



Note sul Decreto:
parte "immigrazione"

Conoscere il nemico per contrastarlo



-gennaio 2019-
Bologna

Introduzione

Il 4 dicembre è entrata in vigore la legge n.132, attuazione del meglio conosciuto Decreto-Legge Salvini (D.L. 113/2018), prodotto finale dell'intesa governativa tra Lega e M5S sul tema della sicurezza. Come è ormai prassi da moltissimi anni, nel momento in cui si legifera sulla questione, il decreto prima e la legge poi che ne scaturisce, si articolano su due pilastri fondamentali che, a scanso di equivoci, dovrebbero dare un'idea generale di cosa s'intenda per sicurezza.

Il primo pilastro si occupa della sicurezza in senso stretto, o perlomeno questo è ciò che dovrebbe apparire. Alcuni punti infatti, come da prassi, sono dedicati certamente alla criminalità organizzata e al terrorismo, ma, la maggior parte del testo va di fatto a legiferare su un livello altro rispetto a reati considerati normalmente più gravi. Vengono introdotti nuovi crimini come l'accattonaggio, viene estesa l'applicabilità del Daspo urbano e si dà concretamente il via all'utilizzo del famigerato taser. Ruolo centrale è ricoperto da uno smisurato aumento delle pene per reati comunemente associabili alle lotte sociali, ad esempio si parla di condanne fino a 4 anni di carcere per occupazione e si trasforma in reato quello che prima era esclusivamente un illecito amministrativo cioè il blocco del traffico, con pene fino a 12 anni. Quest'ultimo è da sempre uno strumento base di lotta nella forma del picchetto o del corteo spontaneo. Guardando esclusivamente alla prima parte della nuova legge ciò che banalmente appare chiaro è una vera e propria guerra contro la marginalità, contro i poveri, gli esclusi e contro chi decide di fatto di opporsi e ribellarsi alle decisioni dello Stato e delle istituzioni.

Ciò che ci interessa però sviluppare in questo testo concerne soprattutto il secondo pilastro e cioè la questione migratoria. Come sappiamo, l'associazione ormai pluriennale di sicurezza e immigrazione non crea più scandalo, né se ciò avviene a livello mediatico tantomeno se rappresenta il fondamento di leggi e decreti. Tuttavia, è probabilmente importante continuare a ribadire che, malgrado la pornografia politica e mediatica abbiano costruito una narrazione funzionante, la migrazione, concettualmente e praticamente, non ha mai avuto niente a che fare con la sicurezza; sono esclusivamente i voli pindarici di tecnici, politici e media a permettere un accostamento scellerato noto d'altronde come il processo di securitizzazione della migrazione. E proprio perché il fenomeno migratorio è stato securitarizzato, gli strumenti, le pratiche e i metodi per gestirla e amministrarla provengono direttamente dall'armamentario repressivo e militare. Il contenimento, la deterrenza, la selezione, la messa a valore appartengono di fatto ad un linguaggio bellico-amministrativo. Ed è proprio per questo, che il tema sicurezza del primo pilastro si sposa in modo apparentemente naturale con la politica migratoria, accostando la figura della persona migrante a quella del reo da un lato e a quella del povero e del ribelle, in quanto target da colpire, dall'altro. Ciò avviene soprattutto alla luce del fatto che povertà e immigrazione coincidono nella maggior parte dei casi (ribellione e immigrazione, purtroppo un po' meno).

La nuova legge scatena un attacco esasperante contro alcune categorie sociali e, tra queste, come sempre, le persone migranti, malgrado i numeri ormai irrisori degli sbarchi¹, continuano a essere il fulcro su cui si muove la politica interna in Italia e non solo.

È importante fare una lettura chiara della situazione, tenendo in conto però due presupposti fondamentali. Il primo è attendere la concretizzazione sul piano fattuale della legge, quindi capire come giudici, forze dell'ordine e amministrazioni si comporteranno di fatto in rapporto alle ultime disposizioni e di come interpreteranno nuovi istituti come le fattispecie di "protezioni" introdotte, le nuove possibilità detentive, gli strumenti atti alla revoca o sospensione dei permessi fino ad arrivare a comprendere la forma che prenderà in generale il sistema di contenimento nazionale, meglio noto come "Accoglienza". In secondo luogo, per amore della correttezza, sarebbe opportuno mantenere le giuste distanze da ciò che attualmente risulta essere una vera e propria propaganda di sinistra sulla questione migratoria. Testate rosse e bianche del giornalismo nostrano, voci della sinistra legate ad ambienti parlamentari, associativi e movimentisti,

¹ A causa degli accordi stipulati dall'UE con i governi di paesi frontalieri come Libia, Tunisia, Marocco, Egitto e Algeria e paesi di transito come il Niger, oltre che attraverso protocolli d'intesa tra le polizie, il controllo delle frontiere esterne funziona sempre meglio, con un calo degli sbarchi pari a -87,12% rispetto al 2016 e -80,42% rispetto al 2017 [dati del ministero dell'interno dal 1 gennaio 2018 al 31 dicembre 2018 al 31/12/2018]

come è ovvio che accadesse, hanno iniziato da tempo una levata di scudi contro decreto e governo, rimodellando a loro piacere la realtà dei fatti e contrapponendo al modello salviniano il modello dell'integrazione. Nelle piazze e nelle stanze del potere viene portata in spalla così la statua di Mimmo Lucano. Non essendo nate ieri e, fortunatamente, riuscendo a guardare con sdegno al sistema di controllo, contenimento e messa a valore della popolazione migrante in quanto tale, cercheremo di avere uno sguardo esterno sulla questione senza cadere nelle facili trappole della retorica umanitarista e paternalista che, oggi, appesta le pratiche oppositive e coinvolge, purtroppo, molte "anime belle" che qualcosa vorrebbero pur fare contro la miseria che ci circonda.

Pur nell'impossibilità di fare oggi previsioni su come alcuni dispositivi verranno concretamente attuati, ci sembra che il decreto Salvini esprima a chiare lettere l'attuale clima di una vera e propria guerra contro nemici ben individuati, mettendo in dotazione al potere tutti gli strumenti per un'estesa deriva poliziesca e un'aumentata possibilità di detenzione, rese legittime nero su bianco. Il presente testo nasce da una nostra esigenza di restare vigili sui cambiamenti in atto e farci un po' di chiarezza, senza pretese di esaustività. Lo condividiamo nella speranza che questi appunti possano risultare una base utile da cui sviluppare riflessioni, discussioni e confronti.

Precarizzazione e detrimento dei diritti acquisiti

Uno degli scopi del decreto Salvini è il detrimento del sistema dei diritti della popolazione immigrata e emigrante. Un processo che mira all'aumento delle condizioni di precarietà e ricattabilità della persona.

Ciò che attua è una ristrutturazione del sistema di gestione e controllo della popolazione di richiedenti asilo e persone rifugiate con effetti generali su tutta la popolazione immigrata. Il processo di clandestinizzazione, acuito dall'abolizione della protezione umanitaria che vedrà un aumento delle persone prive di documenti, è parte integrante del sistema di gestione, controllo, contenimento e messa a valore delle persone migranti. Inclusione ed esclusione sono sempre andati di pari passo, benché possano apparire come inconciliabili, sono due facce della stessa medaglia. Non esiste un modello puro di gestione dell'immigrazione, alcuni governi premono maggiormente su alcuni strumenti disciplinanti pur mantenendone vivi altri, repressione e integrazione, persona clandestina e neo-cittadina sono le architravi di un sistema complesso il cui principale scopo è una pretesa selezione di individui produttivi. La messa a valore delle persone migranti resta sempre il fulcro delle politiche di controllo dell'immigrazione. I discorsi sull'integrazione hanno prodotto una nuova categoria di sfruttabili impiegati attraverso tirocini non pagati (es. nell'edilizia e nell'agricoltura) e in lavori "socialmente utili" (gli stessi applicati come alternativa alle misure detentive) quali pulizia dei parchi e delle città. Dalla categoria di "chi si merita" di stare in Italia, creata dal precedente governo come buona pratica di integrazione, si passa alla criminalizzazione più generalizzata delle persone migranti e povere. Il DL Salvini quasi-annulla la distinzione tra persona migrante buona e cattiva.

Vedremo come molte delle disposizioni nel DL Salvini, così com'era stato per il DL Minniti, mettono nero su bianco a livello legislativo qualcosa che era già in uso nella prassi (es. *hotspot*, procedure accelerate), creando le basi legali per ulteriori strumenti di disciplinamento e selezione tra chi è meritevole e chi no.

Sull'abolizione della protezione umanitaria

La protezione umanitaria, a differenza della protezione internazionale, non era una protezione prevista dall'Unione Europea ma dal Testo Unico sull'Immigrazione del 1998 (d.lgs 286/1998) e veniva concessa a coloro per cui esistevano validi motivi per evitarne l'espulsione ma che non rientravano nella descrizione e definizione prevista dalla protezione internazionale². Era una forma riconosciuta di tutela della persona che

² Ci sono due forme di protezione internazionale: lo **status di rifugiato** definito dalla convenzione di Ginevra del 1951 (vedi art. 1) che l'Italia ha ratificato con la legge 722 nel 1954; e la **protezione sussidiaria** una forma di protezione prevista dall'Unione Europea per coloro che rischiano di

non sottostando a una definizione specifica (e quindi meno rigida) di protezione, poteva prevedere ampi e diversi casi di riconoscimento. Più specificamente, le diciture “carattere umanitario” o “per seri motivi umanitari” presenti negli articoli regolatori di questa protezione, come vedremo, non erano descritte in maniera approfondita da nessuna parte. Questa elasticità definitoria, infatti, rappresentava per l’attuale governo la causa della cosiddetta emergenza-migranti, un’invasione immaginaria - creata e sostenuta mediaticamente - di persone migranti bugiarde e approfittatrici. Troppe di loro riuscivano a “salvarsi” facendo ricorso alla protezione umanitaria, il cui permesso di soggiorno poteva durare dai 6 mesi ai 2 anni, con la possibilità di rinnovo nel caso che le condizioni in base alle quali era stato assegnato sussistessero ancora. Inoltre, cosa da non sottovalutare, era un permesso di soggiorno convertibile in un permesso per motivi di lavoro. Nei fatti, tuttavia, guardando i dati, non si riscontra nessuna emergenza. L’Italia è uno dei paesi con la più alta percentuale di dinieghi in sede di prima analisi³ e già precedenti circolari ministeriali⁴ disincentivavano il rilascio della protezione umanitaria richiedendo alle Commissioni Territoriali (CT) maggiore rigidità nel concederla.

L’abrogazione di questa protezione è avvenuta attraverso le modifiche apportate dal DL Salvini a due articoli di legge in particolare: l’articolo 32 comma 3 del decreto legislativo n.25 del 28 gennaio 2008⁵ e l’articolo 5 comma 6 del decreto legislativo n.286 del 25 luglio 1998 (il Testo Unico sull’Immigrazione).

L’articolo 32, in generale, tratta delle disposizioni che regolano la decisione della Commissione Territoriale (in seguito: CT) di fronte a una richiesta di protezione internazionale. Prima del 5 ottobre 2018, giorno successivo all’emissione del DL Salvini, se la CT non riconosceva lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria⁶ o se non c’erano i presupposti per rigettare la domanda di asilo, ma si riteneva che potevano “sussistere gravi motivi di carattere umanitario”⁷, la CT chiedeva alla questura di rilasciare un permesso di soggiorno ai sensi dell’(adesso-modificato) articolo 5 comma 6 del d.lgs 286/1998. L’articolo 5 comma 6 in breve affermava che: “Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati [...] salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano.”⁸

Il DL Salvini ha eliminato questa dicitura, trasformando il testo dell’articolo 5 comma 6 in: “Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti”.

Adesso, quindi, nel caso la persona richiedente non rientrasse nella definizione di protezione internazionale ma rischiasse di essere oggetto di persecuzione e tortura nel proprio paese⁹ come afferma il nuovo comma 3 dell’art. 32 del d.lgs 25/2008, la CT richiede alla questura di rilasciare un permesso di soggiorno della durata di 1 anno che reca la dicitura PROTEZIONE SPECIALE, un permesso rinnovabile che consente di lavorare e studiare ma che non è convertibile in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro come lo era il precedente permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Le modifiche, quindi, apportate ai due articoli menzionati sopra sono la causa dell’abrogazione della protezione umanitaria. La sua abrogazione e la conseguente modifica di altri numerosi articoli presenti nel

subire un grave danno se rimpatriati, nonché tortura, condanna a morte e trattamenti disumani anche diversi da quelli definiti dalla convenzione di Ginevra. Entrambe protezioni che sono concesse a percentuali molto basse di richiedenti asilo, rispetto alla vecchia protezione per motivi umanitari.

³ Ad esempio, nel 2017, su circa 130mila domande d’asilo, il 52% venne rifiutato, mentre vennero concessi permessi per motivi umanitari per il 25% e protezioni internazionali per il 16%. Tra le fonti: <https://www.internazionale.it/bloc-notes/2018/07/10/protezione-umanitaria-salvini-circolare> e <http://www.vita.it/it/article/2018/02/19/richieste-di-asilo-nuovo-record-nel-2017-ma-piu-della-meta-sono-negate/146006/>

⁴ https://www.repubblica.it/politica/2018/07/05/news/migranti_stretta_di_salvini_sul_diritto_d_asilo-200940984/

⁵ Ossia: *Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.*

⁶ Si vedano gli articoli 11 e 17 del d.lgs 251/2007.

⁷ Dicitura del precedente art.32 comma 3.

⁸ Vedi sito della Gazzetta Ufficiale: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1998/08/18/098G0348/sg>

⁹ Art. 19 comma 1 e 1.1 286/1998.

Testo Unico che trattano, regolano e normano il rilascio dei permessi di soggiorno, ha comportato uno spaccettamento e un'esplicitata tipizzazione di quella categoria di soggetti che potevano beneficiare della protezione umanitaria.

Adesso, secondo il DL 113/2018, si possono richiedere permessi di soggiorno per:

- **Cure mediche**, rilasciato in caso di condizioni di salute di particolare gravità, accertate da una valida documentazione medica, che potrebbero pregiudicare la salute della persona migrante nel caso facesse ritorno al suo paese. È un permesso la cui durata non può superare 1 anno, rinnovabile finché le condizioni di particolare gravità persistano.

- **Calamità**. Permesso rilasciato quando il paese verso cui dovrebbe tornare la persona migrante versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamità. È un permesso con la durata di 6 mesi, rinnovabile per altri 6 mesi se persistono le condizioni. Permette di lavorare ma non è convertibile in un permesso di lavoro al momento della sua scadenza.

- **Protezione speciale**. Senza ripetere la descrizione che ne abbiamo fatto sopra, basti aggiungere che questa è la tipologia di protezione a cui possono accedere coloro che attualmente beneficiano della protezione umanitaria nel caso possano rinnovare il loro permesso di soggiorno alla sua scadenza. Alle persone migranti che hanno attualmente il permesso umanitario conviene convertirlo in un permesso per motivi di lavoro subordinato o autonomo, nel caso abbiano i requisiti¹⁰ per farlo. Tuttavia, è a dir poco impossibile per una persona migrante avere un lavoro in regola che le permetta di sopravvivere.

- **Atti di particolare valore civile**. La definizione di questi "atti" è fornita dall'articolo 3 della legge 13/1958 (!). In breve, oltre al salvare persone esposte a grave pericolo (si ricordi l'episodio del migrante clandestino di 22 anni divenuto eroe per aver salvato un bimbo che stava cadendo dal quarto piano di un palazzo a Parigi), è un permesso che si può ottenere se si partecipa all'arresto di qualcuno o se si compiono atti che tengono alto il prestigio e il nome della patria. È un permesso rilasciato sotto volontà della prefettura che ne fa diretta richiesta al Ministero dell'Interno, ha la durata di ben 2 anni, durante i quali si può studiare e lavorare. È possibile rinnovarlo e convertirlo in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Oltre a queste tipologie di protezione restano validi (non per volere del nuovo governo, ma per obblighi europei) i permessi per le cosiddette categorie vulnerabili, che vengono adesso rinominate "**casi speciali**"¹¹: a) protezione sociale delle vittime di violenza e grave sfruttamento (art. 18 del d.lgs 286/1998) b) vittime di violenza domestica che denuncino l'autore del reato, a cui è stato aggiunto ora che si può convertire in un permesso per motivi di lavoro o studio (art. 18-bis del d.lgs 286/1998) c) particolare sfruttamento lavorativo, per cui la persona sfruttata deve denunciare il datore di lavoro (art. 22 co.12-quater del d.lgs 286/1998).

Si possono brevemente notare due cose. La prima, che i permessi di soggiorno per cure mediche, calamità e protezione speciale sono per loro stessa natura legati alle questioni contingenti che li giustifica, hanno tempi più brevi e non sono convertibili in permessi di soggiorno per motivi di lavoro, causando il peggioramento e la precarizzazione delle condizioni giuridiche e materiali della persona migrante. La seconda, che il numero delle tipologie di permessi (apparentemente) aumenta per lo spaccettamento, ma di fatto il numero di persone che vi possono accedere diminuisce drasticamente. Dati recenti già confermano l'aumento di persone "irregolari" su territorio italiano nonché l'aumento dei dinieghi: tenendo sempre a mente la diminuzione degli sbarchi nel 2018, secondo i dati di novembre e dicembre 2018 vi è stato un aumento record di dinieghi (4 domande di asilo su 5 sono state respinte, all'incirca l'80%), e solo per il 3-5% per delle domande accolte è stato rilasciato un permesso di soggiorno seguendo le nuove normative¹². La produzione

¹⁰ A seconda del lavoro, autonomo o subordinato, cambia la documentazione o il reddito richiesto per convertire il permesso umanitario in un permesso per motivi di lavoro. Comunque, oltre a una valida documentazione, tutte le persone devono possedere: un passaporto in corso di validità, un certificato di residenza o dichiarazione di ospitalità.

¹¹ Per una questione formale e di privacy, precedentemente, sui permessi di soggiorno delle suddette categorie vulnerabili era riportata la dicitura "permesso per motivi umanitari".

¹² Si vedano gli articoli: <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-12-10/dopo-decreto-sicurezza-e-boom-domande-asilo-respinte-sono-quattro-cinque-184230.shtml?uuiid=AEMSdDxG> - <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2019-01-04/migranti-frontex-80percento-arrivi>

di persone clandestine e l'aumento di tali persone per strada (vedi parte su Cas e Sprar), potrebbe essere non a caso utile a giustificare anche nell'immaginario collettivo la necessità di un pugno duro da parte delle forze dell'ordine (e da qui è un passo da tutto ciò che dice il decreto nella parte sicurezza).

Un'altra delle questioni rilevanti emerse dal decreto e ampiamente dibattute a livello mediatico è quella dell'iscrizione anagrafica, che fino a prima del DL Salvini aveva sempre rappresentato, dal punto di vista teorico, un diritto (e d'altra parte anche un obbligo!) per tutte le persone che dimorano stabilmente sul territorio e che sono regolarmente presenti: quindi, anche per le persone richiedenti asilo. Per la precarietà della loro situazione giuridica, il riconoscimento di diritti per queste persone è regolata da normative specifiche, che, in realtà, prevedono che per la loro attuazione sia sufficiente il permesso temporaneo per richiesta asilo, senza la necessità di iscrizione anagrafica¹³. Il diritto all'iscrizione anagrafica restava comunque un diritto per la persona richiedente asilo e comportava, come sempre accade, il rilascio della carta d'identità. Prima ancora dell'ormai lontano decreto Minniti, diverse proteste da parte di persone richiedenti asilo negli uffici anagrafici erano derivate dal fatto che gli uffici negavano il rilascio del documento, affermando che le persone richiedenti asilo non avevano diritto all'iscrizione anagrafica: vuoi perché convinti, vuoi per evitare intasamenti degli uffici della burocrazia¹⁴. Si creava così il solito percorso a ostacoli tra gli sportelli: il SSN, il centro per l'impiego o la banca dicevano che per iscriversi o accedere a quel servizio era necessaria la carta d'identità, anche se in realtà il permesso per richiesta asilo era sufficiente per legge...succedeva poi che gli uffici anagrafici rispondevano che non c'era un diritto all'iscrizione e al rilascio del documento d'identità per le persone richiedenti asilo. Durante questo siparietto, le persone restavano senza medico di base, senza lavoro e così via.

Il decreto Minniti aveva introdotto allora una norma che prevedeva che tutte le persone che abitano presso i centri di accoglienza (Cas e Sprar) dovessero essere segnalate d'ufficio dall'ente gestore al Comune per l'iscrizione anagrafica, attraverso una procedura più rapida e semplice di quella ordinaria, senza intaccare il diritto individuale della persona (in particolare di chi vive fuori dai centri) che poteva comunque recarsi al Comune e ottenere l'iscrizione da sé, fermi restando i problemi di cui sopra. Il DL Salvini è intervenuto su quest'ultima norma, affermando che il permesso di soggiorno per richiesta d'asilo non rappresenta più titolo di iscrizione anagrafica, ma che, dall'altro lato, l'accesso ai servizi al territorio resta comunque assicurato nel luogo di domicilio. Ora, giuristi e istituzioni varie si sono lanciati nelle loro interpretazioni del decreto: tra chi vuole rendere questa norma uno strumento per eliminare ancora più i diritti sui territori, chi acclama l'illegittimità costituzionale della norma e chi invece sostiene che di fatto questa poco cambi o sia in qualche modo by-passabile. Basta aprire i giornali per seguire questo dibattito¹⁵. Quello che è certo, è che la nuova previsione del DL Salvini rappresenta l'ennesima espressione dell'obiettivo di precarizzare e marginalizzare, anche dal lato giuridico e del riconoscimento dei diritti, le persone richiedenti asilo sui territori e di rimarcare, anche attraverso la registrazione delle persone in liste differenti, una netta separazione e gerarchia tra persone con più o meno diritti.

Possibilità di perdita della protezione internazionale in caso di condanna

Il diniego dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria sono disciplinati dal d.lgs 251/2007, rispettivamente dagli articoli 12 e 16, mentre la revoca è disciplinata dagli articoli 13 e 18 del medesimo decreto legislativo.

italia-2018-sbarchi-raddoppiati-spagna--170222.shtml?uid=AEBIHc9G - <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2019-01-04/migranti-frontex-80percento-arrivi-italia-2018-sbarchi-raddoppiati-spagna--170222.shtml?uid=AEBIHc9G>

¹³ Per un approfondimento giuridico, si veda <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/liscrizione-anagrafica-e-laccesso-ai-servizi-territoriali-dei-richiedenti-asilo-ai-tempi-del-salvinismo/>

¹⁴ <https://gazzettadimodena.gelocal.it/modena/cronaca/2017/04/26/news/carta-d-identita-profughi-nel-limbo-1.15256859> - <https://www.lastampa.it/2017/07/29/alessandria/il-nodo-carta-d-identita-ai-profughi-IGTPumQB2DBRxLzCn9gjhN/pagina.html>

¹⁵ <https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2019/01/09/residenza-anagrafe-decreto-sicurezza>

La revoca delle suddette protezioni può avvenire quando la persona che ne è titolare:

- abbia commesso al di fuori del territorio italiano, prima di esservi ammessa in qualità di persona richiedente, un reato grave. La gravità del reato è valutata anche tenendo conto della pena prevista per il reato dalla legge italiana, non inferiore nel minimo edittale a quattro anni o nel massimo a dieci anni;
- si sia resa colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite, quali stabiliti nel preambolo e negli articoli 1 e 2 della Carta delle Nazioni Unite;

- ci siano fondati motivi per ritenere che la persona costituisca pericolo per la sicurezza dello Stato;
- sia stata condannata con sentenza definitiva per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a) del Codice di Procedura Penale, di cui ne elenchiamo alcuni: devastazione e saccheggio (nella fattispecie più grave finalizzata ad attentare la sicurezza dello stato), associazioni di stampo mafioso anche straniera, strage, contrabbando di tabacchi; reati (consumati o anche solo tentati) di: omicidio, riduzione in schiavitù, prostituzione minorile, pornografia minorile, tratta di persone, acquisto e vendita di schiavi, violenza sessuale, atti sessuali con minorenne, violenza sessuale di gruppo, favoreggiamento immigrazione clandestina, rapina aggravata, estorsione aggravata, sequestro di persona a fine di estorsione; reati commessi per finalità di terrorismo o eversione dell'ordinamento costituzionale; fabbricazione, vendita, traffico di armi; associazione a delinquere; associazione a delinquere finalizzata al traffico stupefacenti.

La nuova legge aggiunge ulteriori ipotesi di reato, alcune delle quali sono molto più comuni: violenza e minaccia a pubblico ufficiale, lesioni gravi o gravissime, pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili, lesioni personali gravi e gravissime a pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive, furto aggravato dal fatto che chi lo commette porta addosso armi o narcotici, senza farne uso, furto in abitazione o furto con strappo. Aggiunge poi alcuni reati (già previsti nella loro forma aggravata) per cui è sufficiente la commissione in forma base, in particolare, quelli di produzione, detenzione, spaccio stupefacenti e violenza sessuale.

I casi secondo cui si può negare o revocare la protezione sussidiaria e lo status di rifugiato sono gli stessi con l'aggiunta che entrambe possono essere revocate nel caso in cui si scopra che la persona richiedente abbia presentato una falsa documentazione o dichiarazione dei fatti di fronte alla commissione territoriale¹⁶.

Una persona invece cessa di essere rifugiata o titolare di protezione sussidiaria quando:

- non ci sono più le condizioni che impedivano il ritorno nel paese d'origine e non rientra più nelle definizioni giuridiche di rifugiato;
- ha preso la cittadinanza italiana;
- se fa ritorno al paese che aveva espressamente abbandonato per richiedere protezione altrove, in questo caso la protezione cessa almeno che il rientro non sia stato giustificato da gravi e comprovati motivi.¹⁷

Il processo di criminalizzazione della persona migrante non riguarda solo chi è già in possesso di un permesso di soggiorno ma come vedremo, si allarga e accentua anche nelle procedure di asilo per chi è richiedente asilo.

Le procedure accelerate

Dal punto di vista del suo impianto teorico e normativo, il sistema di protezione internazionale è improntato a obiettivi di celerità. Selezionare e farlo in fretta. Secondo la normativa europea ed italiana, la domanda di asilo dovrebbe essere esaminata dalla CT entro 30 giorni dalla sua presentazione, con possibilità di proroga

¹⁶ Si veda, in relazione allo status di rifugiato l'articolo 13, comma 1, lettera b) del d.lgs 251/2007; la stessa dicitura è presente all'articolo 18 del d.lgs 251/2007 in relazione alla protezione sussidiaria.

¹⁷ Si veda, in relazione allo status di rifugiato l'articolo 9, comma 2-ter del d.lgs 251/2007; la stessa dicitura è presente all'articolo 18, comma 2-ter dello stesso decreto legislativo in relazione alla protezione sussidiaria.

che arriva fino a 6 o 9 mesi in casi eccezionali descritti dalla normativa¹⁸. L'indicazione di questi termini è chiaramente poco utile a fornire un quadro del reale, perché si sa che i tempi di attesa davanti alle CT sono comunque molto più lunghi di questi, con variabili che dipendono dai singoli territori. Obiettivi di una selezione più rapida sono contenuti anche negli ultimi due decreti legge sull'immigrazione. Il DL Minniti aveva inciso in particolare sulla velocizzazione della fase del ricorso giudiziale; il DL Salvini introduce meccanismi volti a velocizzare la fase amministrativa, dal momento dell'arrivo sul territorio. Il momento della selezione viene sempre più anticipato, attraverso: l'ampliamento della delega alle forze di polizia sulla gestione della domanda e l'introduzione di automatismi legali volti a una selezione sempre meno legata al racconto personale della persona e sempre più a elementi oggettivi individuati dalla legge.

La normativa europea prevedeva già dei casi particolari in cui le domande di protezione internazionale dovevano essere definite dalla CT in via prioritaria e tramite procedura accelerata.

Con il DL Salvini questi casi vengono ora ampliati in corrispondenza di elementi oggettivizzati come la nazionalità, l'aver ricevuto denunce o condanne, l'essere detenuta in un CPR o in un luogo *hotspot*, l'aver già una domanda di asilo pendente in un altro stato europeo o l'aver già ricevuto un diniego sulla prima domanda di asilo.

Se la persona migrante con la nuova legge è resa già di per sé obiettivo di una "guerra allo straniero", questa è ancor più accanita nei confronti di chi deve essere ritenuto ancor più pericoloso, anche per il solo sospetto che stia cercando di "fregare" il sistema o eluderne i controlli. E infatti si crea così una coincidenza tra le ipotesi detentive e quelle per cui è prevista una procedura accelerata e prioritaria.

Le nuove modifiche apportate dal DL Salvini sembrano restringere ulteriormente i poteri decisionali della CT (e quindi anche del giudice nella successiva fase di ricorso), attraverso la previsione, da un lato, di nuovi automatismi previsti dalla legge per cui la presenza di alcune condizioni personali fa prevedere la futura decisione negativa sulla domanda, se non è data contraria dimostrazione della necessità di ricevere protezione (es. la persona proviene da un paese contenuto nell'elenco dei paesi d'origine sicuri; la persona ha presentato una domanda reiterata); dall'altro, di un aumento dei poteri di polizia nell'effettuare una prima valutazione sulla persona, in termini di pericolosità sociale e di elementi che facciano sospettare che la persona sta presentando la domanda al solo fine di evitare l'espulsione. Al verificarsi di uno dei casi che saranno di seguito riportati, la Questura dovrà darne ora segnalazione immediata alla CT, che deciderà se la domanda dovrà essere esaminata in via prioritaria e con una procedura accelerata, ma pur sempre sulla base della descrizione degli elementi di fatto forniti dalla Questura. Questo sembra abbastanza rappresentativo, se si considera che un punto fermo del procedimento di protezione internazionale è sempre stato quello per cui la Questura non può avere alcun tipo di competenza nel merito della domanda, che deve essere esaminata esclusivamente dalla CT (non che la CT possa essere considerata chiaramente sinonimo di garanzia). Formalmente continua a essere così, ma sembra evidente che lo sia sempre meno sostanzialmente.

Tre le norme della nuova legge, una in particolare sembrerebbe legittimare espressamente e in modo diretto le Autorità di polizia a considerare una domanda inammissibile, quando una persona sottoposta a una misura di esecuzione dell'espulsione (ad esempio, il caso di una seconda domanda d'asilo presentata da una persona trattenuta in un CPR) presenta una domanda d'asilo reiterata, senza presentarvi nuovi elementi. Secondo il testo della norma, l'inammissibilità è legata al fatto di essere presentata al solo scopo di impedire o ritardare l'espulsione. Anche se saranno di certo proposte questioni di illegittimità costituzionale sulla possibilità paventata da questa norma, che la Questura o le forze di polizia possano direttamente decidere su una domanda d'asilo senza un passaggio dalla CT, sono ancora una volta evidenti gli intenti di abolire sempre più ogni minima garanzia anche nel procedimento di protezione internazionale e di spostare in capo alle forze

¹⁸ Le previsioni di legge a cui si fa riferimento nel testo sono contenute nel d.lgs 25/2008.

di polizia, il potere decisionale su una domanda d'asilo. Servirà un po' di tempo per capire come sarà attuata questa previsione, che però è piuttosto emblematica dell'aria che tira con questo decreto.

Il DL Salvini introduce un caso specifico di procedura accelerata (che definisce **procedimento immediato**) per le persone richiedenti asilo che sono sottoposte a un procedimento penale o che sono state condannate anche in via non definitiva per uno dei reati richiamati dall'art. 32, comma 1-bis, d.lgs. 25 del 2008¹⁹. In questo caso è previsto che il Questore dia immediata comunicazione alla CT che deve provvedere a immediata audizione e contestuale decisione. L'eventuale ricorso giudiziale contro la decisione della CT non sospende l'efficacia di quest'ultima²⁰. Quindi la persona a seguito di una decisione negativa della CT è considerata irregolare e può essere espulsa²¹. Questa previsione si pone in linea con il resto delle previsioni punitivo-deterrenti sul diniego e la revoca della protezione internazionale, nonché sulla revoca della cittadinanza (si vedano i rispettivi paragrafi).

Le procedure accelerate sono lo strumento utile a legalizzare le pratiche di selezione alla frontiera, già da tempo sperimentate e in atto attraverso la procedura *hotspot*, di derivazione europea.

La nuova legge prevede ora che le persone che presentano domanda di asilo alla frontiera o nelle zone di transito dopo essere state fermate per aver tentato di eludere i controlli o che provengono da un paese d'origine sicuro siano sottoposte a una procedura accelerata davanti alla CT. A tal fine, la legge ha infatti stanziato cospicui fondi per l'istituzione di nuove CT direttamente nei luoghi di frontiera (europea) e di transito. Con non troppa immaginazione, si può pensare che le nuove CT saranno istituite direttamente all'interno dei luoghi *hotspot*, cioè luoghi detentivi a fini identificativi. Le zone di transito saranno individuate con un decreto del ministero dell'interno. Se si considera che quando si parla di frontiera si intende la frontiera esterna europea (es. la costa mediterranea), con "zone di transito" si dovrebbero intendere le aree di ingresso nello spazio europeo geograficamente più interne, come le zone di transito internazionali aeroportuali e portuali.

Se da un lato il decreto prevede la possibilità di aumentare i luoghi *hotspot* di detenzione su tutta la penisola, dall'altro, con l'introduzione di una procedura accelerata alla frontiera e nelle zone di transito, fornisce copertura legale e normalizza nel sistema quanto già avveniva nella prassi²².

Una riflessione sulle "zone di transito" (da e verso il resto d'Europa) e i "dublinanti". Le persone che ripresentano una domanda in Italia (domanda reiterata) e hanno già presentato domanda in un altro paese UE (o anche già ricevuto una decisione in altro paese o sono state per la prima volta fotosegnalate in quel paese) sono sottoposte al procedimento Dublino, all'esito del quale l'Unità Dublino può decidere il trasferimento della persona nel paese che dichiara competente oppure affermare la competenza dell'Italia (quindi audizione davanti alla CT italiana). L'Unità Dublino è quindi l'autorità che decide sulla competenza propria o di un altro Stato Ue nell'esaminare una domanda di asilo di una persona "dublinante". Finora la sua unica sede è stata Roma, ma la nuova legge ha previsto che siano istituite delle sezioni territoriali presso le Prefetture. Verosimilmente, presso quei territori nei quali è registrato un più alto numero di persone "richiedenti asilo dublinanti", provenienti da altri paesi UE, il cui numero è aumentato nel corso degli ultimi anni²³. Negli ultimi mesi, sono state sottoposte a procedimenti Dublino (ed effettivamente trasferite) verso altri paesi UE anche persone che in quei paesi avevano già ricevuto un diniego sulla propria domanda d'asilo. Si è avuto notizia anche di casi in cui le persone "dublinanti" venivano trasferite in Germania perché era per quest'ultima più facile eseguire il rimpatrio, in virtù di accordi bilaterali con i paesi di destinazione.

¹⁹ Si tratta dei medesimi reati indicati dagli articoli 12 e 16 del d.lgs 251/2007 per la revoca e il diniego della protezione internazionale.

²⁰ Art. 35-bis, comma 5, d.lgs 25/2008.

²¹ Nella prima versione del testo, si prevedeva che al verificarsi di una di quelle ipotesi il procedimento di protezione internazionale venisse sospeso e la persona potesse essere espulsa anche prima dell'audizione davanti alla CT. Il testo è stato poi modificato dagli emendamenti in Senato.

²² Il DL Salvini interviene anche sullo strumento del respingimento, contribuendo alla sua normalizzazione nel sistema.

²³ http://ucs.interno.gov.it/FILES/AllegatiPag/1263/INT00058_Unita_Dublino_ed_2017.pdf

Al di là di questi accenni, la complessità di questo fenomeno e le recenti tendenze sono ancora difficilmente analizzabili. Da diversi anni il dibattito in sede europea sulla ristrutturazione del sistema Dublino e sulla ricollocazione delle persone richiedenti asilo riveste una posizione centrale rispetto all'implementazione di un sistema unitario europeo d'asilo, tra spinte euro-centriste che invocano una ripartizione più equa dei costi (e dei benefici in termini economici) derivanti agli Stati dal controllo dell'immigrazione e le spinte dei nazionalismi che propugnano, più o meno retoricamente, la chiusura di ogni frontiera.

Introduzione lista dei paesi sicuri

Per implementare un sistema unico europeo di asilo, quindi di gestione delle persone migranti e di controllo del movimento, l'UE prova da diversi anni a introdurre una legge europea ugualmente applicabile in tutti i paesi UE, contenente l'elenco paesi d'origine e di transito "sicuri", senza ancora riuscirci. Alcuni stati UE hanno già adottato questa lista²⁴. Al di là dell'elenco specifico dei paesi, però, i concetti di paese d'origine sicuro ripresi anche dal nuovo DL Salvini erano già contenuti nelle normative europee²⁵.

Durante il procedimento legislativo di approvazione del decreto-legge, con un emendamento del Senato, veniva prevista l'introduzione all'interno del decreto Salvini dell'elenco dei paesi di origine sicuri. Questo dovrà essere adottato dal Ministero degli affari esteri e cooperazione internazionale, dal Ministero dell'Interno e dal Ministero della Giustizia, aggiornato periodicamente e notificato alla Commissione europea. A valutare se un paese può essere considerato "sicuro" sarà la Commissione nazionale per la protezione internazionale, sulla base di informazioni fornite dalle Agenzie europee come EASO e UNHCR, il Consiglio d'Europa e altre organizzazioni.

Cosa significa paese sicuro? Che sulla base dell'ordinamento politico, dell'attuazione della legge e della situazione politica generale, non presenta atti di persecuzione, di tortura, altre forme di trattamento inumano e degradante, pericolo per violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

La nuova legge introduce anche il concetto di ***zona sicura nel paese d'origine***²⁶, cioè quella parte del territorio di origine in cui la persona richiedente asilo non ha "fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corre rischi effettivi di subire danni gravi o ha accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi, può legalmente e senza pericolo recarvisi ed esservi ammesso e si può ragionevolmente supporre che vi si ristabilisca".

Definizioni, il cui contenuto è riempito dai diversi accordi bilaterali della cosiddetta cooperazione, più o meno formali, tra l'Italia e i principali paesi d'origine delle persone migranti²⁷.

Il fatto che una persona richiedente asilo sia originaria di uno dei paesi contenuti nell'elenco comporta l'attivazione della procedura accelerata e che l'esame debba essere valutato in via prioritaria da parte della CT. Inoltre, in questi casi, la CT può ora dare il diniego motivando solo sul fatto che la persona non ha fornito elementi contrari per ritenere che il paese non sia per lei sicuro, in ragione della propria situazione personale. Procedure accelerate alla frontiera, procedure *hotspot* e di detenzione a fini identificativi delle persone migranti, elenco di paesi di origine sicuri. Queste non sono invenzioni di Salvini. Molte delle nuove norme previste dalla legge Salvini servono a legalizzare prassi già esistenti o a rispondere a obiettivi politici già introdotte dall'UE.

La nuova legge sembra però determinata ad attuare questo sistema attraverso l'aumento di poteri di polizia e una serie di previsioni volte a legittimarle che associano la persona migrante a una persona pericolosa,

²⁴ Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Malta, Slovacchia, Regno Unito. Per un quadro delle liste dei paesi di origine sicuri adottati dagli altri stati UE si vedano: https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/00_inform_safe_country_of_origin_final_en_1.pdf; <https://emnbelgium.be/publication/safe-countries-origin-emn-inform>.

²⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0452>

²⁶ Art. 32, comma 1, b-ter, d.lgs. 25 del 2008.

²⁷ Per un rapido approfondimento, si veda https://openmigration.org/analisi/_trashed-2/

sempre. Ma ancora di più quando proviene da un paese di origine sicuro, ancora di più quando riceve una denuncia o una condanna anche non definitiva per alcuni reati, ancora di più quando si sottrae ai controlli di polizia, o quando non ha documenti con sé che attestino la sua identità.

Cittadinanza: cosa cambia

In linea con quanto delineato precedentemente, non paiono dunque strane, le nuove disposizioni in materia di concessione e revoca della cittadinanza a chi la acquisisce per naturalizzazione o beneficio di legge (ossia non per diritto di sangue). È l'articolo 14 del DL 113/2018 che apporta le modifiche alla legge n.91 del 5 febbraio 1992, ossia, *Sulle nuove norme di cittadinanza*. E tali modifiche sono perfettamente coerenti con l'inasprimento del razzismo strutturale e del disciplinamento della persona straniera, presente ed inerente a tutto il DL. Da una parte viene aggravata la precarietà delle persone straniere che vivono in Italia da anni e potrebbero chiedere la cittadinanza, non solo con l'aumento del costo dei contributi per la presentazione della domanda di cittadinanza da 200 a 250 euro ma soprattutto con l'allungamento delle tempistiche per riceverla. Il nuovo articolo 9-ter della legge 91/1992, infatti, aumenta "il termine di definizione dei procedimenti" di acquisizione della cittadinanza per matrimonio o per lunga residenza (artt. 5 e 9 L. 91/1992) a "quarantotto mesi dalla data di presentazione della domanda", un provvedimento con applicazione retroattiva, che va quindi a colpire anche tutte le persone che erano già nel bel mezzo del loro procedimento all'entrata in vigore di questo DL. Altro cambiamento rispetto all'acquisizione della cittadinanza è portato dall'abrogazione dell'articolo 8 della legge 91/1992, che prevedeva che la domanda di cittadinanza poteva essere accettata, quindi non rigettata, se dopo due anni dalla presentazione dell'istanza con tutta la corretta documentazione, non si era fatto sentire nessuno.

L'introduzione poi dell'articolo 10-bis che dispone la possibilità di **revoca della cittadinanza** è l'articolo che invece precarizza la stabilità della persona cittadina in base alle origini, suddividendo la popolazione italiana in persone cittadine di serie A (coloro che hanno la cittadinanza per diritto di sangue a cui non potrà mai essere revocata) e persone cittadine di serie B (ossia chi ha acquisito la cittadinanza ai sensi degli articoli 4 co.2, 5 e 9 della legge 91/1992).

Fondamentalmente, gli articoli, citati qui sopra, indicano tre modi attraverso cui la persona straniera o apolide²⁸ può acquisire la cittadinanza:

1. Per residenza regolare e continuativa sul territorio italiano per dieci anni.
2. Per matrimonio con una persona cittadina italiana dopo due anni di convivenza.
3. Se la persona è nata in Italia da genitori stranieri e al compimento della maggiore età presenta la domanda di cittadinanza.

Prima del DL Salvini, la commissione di alcuni reati poteva impedire la presentazione della domanda²⁹ o comportare una decisione negativa sulla concessione della cittadinanza, in particolare se acquisita per residenza, che tra le tre opzioni è quella per cui la pubblica amministrazione ha maggiore discrezionalità sulla decisione. Tuttavia una volta che si era ottenuta la cittadinanza, era impossibile perderla se non nel remoto caso di una rinuncia volontaria o di una prestazione di servizio (militare o di pubblico ufficio) per un paese estero (vedi artt. 11 e 12 L.91/1992).

Adesso, vi è invece la possibilità di revocare la cittadinanza acquisita ai sensi degli articoli 4, co. 2, 5 e 9 della legge 91/1992 entro tre anni dalla condanna definitiva per reati con finalità di "terrorismo e di eversione dell'ordinamento costituzionale per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel

²⁸ L'articolo 16 della legge n.91 del 1992 afferma che la persona straniera riconosciuta dallo stato italiano come rifugiata è equiparata all'apolide per l'applicazione delle leggi di acquisizione di cittadinanza.

²⁹ L'articolo 6 della legge n.91 del 1992, afferma che la persona straniera o apolide non può fare domanda di cittadinanza se: è condannata per i reati descritti nel Codice Penale all'interno del Libro secondo, Titolo Uno, Capo I (delitti contro la personalità internazionale dello stato), Capo II (delitti contro la personalità interna dello stato) e Capo III (delitti contro i diritti politici del cittadino); se condannata per un delitto non colposo che prevede una pena non inferiore nel massimo a 3 anni di reclusione; se sussistono comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica.

minimo a cinque anni o nel massimo a dieci anni, nonché delitti di cui agli articoli 270 (associazione sovversiva) e 306 (banda armata) del codice penale³⁰, oltre che per reati di assistenza agli associati³¹ e di sottrazione di beni o denaro sotto sequestro³². L'Italia non è l'unico paese in cui è prevista la revoca della cittadinanza per reati legati al terrorismo, ogni paese (es. Francia e Gran Bretagna) ha i suoi provvedimenti particolari che determinano l'applicazione di questa possibilità. Ciò che tuttavia, non risulta chiaro, dal nuovo testo di legge italiano è cosa succederà alla persona a cui verrà revocata la cittadinanza e se la revoca potrà essere contestata nel caso che la persona non abbia la doppia cittadinanza, tornando apolide³³ e dovendo riiniziare tutto l'iter da capo.



Ristrutturazione del sistema di contenimento

La ristrutturazione del sistema si sta compiendo attraverso modifiche sia prettamente giuridiche che finanziarie. Innanzitutto è in atto uno stornamento di denaro e investimenti dalle strutture di contenimento (Cas, Cara, Sprar) a quelle di prima selezione, carcerazione e possibile deportazione dei migranti (Cpr, Hotspot, Centri che hanno funzione di hotspot). In questo senso, vedremo che il panorama che si delinea è una capillarizzazione e invisibilizzazione dei luoghi detentivi, situazione che potrebbe eliminare alla base la possibilità che le persone che si trovano nella stessa condizione solidarizzino e si ribellino.

Inoltre, guardando alla stretta sull'accoglienza, con la diminuzione del finanziamento pro capite che passa dal tetto massimo dei 35 a cifre che vanno dai 19 ai 26 euro e le nuove regole di accesso alle strutture d'accoglienza, si prediligeranno i grossi centri (Cas e Cara) con una rimessa in discussione del (comunque poco utilizzato) sistema Sprar, il cosiddetto "fiore all'occhiello" dell'attuale opposizione.

³⁰ Art. 407, comma 2, lettera a), n. 4 del Codice di Procedura Penale.

³¹ Art. 270-ter del Codice Penale.

³² Art. 270-quinquies.2 del Codice Penale.

³³ Violazione della convenzione internazionale del 1961 sulla riduzione dei casi di apolidia.

I Cas vengono confermati come strutture centrali

I Cas (Centri di Accoglienza Straordinaria) sono stati creati nel 2015 come strutture temporanee da aprire nel caso in cui si verificano “arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti”³⁴. Come dice il nome, dovrebbero essere strutture “straordinarie”, cioè da utilizzare solo in determinate situazioni di emergenza. Sta di fatto che nella realtà i Cas hanno rappresentato e rappresentano tuttora la tipologia di struttura più utilizzata (l’80% delle presenze)³⁵ per contenere chi fa richiesta d’asilo.

Questi “campi” (così vengono chiamati dalle persone che ci si trovano a vivere), gestiti da cooperative o associazioni su affidamento diretto delle Prefetture, sono il più delle volte dei veri e propri parcheggi. Infatti nemmeno il loro statuto prevede l’obbligo alla formazione o il supporto nella ricerca del lavoro, ma semplicemente un posto letto e del cibo (di solito di scarsa igiene il primo e di scarsa qualità il secondo) con ingenti guadagni per gli enti gestori. Si tratta di solito di strutture grandi dove vengono stipate dalle 80 alle 300 persone (in alcuni casi anche di più)³⁶. Queste strutture vengono scelte per motivi emergenziali dalla Prefettura e “imposte” ai Comuni in cui si trovano. Si tratta spesso di ex caserme, ex scuole, strutture dove è semplice disporre la vita delle persone in camerate. L’ubicazione prescelta molto spesso è al di fuori dei grossi centri abitati (spesso in zone dove i trasporti scarseggiano o sono del tutto assenti). Questa scelta è chiaramente fatta nell’ottica di non scatenare troppi attriti tra gli abitanti di una città e un ingente numero di persone migranti, che spesso viene accolto con malumore dai cittadini nutriti a pane e paura.

Le regole sono sempre molto ferree pena la perdita del “diritto all’accoglienza” e la spada di Damocle della CT che giudicherà anche in base ai report degli operatori, che già con il precedente governo erano diventati pubblici ufficiali (sempre prassi che si trasformano in leggi). Mentre da un lato i gestori e i controllori non hanno alcun dovere (sulla carta sì, ma la carta è solo carta..), le persone “ospiti” hanno il dovere dell’obbedienza e nessun diritto: solitamente non possono cucinare da sole il cibo che preferiscono (tra chi usufruisce del sistema di contenimento ci sono anche aziende di ristorazione che guadagnano parecchio con standard qualitativi molto scarsi), non possono invitare persone esterne alla struttura, ma se si annoiano possono partecipare ai tanto sdoganati tirocini gratuiti. I Cas rappresentano l’anticamera delle strutture detentive, con tanto di guardia (a volte una persona che ha concluso il suo percorso d’accoglienza regalando i suoi servizi per controllare chi si trova ora nella sua stessa precedente situazione) che controlla gli accessi³⁷, porta chiusa che si apre solo suonando il campanello e frequenti visite della Polizia.

A differenza degli Sprar, dove il controllo passa attraverso paternalismo e gabbie dorate, nei Cas il controllo, la repressione e le condizioni poco dignitose sono tangibili e hanno negli anni scatenato parecchie rivolte, danneggiamenti alle strutture, occupazioni, allontanamento degli operatori per motivi che vanno dal non sopportare più un’attesa senza fine di un documento, la mancata prestazione di cure mediche, la volontà di poter cucinare il proprio cibo, i ricatti degli operatori. Cioè la voglia di decidere sulla propria vita e la stanchezza di essere persone trattate come merci spostate da un posto all’altro.

Il periodo di permanenza all’interno di queste strutture dovrebbe essere “limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente”³⁸ nel mondo degli SPRAR. In realtà quasi tutti coloro che si trovano intrappolati nei Cas finiscono per rimanerci per tutta la durata della loro pratica di richiesta d’asilo. Ora con il DL 113/2018 questo avverrà in modo strutturale, verranno appunto confermati i Cas per ciò che già erano nella pratica: le strutture centrali del contenimento della popolazione richiedente asilo.

Nella pratica quindi con il decreto Salvini su questo fronte cambia poco, e come per altre questioni toccate dalla nuova legge, viene semplicemente reso legale un sistema già di ampio uso nella prassi.

³⁴ D.lgs 142/2015, art. 11.

³⁵ Fonte: https://www.infodata.ilssole24ore.com/2018/09/27/fine-fanno-migranti-italia-la-mappa-dellaccoglienza/?refresh_ce=1

³⁶ Fonte: <https://www.ilssole24ore.com/art/notizie/2018-07-09/migranti-gare-d-appalto-carenti-i-centri-accoglienza-straordinaria--173643.shtml?uuid=AEQkAIJF>

³⁷ In questo caso si parla delle strutture che “funzionano”, cioè quelle in cui l’ente gestore è presente ed esercita il suo mandato di controllo sulle persone. Esistono anche casi in cui l’ente gestore non si preoccupa di presenziare il campo in alcun modo oppure lo fa sporadicamente.

³⁸ D.lgs 142/2015, art. 11.

Abbassamento della quota giornaliera per Seconda Accoglienza con effetti sulla qualità della vita delle persone accolte

Nella legge di bilancio è previsto il “pacchetto accoglienza” che contiene un taglio di 400 milioni di euro per il 2019 per la "locazione e gestione dei centri di trattenimento e di accoglienza per stranieri irregolari", ovvero si mette mano ai famosi 35 euro al giorno.

La spesa pro capite al giorno per la gestione dell'accoglienza sarà dai 19 ai 26 euro, la cifra varierà a seconda del numero di persone presenti nel centro³⁹.

È chiaro che con un abbassamento così drastico della quota giornaliera per la gestione dell'accoglienza tutti i servizi verranno offerti al ribasso (se non addirittura cancellati) a partire dai corsi d'italiano, i corsi di formazione professionale, l'accesso alle cure mediche, l'accesso allo psicologo, il trasporto⁴⁰. C'è da dire che in molti campi, soprattutto grossi centri, prima dell'avvento di Salvini, non erano comunque del tutto garantiti nemmeno i servizi di prima accoglienza quali: la fornitura di abiti adeguati alla stagione; la presenza del medico (spesso garantita un'ora a settimana e solo per fornire tachipirina come cura ad ogni male⁴¹) e di frequente scarsa pulizia.

Questi sono ora, nero su bianco, i campi-modello dove la persona “ospite” deve stare parcheggiata pesando il meno possibile sulle “tasche dei contribuenti” perché la maggior parte di loro non riceverà alcun tipo di permesso di soggiorno e non è necessario nemmeno più fingere di giocare all'integrazione.

Nei fatti, a subire il taglio più ingente saranno i centri più grossi (per scongiurare l'utilizzo, millantano i politicanti, per risparmiare su persone il cui destino nella stragrande maggioranza dei casi è finire in clandestinità, nella realtà) che sono e saranno quelli più utilizzati per il contenimento delle persone richiedenti asilo e in cui, di fatto, già non esiste un reale percorso di inserimento lavorativo né progetti formativi, ma che, come si è già detto, sono dei veri e propri parcheggi⁴². Con il nuovo “pacchetto accoglienza”, i percorsi di inserimento lavorativo e i corsi di lingua sono previsti solamente per le persone titolari di protezione internazionale, cioè una percentuale molto bassa del totale di chi ha accesso al sistema d'accoglienza. Resterà invariato il pocket money di 2,5 euro al giorno, così come i servizi mensa nei grandi centri, dunque le risorse tagliate impatteranno sui percorsi di integrazione, sui corsi di italiano e sulla mediazione culturale. Per esempio in un centro con capienza dai 150 ai 300 posti la quota giornaliera prevista per il personale, che include sia operatori che figure professionali aggiuntive, come per esempio quelle di supporto psicologico, la mediazione linguistico-culturale o l'insegnamento della lingua italiana, sarà di 6 euro⁴³ pro capite.

Tutto questo sta generando delle forti polemiche sia per la perdita di posti di lavoro (operatori) sia per la paura che le persone migranti “rimangano sole” all'interno dei centri e che si venga perciò a generare un problema di sicurezza. Da entrambi i lati della barricata democratica si stanno fronteggiando dei razzisti. Da un lato l'attuale governo che modifica il welfare in maniera razziale, non solo abbassando i 35 euro al giorno per l'accoglienza (la polemica che ha meglio attecchito nella mente dell'elettore medio) ma anche, per fare due esempi, investendo fondi per migliorare il contenimento e la repressione delle persone migranti (per gli elettori razzisti son soldi spesi bene), precarizzando ulteriormente le persone richiedenti asilo in una grande campagna mediatica sull'onda del prima-gli-italiani. Dall'altro lato la grande famiglia di operatori, cooperative e buonisti controllanti che sono risorti brandendo la bandiera di confuso e ipocrita antirazzismo per proteggere i preziosi guadagni che ricavano dalla gestione delle vite di migliaia di persone migranti. In

³⁹ Qui i documenti relativi ai sei bandi-tipo stilati dal ministero dell'Interno in base alla grandezza dei Centri (dalle unità abitative, ai medi e grossi centri fino a 300 persone, per arrivare a hotspot e CPR): <http://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>

⁴⁰ I bandi di gestione dei campi prevedono solo servizi di prima accoglienza come la pulizia, il cibo e i letti. Tutto il resto, dai servizi per l'inclusione alle cure mediche, è un di più che viene fornito a discrezione dell'ente gestore.

⁴¹ Molte persone che hanno attraversato i Cas di Bologna hanno raccontato di come il medico fosse lo stesso per tutti i Cas e per l'Hub di via Mattei e che era presente un giorno a settimana, un'ora per campo e che avendo tempo limitato per ogni persona era molto sbrigativo nel dare cure e ascolto.

⁴² Vedi paragrafo sui Cas.

⁴³ Vedi tabella a pag 8: http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegato_b_stima_costi_medi_di_riferimento.pdf

mezzo restano a farne le spese tutte le persone impigliate in questi luoghi che già si trovavano in situazioni al limite della mera e noiosa sopravvivenza in cui ora, ancor di più, non ha alcun senso restare parcheggiati, senza poter decidere da sé.

Personae titolari di permessi di soggiorno per:	CAS	SPRAR
Richiesta di asilo	Sì	No
Status di rifugiato, protezione sussidiaria	No	Sì
Protezione speciale	No	No
Cure mediche, calamità, atti di particolare valore civile	No	Sì
Casi speciali ai sensi degli articoli 18, 18-bis, 22 co. 12-quater del d.lgs 286/1998	No	Sì
Lavoro subordinato/autonomo	No	No

Tabella 1. Accesso al sistema di accoglienza⁴⁴

L'attacco politico alla rete SPRAR

Lo Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), nato nel 2002 con la legge n°189, meglio nota come Bossi-Fini, attraverso una partnership tra enti locali e Ministero dell'Interno, ha assunto, accanto a Cas e Cara, il ruolo di sistema di contenimento non detentivo e temporaneo di diverse categorie di persone: richiedenti asilo, rifugiate e destinatarie di forme di protezione. Segno distintivo del sistema Sprar è stato per lungo tempo la presenza al suo interno di una progettualità: il fine che questo sistema si è prefisso è stata l'integrazione della persona migrante all'interno della società italiana, attraverso differenti passaggi che andavano dall'inserimento lavorativo con il sistema dei tirocini e delle borse lavoro, alla ricerca di un'abitazione autonoma, fino al più banale apprendimento linguistico, preludio di una teorica integrazione culturale. Una notevole novità degli ultimi anni, conforme a questa particolare cultura dell'accoglienza, è stata la sperimentazione del lavoro gratuito. Non lo si farà in questo testo, ma è necessario soffermarsi attentamente sulla questione e porsi delle domande serie su quali siano gli scopi reali di un tale approccio e soprattutto quali siano le fondamenta etiche che lo sorreggono. Una riflessione sul contenimento, sulla messa a valore, sull'infantilizzazione delle persone migranti meriterebbe uno spazio più ampio.

La nuova legge interviene in modo importante sul sistema Sprar, operando dei mutamenti con modalità e scopi precisi. Innanzitutto lo Sprar cambierà nome. Il nuovo acronimo sarà SIMPROIMI e cioè "Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati". All'interno del Simproimi saranno ammesse solo determinate categorie di persone: le titolari di protezione sussidiaria e internazionale, vittime di tratta, minori non accompagnati, titolari di protezione per cure mediche, calamità, atti di particolare valore civile e titolari di protezione per "casi speciali". Le persone richiedenti asilo, che all'interno del sistema Sprar rappresentavano il 36% del totale delle presenti⁴⁵, non potranno più accedere al nuovo sistema, ma saranno contenuti esclusivamente nei Cas; non saranno più accolti i soggetti ex-titolari di Protezione umanitaria (36% sul totale dei presenti nello Sprar) e chi otterrà la nuova cosiddetta "Protezione speciale" non avrà accesso né al sistema Sprar né al sistema Cara-Cas. Un vero e proprio ridimensionamento insomma. Una ristrutturazione che deve essere però ben analizzata e tenersi lontana dal catastrofismo paventato dalle opposizioni, che hanno tutto l'interesse nell'exasperare alcuni punti del decreto e nel parlare di un'uscita di centinaia di migliaia di persone dai centri. L'uscita dai Centri per chi avesse ottenuto una forma di protezione è sempre stata prassi sotto tutti i tipi di governo.

Il sistema generale d'Accoglienza, pur riformato, continuerà, in ogni caso, ad assolvere ad alcuni scopi. Come, dunque, interpretare la riforma?

⁴⁴ "Le principali novità sui permessi di soggiorno introdotti dal decreto legge N.113/18", ASGI (Articolo scaricabile dal sito).

⁴⁵ Per dati sugli Sprar si fa riferimento al 2017, vedi Rapporto annuale sprar: [https://www.sprar.it/wp-content/uploads/2018/11/Atlante-Sprar-2017_Light.pdf]

L'attacco allo Sprar è da intendersi come un'azione prettamente politica. Si tratta di un'offensiva della destra al governo nei confronti di un sistema che, nel corso degli anni, si è caratterizzato come lo strumento "fiore all'occhiello" della sinistra parlamentare e movimentista. Non viene messo in dubbio e attaccato il sistema di gestione, controllo, contenimento e messa a valore di una porzione della popolazione migrante, ma esclusivamente una delle sue facce, lo Sprar, da cui, d'altronde, alcuni strumenti disciplinanti, ritenuti efficaci, sono stati già rivalutati attraverso lo sdoganamento anche nei Cas del lavoro gratuito e del sistema dei tirocini.

L'attacco allo Sprar, animato da scopi puramente propagandistici e politici, prevede una perdita di posti nell'accoglienza "diffusa" (6000 persone l'anno), una diminuzione ingente dei finanziamenti e chiaramente di servizi e operatori. Ma qual è il numero reale dei futuri non accolti? Come detto poc'anzi, considerando che il numero di arrivi via mare e di richieste d'asilo sta drasticamente diminuendo, il panorama diventerebbe il seguente: 3000 richiedenti asilo, prima presenti nello Sprar, saranno inseriti nei Cas mentre chi beneficerà della neo-precara protezione speciale (compreso le persone che sono riuscite a rinnovare il loro permesso di soggiorno per motivi umanitari) non avrà diritto all'Accoglienza. Il loro numero, attenendosi alle statistiche del 2017-18⁴⁶, dovrebbe essere quello di 3.600 persone l'anno. Si tratta, comunque, di ex persone richiedenti asilo, passate, per anni, dal sistema della Prima Accoglienza, significando, che la perdita per il sistema di contenimento è minore di ciò che viene raccontato.

L'approccio generale non è in dubbio, semplicemente la nuova legge pone come centrale il sistema emergenziale dei Cas e dei grandi centri Cara, concentrando ancor più il potere nelle mani delle Prefetture che convocando un massimo di 5 associazioni o cooperative, con la solita gara al ribasso, decideranno l'ente gestore. È prospettabile che le tante associazioni e cooperative impegnate nell'Accoglienza diffusa, con qualche licenziamento, cambieranno forma prendendo o riassumendo la forma di Cas.

Detenzione e trattenimento: Cpr, Hotspot e luoghi di detenzione

La detenzione amministrativa in Italia ha una lunga e travagliata storia. I famigerati centri, deputati all'identificazione e all'espulsione della persona straniera, hanno più volte cambiato nome, prima Cpt⁴⁷ dal '98 al 2008, poi Cie⁴⁸ fino al 2017, nel 2018 con il decreto-legge Minniti-Orlando sono diventati Cpr (Centri per i rimpatri). Il cambiamento dell'acronimo non ha cambiato granché nell'assetto generale dei lager nostrani, sia per ciò che riguarda i loro scopi palesi e nascosti sia le condizioni fattuali di trattenimento. Ciò che si è imposto negli anni è stato soprattutto un modello di gestione securitaria delle strutture e il moltiplicarsi delle possibilità per la persona migrante di esservi imprigionata. Altra variabile del caso è stata indubbiamente il tempo di trattenimento, oggetto, in un ventennio, di stravolgenti alti e bassi. Il periodo massimo disponibile per legge, al fine di identificare ed espellere, è cambiato notevolmente, pur sempre rimanendo nei limiti dei 18 mesi consigliati dalla Direttiva - rimpatri⁴⁹ in seno all'Unione Europea.

La nuova legge, in barba alla logica delle tempistiche burocratiche che nella media necessitano di 1 mese (quando si riesce) per completare l'identificazione, ha nuovamente aumentato il limite massimo del trattenimento riportandolo a 180 giorni⁵⁰. È evidente quanto tale operazione si presti soprattutto a finalità propagandistiche, permettendo al governo in carica di mostrare il pugno duro contro l'immigrazione, tirando a lucido proprio gli strumenti repressivi per antonomasia. Attraverso tale riforma viene così confermato il

⁴⁶ <https://www.sprar.it/pubblicazioni/atlante-sprar-2017>

⁴⁷ Centri di permanenza temporanea.

⁴⁸ Centri d'identificazione ed espulsione.

⁴⁹ www.eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:32008L0115

⁵⁰ Chi tra i/le reclusi proviene da un periodo di detenzione in carcere di almeno 180 giorni, sarà trattenuto/a per massimo 3 mesi. È importante inoltre ricordare che in realtà il limite massimo di trattenimento è di 12 mesi, tempistica detentiva introdotta nel 2008 e dedicata a chi presenta una domanda d'asilo quando è già reclusi/e nel Cpr, un imprigionamento più lungo adoperato per scoraggiare chi volesse allungare la propria permanenza sul territorio servendosi strumentalmente della richiesta di protezione (art.6 cc.2 e 8 d.lgs 142\ 2015).

fine puramente punitivo della detenzione amministrativa e quindi ancor più rafforzato il ruolo di deterrente collettivo che da sempre esercita sulla popolazione migrante e immigrata in Italia.

Funzioneranno i Cpr? Raggiungeranno lo scopo per cui sono stati creati? Lungi dal poter espellere chiunque passi da un Centro per i rimpatri, è pensabile, a causa di una maggiore disponibilità economica e allo stornamento di risorse dai Centri di contenimento (Sprar, Cas e Cara) al sistema di scarico (Cpr e espulsioni), che la nuova legge possa portare ad un aumento delle deportazioni per lo meno verso quei paesi con cui sono stati stipulati gli accordi di riammissione.

Più deportazioni necessitano però di un maggior numero di luoghi di trattenimento.

Nel riprendere un progetto già avviato dal precedente esecutivo, il governo attuale riparte in pompa magna con l'edilizia carceraria e più specificatamente con la costruzione, la ristrutturazione e il rinnovo di vecchi e nuovi Centri per i rimpatri. Ciò che sta accadendo è un ripristino generale del sistema della detenzione amministrativa con uno sguardo ambizioso ai primi anni 2000, periodo in cui il numero delle strutture detentive sparse sul territorio arrivò a 18, prima che le persone recluse iniziassero l'opera di smantellamento generale che azzerò o quasi i posti disponibili. Milano, Gradisca, Macomer, Montichiari, Albenga, Oppido Mamertina, Modena, Trapani... Nuovi Cpr, nuove strutture, risorte dalle loro ceneri, riadattate oppure costruite dal nulla, appariranno sulla penisola.

Non solo Cpr però.

La ristrutturazione complessiva che sta subendo tutto il sistema di gestione e controllo della popolazione migrante prevede, attraverso la nuova legge, ulteriori evoluzioni delle modalità detentive e concentrazionarie. Ricalcando quella che è di fatto la storica relazione tra legge e creatività poliziesca, rapporto che ha lo scopo di istituzionalizzare l'extra-legalità "praticata" dalle forze dell'ordine, si avvia un processo di fissazione giuridica di pratiche di polizia già da tempo avviate, ma operanti in una sorta di vuoto giuridico. Due gli esempi che riguardano il contesto detentivo: gli Hotspot e il futuro proliferare di nuovi spazi di detenzione amministrativa.

Gli Hotspot⁵¹ sono nati nel 2015 con lo scopo di identificare, catalogare le persone migranti appena sbarcate e successivamente smistarle verso tutto il sistema della Prima e Seconda accoglienza, sia a livello nazionale che europeo. L'approccio Hotspot, avviato utilizzando strumentalmente la strage più grave mai registratasi nel Mediterraneo⁵², è stato applicato, essendo esso un "metodo", in molti luoghi (questure, centri d'accoglienza, Hub regionali, porti...), ma si è anzitutto concretizzato fisicamente in vere e proprie strutture: a Lampedusa, Pozzallo, Taranto, Messina e Trapani⁵³. Oltre agli scopi prefissati, gli Hotspot nel tempo hanno assunto varie funzioni non specificatamente previste dalla legge. Una delle più conosciute è quella di deterrente per gli attraversamenti a Ventimiglia⁵⁴. La questione sicuramente più incombente è rappresentata però dalla trasformazione, per mezzo della nuova legge, di questi edifici in vere e proprie carceri. Sin dal principio molti hanno dichiarato queste strutture illegali, poiché non avevano di fatto nessun riferimento giuridico che ne regolamentasse le funzioni. Proteste, allontanamenti volontari, rifiuto di dare le impronte digitali hanno gettato nel caos gestori e forze dell'ordine che, aspettando un adeguamento legislativo della questione, hanno sperimentato varie opzioni di gestione e controllo. Una di queste è stata la trasformazione dell'Hotspot in luogo detentivo, prima ancora che il decreto Salvini lo garantisse per legge. I casi sono differenti e in moltissime occasioni si è abbondantemente superato il periodo detentivo del cosiddetto "fermo di polizia" che può durare al massimo 48h/96h correlato ad un'ipotesi di reato. L'adattamento giuridico, come detto, non ha tardato ad arrivare. Infatti, l'Hotspot grazie all'Art 3 della nuova legge è diventato di fatto un luogo di prigionia, dove le persone migranti (compresi le persone minorenni) potranno essere recluse per massimo un mese, prima di essere smistate verso i centri d'Accoglienza, i Cpr o

⁵¹ <https://transumanze.noblogs.org/files/2016/09/Hotspot-2016-.pdf>

⁵² https://it.wikipedia.org/wiki/Naufregio_nel_Canale_di_Sicilia_del_18_aprile_2015

⁵³ Trapani è stato riconvertito di nuovo in Cpr.

⁵⁴ <http://www.stamproma.info/wp-content/uploads/2017/06/DOSSIER-stamp.pdf>

direttamente deportate. Un nuovo carcere dunque che va ad affiancare il Cpr nella reclusione della persona straniera irregolare. Non è finita qui, tuttavia.

Ciò che sta prendendo forma è un vero e proprio arcipelago detentivo composto da strutture piccole e grandi deputate all'imprigionamento delle persone senza documenti, un sistema sicuramente minoritario e interno al più grande sistema dell'accoglienza, da cui, però, sta sottraendo, come detto, fondi, finanze e "utenti". Aspetto emblematico di questo sviluppo delle possibilità di detenzione amministrativa è rappresentato dalla nascita di nuovi spazi di prigionia. Plausibilmente vi sarà una vera e propria proliferazione.

L'Art. 4 della nuova legge prevede la possibilità di utilizzo di spazi a disposizione dell'Autorità di pubblica sicurezza a scopo detentivo. Una detenzione però di massimo 48h, nel caso non vi fossero posti disponibili all'interno dei Cpr, e allo scopo di un'imminente deportazione. Quali sono i luoghi a disposizione? Celle di sicurezza, carceri, caserme, spazi interni ai centri d'accoglienza, zone portuali, aeroportuali, zone di frontiera. Ecco tracciato il mosaico con tutte le sue nuove tessere. Come si raccontava poc'anzi nel caso degli Hotspot, tutto ciò rappresenta una novità solo a livello giuridico, poiché nei fatti, testimonianze e fughe di notizie hanno abbondantemente attestato la detenzione amministrativa al di fuori degli spazi consentiti dalla legge. Emblematico il caso dell'aeroporto di Torino⁵⁵. Ora tutto è avallato dalle Camere, tutto regolare, con buona pace di chi s'indigna del non rispetto della legge da parte delle autorità. Negli aeroporti e nei porti, in questi ultimi magari affiancando gli Hotspot stessi, prenderanno vita delle Zone di attesa, delle strutture di contenimento come già avviene in Francia e nei paesi anglosassoni, utilizzati per respingimenti e deportazioni.

⁵⁵ <http://canavesenews.it/news/aeroporto-caselle-vigili-del-fuoco-sfrattati-posto-agli-immigrati-rimpatriare/>

