



I SOMMERSI DELL'ACCOGLIENZA

CONSEGUENZE DEL DECRETO LEGGE 113/2018
SUL SISTEMA DI ACCOGLIENZA ITALIANO

ITALIA

AMNESTY
INTERNATIONAL



Amnesty International è un movimento globale di oltre sette milioni di persone impegnate in campagne per un mondo dove tutti godano dei diritti umani.

La nostra visione è che ogni persona possa godere dei diritti sanciti dalla Dichiarazione universale dei diritti umani e altri standard internazionali sui diritti umani.

Siamo indipendenti da qualsiasi governo, ideologia politica, interesse economico o religione e ci finanziemo principalmente grazie ai nostri soci.

Foto di copertina:

Personne non inserite nel sistema di accoglienza che hanno trovato riparo in un contesto informale in condizioni di estrema marginalità.

Novembre 2019 ©FAUSTO PODAVINI
per Amnesty International Italia.

© Amnesty International Italia 2019

Per maggiori informazioni:
info@amnesty.it
www.amnesty.it

INDICE

SINTESI	3
METODOLOGIA	4
INTRODUZIONE	5
1 IL SISTEMA DI PRIMA: ACCOGLIENZA 2014-2018	7
1.1 CRITICITÀ DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA 2014-2017	8
1.2 LA NUOVA PRIMA ACCOGLIENZA PER I RICHIEDENTI ASILO: IL DECRETO MINISTERIALE DEL 20 NOVEMBRE 2018	10
1.2.1 CONSEGUENZE DEI TAGLI SU PICCOLI E GRANDI CENTRI	10
1.2.2 CONSEGUENZE DEI TAGLI SUI SERVIZI	12
1.2.3 CONSEGUENZE DEI TAGLI SUI DIRITTI UMANI DEGLI OSPITI	15
1.2.4 IL DIRITTO DI ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI RICHIEDENTI ASILO	19
2 IL DECRETO SICUREZZA E LA FINE DELLO SPRAR	21
2.1 LA SECONDA ACCOGLIENZA E LA FINE DELLO SPRAR	22
2.2 L'ABOLIZIONE DELLA PROTEZIONE UMANITARIA	23
2.2.1 LA PROTEZIONE SPECIALE	26
2.3 CONSEGUENZE DELLE RESTRIZIONI IMPOSTE ALLA "SECONDA ACCOGLIENZA"	27
3 LA REALTÀ DELL'ACCOGLIENZA E LE AZIONI GIUDIZIARIE	29
3.1 LA CIRCOLARE CRITELLI	30
3.2 RICHIEDENTI ASILO SOGGETTI AL REGOLAMENTO DI DUBLINO	31
3.3 IL DECRETO MINISTERIALE 4 OTTOBRE 2019 E LA LISTA DEI "PAESI DI ORIGINE SICURI"	33
RACCOMANDAZIONI	36

GLOSSARIO

TERMINI	DESCRIZIONE
CARA Centri d'accoglienza per richiedenti asilo	Strutture destinate all'accoglienza dei richiedenti asilo per il periodo necessario alla loro identificazione o all'esame della domanda d'asilo da parte della Commissione territoriale.
CAS Centro di accoglienza straordinario	Strutture pensate come temporanee limitatamente al tempo necessario al trasferimento del richiedente in strutture di prima o seconda accoglienza. Diffuse su tutto il territorio nazionale, attivate dalle prefetture e gestite, attraverso l'aggiudicazione di procedure pubbliche di appalto, dal privato.
SPRAR Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati	Strutture di seconda accoglienza attivate dalla rete degli enti locali in collaborazione con le realtà del terzo settore. Diffuse su base comunale, accedono al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.
SIPROIMI Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati	Ex SPRAR. Sistema di accoglienza e integrazione, al quale possono accedere coloro che ottengono la protezione internazionale, escludendo quindi i richiedenti asilo.

SINTESI

Interrogarsi sulle migrazioni e in particolare sulle condizioni di vita di migliaia di richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale significa concentrarsi non solo sulle ragioni della loro partenza, sulle condizioni sociali, politiche e ambientali dei paesi di origine, sulle caratteristiche del viaggio o sulle terribili esperienze di tortura e violenza che essi possono subire, ma anche sul sistema d'accoglienza organizzato nel paese di primo arrivo o sbarco e i percorsi di formazione, inclusione sociale, lavorativa e autonomizzazione della persona che finiscono col definire il rapporto tra il paese di approdo, i migranti e il complesso di diritti di cui essi sono titolari.

Tra ottobre e novembre 2018, due provvedimenti del governo italiano (decreto del ministero dell'Interno del 20 novembre 2018¹ e "Decreto sicurezza" del 4 ottobre 2018 n.113²) modificano il sistema di accoglienza con una sua rimodulazione che desta notevoli perplessità sul piano della tutela dei diritti delle persone.

L'analisi del Decreto legge 113/2018 in materia di protezione internazionale, immigrazione e sicurezza pubblica mette in evidenza il processo di fragilizzazione del richiedente asilo e del beneficiario di protezione. Si tratta di un processo che caratterizza la loro condizione giuridica e sociale ormai da diversi anni e che il Decreto 113/2018 amplifica in modo rilevante, producendo emarginazione sociale e ghettizzazione, insieme alla possibilità per il richiedente asilo di precipitare in un esercito di invisibili di riserva facile preda di interessi criminali e organizzazioni mafiose (sfruttatori, trafficanti, caporali e mafiosi).

Le misure che escludono i richiedenti asilo dal sistema dell'accoglienza di fatto cancellano la possibilità di realizzare un percorso inclusivo e socialmente avanzato, mentre l'abolizione della protezione umanitaria priva migliaia di persone, che si vedono rigettare la richiesta di asilo e che non possono essere rimpatriate se non in violazione della legge, di uno status legale che permetterebbe loro l'accesso ai servizi sanitari, sociali e abitativi, istruzione e lavoro, con evidenti ripercussioni negative su qualità di vita, sicurezza e dignità e aumentandone la vulnerabilità e l'esposizione allo sfruttamento lavorativo e criminale³.

Si tratta di un cambiamento normativo e procedurale che si inserisce nella cornice di una politica fortemente orientata a bloccare gli sbarchi sulle coste italiane di donne, bambini e uomini che scappano da guerre, terrorismo, persecuzioni, cambiamenti climatici e violenze, a limitare in modo sostanziale il godimento di alcuni loro diritti fondamentali e a costruire barriere e ostacoli di carattere amministrativo e legislativo⁴.

¹ Decreto ministeriale del 20 novembre 2018, riguardante la fornitura di beni e servizi per la gestione e il funzionamento dei centri di prima accoglienza, <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/schema-capitolato-gara-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativo ALLA gestione e funzionamento dei centri prima accoglienza>

² Decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, disponibile su: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/12/03/18G00161/sg>; convertito in Legge n° 132 del 1° dicembre 2018, disponibile su: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/12/03/18G00161/sg>

³ Sulle conseguenze dei decreti sicurezza si veda, tra gli altri il rapporto realizzato da Openpolis in collaborazione con Action Aid, disponibile su: <https://www.openpolis.it/esercizi/la-stretta-del-decreto-sicurezza-al-sistema-di-accoglienza/>; Marco Omizzolo, *Essere migranti in Italia*. Per una sociologia dell'accoglienza, Meltemi, 2019.

⁴ Si veda, tra gli altri, il Decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13 recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale, disponibile su: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/02/17/40/sg/pdf>

METODOLOGIA

Le informazioni raccolte in questo documento provengono da fonti primarie e secondarie, esaminate tra agosto e dicembre 2019.

Il ricercatore di Amnesty International ha raccolto 25 storie personali di beneficiari di protezione che mediante i relativi centri di accoglienza selezionati sono risultati già inclusi nel paese. Nello specifico la raccolta delle storie personali si basa su interviste individuali in profondità condotte tra il ricercatore e il beneficiario selezionato (23 uomini e due donne intervistati tra settembre e novembre 2019 tra Bologna, Castel Volturno, Crotone, Foggia, Isernia, Parma, Rieti, Torino, San Ferdinando - Gioia Tauro). Le interviste non sono standardizzate ma guidate da una traccia-base, preventivamente dichiarata all'intervistato, seguendo i principi dell'*informed consent policy*.

Amnesty International ha inoltre svolto un'analisi quantitativa sui capitolati d'appalto ufficiali promulgati per la gestione dei centri di accoglienza in Italia distinti in relazione alle attività professionali in essi previsti, così da comprendere l'impostazione ministeriale voluta conseguente⁵.

Le fonti secondarie esaminate includono: la pubblicistica ufficiale sul tema delle migrazioni, accoglienza e Decreto sicurezza; le inchieste giudiziarie recenti/in corso aventi ad oggetto lo sfruttamento lavorativo dei beneficiari di protezione internazionale con particolare riferimento all'agricoltura, dei beneficiari minori e delle donne con riferimenti ai loro percorsi di vita nella fase post approvazione del Decreto sicurezza⁶.

Prima della pubblicazione, come da prassi, Amnesty International ha trasmesso il presente documento alle parti interessate, in particolare al ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, al ministero del Lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, e all'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti quale ente vigilato del ministero della Salute e centro di riferimento della rete nazionale per le problematiche di assistenza in campo socio-sanitario legate alle popolazioni migranti, al fine di assicurare il pieno diritto di replica in merito ai dati riportati. I rilievi ricevuti dall'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti, che l'organizzazione desidera nuovamente ringraziare per l'interlocuzione, sono stati incorporati nel testo.

⁵ I bandi e i capitolati d'appalto presi in esame sono lo strumento con cui lo stato seleziona gli enti gestori di specifici servizi di accoglienza che intende erogare, finanziati con soldi pubblici, inserendo i limiti qualitativi che incidono direttamente sulle modalità di gestione e sull'efficacia dei centri che sul territorio vengono aperti. In altre parole è nei bandi e nei capitolati che si trovano "le regole del gioco" per i gestori privati. La qualità di un bando può fare la differenza tra una buona accoglienza che garantisce percorsi di inclusione sociale e uno invece che fonda un sistema che produce parcheggi per richiedenti asilo e forme varie di speculazione, con servizi formativi e per l'inclusione inadeguati.

⁶ Ispi, I nuovi irregolari in Italia, <https://www.isponline.it/it/pubblicazione/i-nuovi-irregolari-italia-21812>; Marco Omizzolo, *Essere migranti in Italia. Per una sociologia dell'accoglienza*, Meltemi, 2019; www.inmigrazione.it, <https://www.dossierimmigrazione.it/prodotto/dossier-statistico-immigrazione-2019/>; <https://www.ismu.org>; www.tempi-moderni.net.

INTRODUZIONE

L'Italia vive una fase di radicale trasformazione dei suoi sistemi di accoglienza e di inclusione dedicati ai richiedenti asilo e ai beneficiari di protezione internazionale. Questo cambiamento sta generando profonde critiche e perplessità⁷ da parte di organizzazioni non governative⁸, centri di ricerca ed esperti, in ragione, soprattutto, del combinato disposto della Legge n° 132 del 1° dicembre 2018 (nella quale è stato convertito il "Decreto sicurezza"⁹) e dello schema di capitolato di gara di appalto, approvato con il Decreto ministeriale del 20 novembre 2018, riguardante la fornitura di beni e servizi per la gestione e il funzionamento dei centri di prima accoglienza¹⁰.

Il cambiamento del sistema di accoglienza si è manifestato nell'irrigidimento delle procedure di accoglienza e in riforme che ne hanno fortemente limitato la *governance*¹¹. L'ossessione securitaria che ha ispirato diversi governi alla guida dell'Italia ha prodotto politiche pubbliche per la gestione del fenomeno migratorio su molteplici livelli: a partire dai dispositivi sempre più articolati di selezione e filtraggio relativi alle frontiere esterne¹², fino alle misure di controllo e normalizzazione applicate sui territori interni (soprattutto metropolitani)¹³.

⁷ Nota su profili di manifesta illegittimità costituzionale del Decreto legge 113/2018 redatta dall'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione - Asgi, disponibile su: <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/d-l-113-2018-i-profilo-di-manifesta-illegittimita-costituzionale-secondo-lasgi/>

⁸ Commento delle organizzazioni del Tavolo asilo sul Decreto sicurezza, disponibile su: <https://www.amnesty.it/commento-del-tavolo-asilo-sul-decreto-sicurezza-immigrazione/>

⁹ Legge n. 132 del 1° dicembre 2018, n. 132, disponibile su:
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/12/03/18G00161/sg>; Decreto legge 113/2018 disponibile su:
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/10/04/18G00140/sg>

¹⁰ Schema di capitolato di gara di appalto, approvato con Decreto ministeriale 20 novembre 2018, riguardante la fornitura di beni e servizi per la gestione e il funzionamento dei centri di prima accoglienza, disponibile su:
https://www.interno.gov.it/sites/default/files/schema_capitolato.pdf

¹¹ Il concetto di governance dell'immigrazione indica la compartecipazione alla gestione delle migrazioni e delle politiche per l'inclusione di vari livelli a partire da quello governativo e continuando con una serie di attori privati quali imprenditori, sindacati, organizzazioni non governative, associazioni di migranti, cooperative e gruppi della società civile. Molti di questi soggetti intervengono nel processo d'inclusione in maniera più o meno formale e incisiva.

¹² Uno degli esempi più rilevanti riguarda il Memorandum di intesa sottoscritto dal governo italiano e dalle autorità libiche il 2 febbraio 2017. Con tale memorandum, l'Italia si è impegnata a "fornire supporto tecnico e tecnologico agli organismi libici incaricati della lotta contro l'immigrazione" e "al finanziamento dei centri di accoglienza già attivi, attingendo ai finanziamenti disponibili da parte italiana e a finanziamenti dell'Unione europea". Questa iniziativa ha visto il sostegno economico e politico dell'Unione europea, come emerge dalle dichiarazioni successive al Consiglio europeo di Parigi "l'Unione europea proseguirà l'applicazione di un approccio politico coerente e integrato presso i paesi vicini del sud della Libia, al fine di rafforzare le iniziative esistenti nell'ambito della gestione delle frontiere e dei flussi migratori, mobilitando tutti gli strumenti a sua disposizione (diplomazia, sviluppo e sicurezza)". L'entrata in vigore del Memorandum ha delegato il controllo dei flussi migratori ad alcuni paesi terzi e alle loro forze dell'ordine predisposte. Nel caso libico, ad esempio, il controllo delle frontiere ha previsto l'impegno operativo della relativa guardia costiera. È bene sottolineare che con il d.Legge n. 84 del 2018, "Disposizioni urgenti per la cessione di unità navali italiane a supporto della Guardia costiera del ministero della Difesa e degli organi per la sicurezza costiera del ministero dell'Interno libici" convertito con modificazioni dalla Legge 9 agosto 2018, n. 98, sono state cedute 12 motovedette italiane alla Libia le quali svolgono il ruolo di gendarmi per conto dell'Italia e dell'Unione europea dei confini libici e di quelli esterni dell'Unione contro la fuga per la vita di migliaia di profughi dalle carceri-lager libiche.

¹³ Uno degli esempi più importanti delle politiche del controllo applicate all'interno del confine nazionale volte ad arginare in un'ottica securitaria la presenza dei migranti riguarda il "Pacchetto Sicurezza", composto da una serie di atti (Legge n. 125 del 2008 e Legge n. 38 del 2009) e culminato con Legge n. 94 del 15 luglio 2009. Questa legge identifica principalmente cinque macro aree di intervento quali l'immigrazione clandestina, la criminalità organizzata, la criminalità diffusa, la sicurezza stradale e il decoro urbano, sulle quali interviene in senso prevalentemente penale e dunque repressivo. La norma infatti configura il reato di clandestinità, ovvero l'ingresso e il soggiorno irregolare del migrante non comunitario e dell'apolide, e ridefinisce in senso restrittivo una serie di figure di reato previste dal Testo unico sull'immigrazione, quali l'inottemperanza all'ordine di allontanamento a seguito di espulsione e il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Questa impostazione securitaria della presenza migratoria nel territorio nazionale ha informato anche le prassi amministrative in funzione accessoria rispetto alla sua impostazione penale. È utile ricordare che il reato di clandestinità è un reato che può essere commesso solo dai migranti non comunitari e dagli apolidi. Esso veniva punito con l'ammenda. La rinuncia del legislatore alla pena detentiva era finalizzata al prolungamento della durata potenziale della detenzione amministrativa nei Cie e all'espulsione del reo. Si ricorda che il 21 gennaio 2014 il governo italiano depenalizza il reato di clandestinità, mutandolo in illecito amministrativo ma mantenendo il rilievo penale delle condotte in violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia.

Già i ministri Minniti-Orlando, con due provvedimenti legislativi (Leggi n. 46 del 13 aprile 2017¹⁴ e n. 48 del 18 aprile 2017¹⁵) aprivano la strada, in nome della sicurezza, all'istituzione di un "diritto selettivo" per i migranti e al controllo di comportamenti devianti agiti da soggetti marginali, nativi e non nativi.

Del resto, già nel 2015 l'Agenda europea sulla migrazione¹⁶ aveva provveduto a disarticolare il processo di comunitarizzazione della gestione delle frontiere europee di fatto limitando un più ampio coinvolgimento dell'Unione, anche in virtù del sorgere e manifestarsi di posizioni politiche divergenti tra i singoli stati membri. Recentemente (marzo 2019) è stato reso pubblico il report¹⁷ in cui la Commissione europea compie un bilancio di quanto inaugurato nel 2015: in esso si esprime apprezzamento per i risultati raggiunti in tema di riduzione delle "rotte irregolari" (il 90 per cento in meno rispetto al 2015), frutto anche della cooperazione con paesi partner come la Turchia e il Niger e di sei nuovi accordi di riammissione con i principali paesi d'origine (prevalentemente Africa subsahariana); in tema di rimpatri sia volontari sia forzati, di intensificazione del lavoro delle forze di polizia nel contrasto delle reti dei trafficanti: 39.000 sono le persone salvate nel 2018 grazie alle operazioni marittime dell'Unione europea e 15.000 sono le persone salvate nello stesso anno dalla guardia costiera libica, indica il rapporto. Inoltre, sono stati 50.000 dal 2015 i reinsediamenti e oltre 34.000 le ricollocazioni dei richiedenti asilo dall'Italia e dalla Grecia. Infine, sulla deviazione della rotta balcanica verso le isole greche, grazie all'accordo Ue-Turchia del 2016, i dati evidenziati parlano di garanzia di assistenza umanitaria alla fine del 2018 per circa 1 milione e mezzo di profughi vulnerabili e di sostegno all'inclusione sociale e formativa di 410.000 studenti. Questa impostazione di sistema alle migrazioni ha, come obiettivo che si cerca di esplicitare in questo documento, la costruzione di un ordine sociale differenziato, che presuppone un'asimmetria costitutiva e irriducibile, al cui interno i *non-cittadini* sono discriminati e la cui presenza è tollerata e persino gradita se integrabile e soprattutto utile ai bisogni della società e al relativo impiego, e talvolta sfruttamento, nell'economia. Inoltre non si riflette sulle conseguenze prodotte da questo sistema sulla vita di migliaia di migranti rigettati o riportati in Libia o nei loro paesi di origine e sul complesso dei loro diritti fondamentali¹⁸.

È così che, anche tramite gli effetti del Decreto legge 113/2018 sul sistema di accoglienza italiano, si costuisce il processo di sommersione dei migranti e in particolare dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione internazionale che ispira e fonda politiche discriminatorie nei confronti dei più vulnerabili.

¹⁴ Legge 13 aprile 2017, n. 46 recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale disponibile su: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/04/18/90/sg/pdf>

¹⁵ Legge 18 aprile 2017, n. 48 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città, disponibile su: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/04/21/93/sg/pdf>

¹⁶ Si vedano i quattro pilastri per gestire meglio la migrazione (ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare; gestire le frontiere: salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne; onorare il dovere morale di proteggere: una politica comune europea di asilo forte; una nuova politica di migrazione legale) esplicitati nel documento della Commissione europea, Agenda europea sulla migrazione del 13 maggio 2015, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN>

¹⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, 6 marzo 2019, (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio. Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione). Disponibile su: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190306_com-2019-126-report_en.pdf

¹⁸ Emilio Drudi, *Fuga per la vita*, Tempi Moderni, Edizioni Simple, 2018.



Persone in fila a uno sportello di assistenza legale. Molte attendono chiarimenti rispetto agli effetti del Decreto sicurezza.
Novembre 2019 ©FAUSTO PODAVINI per Amnesty International Italia.

1 | IL SISTEMA DI PRIMA: ACCOGLIENZA 2014-2018

1.1 CRITICITÀ DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA: 2014-2018

Le novità normative introdotte nel 2018, hanno modificato il sistema di accoglienza che già manifestava alcune criticità. Nel 2014, i posti destinati alla “prima accoglienza” risultavano fortemente insufficienti ancor prima della cosiddetta “emergenza sbarchi” (il picco di sbarchi durante i mesi estivi¹⁹).

Si trattava di un sistema di prima accoglienza caratterizzato principalmente dai grandi Centri d'accoglienza per richiedenti asilo (Cara) e dalle tante strutture nate nelle varie emergenze sbarchi e poi “sanate” e stabilizzate. I Cara sono strutture destinate all'accoglienza dei richiedenti asilo per il periodo necessario alla loro identificazione o all'esame della domanda d'asilo da parte della Commissione territoriale²⁰. È utile ricordare che, ai sensi dell'art. 10 del Decreto legge 142/2015, nei centri governativi di prima accoglienza, come nel caso dei Cara, devono essere assicurati il rispetto della sfera privata, comprese le differenze di genere, delle esigenze connesse all'età, la tutela della salute fisica e mentale dei richiedenti, l'unità dei nuclei familiari composti da coniugi e da parenti entro il primo grado, l'appresentamento delle misure necessarie per le persone portatrici di particolari esigenze [...]. Sono adottate misure idonee a prevenire ogni forma di violenza e a garantire la sicurezza e la protezione dei richiedenti²¹. Queste strutture che contavano nel 2014 circa 9600 persone accolte, sono ancora prioritariamente immaginate per il soddisfacimento dei bisogni primari (cibo e alloggio²²) mancando di avviare servizi alla persona avanzati in termini di protezione, sostegno e avvio all'inclusione.

Già il 19 maggio 2014, ben prima dei picchi di sbarchi dei mesi estivi (giugno, luglio ed agosto), questi centri non solo risultavano saturi, ma già sovraffollati con presenze (oltre 10.000) che superavano la capienza effettiva prevista (poco più di 8500). Dalla sottovalutazione quantitativa in ambito di pianificazione nacque l'esigenza di reperire nuovi posti d'accoglienza attraverso la richiesta urgente del ministero dell'Interno alle prefetture di tutta Italia di aprire nuovi centri. Con una circolare ministeriale dell'8 gennaio 2014²³ il ministero dell'Interno chiese alle prefetture 5500 posti d'accoglienza con l'attivazione di 115 nuove strutture provvisorie in Sicilia, Puglia e altre Regioni (vedi Tabella 1). Con una nuova circolare ministeriale del 19 marzo 2014 il ministero dell'Interno chiedeva ancora alle prefetture di trovare altri 2290 nuovi posti per fronteggiare la contingenza, oltre ad altri 1300/1500 posti tesi a garantire la capacità d'accoglienza in vista di nuovi sbarchi.

¹⁹ Secondo i dati del ministero dell'Interno nel 2014 gli sbarchi di migranti sulle coste italiane superarono quota 38.000, ossia circa 9 volte in più rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. In definitiva in meno di sei mesi si superò la quota complessiva di sbarchi del 2013. Il dettaglio locale mostrò il cambiamento della geografia del fenomeno: la Sicilia rimase la regione con più arrivi (decuplicati nel corso del 2013-2014), ma si registrò una diversificazione delle località interessate. Il 95 per cento degli sbarchi avvenne infatti in località diverse da Lampedusa, che invece dimezzò degli arrivi.

²⁰ I Centri d'accoglienza per richiedenti asilo (Cara) sono strutture nelle quali viene inviato e ospitato lo straniero richiedente asilo privo di documenti di riconoscimento o che si è sottratto al controllo di frontiera, per consentirne l'identificazione o la definizione della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato. Definizione tratta dal sito del ministero dell'Interno, Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo <https://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-liberta-civili-e-limmigrazione/direzione-centrale-dei-servizi-civili-limmigrazione-e-lasilo>

²¹ Si veda il Piano di accoglienza 2016 del ministero dell'Interno, disponibile su: http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/piano_accoglienza_2016_31_marzo_2016.pdf

²² Nelle procedure per l'affidamento della gestione di tali centri erano estremamente dettagliate e puntuali le indicazioni per la fornitura dei servizi di base: assistenza sanitaria, servizio di pulizia e di igiene ambientale (arrivando a definire ogni quanto tempo devono essere svuotati i cestini, la sostituzione dei sacchetti e la pulizia dei posacenere); le forniture per gli ospiti (vestiario, prodotti per l'igiene personale, ecc.); i pasti (con l'indicazione di quante fette biscottate garantire per la colazione a ogni ospite). Una corretta attenzione che viene ben declinata in 12 delle 16 pagine contenenti le specifiche tecniche integrative del capitolo, relative all'appalto di servizi e forniture per la gestione dei centri di accoglienza per richiedenti asilo. Risultavano al contrario semplicemente enunciate (senza alcuna indicazione qualitativa specifica) i servizi definiti di “assistenza generica alla persona” prioritari per avviare un percorso per il raggiungimento di una solida e duratura autonomia dei richiedenti asilo ospitati (mediazione linguistica e culturale; sostegno socio-psicologico, orientamento al territorio, ecc.). Report In Migrazione, La nuova (mala)accoglienza, 2018, disponibile su: https://www.inmigrazione.it/UserFiles/File/Documents/273_Dossier%20appalti%20accoglienza.pdf

²³ Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Afflusso di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale. Individuazione di strutture di accoglienza, consultabile su: http://www.prefettura.it/FILES/allegatinews/1240/nota_ministero_104_08_01_2014.pdf

TABELLA 1**CENTRI DI PRIMA ACCOGLIENZA DESTINATA AI MIGRANTI
GIUNTI SUL TERRITORIO NAZIONALE AL 19 MAGGIO 2014**

Centri di accoglienza	Tipologia ²⁴	Capienza	Presenze al 19 maggio 2014
Lampedusa (Ag)	CPSA	250	<i>In ristrutturazione</i>
Ancona	CDA	68	138
Bari	CDA	1216	1533
Brindisi	CDA	128	174
Cagliari	CPSA	220	252
Caltanissetta	CDA	456	487
Mineo (Ct)	CDA	3000	3990
Crotone	CDA	1370	1415
Foggia	CDA	580	663
Gorizia	CDA	138	204
Ragusa	CPSA	180	263
Castelnuovo di Porto (Rm)	CDA	650	754
Trapani	CDA	250	296
TOTALE		8506	10.169

Fonte: Fondazione Leone Moressa - Ministero dell'Interno

La repentina crescita dei posti dedicati all'accoglienza, in particolare dei centri di grandi dimensioni che ospitano migliaia di migranti e, di conseguenza, destinatari di ingenti finanziamenti pubblici, già allora fecero emergere alcuni timori per possibili infiltrazioni della criminalità organizzata a cui si aggiungeva una gestione tutt'altro che votata alla solidarietà e all'accoglienza. Si registrano, infatti, numerosi processi in corso e attività investigative delle forze dell'ordine in alcune province italiane in cui il fenomeno dello sfruttamento lavorativo dei migranti e in particolare dei richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale è più diffuso. Tra questi, in particolare, le provincie di Foggia, Reggio Calabria, Latina, Caserta²⁵.

Tre anni dopo l'accoglienza italiana dedicata ai richiedenti asilo si continuava ad articolare in grandi centri governativi (Hub, Cara, Cda, Cpsa, ecc.)²⁶, per 14.750 posti, ma soprattutto in una miriade di quei Centri di accoglienza straordinaria (Cas²⁷) attivati dalle prefetture in seguito

²⁴ Cpsa centri di primo soccorso e accoglienza, Cda centri di accoglienza

²⁵ Si possono individuare vari processi, indagini e inchieste su questo fenomeno. Per quanto riguarda ad esempio l'area del foggiano si ricordano le numerose inchieste giornalistiche (Avvenire – <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/carta-di-foggia>, Rivista Africa - <https://www.africarivista.it/foggia-la-cattiva-stagione/147445/> - <http://www.adir.unifi.it/laboratorio/secondo-rapporto-sfruttamento-lavorativo.pdf>). Per Reggio Calabria si riscontrano varie inchieste e indagini di particolare importanza (<http://www.today.it/attualita/san-ferdinando-sgombero.html>, <https://openmigration.org/analisi/a-san-ferdinando-dove-la-vera-emergenza-e-legata-allo-sfruttamento/>). Per la provincia di Latina si menziona l'operazione "Commodo" condotta dalla questura locale e dalla Procura della Repubblica locale che vede in corso un processo presso il tribunale pontino. Infine in provincia di Caserta sono molti i processi aperti e le inchieste sviluppate con riferimento in particolare all'area di Castel Volturno (<https://www.larampa.it/2018/10/06/dugenta-sfruttavano-richiedenti-asilo-nel-casertano-denunciati-imprenditori/>).

²⁶ Per hotspot si intendono centri governativi di soccorso, prima assistenza e identificazione situati in aree più soggette a sbarchi. In questi luoghi si svolgono le operazioni di soccorso, di prima assistenza sanitaria, di pre-identificazione e fotosegnalamento, di informazione sulle procedure dell'asilo. Gli hotspot nascono sostanzialmente per "differenziare" i richiedenti asilo dai cosiddetti migranti economici. Per Cpsa invece si intendono centri di primo soccorso e accoglienza, i Cda sono centri di accoglienza, i Cara sono centri di accoglienza per richiedenti asilo e per Cas invece centri di accoglienza straordinaria.

²⁷ I Cas sono centri di accoglienza progettati con lo scopo di sopperire alla mancanza di posti per richiedenti asilo nelle strutture ordinarie di accoglienza o nei servizi predisposti dagli enti locali, in caso di arrivi consistenti. Essi costituiscono di fatto la modalità ordinaria di accoglienza. Tali strutture sono individuate dalle prefetture e assegnate per la loro gestione in convenzione a cooperative, associazioni e strutture alberghiere, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici, sentito l'ente locale nel cui territorio la struttura è situata. La permanenza dovrebbe essere limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture di seconda accoglienza. Questa è una previsione mai rispettata. I tempi di permanenza infatti sono molto superiori rispetto a quelli previsti originariamente.

alle richieste del ministero dell’Interno per altri 136.978 posti²⁸.

Nel 2017, i Centri di accoglienza straordinaria rappresentavano quantitativamente oltre il 90 per cento dell’accoglienza che l’Italia garantiva ai richiedenti di protezione internazionale, configurandosi come un sistema di accoglienza diffuso su tutto il territorio nazionale, attivato dalle prefetture e gestito, attraverso l’aggiudicazione di procedure pubbliche di appalto, dal privato sociale.

Nella galassia di Cas si evidenziano forti criticità, riscontrabili nell’analisi e nello studio delle procedure pubbliche di appalto con cui le prefetture ne affidavano l’apertura e la gestione.

1.2 LA NUOVA PRIMA ACCOGLIENZA PER I RICHIEDENTI ASILO - IL DECRETO MINISTERIALE DEL 20 NOVEMBRE DEL 2018

Il decreto ministeriale del 20 novembre 2018, “riguardante la fornitura di beni e servizi per la gestione e il funzionamento dei centri di prima accoglienza”, è incentrato primariamente sul taglio rilevante ai finanziamenti per tutti coloro che si candidano a gestire un Cas.

Esso modifica gli importi a base d’asta fissati per i bandi di gara (e quindi la quantità di finanziamenti garantiti dal ministero dell’Interno alle prefetture) stimati in *pro die pro capite*: fondi per persona accolta al giorno. In altre parole è il taglio ai “famosi” 35 euro²⁹ che sino ad allora regolavano gli appalti delle prefetture per i Cas e che risultano fondamentali per organizzare percorsi di formazione e inclusione sociale.

Il nuovo provvedimento non svolge un’azione di indirizzo, ma si applica obbligatoriamente a tutti i nuovi bandi pubblici indetti dalle prefetture italiane per affidare l’apertura e la gestione dei Cas, che a gennaio 2019 ospitavano dal nord al sud del paese ben 131.067 richiedenti asilo accolti.

1.2.1 CONSEGUENZE DEI TAGLI SU PICCOLI E GRANDI CENTRI

Tali tagli ai finanziamenti cambiano in base al numero di persone accolte in ogni struttura e alla tipologia di accoglienza realizzata. Ciò determina una discrezionalità progressiva che finisce col colpire i centri più piccoli e col lasciare maggiori margini di gestione e *governance*, anche economica, ai centri di maggiori dimensioni.

Andando a modificare gli importi a base d’asta (e quindi la quantità di finanziamenti garantiti dal ministero dell’Interno alle prefetture), il nuovo schema di capitolato non svolge un’azione di indirizzo, ma diventa necessariamente e obbligatoriamente applicabile dagli Uffici territoriali di governo, senza margini di mediazione con le specifiche esperienze e con i peculiari contesti territoriali.

Chi pagherà il prezzo più alto di questi tagli saranno coloro che proporranno la cosiddetta accoglienza diffusa (ospitalità in singoli appartamenti in distinte unità immobiliari) e di qualità,

²⁸ Dati statistici del 23 gennaio 2017 della Commissione parlamentare d’inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattamento dei migranti e sulle risorse pubbliche impiegate, disponibile su: <https://immigrazione.it/docs/2017/dati-statistici-23-gennaio-2017.pdf>

²⁹ I noti 35 euro al giorno destinati all’accoglienza per ogni persona richiedente asilo, nonostante una retorica anche mediatica artatamente costruita per generare allarmismo e indignazione nella popolazione italiana, sono destinati non al richiedente asilo o beneficiario di protezione internazionale ma all’ente gestore che li utilizza per ogni servizio utile all’accoglienza. Al richiedente asilo vengono riconosciuti solo 2,5 euro al giorno, ovvero circa 75 euro mensili. Questa riformulazione dello stanziamento economico per migrante ospitato da ogni singolo centro di accoglienza è contenuta nel Decreto ministeriale 20 novembre 2018. Con questa riformulazione al ribasso vengono eliminati o gravemente ridotti alcuni servizi essenziali all’inclusione e presa in carico avanzata del richiedente asilo come la mediazione linguistica, l’orientamento legale o l’assistenza sanitaria. Questi tagli obbligano i centri di accoglienza a ridefinire il complesso dei servizi offerti ai richiedenti asilo a partire dall’insegnamento dell’italiano, fondamentale per un percorso di inclusione e assistenza virtuoso, la mediazione culturale, l’assistenza sanitaria, la sorveglianza, lo sviluppo di progetti sociali di conoscenza del territorio e di studio della realtà sociale e istituzionale del paese. Nello specifico, sono tagliati alcune voci e servizi fondamentali come il servizio di assistenza linguistica e culturale, di informazione sulla normativa concernente l’immigrazione, i diritti e doveri e condizioni dello straniero, il sostegno socio-psicologico, l’assistenza sanitaria da effettuare presso presidi sanitari territoriali o medici di base, comprese le vaccinazioni obbligatorie, l’orientamento al territorio, informazione ed assistenza nei rapporti con la questura competente per l’inscrizione nel sistema di protezione per richiedenti protezione internazionale, asilo e rifugiati, compresi gli spostamenti degli ospiti da e per la locale questura che si rendessero necessari per assicurare lo svolgimento dell’assistenza in parola.

una modalità virtuosa di accoglienza che sui territori veniva sempre più sviluppata. Per questa tipologia di accoglienza il taglio sarà del 39 per cento, passando dai vecchi 35 euro agli attuali 21,35 euro: un importo che ne rende praticamente impossibile la sostenibilità³⁰.

21,35 euro è infatti la somma che deve bastare per affitto della casa, luce, gas, acqua, colazione, pranzo, cena, servizi di pulizia, beni di prima necessità, assistenza sanitaria.

Nessuna spesa, invece, è prevista per l'assistenza psicologica e l'insegnamento della lingua italiana. I servizi per l'inclusione, che caratterizzavano il sistema Sprar³¹, non rientrano più tra le spese sostenibili.

I centri di accoglienza collettiva vedranno invece calare il finanziamento pro die pro capite dai 35,00 euro non a 21,35 euro come specificato sopra ma a 26,35 (sino a 50 utenti accolti) e a 25,25 euro (da 51 a 300 richiedenti asilo accolti). L'entità dei tagli (pesanti) ai piccoli centri è praticamente uguale a quella prevista per le grandi strutture. In altre parole, gestire un centro di accoglienza con 300 ospiti (che genera finanziamenti complessivi importanti e che gode di evidenti economie di scala) ottiene lo stesso *pro die* di un centro con 150 utenti. Il *pro die* cala di appena 1,10 euro a persona se si gestisce invece un piccolo centro collettivo per 50 o 20 utenti. Si determina così un dato di realtà per cui “*un grande centro di prima accoglienza collettivo conviene; un piccolo centro collettivo di accoglienza invece non è economicamente sostenibile*” (vedi Tabella 2).

Ciò significa che i centri di accoglienza di piccole dimensioni vedranno diminuire gli stanziamenti e la possibilità di costruire percorsi virtuosi di accoglienza e inclusione, finendo col mortificare la propria governance e attività sociale riconosciuta come virtuosa anche a livello europeo.

TABELLA 2

IMPORTI A BASE D'ASTA NEI BANDI INDETTI DALLE PREFETTURE PER I CENTRI DI ACCOGLIENZA STRAORDINARIA CON IL NUOVO SCHEMA DI CAPITOLATO VARATO DAL MINISTERO DELL'INTERNO, 2018³²

Tipologia di Centro	Pro die pro capite 2018	Pro die pro capite 2019	Taglio fondi rispetto ai precedenti bandi
Accoglienza diffusa in appartamenti	€ 35,00	€ 21,35	-39%
Centri collettivi con 20 ospiti	€ 35,00	€ 26,35	-25%
Centri collettivi con 50 ospiti	€ 35,00	€ 26,35	-25%
Centri collettivi con 150 ospiti	€ 35,00	€ 25,25	-28%
Centri collettivi con 300 ospiti	€ 35,00	€ 25,25	-28%

Fonte: Amnesty International su tabella e analisi della coop. In Migrazione³³

³⁰ Le limitazioni prevalenti riguardano in particolare le prestazioni richieste al privato che gestisce i centri di accoglienza a sostegno degli ospiti più vulnerabili con riferimento soprattutto ai casi psichiatrici e con problematiche psicologiche, come evidente nelle storie raccolte e raccontate in questo report, al controllo e l'assistenza sanitaria e al presidio delle strutture. I tagli previsti dalle nuove linee guida riguardano infatti esclusivamente costi legati all'erogazione di servizi quali l'inclusione, la vulnerabilità, il presidio della struttura e la sanità, garantiti in precedenza con l'impiego di risorse umane, ovvero di figure professionali specializzate.

³¹ Gli Sprar, acronimo di Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, sono diffusi su base comunale e generalmente considerati gli unici veramente funzionanti in termini di capacità di erogazione di servizi di accoglienza efficaci per un'inclusione virtuosa, efficace, efficiente ed economicamente controllata. Si tratta di istituti di accoglienza e integrazione attivati dalla rete degli enti locali in collaborazione con le realtà del terzo settore. Accedono al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

³² Cifra base d'asta massima.

³³ Fonte pro die *pro capite* 2018: Gara europea a procedura aperta, ai sensi dell'art. 59 e 60 del Decreto legge n. 50/2016, volta alla conclusione di un accordo quadro con più soggetti economici, per la durata di due anni, per l'affidamento dei servizi di accoglienza e dei servizi connessi ai cittadini stranieri richiedenti asilo presso strutture temporanee ubicate nella Città Metropolitana di Roma Capitale. CPV 85311000-2. Gara n. 6923570. (Bando inviato per la pubblicazione su GUCE in data 06/12/2017). Fonte *pro die pro capite* 2019: Allegato B "Stima dei costi medi di riferimento dei servizi di accoglienza "alle nuove linee guida del ministero dell'Interno 2018.

1.2.2 CONSEGUENZE DEI TAGLI SUI SERVIZI

I tagli al *pro die pro capite* sono stati immaginati diminuendo, rispetto al passato, i costi di personale e di conseguenza i servizi alla persona e per l'inclusione compresi quelli più avanzati e già sperimentati in molti centri di accoglienza diffusi nel paese. Le modalità con le quali questi tagli sono operati impatta in primo luogo sui centri di accoglienza collettivi più piccoli. In generale, i centri collettivi minori stanno già soffrendo in maniera maggiore i tagli ai finanziamenti e dunque la compressione delle possibilità di realizzare una governance avanzata e includente. I tagli imposti per via legislativa e programmatica non sono correttamente proporzionali alle dimensioni dei centri. Essi incideranno sul sistema di accoglienza in generale ma avranno un peso maggiore in particolare sui piccoli centri perché meno capaci di alimentarsi attraverso economie di scala e perché impegnati in un'accoglienza che prevede necessariamente maggiori servizi e dunque maggiori investimenti economici in professionalità. I centri di accoglienza di minori dimensioni e quelli diffusi costituiscono la formula migliore di accoglienza. Essi infatti permettono una governance più agevole e trasparente, l'organizzazione di servizi diretti alla singola persona e dunque maggiormente virtuosi, di seguire il percorso formativo e sociale della stessa in modo più qualificato, comprendendo gli ostacoli, problematiche e difficoltà a cui inevitabilmente andrà incontro e per questo anche l'elaborazione sinergica e dialettica delle migliori risposte finalizzate al loro superamento mediante l'ausilio di professionisti qualificati dell'accoglienza. Inoltre l'economia impegnata in questo genere di accoglienza, per la sua specifica dimensione, è maggiormente contenuta e dunque anche più facile da gestire, rendicontare e controllare secondo principi di trasparenza e legalità.

Facendo un raffronto con le dotazioni minime di personale richiesto nel bando che la Prefettura di Roma aveva pubblicato nel 2018 con quelle previste nel nuovo schema di capitolato risulta che in un piccolo centro di accoglienza per 20 ospiti il taglio del personale richiesto è del 30 per cento passando da 180 ore settimanali complessive nel 2018 ad appena 125 nel 2019, mentre in un grande centro per 300 richiedenti asilo il taglio arriva al 70 per cento, ossia da 1398 nel 2018 a 418 ore settimanali complessivamente richieste nel 2019 (vedi Tabella 3). Il numero di ore previste per il personale di un piccolo centro collettivo è dunque significativamente basso e indica una chiara volontà di limitare le azioni, servizi e professionalità investite in tale sistema di accoglienza, preferendo centri di maggiori dimensioni. È evidente inoltre che questi tagli incidono non solo sui costi ma anche sui servizi erogati con un particolare svantaggio per i piccoli centri e per l'accoglienza diffusa. Infatti, più piccolo è il centro e più i costi del personale incidono sul finanziamento ricevuto. Ciò viene confermato dal fatto che tutte le altre voci di spesa sono proporzionali al numero di ospiti e quindi uguali per tutti.

TABELLA 3

I TAGLI AL PERSONALE PER I CENTRI DI ACCOGLIENZA STRAORDINARIA CON IL NUOVO SCHEMA DI CAPITOLATO VARATO DAL MINISTERO DELL'INTERNO, 2018

Tipologia di Centro	Ore settimanali complessive personale (2018)	Ore settimanali complessive personale (2019)	Differenza
Centri collettivi con 20 ospiti	180	125	-30%
Accoglienza diffusa in appartamenti (50 ospiti distribuiti in più appartamenti)	260	125	-52%
Centri collettivi con 50 ospiti	260	125	-52%
Centri collettivi con 150 ospiti	670	238	-64%
Centri collettivi con 300 ospiti	1398	418	-70%

Fonte: Amnesty International su tabella e analisi della coop. In Migrazione³⁴

³⁴ Fonte Ore settimanali complessive personale (2018): Allegato A2 - Gara europea a procedura aperta, ai sensi degli articoli 59 e 60 del Decreto legge n. 50/2016, volta alla conclusione di un accordo quadro con più soggetti economici, per la durata di due anni, per l'affidamento dei servizi di accoglienza e dei servizi connessi ai cittadini stranieri richiedenti asilo presso strutture temporanee ubicate nella Città Metropolitana di Roma Capitale. CPV 85311000-2. Gara n. 6923570. (Bando inviato per la pubblicazione su GUCE in data 06/12/2017). Fonte Ore settimanali complessive personale (2019): Allegato A "Tabella dotazioni minime personale" alle nuove linee guida del ministero dell'Interno 2018.

Questa situazione appare ancora più evidente con riferimento a quanto incideranno le spese di personale sul totale dei fondi disponibili per un centro di accoglienza in relazione alle sue dimensioni. Stimando un costo per le ore minime da garantire nel nuovo schema di capitolato e facendo riferimento ad una tipologia di contratto medio di chi lavora in questo settore (contratto Cooperative sociali a tempo pieno - livello D1), si evidenzia come più è piccolo il centro di accoglienza, tanto più pesano i costi di personale sul totale del finanziamento. Per piccoli centri da 20 posti il personale inciderà per il 46 per cento del finanziamento ricevuto, in un centro da 300 invece per appena l'11 per cento. Tenendo conto che tutte le altre voci di spesa sono proporzionate al numero di ospiti accolti (quindi proporzionalmente uguali per tutte le dimensioni di strutture di accoglienza) l'entità del potenziale risparmio per i grandi centri risulta talmente alta da annullare gli effetti del *pro die pro capite* leggermente più basso (vedi Tabella 4).

TABELLA 4
INCIDENZA DEI COSTI DI PERSONALE SUL TOTALE FINANZIATO PER I CENTRI DI ACCOGLIENZA STRAORDINARIA CON IL NUOVO SCHEMA DI CAPITOLATO VARATO DAL MINISTERO DELL'INTERNO, 2018

Tipologia di Centro	Totale finanziamento annuo per struttura piena	Costo medio annuo personale	Incidenza costi personale sul totale annuo
Centri collettivi con 20 ospiti	192.355,70 €	88.642,00 €	46%
Accoglienza diffusa in appartamenti (50 ospiti distribuiti in più appartamenti)	389.637,50 €	88.642,00 €	23%
Centri collettivi con 50 ospiti	480.887,50 €	88.642,00 €	18%
Centri collettivi con 150 ospiti	1.382.437,50 €	168.776,00 €	12%
Centri collettivi con 300 ospiti	2.764.875,00 €	296.422,00 €	11%

Fonte: Amnesty International su tabella e analisi della coop. In Migrazione³⁵

Entrando nel merito dei servizi tagliati e/o drasticamente ridotti con il nuovo schema di capitolato, emerge che:

- **Vengono eliminati tutti i servizi per l'inclusione.** Il privato che deciderà di partecipare ai nuovi bandi indetti dalle prefetture per gestire i Centri di accoglienza straordinaria non dovrà più preoccuparsi di garantire: l'insegnamento della lingua italiana; il supporto alla preparazione per l'audizione in Commissione territoriale per la richiesta di asilo; la formazione professionale; la positiva gestione del tempo libero (attività di volontariato, di socializzazione con la comunità ospitante, attività sportive). Queste indicazioni arrivano direttamente dal Viminale e mortificano tutte le prefetture virtuose che avevano predisposto e pubblicato bandi di qualità per l'apertura dei Centri di accoglienza straordinaria nei loro territori.
- **L'assistenza generica alla persona, in particolare connessa al sostegno di bisogni specifici, risulta gravemente sottodimensionata.** Nelle dotazioni minime di personale, che sono parte integrante dei bandi, sparisce lo psicologo e diminuiscono pesantemente le ore minime settimanali dell'assistenza sociale. In centri di accoglienza che ospitano sino a 50 persone viene chiesta la presenza dell'assistente sociale per sole 6 ore a settimana mentre in precedenza era prevista la sua presenza e attività per 18 ore settimanali. Ogni ospite potrà quindi incontrare l'assistente sociale in media per 28,8 minuti al mese. Più grande è il Cas e minore è la possibilità di vedere l'assistente sociale. In strutture sino a 150 ospiti la media scende a 12,8 minuti al mese. Sulla mediazione culturale (attività fondamentale anche a supporto di tutte le altre figure professionali) nei centri più piccoli (sino a 50 persone) ogni ospite in media potrà contare sulla mediazione per 48 minuti al mese. In strutture più grandi (150 e 300 ospiti) la media mensile di mediazione per utente scende ad appena 19,2 minuti (vedi Tabella 5).

³⁵ Fonte totale finanziamento annuo per struttura piena: Allegato A e Allegato B alle nuove linee guida del ministero dell'Interno 2018. Fonte costo medio annuo personale: Stima costo per contratti con un costo annuale per l'azienda di circa 27.000 € - contratto Cooperative sociali tempo pieno, senza agevolazioni Job Act (livello D1).

TABELLA 5**DOTAZIONI MINIME DI PERSONALE A SUPPORTO DELLE VULNERABILITÀ NEI CAS A CONFRONTO
(ORE SETTIMANALI)**

	Fino a 50 posti		Fino a 150 posti		Fino a 300 posti	
	Nuove dotazioni minime	Precedenti dotazioni minime	Nuove dotazioni minime	Precedenti dotazioni minime	Nuove dotazioni minime	Precedenti dotazioni minime
Psicologo	0 ore	12 ore	0 ore	24 ore	0 ore	24 ore
Assistente sociale	6 ore	18 ore	8 ore	24 ore	20 ore	36 ore
Mediatore culturale	10 ore	36 ore	12 ore	54 ore	24 ore	54 ore

Fonte: Amnesty International su tabella e analisi della coop. In Migrazione³⁶

- Sui servizi di assistenza sanitaria si assiste ad un crollo delle prestazioni minime richieste. In centri di accoglienza che ospitano sino a 50 persone viene chiesta, ad esempio, la presenza del medico per assicurare una media di 4 ore per ogni ospite a settimana mentre in precedenza le ore settimanali previste erano 6, senza più l'obbligo di avere in struttura la presenza di un infermiere. Per i centri più grandi la media di presenza settimanale del medico per ospite scende a 19,2 minuti. Nei centri di grandi dimensioni sparisce il presidio medico interno alla struttura (vedi Tabella 6). Si genera un collasso dell'accoglienza di qualità in favore di una invece ispirata alla logica del “parcheggio di persone”.

TABELLA 6**DOTAZIONI MINIME DI PERSONALE SANITARIO NEI CAS A CONFRONTO**

	Fino a 50 posti		Fino a 150 posti		Fino a 300 posti	
	Nuove dotazioni minime	Precedenti dotazioni minime	Nuove dotazioni minime	Precedenti dotazioni minime	Nuove dotazioni minime	Precedenti dotazioni minime
Medico	Reperibilità 4 al giorno ³⁷	6 ore settimanali	12 ore settimanali	18 ore settimanali	24 ore a settimana su 24	24 ore su 24
Infermiere	0 ore	24 ore settimanali	0 ore	27 ore settimanali	6 ore al giorno su 24	24 ore su 24

Fonte: Amnesty International su tabella e analisi della coop. In Migrazione³⁸

- I prossimi bandi pubblici per l'apertura dei Cas richiederanno una presenza di coordinatori e operatori che non riuscirà a garantire la funzione di controllo e presidio. Il direttore (precedentemente presente con un tempo pieno) presidierà strutture fino a 50 ospiti per appena 18 ore a settimana (tre giorni per sei ore al giorno) e gli operatori richiesti (in rapporto 1 ogni 50 ospiti) non garantiranno la copertura delle 24 ore (la notte i centri saranno autogestiti dagli ospiti). Nei centri più grandi la notte sarà “coperta” H24, ma con un rapporto operatori/ospiti di appena 1 a 150 (vedi Tabella 7).

³⁶ Fonte per tutte le precedenti dotazioni minime di personale: Gara europea a procedura aperta, ai sensi degli articoli 59 e 60 del D. Igs. n. 50/2016, volta alla conclusione di un accordo quadro con più soggetti economici, per la durata di due anni, per l'affidamento dei servizi di accoglienza e dei servizi connessi ai cittadini stranieri richiedenti asilo presso strutture temporanee ubicate nella Città Metropolitana di Roma Capitale. CPV 85311000-2. Gara n. 6923570.

³⁷ Deve essere garantito l'impiego del medico per una media di 4 ore per ciascun ospite accolto.

³⁸ Fonte per tutte le precedenti dotazioni minime di personale: Gara europea a procedura aperta, ai sensi dell'art. 59 e 60 del Decreto legge n. 50/2016, volta alla conclusione di un accordo quadro con più soggetti economici, per la durata di due anni, per l'affidamento dei servizi di accoglienza e dei servizi connessi ai cittadini stranieri richiedenti asilo presso strutture temporanee ubicate nella Città Metropolitana di Roma Capitale. CPV 85311000-2. Gara n. 6923570.

TABELLA 7**DOTAZIONI MINIME DI PERSONALE COORDINAMENTO E CONTROLLO NEI CAS A CONFRONTO**

	Fino a 50 posti		Fino a 150 posti		Fino a 300 posti
	Nuove dotazioni minime	Precedenti dotazioni minime	Nuove dotazioni minime	Precedenti dotazioni minime	Nuove dotazioni minime
Direzione	18 ore settimanali	36 ore settimanali	24 ore settimanali	36 ore settimanali	30 ore settimanali
Operatori diurni	1 tempo pieno	2 tempo pieno	+1 ogni 75 ospiti	+1 ogni 20 ospiti	+1 ogni 100 ospiti
Operatori notturni	1 per 4 ore al giorno	1 tempo pieno	1 per 12 al giorno	+1 ogni 50 ospiti	+1 ogni 100 ospiti

Fonte: Amnesty International su tabella e analisi della coop. In Migrazione³⁹

In conclusione il nuovo sistema di accoglienza italiano appare incentrato sul taglio ai finanziamenti: da un lato limitando il diritto di accesso alla seconda accoglienza Sprar (vedi capitolo successivo), dall'altro diminuendo drasticamente i servizi e la qualità dei Cas, nell'ambito di un sistema che incentiva l'apertura di grandi strutture collettive, penalizzando drasticamente i piccoli centri e l'accoglienza diffusa.

1.2.3 CONSEGUENZE DEI TAGLI SUI DIRITTI UMANI DEGLI OSPITI

L'applicazione del Decreto sicurezza rischia di aumentare il numero di persone irregolari con la conseguente minore capacità da parte dei servizi sanitari di intercettare le situazioni a rischio e di garantire la necessaria assistenza, anche a causa della riduzione del personale che rende tale accesso possibile e prolungando inoltre i tempi di attesa prima di ricevere cure mediche. Con il nuovo “permesso di soggiorno per cure mediche” resta garantito in linea di diritto l'accesso alla salute, ma di difficile godimento per tutti, soprattutto per le necessità di persone con patologie croniche che richiedono terapie salvavita di lunga durata, continuative e di un'assistenza specializzata e professionale quotidiana. Tra le varie obiezioni in merito a tale permesso, rilasciato “agli stranieri che versano in condizioni di salute di eccezionale gravità, accertate mediante idonea documentazione, tali da determinare un irreparabile pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel paese di origine e di provenienza”, si ricorda come la procedura certificativa per la definizione dello stato sia caratterizzata da un'ambiguità di fondo. Specialmente nel caso delle patologie cronico-degenerative, si rischiano interpretazioni difformi e restrittive, a seconda anche della capacità di analisi e dell'interpretazione orientata del relativo medico o della struttura sanitaria, laddove non si tengano in debito conto i “determinanti sociali” che caratterizzano il paese di origine del migrante. Vanno anche considerate le potenziali ripercussioni sulla salute di coloro che saranno costretti, per gli effetti della legge, a interrompere il proprio percorso di inclusione sociale.

Le ripercussioni sulla salute mentale di questi soggetti, a volte minori e comunque portatori di fragilità, sono imprevedibili e potenzialmente molto gravi. È indubbio che l'indebolimento o l'interruzione di presidi e supporti sia medici che psicologici, destinati a individui che hanno spesso subito gravi traumi e per i quali sono necessari interventi di assistenza qualificata, diagnosi precoce, cure adeguate e riabilitazione, costituiscono un grave rischio per la salute psicologica e il benessere individuale e per l'intero tessuto sociale comunitario⁴⁰. Si fa inoltre presente che la circolare del ministero dell'Interno del dicembre del 2019⁴¹ che dispone l'uscita dalle strutture di accoglienza delle persone con permesso umanitario

³⁹ Fonte per tutte le precedenti dotazioni minime di personale: Gara europea a procedura aperta, ai sensi degli articoli 59 e 60 del Decreto legge n. 50/2016, volta alla conclusione di un accordo quadro con più soggetti economici, per la durata di due anni, per l'affidamento dei servizi di accoglienza e dei servizi connessi ai cittadini stranieri richiedenti asilo presso strutture temporanee ubicate nella Città Metropolitana di Roma Capitale. CPV 85311000-2. Gara n. 6923570.

⁴⁰ <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/immigrazione-decreto-sicurezza-salute/>;
<http://www.vita.it/it/article/2018/10/25/il-decreto-sicurezza-mina-anche-la-salute/149529/>;

⁴¹ <https://www.sprar.it/news-eventi/siproimi-nuove-modalita-di-accesso-e-di-funzionamento>

non più rinnovabile per via del Decreto 113/2018 entro il 31 dicembre 2019 costituisce una violazione chiara dei diritti dei migranti e la loro esposizione, a prescindere dalle relative condizioni di salute, in alcuni casi assai gravi, a stati di indigenza ed emarginazione molto gravi⁴². Il Decreto sicurezza, nell'abolire la protezione umanitaria, stabilisce che chi risulta ancora in Italia con questo titolo ottenuto in precedenza non ha più diritto all'accoglienza, in un contesto in cui diminuiscono le tutele e aumenta il rischio di marginalità sociale ed economica.

Le prefetture avevano di conseguenza disposto che i progetti potessero essere prorogati fino alla fine del 2019, nella speranza di trovare una soluzione ed evitare di mettere persone in strada. Si tratta di una soluzione sinora non trovata⁴³.

Karim

Ventidue anni, originario della Nigeria, residente in provincia di Rieti, racconta a Amnesty International come appena arrivato in Italia gli venga concesso il permesso di soggiorno per motivi umanitari.

"Mi sembrava la fine di un incubo. Ero scappato dalla miseria e dai terroristi nel mio paese, avevo vissuto le torture libiche ma finalmente mi trovavo in un Paese che mi vedeva, riconosceva e mi credeva. Nasceva la speranza di vivere una vita felice".

Nel contempo gli viene diagnosticato un glaucoma in fase terminale. *"È stato l'ospedale della mia città a rendersene conto. Così è iniziato un altro calvario. Prima nessuno aveva immaginato quello che potessi avere. Avevo sì un permesso di soggiorno ma i medici mi dissero che stavo perdendo la vista. È stato terribile".* Si tratta di una patologia cronica, degenerativa ed inguaribile che ha portato Karim alla cecità all'occhio sinistro e ha lasciato un modesto residuo visivo all'occhio destro che in un periodo più o meno breve si estinguera, nonostante le terapie in atto. *"Ora non ci vedo quasi più*

e non vedo futuro per me. Sembro nato male. Sono arrivato in Italia senza documenti. Poi ho avuto l'umanitaria e ho iniziato a perdere la vista. Ora lo Stato italiano mi ha tolto l'umanitaria e sono diventato cieco, senza casa e senza lavoro. Come faccio a vivere così?".

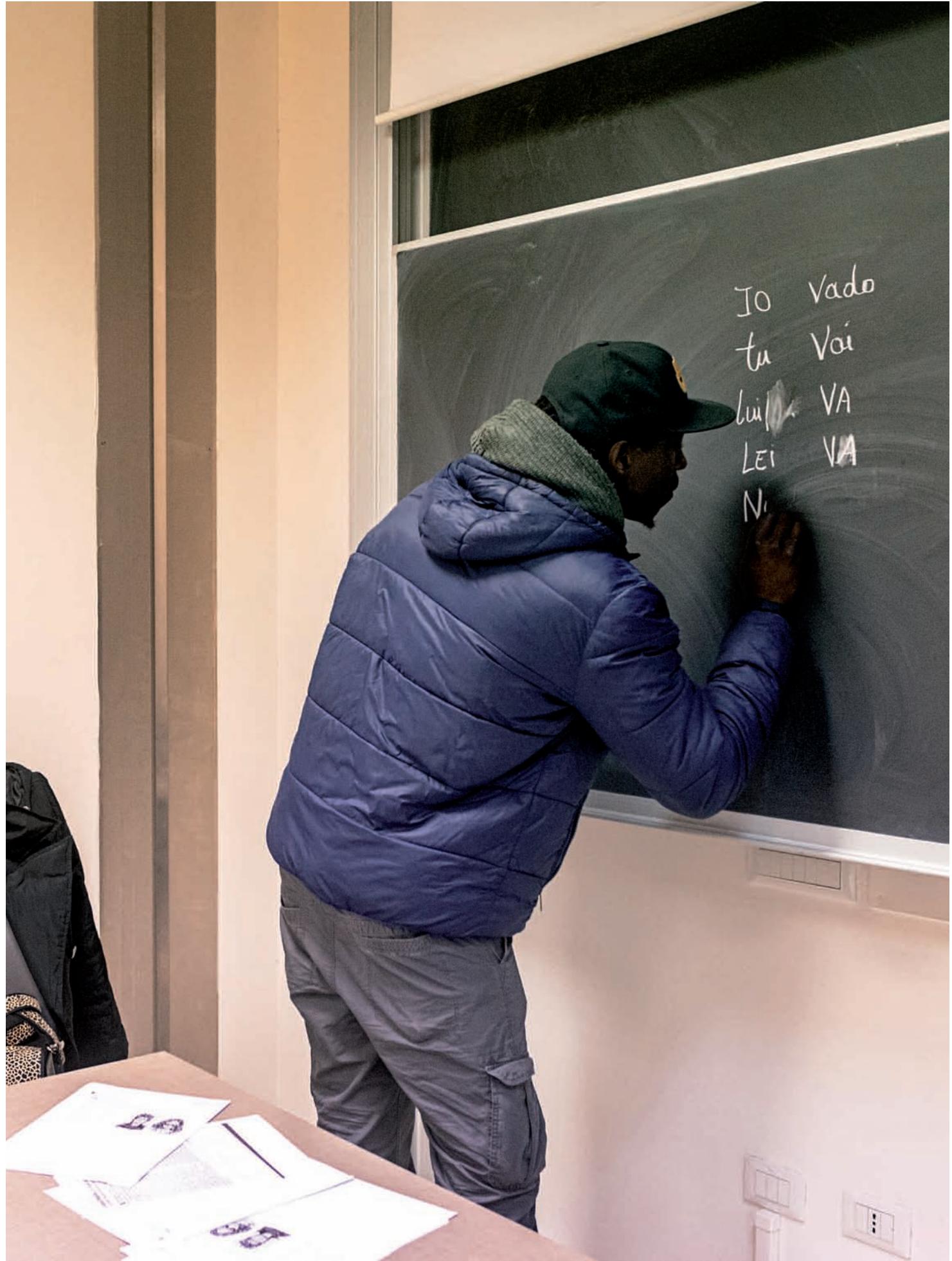
Il centro di accoglienza che si prendeva cura di Karim nel frattempo ha chiuso, facendolo precipitare in una condizione d'emergenza grave, sia perché impossibilitato a prendersi cura di sé, sia perché necessità di cure e assistenza professionale. La sua patologia rischia di farlo cadere in una condizione di sofferenza grave e cronica. Senza più operatori in grado di prendersi cura di lui, venendosi a creare carenze nell'individuazione e nella segnalazione delle condizioni cliniche dei singoli con ricadute sulle possibilità e le tempistiche di accesso ai servizi sanitari, da novembre del 2019 viene preso in carico da alcuni volontari e dalla stessa comunità nigeriana locale che tenta di sostenerlo nelle sue necessità sanitarie. *"Senza di loro penso che sarei già morto.*

*I miei connazionali e alcuni ragazzi italiani mi aiutano a sopravvivere. Altrimenti per me non ci sarebbe speranza"*⁴⁴.

⁴² <http://www.vita.it/it/article/2019/12/20/imposta-le-stromissione-dal-sistema-daccoglienza-dei-titolari-di-protez/153674/>

⁴³ www.repubblica.it/cronaca/2019/12/19/news/migranti_i_titolari_di_permesso_umanitario_fuori_dalle_strutture_di_accoglienza_entro_il_31_dicembre-243897775/

⁴⁴ Intervista con "Karim" (nome di fantasia per proteggere l'anonimato). Rieti, 22 novembre 2019.



Un corso di italiano. Questa tipologia di servizi è messa a rischio dall'entrata in vigore del Decreto sicurezza.
Novembre 2019 ©FAUSTO PODAVINI per Amnesty International Italia.

Hamed

39 anni, nato in Ghana e residente a Castel Volturno, provincia di Caserta, è completamente non vedente e per questo necessita di un'assistenza quotidiana in grado di agevolarlo anche nelle azioni più semplici. Tutto questo è reso possibile grazie all'azione e all'impegno degli operatori del centro Sprar locale che gli hanno permesso, sinora, di svolgere una vita decente nonostante la sua condizione di salute ed economica. La richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari è stata rigettata a causa del Decreto sicurezza. Per questa ragione, tra dicembre 2019 e giugno 2020 Hamed dovrà lasciare lo Sprar e fare a meno dell'assistenza degli operatori, precipitando in questo modo in uno stato di grave indigenza e sofferenza. Si ritroverà privo del reddito necessario al suo sostentamento, dell'assistenza sanitaria necessaria per il suo particolare stato di salute e senza un'abitazione in cui poter vivere.

"Mi sento impotente e sperduto. Finirò presto in mezzo ad una strada e non vedendo nulla sono finito se non trovo qualcuno che mi aiuti. Ho paura di non farcela".

Per ora è ancora ospite nello Sprar ma sarà obbligato a lasciare l'unico luogo che può dargli ospitalità e assistenza, finendo col diventare un fantasma non vedente in un paese che lo ha condannato all'indigenza e alla sofferenza.

"Non capisco perché l'Italia mi tratti così. Sono non vedente, mi togliono la protezione umanitaria, mi sbattono in mezzo ad una strada. Come faccio a vivere? Come faccio a dormire, mangiare e con le mie esigenze? Chi si prende cura di me considerando che io non posso farlo? Perché l'Inps mi ha tolto la pensione di invalidità? Io cieco ero prima e cieco sono adesso. Povero ero prima e povero sono adesso. In questi mesi e fino a dicembre io sono ancora dentro lo Sprar e preso in carico dagli operatori e dovrei ricevere ugualmente la pensione e invece me l'hanno tolta⁴⁵".

⁴⁵ Intervista con "Hamed" (nome di fantasia per proteggere l'anonimato). Castel Volturno, 20 novembre 2019.



Migranti e rifugiati esclusi dal sistema di accoglienza. Novembre 2019 ©FAUSTO PODAVINI per Amnesty International Italia.

A livello internazionale, la dichiarazione del 17 marzo 2017⁴⁶ del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite richiama l'obbligo di preservare il contenuto minimo di ogni diritto elencato in qualsiasi circostanza, a prescindere dalla regolarità della situazione di richiedenti asilo e rifugiati sul territorio. È altresì importante introdurre il commento generale sulla non-discriminazione⁴⁷ dello stesso Comitato che riprende il paragrafo 2 dell'articolo 2 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali affermando che "Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a garantire che i diritti in esso enunciati verranno esercitati senza discriminazione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione". Tra i diritti, quello al lavoro, alla sicurezza sociale, a un livello di vita adeguato, a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale, all'istruzione.

Recentemente, a seguito della visita condotta dal 3 al 12 ottobre 2018 in Italia⁴⁸, la Relatrice speciale delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di schiavitù testimonia l'impatto diretto delle politiche migratorie sullo sfruttamento, il lavoro forzato e le forme di schiavitù mettendo in evidenza la connessione tra condizioni di vita e lavoro precarie con la salute mentale e fisica delle persone migranti, per le quali l'accesso al servizio sanitario è reso più complicato da barriere amministrative, procedure burocratiche, mancanza di informazione e marginalità. Tra le raccomandazioni al governo italiano in merito alle condizioni di vita dei lavoratori migranti vale la pena citare la necessità di "assicurare l'accesso ai servizi di base per donne, uomini e bambini che vivono sul territorio italiano, indipendentemente dal loro status migratorio e in linea con gli standard internazionali sui diritti umani. In particolare, l'assistenza sanitaria sia fisica che psicologica deve essere accessibile e adeguata, indipendentemente dallo status migratorio, e includendo i lavoratori stagionali".

1.2.4 IL DIRITTO DI ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI RICHIEDENTI ASILO

Gli effetti del Decreto legislativo 113/2018 si sono diffusi su ambiti diversi dell'accoglienza e dunque sulla vita complessiva dei migranti in Italia e in particolare dei richiedenti asilo. Alcuni di questi indicano un particolare accanimento del legislatore nel marginalizzare e precarizzare l'esperienza di vita dei migranti nel paese, come nel caso delle limitazioni o divieti imposti loro di iscrizione presso i registri dell'anagrafe comunale. Si tratta di un impedimento per via normativa che costituisce un evidente ostacolo nel processo di inclusione sociale con effetti discriminatori sulla popolazione dei richiedenti asilo.

Le modifiche dell'art.4 del Decreto legge 142/2015, apportate dall'art.13 del Decreto 113/18, che nelle intenzioni dichiarate del legislatore originario dovevano vietare l'iscrizione anagrafica per i cittadini stranieri richiedenti asilo, hanno sviluppato un'attenzione senza precedenti su questo tema. La formulazione dell'art.13 presenta infatti evidenti caratteri di incompatibilità con importanti disposizioni costituzionali e del diritto internazionale in materia di diritti umani.

La quasi totalità delle ordinanze dei tribunali italiani che si sono pronunciati su questo tema ha riconosciuto la vigenza del diritto all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo. Eppure, in molti comuni italiani non è ancora possibile per questi ultimi ottenere tale fondamentale iscrizione. In particolare, le ordinanze provenienti dai tribunali di Firenze, Bologna e Genova⁴⁹ hanno dato rilievo giudiziale alla tesi secondo la quale il diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica per i

⁴⁶ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR); Duties of State towards refugees and migrants under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, disponibile su: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1AVC1NkPsgUedPIF1vfPMJbFePxX56jVyNBwivePdIeE4%2BUb4qsdJhuBDpCRSOwCXPjZ7VN7SXN0oRoXkZhCuB9Z73iyU35LZveUjX0d7u>

⁴⁷ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR); General comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), disponibile su: <https://www.refworld.org/docid/4a60961f2.html>

⁴⁸ Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences – Visit to Italy, disponibile su: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/226/55/PDF/G1922655.pdf?OpenElement>

⁴⁹ <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/residenza-richiedenti-asilo/>; http://questioneiustizia.it/articolo/iscrizione-anagrafica-e-i-richiedenti-asilo-dopo-il-dl-1132018_25-03-2019.php

richiedenti asilo è vigente ed esigibile, accogliendo i ricorsi d'urgenza presentati dai richiedenti asilo a cui era stata impedita l'iscrizione anagrafica⁵⁰.

I tribunali di Ancona, Milano, Salerno e Ferrara non hanno condiviso la ricostruzione fornita dai primi, ritenendo chiara l'intenzione del legislatore volta a precludere ai richiedenti asilo l'iscrizione anagrafica. Per questa ragione essi hanno ritenuto che le novità introdotte dall'art.13 del Decreto 113/18 presentassero chiare evidenze di incostituzionalità. In particolare il Tribunale di Ferrara ha disposto che, nelle more della decisione della Corte costituzionale, il comune deve permettere l'iscrizione nei registri anagrafici del cittadino straniero ricorrente, in considerazione della rilevanza dei diritti in gioco. La decisione della Consulta⁵¹ scioglierà il nodo chiarendo quale sia la corretta interpretazione della norma del 2018 e se ritenuta corretta quella condivisa da buona parte dei comuni italiani e dai giudici remittenti, ostativa all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo.

Nel frattempo, diversi sindaci hanno aderito all'interpretazione costituzionalmente orientata⁵² accettando le richieste di iscrizione anagrafica formulate dai richiedenti asilo. Tuttavia, nella maggior parte dei comuni italiani, il diritto all'iscrizione anagrafica non è garantito ai titolari di permesso di soggiorno per richiesta asilo. In alcuni comuni i richiedenti asilo, peraltro, vengono registrati nello schedario della popolazione temporanea. Tale iscrizione non consente il rilascio della carta di identità, documento senza il quale l'effettivo accesso ai servizi pubblici e privati è molto difficile, con il conseguente perpetuarsi di ingiustificate discriminazioni a danno dei richiedenti la protezione internazionale. Il complesso scenario attuale, in ogni caso, è destinato a mutare con la pronuncia della Consulta sulla legittimità della disposizione contenuta nel Decreto legge 113/2018.

La differenza di trattamento nell'accesso all'iscrizione anagrafica, a cui sono sottoposti i richiedenti asilo sul territorio nazionale, presenta tutti gli aspetti della discriminazione. È particolarmente preoccupante il fatto che un diritto quale la libertà di stabilire la residenza venga garantito in ragione della sensibilità degli attori responsabili del momento applicativo delle norme, in questo caso i sindaci nella loro qualità di ufficiali di stato civile. Risulta evidente la differenza di trattamento che incide in modo diretto sulla vita e i diritti dei titolari di permesso di soggiorno per richiesta di asilo, indotta dal luogo in cui essi risiedono e dalla sensibilità del sindaco dell'amministrazione locale in forza della presentazione della domanda di iscrizione anagrafica che essi presentano. In alcune città infatti il diritto all'iscrizione anagrafica è garantito per impegno della relativa amministrazione comunale mentre in altri ciò non avviene, determinando prassi e attenzioni differenziate sul piano territoriale⁵³.

⁵⁰ <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/tribunale-di-firenze-i-richiedenti-asilo-hanno-diritto-alliscrizione-anagrafica/>

⁵¹ La Corte costituzionale ha fissato l'udienza sull'eccezione sollevata dal Tribunale di Milano per il 10 marzo 2020.

⁵² Il Tribunale di Firenze, con ordinanza del 22 novembre 2019, ha accolto il ricorso d'urgenza presentato da un richiedente asilo al quale era stata rifiutata l'iscrizione anagrafica dal sindaco di Firenze e ordinato a quest'ultimo di procedere con la sua immediata iscrizione nel registro anagrafico della popolazione residente. Secondo quanto espresso dal tribunale fiorentino, infatti, "l'interpretazione in modo conforme alla Costituzione costituisce in definitiva una declinazione di quella sistematica e appare necessario e sufficiente rammentare che, a partire dalla sentenza della Corte costituzionale, 22 ottobre 1996, n.356, si è consolidato il principio per cui le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice decida di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali".

⁵³ <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/iscrizione-anagrafica-decreto-sicurezza-giurisprudenza/>



Un insediamento informale. Novembre 2019 ©FAUSTO PODAVINI per Amnesty International Italia.

2 | IL DECRETO SICUREZZA E LA FINE DELLO SPRAR

2.1 LA “SECONDA ACCOGLIENZA” E LA FINE DELLO SPRAR

Con la Legge n° 132 del 1° dicembre del 2018 si definisce in modo chiaro la ristrutturazione del sistema di accoglienza nazionale, ora diviso in “*prima accoglienza*” per i richiedenti asilo (vedi capitolo precedente) e “*seconda accoglienza*” riservata esclusivamente a coloro che ottengono la protezione internazionale. Ciò risulta evidente già dal cambio del nome di questo sistema di accoglienza da Sprar, come era in precedenza, a Siproimi, ossia Sistema di PROtezione per titolari di protezione Internazionale e per Minori stranieri non accompagnati⁵⁴.

L’accesso al Sistema Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), che precedentemente poteva ospitare anche richiedenti asilo oltre a coloro che avevano già ottenuto una qualche forma di protezione, ora viene vietato ai richiedenti protezione internazionale, diventando un sistema di “*seconda accoglienza*” puro, in continuazione diretta con la “*prima accoglienza*” (Cara e Cas, appannaggio esclusivo delle prefetture).

Si tratta di una scelta politica che impedisce l’accesso ai richiedenti asilo che vivono situazioni di particolare vulnerabilità (sanitaria, psicologica, psichiatrica, ecc.), aumentando la possibilità che essi restino nel sistema di “*prima accoglienza*”, il quale sempre più si dimostra non capace di gestire correttamente tale vulnerabilità. Questi aspetti sono stati esplicitati e analizzati nel capitolo precedente, in particolare dal paragrafo 1.2 a seguire.

L’esclusione dei richiedenti asilo dalla “*seconda accoglienza*” comporta una forte diminuzione del numero delle persone che posso accedere a posti d’accoglienza di qualità garantiti dai comuni aderenti allo Sprar e, conseguentemente, una riduzione dell’investimento pubblico su questa modalità che nel corso degli anni si è mostrata virtuosa ed efficiente. Il carattere diffuso e la non emergenzialità erano infatti le caratteristiche su cui il sistema Sprar era costruito e per questo riconosciuto come un modello di accoglienza efficace. La sua riformulazione per un verso incide sulla sfera soggettiva dei singoli migranti, i quali uscivano da un approccio metodologico e gestionale improntato su logiche emergenziali mentre ora vi rientrano in modo strutturale, e per un altro sull’autonomia degli enti territoriali, interessati sia ad essere parte attiva nelle decisioni relative all’accoglienza, sia a non subire eventuali imposizioni centrali operando secondo una logica di diffusa condivisione delle responsabilità.

Nel sistema precedente al Decreto sicurezza, esaurita la fase di prima accoglienza con presentazione della domanda di asilo, i richiedenti erano avviati alle strutture di accoglienza di livello locale⁵⁵. In particolare la prefettura provvedeva all’invio del richiedente nella struttura individuata che avviava il percorso di assistenza e i servizi annessi. La ridefinizione della platea dei destinatari della seconda accoglienza, per volontà legislativa e come sopra descritto, comporta ora il trattennimento di tali soggetti nei centri nazionali per tutta la fase di definizione del loro status quali aventi titolo (o meno) alla protezione. Con il Decreto sicurezza il trasferimento dei titolari di permesso di soggiorno presso le strutture Siproimi avviene ora solo dopo il riconoscimento dello status di protezione internazionale, mentre l’esclusione dal sistema di “*prima*” accoglienza opera come decisione negativa definitiva.

A gennaio del 2019 lo Sprar contava progetti d’accoglienza gestiti da 746 enti locali per complessivi 35.650 posti. Se si pensa che nel 2017 la percentuale di richiedenti asilo accolti nello Sprar rappresentava il 36,1 per cento del totale dei richiedenti asilo è evidente quanto questa misura inciderà sulle dimensioni della “*seconda accoglienza*”. La diminuzione del numero di ospiti nel corso dei prossimi mesi non sarà determinata dalla diminuzione generale del numero di richiedenti asilo ma per via di una norma che vieta l’accesso all’accoglienza di qualità per i richiedenti protezione internazionale più vulnerabili.

⁵⁴ Ai SIPROIMI accedono anche minori non accompagnati e titolari di permesso di soggiorno per cure mediche, calamità, atti di particolare valore civile, per casi speciali rilasciati ai sensi degli articoli 18 (protezione sociale), 18 bis (vittime di violenza domestica), 22 (sfuttamento lavorativo) del Decreto legislativo 286/98, se non trovano accoglienza in sistemi loro dedicati. Si veda Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati <https://www.sprar.it/>

⁵⁵ Cfr. l’art. 14 del Decreto legge n. 142/2015.

2.2 L'ABOLIZIONE DELLA PROTEZIONE UMANITARIA

Le novità contenute nel Decreto sicurezza connesse all'accoglienza non si fermano qui: viene abolita la protezione umanitaria⁵⁶, con le modifiche esplicitate a seguire.

Jibril

È un ragazzo camerunense costretto a fuggire dal suo paese a causa di gravi azioni persecutorie che lo avevano messo a rischio di morte. In Camerun Jibril ha lasciato la figlia di 8 anni alla quale è particolarmente legato. Per arrivare in Italia affronta un viaggio lungo sei mesi e attraversa nove stati, tra i quali la Libia, dove viene costretto a prigione e lavori forzati. “Ho sofferto moltissimo” racconta ad Amnesty International. “Se sono andato avanti è stato solo per la vita di mia figlia che ha bisogno di me. Tutti i pericoli che ho corso li ho affrontati pensando a lei”.

Nel 2016 riesce finalmente ad arrivare in Italia. Accede a una struttura di prima accoglienza in Sicilia dove lo sostengono nella domanda per il permesso di soggiorno e nelle cure per la patologia cronica di cui soffre. “Nel 2017 ottengo il diploma presso il CPIA - Centro provinciale per l’istruzione degli adulti - apprendendo elementi di cultura civica e del sistema giuridico italiano, di alfabetizzazione e apprendimento della lingua italiana pari a livello A2. Iniziai finalmente a sentirmi a casa e a vivere l’Italia come mio nuovo paese in cui mettere radici. Avevo anche intenzione di diventare cittadino italiano”. Verso la fine dello stesso anno gli vengono riconosciuti i motivi umanitari e termina il percorso di accoglienza. Jibril risulta regolare sul territorio nazionale ma privo di sistemazione abitativa. Così si reca a Bologna dove inizia ad accedere ai dormitori del territorio e si orienta tra i servizi sociali organizzati. “Ero in difficoltà perché non avevo una casa ma mi sentivo non più trasparente e non più in pericolo. Lo stato italiano mi riconosceva e potevo guardare con fiducia al mio futuro e a quello di mia figlia”.

Lavora come collaboratore domestico,

operatore ecologico, operaio e parcheggiatore. Nel 2019 riesce ad ottenere un contratto a tempo indeterminato in qualità di collaboratore domestico. “Era il coronamento di un sogno. Appena firmato quel contratto mi sembrava di vivere un’altra vita. Finalmente stabilità. Finalmente potevo esistere anche come lavoratore per lo Stato italiano”. A metà 2019 a Jibril scade il permesso di soggiorno e, puntuale, si reca agli uffici di competenza per chiedere istruzioni sul rinnovo. “Mi sentivo sicuro. Avevo tutto: lavoratore regolare, una busta paga, un contratto d'affitto, abitavo in una delle città che mi dicevano più accoglienti e bendisposte d'Italia, non avevo mai commesso reati. Pensavo che il rinnovo fosse una formalità. Invece non avevo fatto i conti con il Decreto sicurezza. Mi sono trovato davanti una montagna troppo alta. Tutto mi stava per crollare addosso e non capivo perché”.

Dalla questura lo rimandano in continuazione perché i documenti non sono mai abbastanza. “Quando mi hanno detto che per legge l’umanitario non esiste più ho capito che per me iniziavano altri guai e che il mio sogno faticosamente conquistato stava per crollare. Non ho capito perché il governo italiano ha cancellato l’umanitaria, so solo che così facendo ha distrutto il mio percorso e i miei sogni senza una ragione. Sono un condannato innocente. Ho sempre e solo lavorato e pagato le tasse e meritavo il rinnovo del permesso di soggiorno. Invece lo stato mi ha rifiutato e tradito ingiustamente⁵⁷”. Jibril ora è in carico ad un avvocato. Le spese legali sono molto alte, nonostante le previsioni che la sua situazione torni regolare sul territorio non siano favorevoli. Da una condizione chiara e positiva di regolarità e inclusione sociale e lavorativa Jibril è diventato un caso emblematico delle conseguenze prodotte dal Decreto sicurezza.

⁵⁶ La protezione umanitaria riguardava persone con gravi problemi di salute o originari da paesi colpiti da catastrofi naturali, per le quali è impossibile procedere a un rimpatrio. Pur non riconoscendo loro lo status di rifugiato, né rilevando elementi che consentano di attribuire la protezione sussidiaria, l’Italia prendeva atto che un rinvio nel paese di origine o in un paese terzo avrebbe comportato per la persona la perdita delle opportunità di cura e di presa in carico che, invece, sono garantite in Italia. In tali casi, rilevando gravi motivi di carattere umanitario, l’Italia ne riconosceva la protezione. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari aveva la durata di due anni e poteva anche essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Ai titolari di protezione umanitaria era consentito lavorare, accedere all’assistenza sanitaria e richiedere il rilascio di un titolo di viaggio per stranieri o del passaporto.

⁵⁷ Intervista con “Jibril” (nome di fantasia per proteggere l’anonimato). Bologna. 26 novembre 2019.

I nuovi permessi di soggiorno sono:

- **Il permesso “per protezione speciale”**, (con rimando all’articolo 19 del Testo unico immigrazione), è rilasciato su richiesta della Commissione territoriale per la protezione internazionale quando pur non riconoscendo al migrante lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria, ritiene tuttavia impossibile il suo allontanamento per il rischio di subire persecuzioni o torture nel suo paese di origine o in quello di nuova destinazione. È della durata di un anno, consente di lavorare ma non è convertibile in altre tipologie di permesso di soggiorno. È revocabile al venir meno delle condizioni che ne hanno giustificato il rilascio. Consente l’accesso ai servizi assistenziali e allo studio, nonché l’iscrizione nelle liste di collocamento. Per espressa precisazione di legge, questo particolare permesso di soggiorno non è rilasciabile qualora possa disporsi l’allontanamento verso uno stato che provvede ad accordare una protezione analoga ed è rinnovabile solo previo parere delle competenti commissioni territoriali;
- **Il permesso “per calamità”**, è rilasciato e rinnovato al migrante che non possa rientrare nel paese di appartenenza in condizioni di sicurezza a causa di una “situazione di contingente ed eccezionale calamità”. È della durata di 6 mesi, rinnovabile, consente l’accesso al lavoro ma non è convertibile in altro permesso di soggiorno compreso quello per motivi di lavoro. È valido solo sul territorio nazionale (nuovo art. 20 bis, commi 1 e 2, del Testo unico immigrazione);



Accoglienza diffusa. Novembre 2019 ©FAUSTO PODAVINI per Amnesty International Italia.

- **Il permesso “per cure mediche”** è rilasciato al migrante che documenti di versare in “condizioni di salute di eccezionale gravità” che impediscono il rimpatrio senza ledere la sua salute. È della durata massima di 1 anno, rinnovabile, valido solo per il territorio nazionale, non esplicita una espressa previsione di accesso o preclusione al lavoro e non è convertibile in altro permesso di soggiorno⁵⁸;
- **Il permesso “per atti di particolare valore civile”**, rilasciabile su indicazione del ministro dell’Interno, su proposta del Prefetto competente, salvo che ricorrano motivi per ritenere che il migrante risulti pericoloso per l’ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, ai sensi dell’articolo 5, comma 5-bis del Testo unico immigrazione. Il legislatore ha anche precisato che lo speciale titolo è biennale e rinnovabile, consente l’accesso allo studio e al lavoro, oltre che convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo o subordinato (nuovo art. 42-bis Testo unico immigrazione).
- **Permessi di soggiorno “per casi speciali”**, già esistenti e previsti da tempo dal nostro ordinamento, sono stati modificati nella dicitura. Rilasciati in altre ipotesi in cui finora era rilasciato un permesso per motivi umanitari, consentono di svolgere attività lavorativa:
 - a) **protezione sociale** (con permesso di durata di 6 mesi, rinnovabile finché perdurano le esigenze giudiziarie) delle vittime di delitti oggetto di violenza o grave sfruttamento che sono in pericolo per avere collaborato o essersi sottratte ai condizionamenti dell’organizzazione criminale e partecipino a un programma di assistenza e inclusione sociale;
 - b) **vittime di violenza domestica** che denuncino l’autore del reato. Tale permesso di soggiorno ha la durata di un anno, consente l’accesso ai servizi assistenziali e allo studio nonché l’iscrizione nell’elenco anagrafico previsto dall’articolo 4 del regolamento di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442, o lo svolgimento di lavoro subordinato e autonomo, fatti salvi i requisiti minimi di età. Alla scadenza, questo permesso di soggiorno può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o autonomo, secondo le modalità stabilite per tale permesso di soggiorno o in permesso di soggiorno per motivi di studio qualora il titolare sia iscritto ad un corso regolare di studi;
 - c) **particolare sfruttamento lavorativo** su denuncia del lavoratore sfruttato che denunci il datore di lavoro. Esso ha la durata di sei mesi, un anno o maggiore periodo per esigenze di giustizia (revocabile nel caso di condotta incompatibile con le finalità per cui è stato rilasciato). Esso inoltre consente lo svolgimento di attività lavorativa e può essere convertito, alla scadenza, in permesso di soggiorno per lavoro subordinato o autonomo.

Rispetto ancora al Decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, in Legge 1° dicembre 2018, n. 133, cd. “Decreto sicurezza”, sono intervenute le sentenze della Corte costituzionale nn. 194 e 195 del 2019. Sotto questo aspetto alcune regioni hanno censurato le disposizioni del regime di soggiorno dei cittadini stranieri per il riconoscimento del titolo di soggiorno per motivi umanitari e la disciplina delle procedure di accoglienza (artt. 1, 9 e 12 del decreto). Ciò impone al legislatore nazionale di tenere conto delle osservazioni stabilite dalle sentenze della Corte costituzionale nel suo lavoro di ridefinizione dei contenuti della legge 133/2018⁵⁹ ed apre un varco importante nella sua impostazione escludente e discriminante nei confronti dei richiedenti asilo.

⁵⁸ Si rinvia alle storie di richiedenti asilo a cui non è stato rinnovato il permesso di soggiorno per motivi umanitari, raccolte nel presente dossier.

⁵⁹ Per approfondire questo aspetto si veda: http://questionejustizia.it/articolo/l-interpretazione-dei-giudici-nella-disciplina-dei-permessi-di-soggiorno-per-motivi-umanitari_19-12-2019.php

2.2.1 LA PROTEZIONE SPECIALE

Tra questi nuovi permessi di soggiorno, quello più similare alla vecchia protezione umanitaria è la protezione speciale. Questa protezione è concessa a coloro per cui il trasferimento verso un altro stato comporti un rischio, anche indiretto, di persecuzione⁶⁰ o di tortura⁶¹. Le categorie di beneficiari coperte dalla protezione speciale sono più limitate rispetto a quelle coperte dalla precedente protezione umanitaria, che, ricordiamo, era una forma di protezione residuale concessa al richiedente sulla base di ragioni diverse e non tassativamente elencate e rispondenti a obblighi costituzionali o internazionali del nostro Stato. In altre parole, numerosi individui, che prima del Decreto sicurezza avrebbero avuto diritto al permesso umanitario, non hanno ora diritto alla protezione speciale (né agli altri permessi introdotti dal Decreto sicurezza) e si ritrovano irregolari e a rischio di espulsione.

Le restrizioni introdotte dal Decreto sicurezza non si limitano alle categorie di beneficiari, ma riguardano anche il tipo di accoglienza a questi riservata. Con la Legge n° 132 del 1° dicembre 2018, coloro che otterranno questa protezione (come coloro che avevano ottenuto la protezione umanitaria prima del Decreto sicurezza ma che ancora non erano entrati nello Sprar) dovranno lasciare i centri di prima accoglienza senza accesso ad alcuna altra forma di seconda accoglienza e di percorsi per l'inclusione. I richiedenti, che prima del Decreto sicurezza avrebbero avuto diritto alla protezione umanitaria e che dopo il Decreto sicurezza rientrano nell'ambito della protezione speciale, non possono in ogni modo beneficiare dell'accoglienza che sarebbe stata loro riservata prima del Decreto sicurezza.

Questa scelta è ufficialmente motivata dal carattere di estrema temporaneità che le autorità italiane riconoscono a questa particolare forma di protezione (e quindi di permanenza sul territorio nazionale di chi ne beneficia), che renderebbe inutile l'avvio di un percorso di inclusione.

⁶⁰ Art. 19, c. 1, Decreto legge 286/98: “in nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinviato verso un altro stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione”.

⁶¹ Art. 19, c. 1.1, d.lgs. 286/98: “non sono ammessi il respingimento e l'espulsione o l'estradizione verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale stato, di violazioni sistematiche e gravi dei diritti umani”.



Un insediamento informale. Novembre 2019 ©FAUSTO PODAVINI per Amnesty International Italia.

Eppure, analizzando le motivazioni per cui essa viene concessa, è evidente che il mancato rinnovo della protezione speciale sia giustificato solo nel caso in cui mutino radicalmente e in senso positivo alcune condizioni nel paese d'origine o nel paese terzo destinatario. Tutte le principali analisi sui contesti di origine delle migrazioni forzate riconoscono questa possibilità come remota⁶² e, in ogni caso, in tempi assai più lunghi di quelli previsti dalla normativa vigente, che li circoscrive a soli sei mesi o ad un anno.

2.3 CONSEGUENZE DELLE RESTRIZIONI IMPOSTE ALLA “SECONDA ACCOGLIENZA”

La scelta di limitare drasticamente le categorie di beneficiari porterà ad una diminuzione dei posti in “seconda accoglienza” rispetto al 2017 di oltre il 70 per cento⁶³.

È bene evidenziare che non si tratta di una diminuzione dei posti della seconda accoglienza connessa a fenomeni mutati nel tempo (ovvero alla diminuzione consistente degli sbarchi), ma alla scelta politica di cancellare la protezione umanitaria, di togliere il diritto alla seconda accoglienza alla principale nuova forma di protezione introdotta (protezione speciale) e ai richiedenti asilo. In altri termini la norma toglie un diritto a persone che prima ne erano titolari e potevano goderne mediante un percorso programmato e riconosciuto come virtuoso. Queste categorie vanno ad ampliare la platea di persone disagiate che troveranno nelle periferie cittadine i luoghi del loro sopravvivere e in attività lavorative occasionali e precarie l'unica possibilità di guadagno.

Come rilevato da un gruppo di 13 esperti delle Nazioni Unite con riferimento al “Decreto sicurezza”:

“Removing protection measures from potentially thousands of migrants and limiting their ability to regularise their stay in Italy will increase their vulnerability to attacks and exploitation. They will be at greater risk from traffickers and other criminal groups, and many will have no means to meet their basic needs through lawful means⁶⁴”.

Analizzando in breve i flussi migratori, la presenza di titolari di permesso di soggiorno e la loro relazione con il mercato del lavoro italiano risulta che tra giugno 2018 e dicembre 2020 il numero degli irregolari in Italia tenderà ad aumentare di almeno 140.000 unità⁶⁵. L'aumento maggiore di migranti privi di un regolare permesso di soggiorno in Italia in proiezione avverrà entro la fine del 2020. Se l'Italia avesse mantenuto i tre livelli di protezione internazionale (status di rifugiato, protezione sussidiaria e protezione umanitaria) originariamente previsti, i migranti privi di regolare permesso di soggiorno sarebbero aumentati di circa 60.000 unità. Con il Decreto sicurezza del governo italiano, attualmente ancora in vigore, al numero dei nuovi irregolari previsti dallo scenario base si devono aggiungere ulteriori 70.000 migranti privi di un permesso regolare, finendo col più che raddoppiare il loro numero nel paese. Ai ritmi attuali, i rimpatri dei migranti senza permesso di soggiorno nei loro paesi di origine avranno un effetto certamente marginale. Per rimpatriarli tutti, infatti, sarebbero necessari 90 anni, e solo a condizione che non arrivino sul territorio nazionale più alcun irregolare. Si tratta di un'ipotesi irrealizzabile.

⁶² Emilio Drudi, *Fuga per la vita*, Tempi Moderni, 2018; ISPI, Europe: no migrant's land?, Maurizio Ambrosini, 2016; Giuseppe Accocchia e Michela Mercuri, *Migrazioni nel Mediterraneo*, FrancoAngeli, 2019.

⁶³ La nuova (mala)accoglienza, coop. In Migrazione, 2018.

⁶⁴ “La rimozione delle misure di protezione, potenzialmente a migliaia di migranti, e la limitazione della loro possibilità di regolarizzare la permanenza in Italia ne aumenterà la vulnerabilità ad attacchi e sfruttamento. Sarà maggiore il rischio rappresentato da trafficanti e altri gruppi criminali e molti non riusciranno a soddisfare i loro bisogni di base con mezzi leciti”. Legal changes and climate of hatred threaten migrants’ rights in Italy, say UN experts, 21 November 2018, <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23908&LangID=E>

⁶⁵ <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/i-nuovi-irregolari-italia-21812>

In totale, entro il 2020 il numero di migranti irregolari presenti in Italia potrebbe superare quota 670.000. Un numero più che doppio rispetto ad appena cinque anni fa, quando i migranti irregolari stimati erano meno di 300.000. È di tutta evidenza che quest'aumento esponenziale di persone prive di permesso di soggiorno verrà assorbito, in gran parte, dal mercato del lavoro irregolare, amplificando la platea di lavoratori e lavoratrici vittime di sfruttamento lavorativo, grave sfruttamento lavorativo, caporalato e forme più o meno vaste di lavoro nero.

CAS E SIPROIMI: CHI POSSONO OSPITARE DOPO IL DL SICUREZZA

Titolare di permesso di soggiorno per:	CAS	SIPROIMI
Richiesta d'asilo	Sì	NO
Status di rifugiato, protezione sussidiaria	NO	Sì
Motivi umanitari (rilasciato prima del dl Sicurezza)	NO	NO
Casi speciali (rilasciato dopo il dl Sicurezza)	NO	Sì
Protezione speciale	NO	NO
Cure mediche, calamità, atti di particolare valore civile	NO	Sì
Lavoro subordinato/autonomo, attesa occupazione, assistenza minore	NO	NO



Condizioni di vita in un insediamento informale. Novembre 2019 ©FAUSTO PODAVINI per Amnesty International Italia

3 | LA REALTÀ DELL'ACCOGLIENZA E LE AZIONI GIUDIZIARIE

A fronte di questi interventi di modifica alla prima e alla seconda accoglienza, gli enti impegnati nell'accoglienza hanno reagito sia sul piano politico sia su quello giudiziario, impugnando i bandi di gara per profili relativi a specifici requisiti richiesti per la loro partecipazione e per lamentare la violazione della direttiva 2013/33/UE⁶⁶ (direttiva accoglienza), attuata in Italia tramite d.lgs 142/2015⁶⁷.

Tra il 2018 ed il 2019 diversi tribunali hanno riconosciuto l'illegittimità della prassi secondo la quale moltissime questure chiedono ai cittadini stranieri che intendono presentare domanda d'asilo di dimostrare il domicilio sul territorio italiano, attraverso una «dichiarazione di ospitalità» o altra documentazione similare, anche quando gli stessi si dichiarino privi di mezzi di sussistenza e di una sistemazione alloggiativa⁶⁸. Tale prassi, che impedisce non solo l'accesso alla procedura d'asilo, ma anche all'accoglienza, viene posta in essere in violazione sia della direttiva 2013/33/UE, sia del Decreto legge 142/15⁶⁹.

3.1 LA “CIRCOLARE CRITELLI”

In altri casi l'impossibilità di accedere alle misure di accoglienza non è dovuta a ostacoli nella presentazione della domanda di protezione internazionale ma all'inerzia dell'amministrazione o a decisioni e prassi finalizzate a escludere i richiedenti dalle misure di accoglienza, in particolare quando questi siano giunti in modo autonomo sul territorio e non siano stati segnalati alle prefetture a seguito di sbarchi.

Esemplificativa è la circolare della Provincia autonoma di Bolzano del 27 settembre 2016 relativa all'accoglienza temporanea di persone appartenenti a categorie vulnerabili, comunemente detta “circolare Critelli⁷⁰”. In base a quanto disposto da tale circolare, prima di consentire l'accesso all'accoglienza temporanea delle persone vulnerabili, le autorità locali devono verificare determinati criteri per stabilire se le stesse abbiano avuto possibilità di accesso ad altre forme di accoglienza. I criteri individuati dalla circolare tengono in considerazione la precedente presenza della persona «in altri stati europei, o in altri stati esteri anche non europei nei quali era presente la possibilità di chiedervi asilo», nonché la «presenza

⁶⁶ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, consultabile su <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2013/33/oj>. In particolare, le disposizioni della Direttiva 2013/33/UE più rilevanti sono quelle di cui agli articoli 17 (Disposizioni generali relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria), 18 (Modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza), 21 (Principio generale relativo alle persone vulnerabili), 22 (Valutazione delle particolari esigenze di accoglienza delle persone vulnerabili), 23 (minori), 24 (minori non accompagnati) e 25 (vittime di tortura e violenza).

⁶⁷ Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>

⁶⁸ Oltre all'ordinanza cautelare del Tribunale di Trieste del 22 giugno 2018, si segnalano anche quelle del Tribunale di Milano del 25 luglio 2018 e del Tribunale di Roma del 29 novembre 2018, che hanno preso posizione sull'analoga richiesta di dichiarazione di ospitalità e/o di residenza, oltre a quelle del Tribunale di Palermo del 13 settembre 2018 e del Tribunale di Roma del 26 febbraio 2019 con le quali, a fronte dell'inerzia della questura o di altri comportamenti omissioni ritenuti illegittimi, hanno consentito ai ricorrenti di procedere alla formalizzazione della domanda di protezione.

⁶⁹ Secondo l'art. 6, par. 6, direttiva 2013/33/UE, gli stati membri non devono esigere documenti inutili o sproporzionali né imporre altri requisiti amministrativi ai richiedenti prima di riconoscere loro i diritti conferiti dalla direttiva. Secondo l'art. 4, comma 4, del d.lgs 142/2015, l'accesso alle misure di accoglienza e il rilascio del permesso di soggiorno per richiesta protezione internazionale non possono essere subordinati alla sussistenza di requisiti ulteriori rispetto a quelli espressamente richiesti dalla legge.

⁷⁰ Si tratta di circolare a firma del direttore di Ripartizione politiche sociali, Luca Critelli, che si ritiene in violazione di svariati diritti. https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/circolare_1.pdf; https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/circolare_2.pdf. Si ricorda che la Provincia autonoma di Bolzano ricopre anche funzioni che ex lege spettano alla prefettura nelle aree prive di statuto autonomo e conseguentemente deve attivarsi per quelle competenze che spetterebbero alla prefettura nel rispetto del quadro di norme europee e internazionali vincolanti in materia di protezione internazionale.

anche temporanea (non il mero transito) in altre regioni italiane». Secondo la circolare «tali persone in ragione della normativa vigente (...) avrebbero potuto/dovuto esercitare il diritto alla richiesta di protezione internazionale in tali Stati/regioni, mentre il fatto di esercitarlo solamente a Bolzano configura una ipotesi di scelta mirata della destinazione», con conseguente esclusione dal diritto all'accoglienza.

Si tratta di previsioni illegittime poiché non sussiste nella normativa italiana, europea o internazionale alcun vincolo territoriale e neppure temporale rispetto alla presentazione della domanda di asilo. In altre parole, il richiedente asilo non è obbligato a richiedere la protezione internazionale in un particolare stato di transito, né in una particolare regione italiana. Ciononostante tali previsioni continuano ad orientare l'operato dei servizi territoriali⁷¹. Il caso di Bolzano, per quanto peculiare data l'esistenza della citata circolare, non è peraltro un caso isolato.

3.2 RICHIEDENTI ASILO SOGGETTI AL REGOLAMENTO DI DUBLINO

In molti altri territori, l'accesso alle misure d'accoglienza è difficile non solo per coloro che hanno fatto per la prima volta ingresso in Italia ma anche per coloro che vengono trasferiti in Italia da altri stati membri in applicazione del regolamento di Dublino⁷². In base a quanto previsto dal Decreto legge 142/2015, le misure di accoglienza devono applicarsi fin dal momento della manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale anche ai richiedenti protezione internazionale soggetti al procedimento previsto. Tuttavia, spesso i cittadini migranti stranieri trasferiti in Italia in base al regolamento di Dublino non ricevono all'arrivo alcuna informazione o orientamento e si trovano costretti a rivolgersi in modo autonomo alle questure e prefetture competenti per accedere una nuova procedura d'asilo e alle misure di accoglienza⁷³.

La situazione dei richiedenti asilo trasferiti in Italia in base al regolamento di Dublino potrebbe peggiorare per effetto della riforma del sistema di accoglienza, posto che gli stessi, in quanto richiedenti protezione internazionale, non potranno più avere accesso alle strutture del sistema Siproimi ma solo ai centri di prima accoglienza e ai centri di accoglienza straordinari. In particolare, secondo quanto previsto dalla circolare del 14 gennaio 2019 del ministero dell'Interno relativa ai profili applicativi del Decreto legge 113/2018, se l'individuo aveva già presentato domanda di asilo in Italia, al momento del rientro la prefettura competente dovrà agevolarne il trasferimento presso la provincia ove essa era stata presentata⁷⁴. La circolare peraltro non chiarisce in che modo le prefetture debbano agevolare tale trasferimento. Ciò significa che le autorità competenti si limiteranno a notificare all'interessato un invito a presentarsi presso la questura dove era stata formalizzata la domanda.

Proprio in ragione di tutto questo, applicando i principi espressi nella nota sentenza della Corte europea dei diritti umani resa nel procedimento *Tarakhel c. Svizzera*⁷⁵, diversi tribunali di altri

⁷¹ www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asilo-accoglienza-dopo-legge-132-2018/

⁷² Il regolamento n. 604/2013 (regolamento di Dublino) stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale.

⁷³ Fonte Questione Giustizia, Il diritto all'accoglienza dei richiedenti asilo in Italia: quali sfide dopo la Legge 132/2018, Anna Brambilla.

⁷⁴ Nel caso in cui, invece, l'individuo non avesse già formalizzato la domanda in Italia prima di lasciare il paese, l'accoglienza deve essere disposta in uno dei centri della regione ove ha sede l'aeroporto internazionale di arrivo.

⁷⁵ Procedimento n. 29217/12, 4 novembre 2014. Con la sentenza, pronunciata il 4 novembre 2014, nel caso Tarakhel c. Svizzera, la Grande Camera della Corte europea dei diritti umani ha dichiarato con la maggioranza dei suoi membri (14 contro 3) che, allo stato attuale, il rinvio verso l'Italia di richiedenti asilo particolarmente vulnerabili, quali un nucleo familiare con minori, è suscettibile, in mancanza di adeguate garanzie, di violare il divieto di trattamenti inumani o degradanti, sancito dall'art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani (Cedu). La Corte conferma con questa sentenza che la decisione di trasferire uno o più richiedenti asilo verso lo stato membro competente in base ai criteri del regolamento di Dublino, deve sempre essere assunta nel rispetto dei diritti umani, dopo un esame rigoroso sia della situazione generale del sistema di asilo di detto stato sia della situazione individuale dei richiedenti.

paesi membri hanno accolto i provvedimenti promossi contro le decisioni di trasferimento di richiedenti asilo verso l'Italia in base al regolamento di Dublino, con conseguente radicamento della competenza ad esaminare la domanda di protezione internazionale nell'altro paese membro⁷⁶. È rilevante la pronuncia del Tribunale Superiore (Upper Tribunal) britannico in un procedimento promosso da tre cittadini stranieri, due richiedenti asilo e un rifugiato, contro il provvedimento di trasferimento in Italia. Il Tribunale ha deciso che i richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale molto vulnerabili (con prove mediche che dimostrino la loro vulnerabilità) rischiano di soffrire condizioni disumane e degradanti e non possono essere rimandati in Italia senza precise garanzie in merito a dove saranno alloggiati e come saranno sostenuti.

In definitiva, l'analisi del Decreto legge 113/2018 in materia di protezione internazionale, immigrazione e sicurezza pubblica indica che esso produce e rafforza nel contempo il processo di infragilimento del richiedente asilo e del beneficiario aumentandone l'esposizione a forme anche gravi di emarginazione sociale, ghettizzazione e povertà sia economica sia sociale con possibilità di rafforzare i processi illeciti di reclutamento criminali che si manifestano in un aumento probabile del numero di persone vittime di caporalato, sfruttamento lavorativo, attività criminali varie.

Le misure che escludono i richiedenti asilo dal sistema dell'accoglienza, mediante norme e procedure, cancellano ogni possibilità di costruzione di percorsi inclusivi avanzati, mentre l'abolizione della protezione umanitaria priva migliaia di persone di uno status legale che permetterebbe loro l'accessibilità diretta ai servizi sanitari, sociali e abitativi, istruzione e lavoro, con evidenti ripercussioni negative su qualità di vita, sicurezza e dignità.

⁷⁶ Caso SM a altri contro l'ufficio del sottosegretario per gli Affari interni, 2018. La pronuncia è disponibile al link <https://www.gardencourtchambers.co.uk/wp-content/uploads/2018/12/SM-Ors-judgment-4.12.2018.pdf>



Negli insediamenti informali le persone vivono in condizioni igienico-sanitarie precarie, senza accesso a acqua, luce e gas.
Novembre 2019 ©FAUSTO PODAVINI per Amnesty International Italia.

3.3 IL DECRETO MINISTERIALE DEL 4 OTTOBRE 2019 E LA LISTA DEI “PAESI DI ORIGINE SICURI”

Il 4 ottobre 2019 il ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i ministri dell’Interno e della Giustizia, ha adottato un decreto⁷⁷ nel quale si dispone che, ai sensi dell’art. 2-bis del Decreto legge 25/2008, “sono considerati paesi di origine sicuri: Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Senegal, Serbia, Tunisia e Ucraina”. Si tratta di una discutibile attuazione dell’istituto giuridico dei “Paesi di origine sicuri”, introdotto nel nostro ordinamento con la Legge 132/2018, che ha convertito con modificazioni il Decreto legge 113/2018 (Decreto sicurezza).

Tale provvedimento ministeriale rischia di determinare una grave compressione del diritto di asilo dei richiedenti che provengano da uno dei paesi designati come “sicuri”. L’inserimento di uno stato nell’elenco dei “Paesi di origine sicuri” implica una “sterilizzazione” de facto del diritto di asilo di coloro che da quello stato provengano, tale da costituire un’ingiustificata discriminazione e da violare gli articoli 3 e 10 co. 3 della Costituzione e l’art. 3 della Convenzione di Ginevra del 1951. Questa conclusione è aggravata dal rischio che tale “neutralizzazione selettiva” del diritto d’asilo rischia di essere fondata su considerazioni che non attengono alla verifica dell’effettivo rispetto dei diritti umani nei paesi di origine, bensì a valutazioni di politica di gestione dei flussi migratori.

⁷⁷ Decreto 4 ottobre 2019, Individuazione dei paesi di origine sicuri, ai sensi dell’articolo 2-bis del Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, disponibile su: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2019/10/07/235/sg/pdf>



Esistono alcune considerazioni critiche da adottare contro questo elenco “politicamente orientato”. In primis, gli organi coinvolti nella determinazione dell’elenco dei “Paesi di origine sicuri” è adottato “in base ai criteri di cui al comma 2”, con “decreto del ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i ministri dell’Interno e della Giustizia”. La decisione in ordine a quali Stati inserire nella lista è rimessa, dunque, all’esecutivo. L’assenza di un vaglio parlamentare sulla designazione ministeriale potrebbe contribuire a rendere l’utilizzo dell’istituto in esame particolarmente opaco. Questo rischio aumenta se si considera che l’elemento attorno a cui ruota la valutazione in ordine alla sicurezza del paese è, ai sensi del co. 2, l’assenza, “in via generale e costante”, di atti di persecuzione, tortura, pene o trattamenti inumani o degradanti e pericoli causati da violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato: in sintesi, devono mancare, “in via generale e costante” le condizioni che, ai sensi degli artt. 7 e 14 del Decreto legge 251/2007, consentirebbero di riconoscere al richiedente lo status di beneficiario di protezione internazionale. Tale assenza deve essere valutata sulla base di tre parametri estremamente vaghi: l’ordinamento giuridico, l’applicazione della legge all’interno di un sistema democratico e la situazione politica generale. A tentare di riempire di contenuto questi parametri è il co. 3, che richiede ai ministri coinvolti nella designazione di tenere conto della “misura” in cui è offerta protezione contro “persecuzioni” e “maltrattamenti” mediante le “pertinenti” disposizioni normative e il modo in cui esse sono applicate, mediante il “rispetto” (e non la ratifica o l’esecuzione, che pure dovrebbero essere considerate) della Convenzione Cedu, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, della Convenzione Onu contro la tortura e del principio di non-refoulement e, infine, mediante un “sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà”.



Un insediamento informale. Novembre 2019 ©FAUSTO PODAVINI per Amnesty International Italia.

Il quadro si aggrava se si considerano le fonti delle informazioni sulle quali si dovrebbe basare il provvedimento ministeriale di determinazione dell'elenco dei "Paesi di origine sicuri". Esse sono, ai sensi del co. 4 dell'articolo in esame, la "Commissione nazionale per il diritto di asilo" "nonché [...] altre fonti di informazione, comprese in particolare quelle fornite da altri stati membri dell'Unione europea, dall'Easo, dall'Unhcr, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti". Anche sotto questo profilo si tratta di indicazioni estremamente generiche che non offrono alcuna certezza sulla fondatezza e completezza dei dati utilizzati per la designazione, alimentando dunque le preoccupazioni in ordine a una sua inaccettabile politicizzazione.

L'inciso più insidioso della norma è contenuto nel co. 2 dell'art. 2-bis. L'assenza delle condizioni che, ai sensi degli articoli 7 e 14 del Decreto legge 251/2007, consentirebbero di riconoscere al richiedente lo status di beneficiario della protezione internazionale deve essere "generale" e "costante". Nel breve inciso "in via generale e costante" si realizza il rovesciamento dell'intero paradigma culturale su cui si fonda il diritto d'asilo: all'esame individuale e concreto della richiesta di protezione internazionale (art. 3 del Decreto legge 251/2007) viene a sostituirsi, infatti, una valutazione generale in ordine alla sicurezza del paese di origine. In realtà l'esame individuale dell'istanza resta formalmente garantito anche per coloro che provengano da un paese di origine designato come sicuro, ma il deterioramento del regime procedurale che lo caratterizza è talmente intenso da comportare una "sterilizzazione" de facto del diritto di asilo, in particolare con riguardo all'inversione dell'onere della prova.

Obiettivo di questa disciplina è quello di limitare il diritto d'asilo e regolamentare in senso restrittivo i flussi migratori in entrata in Italia, anche in violazione della legislazione nazionale e internazionale. Ciò è ulteriormente dimostrato dalla Circolare del ministero dell'Interno del 18 dicembre 2018 avente ad oggetto il Decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, ove si legge che la finalità dell'istituto è assicurare una "più efficiente ed efficace gestione del fenomeno migratorio" e garantire la presenza di adeguati "mezzi di contrasto del rischio di un ricorso strumentale agli istituti di tutela previsti".

Considerate tali premesse, si legittima la tesi per cui l'azione normativa in vigore volge a neutralizzare le procedure del diritto di asilo per coloro che provengono da un paese di origine designato come sicuro. Esso determinerebbe, infatti, un grave deterioramento della procedura per il riconoscimento della tutela del diritto di asilo di alcuni richiedenti, peggiorandone significativamente il trattamento sulla base di criteri tanto vaghi e indeterminati da presentare il serio rischio di una politicizzazione della designazione ministeriale. Ciò potrebbe significare che i paesi di origine qualificati come sicuri potrebbero non esserlo, così da rendere tale diversità di trattamento irragionevole e, pertanto, discriminatoria. La frizione con gli articoli 3 e 10 co. 3 della Costituzione e della Convenzione di Ginevra del 1951 è particolarmente evidente.

RACCOMANDAZIONI

Alla luce di quanto esposto, Amnesty International Italia presenta al governo italiano le seguenti raccomandazioni:

- modificare il Decreto legge 113/2018 convertito in Legge 132/2018 sulla protezione internazionale, immigrazione e pubblica sicurezza per assicurare a tutte le persone che entrano in Italia l'esercizio reale del diritto fondamentale a chiedere protezione ed accoglienza;
- stabilire adeguati finanziamenti ai centri di accoglienza, vincolandoli all'elaborazione e fornitura di servizi sociali e di formazione avanzati, professionali e qualificati per consentire l'avvio e la realizzazione di percorsi di inclusione sociale ed economica virtuosi;
- adottare misure normative atte a regolarizzare lo status di coloro che sono precipitati in condizione di irregolarità per via degli effetti della Legge 132/2018 ma che avrebbero il pieno diritto di godere di forme di protezione regolamentata;
- assicurare che le modifiche al sistema di accoglienza per migranti, richiedenti asilo e titolari di protezione non impatti negativamente sul godimento dei loro diritti. Ogni modifica dovrebbe essere preceduta dalla verifica dell'impatto sui diritti umani;
- consentire la registrazione anagrafica anche ai richiedenti asilo;
- rimuovere il riferimento alla nozione di “Paesi di origine sicuri” assicurando la valutazione su base individuale delle domande di asilo;
- ristabilire servizi professionali nell’ambito della prima e seconda accoglienza allo scopo di fornire percorsi di inclusione sociale ed economica reali e qualificati a tutti i richiedenti asilo e beneficiari.

AMNESTY INTERNATIONAL
È UN MOVIMENTO GLOBALE
PER I DIRITTI UMANI.
OGNI INGIUSTIZIA CI RIGUARDA.



ITALIA



Amnesty International Italia

Via Magenta 5 - 00185 Roma
Tel: (+39) 06 44.90.210
info@amnesty.it
www.amnesty.it