilo ai quali concedere l'accesso in Questura in modo discrezionale. E chi riesce a fare ingresso in Questura non formalizza in ogni caso la domanda di protezione internazionale, ma viene invitato, per il giorno successivo, in una qualsiasi questura del Lazio, con ciò arrecando ulteriori vessazioni»*¹⁰, si apprende dalla lettura dell'atto parlamentare. Non soltanto.

Le due deputate hanno ricordato anche che - secondo la nuova normativa introdotta dal decreto Piantedosi - chi poi non si presenta in questura per formalizzare la domanda di asilo, rischia di essere rinchiuso in un centro di perma-

¹⁰ «Dossier Roma Today». *Così la polizia di Roma ha discriminato le persone transgender che chiedevano asilo politico*, 14 settembre 2024.

nenza per il rimpatrio, cioè in un CPR. Per questo, le senatrici hanno chiesto allo stesso ministro Piantedosi: *«quali misure intenda adottare per affrontare la situazione di stallo registrata rispetto alle pratiche relative alle persone straniere presso la Questura e la Prefettura di Roma e per mettere fine alle prassi illegittime riportate, evitando inoltre condanne, con conseguente danno all'Erario, a seguito di azioni individuali e collettive delle persone interessate e della società civile»?* Ma dal Viminale non hanno mai ottenuto risposta. Da parte sua, Silvia Malgaroli, dirigente dell'ufficio immigrazione di Roma, interpellata dalla stampa che aveva sollevato il caso, aveva invece assicurato che *«la possibilità di richiedere asilo viene garantita a tutti»*¹¹. In tutti i casi, i racconti di diversi operatori legali con cui abbiamo parlato sono tutti simili, e riportano l'esistenza di decine di casi rispetto ai quali, dicono: *«da parte della questura di Roma vi è una condotta illegittima che crea discriminazione nell'accesso ai diritti»*. C'è anche l'esistenza di una class action che alcuni legali hanno presentato al tribunale amministrativo regionale del Lazio contestando, nel ricorso al Tar, che *«si stia attuando una condotta discriminatoria, per genere, ma anche per nazionalità»*. Secondo gli avvocati, lo dimostrerebbe l'alto numero di cittadini boliviani, peruviani e venezuelani, ma anche di donne transgender che si sono rivolti a loro per vedere riconosciuti i propri diritti.

Ci sono casi, per esempio, di due cittadine transgender già vittime di sfruttamento sessuale e tratta, esposte a rischio concreto di persecuzioni in caso di rientro nel Paese di origine, le quali dopo aver tentato varie volte, invano, di accedere all'ufficio immigrazione, hanno raccontato: *«nonostante fossimo giunte alle sei del mattino di fronte all'ingresso, al momento dell'apertura dei cancelli, il personale dell'ufficio ha distribuito casualmente alle persone in fila una decina di ticket, non rispettando l'ordine di arrivo e permettendo solo ai prescelti di entrare»*¹². Gravate da condizioni psicofisiche non ottimali, si sono trovate per diverso tempo nell'impossibilità di richiedere la protezione internazionale, perché per loro avrebbe significato passare la notte fuori in fila in attesa di poter accedere agli uffici competenti. Altre donne transgender si trovano nella stessa situazione, a Roma, esposte al rischio di tratta e sfruttamento sessuale, e nella impossibilità di accedere alla procedura per formalizzare la propria domanda d'asilo e, dunque, di ricevere un posto in una struttura di accoglienza protetta. A questo si aggiunge il fatto che, a causa dei ritardi degli uffici, decine di persone si trovano nel concreto rischio di trattenimento ed espulsione nel proprio paese

¹¹ «Altreconomia». *Davanti alla questura di Roma spariscono le file ma il diritto d'asilo resta in attesa*, 9 maggio 2023.

di origine, dove subirebbero trattamenti inumani e degradanti, in violazione dell'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Ma gli impedimenti nella procedura non sono soltanto una caratteristica di Roma, come gli operatori del Forum hanno potuto verificare in diverse città, attivando un monitoraggio specifico nell'ambito della campagna Paradossi all'Italiana.

A Trieste, per esempio, gli operatori hanno raccontato che la manifestazione di volontà non viene recepita con la dovuta tempestività. Accade, infatti, che la persona debba tornare più volte in Questura, e che l'appuntamento per la formalizzazione della domanda venga fissato non meno di tre o quattro mesi dopo dal primo appuntamento. Sempre nella città del Friuli-Venezia Giulia, vi è da segnalare come punto critico l'accesso all'accoglienza, che non avviene prima di 60-90 giorni dalla richiesta d'asilo, e ancora, la situazione della struttura di prima accoglienza da 100 posti, "Casa Malala", che sta diventando critica per la mancanza di interventi di manutenzione e ripristino della ordinaria funzionalità degli impianti idrici e sanitari.

Mentre l'accoglienza a Trieste è "autonoma", cioè data la particolarità della rotta balcanica le persone si presentano da soli in Questura per chiedere asilo, a Parma, invece, gli operatori di Ciac hanno segnalato gli ostacoli posti alla procedura d'asilo da parte delle Prefetture nei confronti dei richiedenti asilo senza fissa dimora, che non vengono accolti nei CAS senza una valutazione caso per caso.

E, tuttavia, gli stessi operatori, insieme ai legali di ASGI di Parma, hanno presentato e vinto al Tar 12 ricorsi: la Prefettura ha applicato solo 3 sentenze, inviando 3 richiedenti asilo nel CARA di Crotone, quale chiaro segnale di politica della deterrenza alle azioni legali. Sempre nella città emiliana, in località Martorano, in aperta campagna, dall'agosto del 2023 è stato istituito dalla locale Prefettura un campo di accoglienza provvisorio nel cortile di un ex fabbrica. Le persone sono sistemate all'interno dei container e qui ricevono come servizi: vitto, alloggio e un corso di lingua italiana da parte dei volontari della cooperativa che gestisce il campo di accoglienza, mentre non ricevono i biglietti del bus per spostarsi verso la città. Nel periodo agosto-dicembre 2023, di fatto, i richiedenti asilo si sono trovati in una condizione di trattenimento, privi di un permesso di soggiorno e di biglietti per potersi muovere. Tra le 120 persone ospitate all'interno dell'ex fabbrica, si contano anche diversi minori di età inferiore a 16 anni che hanno vissuto lì dentro in maniera stabile.

Particolarmente preoccupante, poi, è la situazione dei minori stranieri non accompagnati che vivono a L'Aquila, dove si contano decine di giovani stranieri che non usufruiscono della rete di accoglienza e residenzialità e per i quali non

c'è nessuna struttura responsabile, ma non soltanto. Nell'ultimo anno, diversi minori sono stati oggetto di provvedimenti di Daspo urbano, con la scusa dell'allarme sicurezza, con effetto del loro allontanamento dal centro storico, ed espulsione dalla "città vetrina". Sempre nel capoluogo d'Abruzzo, gli operatori di ARCI hanno segnalato alla rete del Forum che presso la locale questura è possibile presentare la domanda di protezione internazionale soltanto il mercoledì mattina e, successivamente, viene fissato un appuntamento per procedere con la sottoscrizione del C3. Di fatto, il lasso di tempo soltanto per formalizzare la domanda di protezione può raggiungere alcuni mesi.

Anche a Firenze la situazione dei minori stranieri non accompagnati è particolarmente critica, soprattutto per ciò che riguarda l'accesso alla questura; l'ufficio immigrazione, infatti, fa ostruzionismo nei confronti delle persone che presentano la richiesta di protezione internazionale essendo in possesso di un permesso di soggiorno per minore età. Nei casi in cui un minore non sia in possesso del passaporto (necessario per le conversioni, ove previsto) e non abbia possibilità di richiederne il rilascio alle rappresentanze diplomatiche, la Questura come unica soluzione ipotizza il rilascio di titoli di soggiorno temporanei per ottenere il rilascio del passaporto nel Paese d'origine. A queste problematiche nella procedura, si deve segnalare quello che è avvenuto la scorsa estate nella valle del Mugello, sempre in provincia di Firenze, nel comune di Vicchio, dove la Prefettura ha pensato bene di intimare al sindaco, Filippo Carlà Campa, di montare alcune tende in un parco dove sistemare sedici richiedenti asilo, considerati un'umanità in eccesso rispetto alla capienza dei centri di accoglienza straordinari della zona. La questione per fortuna poi è rientrata, ma anche in un altro comune, a Pelago, nell'area in cui esiste un centro di accoglienza straordinario, erano state montate delle tende con l'intenzione di ospitare richiedenti asilo in eccesso rispetto ai posti, ma, anche qui, grazie all'interessamento del sindaco, la decisione è poi rientrata. Ma tant'è.

Nella provincia di Pesaro-Urbino, invece, nonostante il comitato locale del Forum per Cambiare l'Ordine delle Cose abbia segnalato che non risultano situazioni di accoglienza inadeguata per minori, gli operatori hanno riscontrato, però, delle criticità riguardanti i neomaggiorenni in uscita dalle strutture i quali sono sprovvisti della dichiarazione di ospitalità e, spesso, anche del passaporto, e così non riescono a convertire il permesso da minore età in uno di attesa occupazione. Inoltre, è stato anche riscontrato che molto spesso la pratica del permesso di attesa occupazione resta sospesa per l'inerzia dei locali servizi sociali che non producono la documentazione necessaria per ottenere il parere. Per ciò che riguarda l'accoglienza, invece, lo scorso anno sono state allestite delle

tensostrutture per supplire all'incapienza dei centri di accoglienza straordinaria, strutture ora rimosse. Più in generale, la fatiscenza delle strutture e la scarsità dei servizi di base (ritardi nell'erogazione dei pocket money, scarsità di generi alimentari, ecc.) si caratterizzano per essere delle costanti nel territorio.

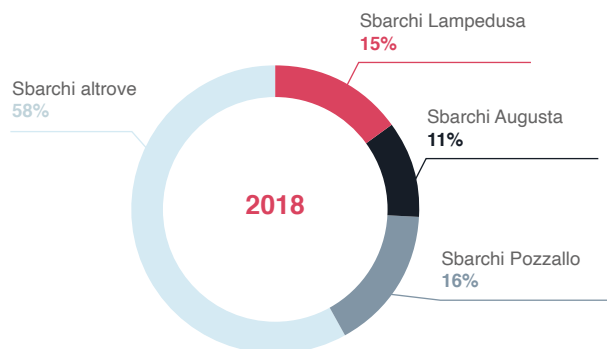
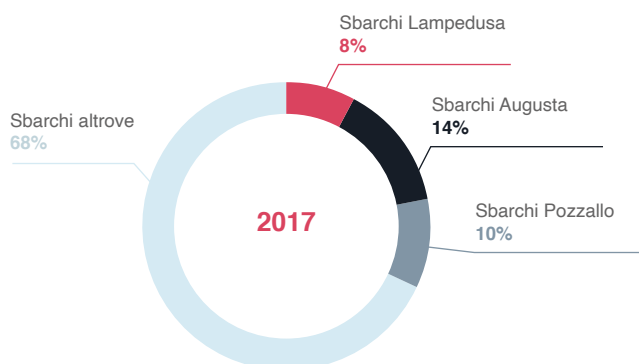
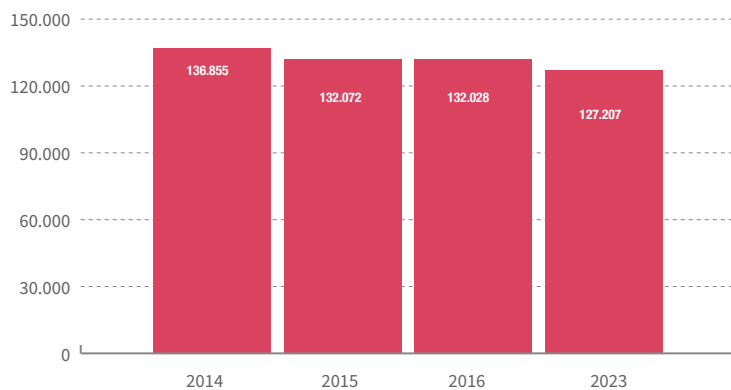
Una trattazione a parte, infine, merita il caso di Milano, dove gli attivisti del Naga hanno riferito che nella città meneghina la procedura di richiesta d'asilo ha subito molti cambiamenti nel 2023. Ma già dall'autunno del 2021 presso il Naga, il centro per richiedenti asilo, rifugiati e vittime di tortura, si erano recati molti richiedenti asilo che raccontavano di gravi difficoltà nell'accesso. Fin da allora è stato riscontrato che centinaia di persone passavano le notti nel parco antistante la Questura per garantirsi l'ingresso. Dal dicembre del 2022 le modalità sono cambiate definitivamente, così l'accesso per presentare la domanda d'asilo è stato consentito con cadenza settimanale. Addirittura, il 23 gennaio del 2023 accadde che la polizia impiegò anche i lacrimogeni nella gestione della procedura di selezione, per contenere le file. Così, diverse persone rimasero ferite o ebbero malori nel tentativo di accedere agli uffici delle Questura o di mantenere il proprio posto in coda. Ma più di una volta si è reso come necessario l'intervento di ambulanze e soccorritori, mentre le restrizioni all'accesso in Questura sono di contro aumentate; dal marzo del 2023, infatti, l'accesso per presentare la domanda d'asilo è stato consentito ogni due settimane, il martedì mattina. E poi, in risposta alle numerose sollecitazioni giunte nel merito da parte degli avvocati dell'ASGI, la Questura di Milano ha adottato un nuovo sistema a partire dal 6 aprile del 2023, il sistema "Prenota Facile", che però è stato definito "inadeguato" da una ordinanza del tribunale di Milano, in seguito al ricorso presentato da un richiedente che non era mai riuscito ad accedere alla Questura di via Cagni, né fisicamente, né tramite l'invio della manifestazione della volontà di chiedere asilo via PEC, né tramite "Prenota facile". Così, oggi la procedura funziona così a partire dall'ottobre del 2023: non è più possibile registrarsi autonomamente su "Prenota facile" per prenotare il servizio di richieste asilo, ma è necessario rivolgersi agli Enti del Terzo Settore, il cui elenco viene di tanto in tanto aggiornato. Procedura diversa per i vulnerabili, che possono richiedere direttamente un appuntamento. Più in generale, a preoccupare gli operatori del Naga, oltre che le tempistiche, è il meccanismo di delega delle competenze istituzionali effettuato dalla Questura nella prima fase della richiesta d'asilo, prevedendo un passaggio da un ente del terzo settore e sindacati senza possibilità di accesso diretto. Ciò comporta, in molti casi, visti i tempi lunghissimi per arrivare a poter richiedere asilo alla Questura, che la persona che è senza fissa dimora, continui ad esserlo.

Altre specificità nella procedura sono state rilevate a Caserta, dove, oltre a rimanere tempi di attesa lunghi rispetto alla manifestazione della volontà del richiedente protezione, si sommano altre questioni: la richiesta di ospitalità da parte dell'ufficio immigrazione come requisito per il rinnovo dei permessi correlati alla protezione, è uno di questi. E poi, proprio rispetto al tema delle conversioni, la Questura di Caserta non acquisisce le istanze di conversione presentate successivamente al 4 maggio del 2023, ma su nostra sollecitazione notifica all'interessato una inammissibilità della domanda di conversione alla quale si propone ricorso al TAR. In altri casi, anche presso i diversi commissariati di zona, è stata fatta firmare la rinuncia alla conversione e la dichiarazione di presentare una nuova istanza di rinnovo della protezione speciale.

Più in generale, quello che accade nel territorio di Caserta è centrale rispetto all'impatto delle norme sulle vite delle persone. Si pensi all'impossibilità di convertire per lavoro i permessi per protezione speciale in un luogo caratterizzato da flussi importanti di manodopera straniera, ma anche alla questione delle persone che arrivano con il decreto flussi tramite visto per lavoro subordinato o stagionale e che al loro ingresso, per un motivo o l'altro, trovano un datore di lavoro irreperibile o, di fatto, indisponibile a stipulare il contratto di lavoro. E che per questo sono costretti ad agire il canale della protezione internazionale.

In definitiva: quello che restituisce la fotografia del nostro monitoraggio in decine di città italiane, è la conta dei danni causati dalle circolari del ministero dell'interno e dalle norme di rango superiore che sono state adottate negli ultimi 30 anni.

Sbarchi gennaio-settembre



Giovanna Cavallo

Attivista ed esperta di Diritti Umani e Protezione internazionale, lavora nel campo delle migrazioni da oltre 20 anni. Laureata in storia contemporanea, è già formatrice di tecniche di intervista e valutazione nelle procedure di riconoscimento della protezione internazionale (International Protection Eligibility). Ha svolto attività di valutazione delle domande di asilo presso la Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Roma, come membro ANCI, dal 2014 al 2018. Ora coordina il Forum per Cambiare l'Ordine delle Cose, una rete nazionale e internazionale di cooperazione tra oltre 70 organizzazioni, che ha come obiettivo principale quello di promuovere e garantire la libertà di movimento e i diritti umani.

Gaetano De Monte

40 anni, giornalista dal 2010, è responsabile della comunicazione per il Forum per Cambiare l'Ordine delle Cose. Laureato in scienze politiche e relazioni internazionali all'Università "La Sapienza" di Roma, ha curato numerose inchieste e reportage per Confronti, Domani, Dinamo Press, Jacobin Italia il Manifesto, l'Espresso, Fanpage, The Post Internazionale, Melting Pot, Osservatorio Diritti. Nel marzo del 2017 ha vinto il premio dell'Ordine dei Giornalisti della Puglia "Tommaso Francavilla", con un articolo in cui veniva ricordata la figura e l'impegno dello scrittore Alessandro Leogrande. Nel 2015 ha ricevuto una menzione al premio per il giornalismo di inchiesta Michele Frascaro per il saggio "Il conflitto ambientale nell'agenda mediatica. Il caso Ilva". Nel 2011, ho vinto il premio "Giovane reporter contro l'usura" con l'articolo "Gioco d'azzardo terza industria d'Italia, ma c'è chi dice no". È autore del podcast "Fabbrica" e con il giornalista Nello Trocchia di "Pestaggio di Stato". Si occupa di conflitti ambientali, mafie, migrazioni, violazioni di diritti umani, in particolare, si è occupato a lungo delle violazioni sistematiche negli hotspot e delle ombre sulla gestione dei centri di accoglienza straordinari per richiedenti asilo e rifugiati.