

Proposte urgenti di modifica della legislazione e delle politiche del diritto d'asilo e dell'accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo

a cura del

Tavolo Asilo Nazionale

Il Tavolo Asilo Nazionale, la coalizione delle principali organizzazioni che si occupano di diritto d'asilo e di accoglienza nel nostro Paese, intende sottoporre al Governo e al Parlamento, in particolare al Ministro competente, alcune proposte urgenti riguardanti la legislazione e le politiche sul diritto d'asilo e l'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati, che hanno subito negli ultimi anni interventi normativi che hanno ridotto e indebolito fortemente l'ampia portata del diritto sancito dall'art.10 della nostra Costituzione e dalle Convenzioni Internazionali.

Prendendo atto del positivo passo avanti rappresentato dal DL Immigrazione appena entrato in vigore, intendiamo sottoporre all'attenzione alcune criticità e questioni di carattere generale riguardanti l'accesso al territorio italiano e la gestione delle frontiere.

Di seguito riportiamo i principali nodi critici sui quali intendiamo aprire un confronto con il Governo e con il Parlamento, anche a seguito della tanto attesa modifica legislativa.

La questione che ci preoccupa prioritariamente, sia in termini di conseguenze concrete sulle persone accolte e sui territori, che in relazione alla rappresentazione pubblica che ne deriva, riguarda la gestione dell'emergenza sanitaria attraverso strumenti e interventi inadeguati e in molti casi lesivi dei diritti delle persone. Ci riferiamo in particolare al ricorso alle navi quarantena e ad ogni altro mezzo (come gli autobus utilizzati a Udine per l'isolamento sanitario di persone arrivate alla frontiera est), che non sia riconducibile a normali soluzioni adottate anche per i cittadini italiani nelle stesse condizioni. Ricordiamo peraltro che, sulle cinque navi quarantena oggi attive, sono presenti molti minori e persone con vulnerabilità.

In particolare vogliamo sottolineare che il ricorso nelle settimane scorse a queste soluzioni, giustificato con l'assenza di alternative, non trova riscontro nella realtà. Ci risulta infatti, dalle nostre reti territoriali, che ancora oggi sono migliaia i posti disponibili nella rete ex SIPROIMI. Il nostro Paese ha raggiunto, negli anni scorsi, una capacità di reperire posti da poco inferiore a 200 mila e oggi siamo molto lontani da quel numero. Inoltre, è sempre possibile utilizzare alberghi o strutture simili in convenzione, come avviene per i cittadini italiani che non possono usufruire di condizioni adeguate per l'isolamento sanitario al proprio domicilio.

A ciò si aggiunge una prassi che riteniamo estremamente grave: lo spostamento sulle navi quarantena di persone risultate positive che erano ospitate fino a quel momento nei centri d'accoglienza di diverse città italiane. È inaccettabile tradurre le persone nelle navi, limitandone la libertà, senza alcun provvedimento scritto e senza alcuna spiegazione. Così come riteniamo non sia accettabile la presenza sulle stesse navi, in condizioni di detenzione di fatto, di minori non accompagnati e di persone con vulnerabilità. Nel caso dei minori non accompagnati ad aggravare il quadro contribuisce la mancata nomina del tutore.

Per quanto concerne poi le persone in arrivo sulle nostre coste, alle quali le navi quarantena sembravano inizialmente destinate in esclusiva, esprimiamo preoccupazione per le ragioni di cui sopra legate alle illegittime restrizioni della libertà, nonché alla mancanza di informazioni sull'accesso alla procedura asilo e alla possibilità di essere effettivamente assistiti dal punto di vista medico e psicologico.

Ciò premesso chiediamo al governo di superare al più presto queste soluzioni e di procedere ad una programmazione, sia per le quarantene fiduciarie in arrivo che per quelle delle persone in accoglienza positive al Covid, di alloggi distribuiti sul territorio e gestite da personale competente, collegate al SSN, agli enti locali e alle regioni.

Per quanto riguarda le organizzazioni del Tavolo Asilo, stiamo procedendo ad un secondo monitoraggio delle prassi utilizzate sul territorio per la gestione dell'emergenza sanitaria, che risultano ancora oggi disomogenee e poco o per nulla programmate.

1. Introduzione del permesso Protezione Speciale e intervento intertemporale.

La cancellazione della protezione umanitaria e conseguentemente del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie operata dalla l. n. 132/18 ha prodotto una pesantissima riduzione del riconoscimento di una forma di protezione alle persone giunte in Italia. Gli esiti positivi sono scesi dal 40% circa del 2017 a circa il 19%, un valore che a sua volta rappresenta meno della metà della media europea, a dimostrazione del fatto che la tipizzazione dei casi introdotti dalla l. 132/18 non sostituisce in nessun modo la casistica che le ragioni umanitarie hanno consentito di proteggere in questi anni, lasciando così ampi vuoti di tutela. La mancanza di riconoscimento di un titolo di soggiorno ha avuto conseguenze pesanti anche sulle comunità locali, che registrano un aumento sui territori di cittadini stranieri irregolari e di fenomeni collegati, come ad es. disagio sociale e sfruttamento lavorativo. Inoltre, il carattere non convertibile e non rinnovabile di molti dei permessi indicati a parziale copertura della protezione umanitaria ha determinato un aumento delle persone irregolari.

Per questo il Tavolo Asilo, a seguito dell'entrata in vigore delle nuove norme, *chiede al Governo di favorire il riesame delle posizioni di coloro che hanno ricevuto un diniego nel periodo che va dall'entrata in vigore del DL 113/2018 al suo superamento e al Parlamento di confermare la scelta del permesso Protezione Speciale e consentire la conversione anche da richiesta asilo in lavoro.*

2. Ripristino di un diritto all'accoglienza pieno in un sistema organico e tutelante.

Accogliendo con soddisfazione il reintegro dei richiedenti asilo nel sistema d'accoglienza gestito dai Comuni in collaborazione con gli Enti di Terzo Settore (ex SPRAR, ora SAI), vorremmo sottoporre al governo le seguenti riflessioni:

- È necessario riavviare il processo di unificazione del sistema d'accoglienza che consenta di superare la disomogeneità di modelli e soggetti responsabili, riportando la rete dei CAS progressivamente dentro il sistema dei Comuni (SAI);
- È necessario superare le criticità di quest'ultimo, a partire dai tempi e dalle modalità di erogazione dei fondi ad una semplificazione delle procedure, che consenta di assicurare l'erogazione dei servizi previsti in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale e il raggiungimento dell'obiettivo dell'autonomia e della protezione in tempi ragionevoli.

- pur comprendendo le ragioni per le quali sono stati introdotti due livelli di servizi di accoglienza tra i richiedenti protezione internazionale e coloro che hanno ottenuto il riconoscimento di una delle forme di protezione, concentrando sui secondi i programmi volti all'integrazione sociale quali la formazione professionale e gli interventi di sostegno all'accesso al mondo del lavoro, il testo normativo non tiene conto che i richiedenti protezione sono costretti spesso ad attendere molto tempo, persino un anno o più, per vedersi esaminata la loro domanda superando così di gran lunga i tempi previsti dalla normativa per l'esame delle domande. In tali casi appare del tutto irragionevole escludere i richiedenti dalle misure di integrazione di secondo livello. Si raccomanda pertanto di
- modificare la norma prevedendo che, decorso un termine ragionevole (non più di sei mesi) i richiedenti protezione in attesa di esame della loro domanda in sede amministrativa o giurisdizionale accedano ai servizi di accoglienza ed integrazione di secondo livello
- In attesa di un superamento della frammentazione del sistema, è necessario intervenire sui capitolati CAS per evitare differenze di servizi e diritti tra persone appartenenti alla stessa categoria.

Un miglioramento degli standard dell'accoglienza su tutto il territorio nazionale si tradurrà in una riduzione dei costi sociali e economici a carico delle amministrazioni locali, indispensabile per un impatto positivo dell'accoglienza sul territorio.

3. Revisione delle procedure accelerate/in frontiera. Abolizione della lista dei paesi d'origine sicuri.

Riteniamo fondamentale avviare una riflessione sulle nuove procedure accelerate/di frontiera per l'esame delle domande di protezione internazionale, modificate o introdotte dalla l. 132/2018. Il nuovo schema di Decreto Legge ha sicuramente ordinato e razionalizzato tanto le procedure introdotte dalla L. 132/2018 quanto quelle preesistenti. Tuttavia, persistono evidenti criticità.

Le procedure accelerate/di frontiera si caratterizzano per un esame più veloce, spesso con minori garanzie a favore del richiedente e con conseguenze fortemente restrittive per l'eventuale fase giudiziale. Tali procedure, ai sensi dei consideranda nn. 29 e 30 della direttiva 2013/32/UE, non potrebbero essere applicate a richiedenti che presentano esigenze particolari, tra cui vittime di

tortura o violenza, persone con disabilità o affette da gravi patologie fisiche e psichiche, secondo una valutazione caso per caso. Questa deroga continua a non essere recepita nel nostro ordinamento, fatta salva l'esclusione da dette procedure del minore straniero non accompagnato e, esclusivamente dalla dichiarazione di manifesta infondatezza della domanda, dei soggetti portatori di specifiche vulnerabilità.

In alcuni casi, l'uso di queste procedure comporta l'esame direttamente presso le zone di transito/di frontiera appositamente istituite con decreto del Ministero dell'Interno del 5/8/2019 o la proroga di un eventuale trattenimento del richiedente già in atto, comprimendo fortemente i diritti generalmente previsti per i richiedenti asilo, in particolar modo nelle numerose ipotesi di domanda manifestamente infondata, su tutte quella di cui all'art. 28-ter, c. 2, lett. e).

Inoltre, appare eccessiva l'ipotesi del trattenimento presso il CPR del cittadino straniero che ha presentato domanda reiterata in fase di esecuzione dell'espulsione. Tale norma espone i richiedenti in possesso di nuovi elementi alla base della loro domanda al rischio di una privazione della libertà personale, che non sembra giustificata in misura così estesa e generica, e ha come unico effetto quello di scoraggiare chi avrebbe diritto alla protezione dal farne domanda.

Le nuove procedure, stando alla formulazione letterale della norma, risultano suscettibili di applicazione generalizzata a qualsiasi richiedente protezione internazionale in condizione di irregolarità di soggiorno o trasferito in Italia a seguito di operazioni di salvataggio in mare. Desta poi forte preoccupazione la procedura rivolta a cittadini di paesi di origine considerati "sicuri" in base alla lista redatta dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con il Ministero dell'Interno, e pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 4/10/2019. I criteri alla base dell'individuazione di tali Paesi, pur essendo specificati dalla l. 132/2018, non sembra siano stati correttamente applicati. Per alcuni dei 13 Stati elencati vi sono ragionevoli dubbi sulla presunzione di sicurezza, in quanto vengono valutati nella loro interezza e non per singole zone oppure relativamente a specifiche categorie di persone in base a genere, opinioni politiche o professioni svolte.

Rinviando per ulteriori approfondimenti alla scheda tematica allegata, il Tavolo Asilo Nazionale pertanto:

- *chiede che le procedure accelerate vengano espunte dal nostro ordinamento, poiché l'accesso al territorio è cruciale per tutelare il diritto alla protezione*

internazionale. In subordine, ravvisa l'esigenza di modificare alcune di queste norme al fine di renderle compatibili con il diritto comunitario e costituzionale;

- *chiede che venga abolita la lista dei paesi d'origine sicuri;*
- *chiede di non prevedere tra le ipotesi di trattenimento presso il CPR la presentazione di una domanda di protezione in fase di esecuzione dell'espulsione;*
- *chiede di implementare con particolare attenzione l'attività di rilevazione delle vulnerabilità, oggi più che mai di fondamentale importanza, insieme alla somministrazione delle informazioni esaustive sulla domanda di protezione internazionale presso i valichi di transito/di frontiera e le Questure – Ufficio immigrazione. internazionale presso i valichi di transito/di frontiera e le Questure – Ufficio immigrazione.*

4. Impegno ad attuare un cambiamento nella politica europea ed internazionale nei confronti dei migranti, richiedenti asilo e rifugiati.

Il Patto Europeo Asilo e Migrazioni, presentato dalla Commissione lo scorso 23 settembre, ripropone un approccio volto a impedire gli arrivi di persone in cerca di protezione, attraverso l'esternalizzazione dei controlli e delle frontiere, il rafforzamento di misure per rimpatriare chi non ha diritto alla protezione e la costruzione di barriere amministrative e politiche volte a impedire l'accesso alla procedura d'asilo e il conseguente diritto all'accoglienza. Una scelta che riteniamo sbagliata e impraticabile, contraria ai principi costituzionali e alle convenzioni internazionali.

L'Italia deve farsi promotrice in sede Europea di una politica di gestione della migrazione e asilo in chiave positiva, privilegiando politiche di integrazione, accoglienza e salvataggio, capace di contrastare l'approccio securitario che caratterizza le proposte della Commissione.

La logica solidale deve caratterizzare anche le politiche budgetarie (budget 2020 e MFF 2021-2027) privilegiando progetti di integrazione e scambio buone prassi ed evitando di sovrapporre la politica di difesa e di sviluppo con quella migratoria nei paesi di origine e transito. Occorre tenere saldo il principio del salvataggio e, più in generale, il rispetto del diritto internazionale del mare, perché, come sottolineato recentemente anche dal presidente della Conferenza Episcopale Italiana, Card. Bassetti, non bisogna "avere timore di ribadire che

ogni vita è sacra e, se in pericolo, va salvata sempre, 'senza se e senza ma'¹, e l'accoglienza deve essere affrontata a livello europeo con un approccio solidale tra Stati Membri.

A tale riguardo, Il Governo italiano dovrebbe senza ulteriore indugio promuovere, in sede di Consiglio, una riforma del **Regolamento Dublino**, basata sul testo già approvato dal Parlamento Europeo nella scorsa legislatura, nel segno della solidarietà tra stati membri ed equa condivisione delle responsabilità.

In conclusione, Il Tavolo Asilo Nazionale sottolinea l'importanza e la necessità di avviare un confronto stabile con il Governo e il Ministero dell'Interno, in particolare, per affrontare le tematiche relative alla protezione internazionale, in un'ottica di scambio e positiva collaborazione.

Il presente documento è stato sottoscritto da:

A Buon Diritto, ACLI, Amnesty International Italia, ActionAid, ARCI, Avvocato di Strada, Caritas Italiana, Centro Astalli, CIR, CNCA, Comunità di S.Egidio, Comunità Papa Giovanni XXIII, Emergency, Europasilo, FCEI, Focus Casa dei Diritti Sociali, Fondazione Migrantes, Intersos, Legambiente, Médecins du Monde - missione Italia, MSF, Oxfam Italia, Save the Children Italia, Senza Confine, SIMM

Novembre 2020

¹ Card. Bassetti, Intervento a Palazzo Madama, del 22.01.2020: "È doveroso realizzare una condivisione delle responsabilità tra tutti i Paesi europei, che faccia sì che i compiti non ricadano solo sui Paesi di primo arrivo: questo obiettivo va perseguito in sede politica, e mai può portare al rifiuto del soccorso e della prima accoglienza di chi è in pericolo".