

I C.D. DECRETI SICUREZZA E LA RIFORMA DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA (ART 12): L'IMPATTO SULLE CATEGORIE VULNERABILI

"Avevo chiesto, prima che il decreto sicurezza fosse convertito in legge e vista l'abolizione del permesso per motivi umanitari, che i nuovi 'permessi per motivi speciali' fossero estesi anche ai nuclei familiari con figli di minore età – prosegue –. Ma la richiesta non è stata accolta. Ora tali minorenni, visti gli allontanamenti dai centri di cui si ha notizia, potrebbero trovarsi privi di un luogo in cui poter dimorare e senza adeguata accoglienza".

Filomena Albano
Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Dicembre 2018



Cosa prevede

Il DL 113 c.d. *Decreto Sicurezza* ridisegna il sistema di accoglienza prevedendo che nei centri ex SPRAR – ora rinominati SIPROIMI - siano accolti esclusivamente i minori stranieri non accompagnati e i titolari di protezione internazionale, escludendone i richiedenti asilo maggiorenni che verranno accolti esclusivamente in CAS e CPA. Restano fuori dall'accoglienza i titolari di protezione umanitaria.

Nei SIPROIMI potranno essere accolti anche i titolari del permesso di soggiorno per motivi di salute, protezione sociale, violenza domestica, sfruttamento lavorativo, calamità, valore civile, qualora non accedano ai sistemi di protezione specificamente dedicati. Inspiegabilmente, rimangono esclusi dal sistema di accoglienza i titolari di protezione speciale (ex art. 19 c.1 e c. 1.1 TUI).

L'obiettivo sembra essere quello di disegnare un sistema in cui non sarà possibile alcun tipo di intervento per favorire l'integrazione dei richiedenti asilo. Questi interventi potranno essere sviluppati solo nel momento in cui la persona si vedrà riconoscere una protezione internazionale, con gravi ripercussioni sulle potenzialità di integrazione dei richiedenti stessi e con una conseguente ricaduta sul contesto sociale di accoglienza.

Nuovo capitolato CAS

Allo stesso tempo i tagli introdotti dallo *Schema di capitolato di gara di appalto, approvato con DM 20 novembre 2018, riguardante la fornitura di beni e servizi per la gestione e il funzionamento dei centri di prima accoglienza*, fanno sì che i Centri di Accoglienza straordinaria non possano in alcun modo fornire i servizi garantiti dai centri SIPROIMI.

I bandi pubblici hanno determinato una riduzione delle somme *pro die pro capite* previste per l'accoglienza dei migranti, che passa da 35 € fino a 21.35 € nei casi più gravi.

Il capitolato, alla luce delle nuove somme previste, ha determinato una contrazione dei servizi prestati: se, con i vecchi bandi, era prevista la presenza per 12 ore settimanali di uno psicologo, lo stesso centro, oggi non potrà fornire più il servizio; la presenza dell'assistente sociale passa da 18 ore settimanali a 6 ore settimanali, sicché ogni richiedente avrà diritto ad una media di 28 minuti al mese con l'assistente sociale (cfr. La nuova (mala) accoglienza InMigrazione

Significativo che molte gare per l'assegnazione della gestione dei CAS siano andate deserte o non abbiano ricevuto offerte da parte degli enti gestori con comprovata esperienza nell'accoglienza di

richiedenti asilo, contrari a modalità di accoglienza che non considerano adeguatamente i bisogni e i diritti delle persone.

I servizi assicurati, così come prevede il Capitolato del dicembre 2018, sono “vitto e alloggio, cura dell’igiene, assistenza sanitaria e un piccolo sussidio per le spese giornaliere (cd *pocket money*), non ricomprendendosi più quelli diretti a supportare l’integrazione, quali i corsi di lingua italiana e l’orientamento al territorio”. Il lavoro degli operatori all’interno dei centri è di fatto ridotto a funzioni amministrative o di guardiania.

Non viene più fatta menzione della necessità di fornire agli ospiti dei CAS i servizi di assistenza legale, propedeutici alla preparazione all’audizione innanzi alla Commissione Territoriale). Non viene fatta più menzione, inoltre, della disponibilità di locali idonei per fornire servizi di supporto psicologico, d’altronde servizio talmente compresso da essere quasi del tutto eliminato, nonostante la sua nevralgica importanza specialmente per le categorie più vulnerabili.

Deve essere sottolineato che l’assistenza legale era invece regolarmente garantita per i richiedenti asilo che erano accolti nello SPRAR: gli operatori, attraverso la raccolta della storia personale del richiedente, aiutavano la persona ad evidenziare gli aspetti fondamentali da sottoporre alle competenti commissioni per l’esame della domanda di protezione internazionale. **Inoltre, attraverso tale raccolta, era possibile fare emergere elementi di vulnerabilità, procedendo quindi all’invio dei richiedenti ai professionisti ed ai servizi più idonei per una presa in carico. Elemento di centrale importanza nel caso, ad esempio, delle donne possibili vittime di tratta e di coloro che sono sopravvissuti a tortura.**

Richiedenti asilo vulnerabili

Preoccupa inoltre molto la possibilità di fornire adeguati servizi ai richiedenti asilo portatori di esigenze particolari. Il cd Decreto Salvini **elimina infatti il riferimento a servizi speciali per portatori di particolari esigenze per i centri SIPROIMI e non specifica le tipologie di servizi dedicati alle categorie vulnerabili nei Centri governativi per richiedenti asilo.** Vogliamo ricordare che studi internazionali stimano al 30% il numero di richiedenti asilo che ha subito tortura e che ricerche italiane hanno rilevato come ben l’85% delle persone transitate dalla Libia abbiano subito torture o trattamenti disumani o degradanti (Medu). Che tipo di servizi dedicati e quali cure saranno forniti nei Centri governativi? Inoltre, anche alla luce della nuova tipizzazione dei pds, ci domandiamo quali servizi di identificazione e *referral* permetteranno alle persone accolte nei centri governativi di ottenere una certificazione che possa attestare che lo “straniero versa in condizioni di eccezionale

gravità tali da non consentire di eseguire l'espulsione senza arrecare irreparabile pregiudizio alla sua salute", come richiesto per l'ottenimento del nuovo pds per cure mediche.

Vittime di tratta

Per quanto riguarda la tutela delle e dei richiedenti asilo potenziali vittime di tratta, il collocamento nei centri di accoglienza straordinaria è motivo di grande preoccupazione e contrasta fortemente con la necessaria identificazione precoce. Importante ricordare che la Nigeria è la seconda nazionalità di origine dei richiedenti asilo (dati Ministero Interno relativi al 2019) e che l'OIM stima che circa l'80% delle donne nigeriane arrivate via mare in Italia sia composto da potenziali vittime di tratta per sfruttamento sessuale (Rapporto OIM: sempre più giovani e sempre più vulnerabili le potenziali vittime di tratta in arrivo via mare in Italia).

Non è trascurabile inoltre il tema dello sfruttamento a fini lavorativi, che colpisce innanzitutto minori non accompagnati provenienti dal Bangladesh e dal Pakistan. I minori infatti sono particolarmente esposti a forme di tratta non solo a fini sessuali, ma anche lavorativi. Si è inoltre rilevato il loro coinvolgimento in attività criminali, attraverso il loro utilizzo come corrieri della droga. Un fenomeno particolarmente preoccupante, inoltre, è quello della tratta a scopo di espianto di organi, realtà ancora estremamente sommersa (Linee guida UNHCR).

L'identificazione precoce è uno dei capisaldi della protezione delle vittime di tratta. Le Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale su *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral* dell'UNHCR ci ricordano infatti che "le difficoltà di far emergere una vicenda di tratta o una situazione in cui vi è il rischio che la persona sia sottoposta a sfruttamento, comportano un ostacolo alla relazione di aiuto. Al contrario, **una precoce identificazione permette di offrire le adeguate misure di assistenza previste dalla normativa vigente per le vittime di tratta con la conseguente fuoriuscita dal circuito dello sfruttamento.** Prima avviene l'identificazione, più efficace può essere l'assistenza fornita, in quanto, talvolta, un intervento tempestivo può evitare che la vittima sia materialmente indotta nella situazione di sfruttamento".

Ed invero, l'inserimento in piccoli centri con la presenza di personale altamente qualificato favoriva la rilevazione degli indicatori delle vittime di tratta e la loro precoce identificazione. In passato il lavoro in équipe di personale qualificato – grazie ad un approccio multidisciplinare – ha permesso la conclusione positiva della procedura di riconoscimento.

Allo stesso tempo, un contatto diretto con gli operatori poteva favorire l'instaurarsi di un rapporto di fiducia tale da consentire alla vittima di aprirsi e rivelare la propria condizione.

L'inserimento in centri dai numeri troppo elevati non solo non permette la rilevazione precoce delle possibili vittime, ma rischia di diventare bacino di raccolta per le organizzazioni criminali.

Alla cronaca sono noti diversi casi di donne richiedenti asilo che sono state trafficate da centri di accoglienza collettivi in Italia, su tutti le vicende del caso limite del CARA di Mineo (cfr Relazione sulle vicende concernenti il Centro di accoglienza - ex CARA - di Mineo Relatore: on. Giovanni Mario Salvino BURTONE pag 58).

RACCOMANDAZIONI

1. **Garantire servizi multidisciplinari** in tutte le fasi della procedura di protezione internazionale.
2. Garantire ai richiedenti protezione internazionale e ai titolari di protezione umanitaria **l'accesso nel sistema SIPROIMI**.
3. Riprendere il **potenziamento del sistema ordinario di accoglienza** – oggi SIPROIMI - riducendo gradualmente quello straordinario.
4. Introdurre **garanzie procedurali e rafforzare i servizi erogati dal SIPROIMI** a favore dei minori e delle vittime di tratta.
5. Reintrodurre, nel frattempo, nei CAS i **servizi dedicati alla tutela e all'integrazione** delle persone in accoglienza.
6. Per le vittime di tratta che non accedono al sistema di protezione internazionale, **garantire l'accesso nel sistema dei progetti anti-tratta della rete del DPO**.

I c.d. Decreti Sicurezza e l'impatto sui minori stranieri non accompagnati

Sebbene, formalmente, il DL 113 non abbia direttamente riformato la disciplina introdotta dalla L.47/2017 sui minori stranieri non accompagnati, le sue conseguenze incidono profondamente sulla condizione dei minori stranieri accompagnati e non accompagnati presenti in Italia.

Permesso di soggiorno, le conseguenze dell'abolizione della protezione umanitaria

Il Decreto Legge 113/2018 ha eliminato la protezione umanitaria, introducendo la "protezione speciale" che garantisce esclusivamente il rispetto del principio di *non refoulement* e del divieto di tortura, nonché il permesso di soggiorno per "casi speciali" che tipizza alcune casistiche estremamente specifiche.

Tale disposizione presenta profili di criticità relativamente ai minori stranieri. Occorre infatti evidenziare che nella prassi consolidata, prima dell'entrata in vigore del D.L. 113, ai minorenni che presentavano domanda di asilo veniva generalmente riconosciuta (in carenza dei presupposti per la protezione internazionale) la protezione umanitaria in ragione della loro peculiare condizione di vulnerabilità.

La prassi era, inoltre, quella di rinnovare la protezione umanitaria (convertibile non solo in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, ma anche per motivi di studio) fin quando sussistessero esigenze di tutela del giovane o per processi di integrazione avviati. Tale pratica era assolutamente coerente ed in linea con la normativa in favore dei minori ai quali è garantito l'accesso all'istruzione, permettendo ai neomaggiorenni di proseguire i percorsi di studio intrapresi in minore età.

La nuova normativa ha esiti molto negativi per i neo maggiorenni (categoria assolutamente rilevante considerato che la maggior parte dei MSNA arriva in Italia a 17 anni).

Al fine di regolarizzare la condizione in Italia, è necessario al compimento dei 18 anni convertire il permesso di soggiorno per minore età. La necessità di convertire il titolo rappresenta un allontanamento dai percorsi di studio, alla ricerca di un difficile contratto di lavoro. Spesso infatti i giovani arrivano in Italia con problemi di alfabetizzazione che impediscono loro di convertire il permesso di soggiorno per minore età in motivi di studio. Certamente per tali soggetti, l'eliminazione della protezione umanitaria, senza che alcuna misura di tutela analoga venga predisposta, significherà una interruzione del percorso avviato, con condanna alla irregolarità.

Una **criticità** importante si constata per quei ragazzi che, arrivati minorenni, hanno presentato una domanda di protezione internazionale che è stata rigettata dalla Commissione territoriale a ridosso della maggiore età o dopo il compimento del diciottesimo anno.

Al fine di non ampliare le fila degli irregolari che non hanno accesso ad alcun tipo di permesso ed a tutela di questa fascia di età, particolarmente delicata ed a rischio di cadere vittima di sfruttatori, **è necessario introdurre una norma che consenta al neo maggiorenne che si sia visto notificare il diniego della protezione internazionale, la conversione secondo le regole già disposte dal TU Immigrazione per la conversione del permesso di soggiorno per minore età.**

Su questo punto sta procedendo l'approvazione del **Regolamento che determinerà la modifica al DPR 394/1999**: una delle norme cardine introdotte sarà la possibilità di convertire alla maggiore età anche i permessi di soggiorno per richiesta asilo di quei richiedenti che si sono visti notificare un diniego a ridosso dei 18 anni o dopo il suo compimento.

L'introduzione di una simile norma permetterebbe la regolarizzazione di molti ragazzi e limiterebbe il ricorso alle impugnazioni giudiziali.

Il trattenimento e le procedure accelerate, possibile impatto sui minori

Le norme che determinano il trattenimento (alla frontiera, per accertamento dell'identità del richiedente asilo, per la convalida dell'espulsione) si applicano anche ai minori accompagnati, i cui familiari vi fossero sottoposti. Ciò significa che i minori all'interno di nuclei familiari si potrebbero trovare anche per lunghi periodi - 30 giorni in punti di crisi o centri di prima accoglienza e possibili ulteriori 180 in centri di permanenza per il rimpatrio - in luoghi di trattenimento inadeguati ad ospitarli, con evidente violazione dei diritti stabiliti nelle Convenzioni internazionali.

In tali condizioni rischiano di essere trattenuti anche quei minori erroneamente considerati maggiorenni o registrati come tali dalle forze dell'ordine. Si consideri che già nella prassi precedente all'entrata in vigore del cd Decreto Sicurezza, spesso ragazzi minorenni venivano identificati come maggiorenni e quindi trasferiti in centri di accoglienza per adulti. Solo nel corso di tale permanenza si riuscivano ad individuare le loro vulnerabilità, con conseguente trasferimento in centri per minori stranieri non accompagnati, dove venivano forniti servizi e supporto adeguati. Oggi con l'abbassamento del livello di accoglienza garantito per richiedenti asilo tale identificazione risulta essere gravemente compromessa. Tra i minori considerati maggiorenni vanno inseriti anche

quelli che si dichiarano tali perché costretti. Ad esempio, è molto comune che minorenni vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale vengano convinte a dichiararsi maggiorenni. L'eventuale trattenimento non permetterebbe la rilevazione della doppia vulnerabilità (minorenne e vittima di tratta).

Oltretutto, si deve considerare il gravissimo rischio che tali soggetti, possano essere trasferiti in CPR, in quanto erroneamente considerati non aventi diritto a restare sul territorio italiano.

Considerando le scarse garanzie che la legge dispone per i soggetti ivi trattenuti, vi sono diversi dubbi sulla possibilità effettiva che i minori in tale condizione riescano ad avere accesso all'informativa legale, con la conseguenza che potrebbero non godere dei benefici che la loro condizione garantisce.

Occorre inoltre considerare che se il minore non accompagnato non è identificato come tale e viene fermato per aver eluso o tentato di eludere i controlli, può essere sottoposto all'esame della domanda di protezione in frontiera o nelle zone di transito, come previsto dalla procedura accelerata. Tale procedura ha tempi notevolmente ridotti: la Questura provvede immediatamente alla trasmissione della documentazione alla Commissione Territoriale che, entro sette giorni dalla ricezione provvede all'audizione, con decisione adottata entro i successivi due giorni.

In tale eventualità, **l'esame della domanda non terrebbe conto delle garanzie procedurali ineludibili per il richiedente minorenne e questo sarebbe in pieno contrasto con il principio del superiore interesse del minore** sancito all'art. 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989, ratificata dall'Italia con L. 176/91.

Accoglienza

Molto grave è l'impatto che i c.d. Decreti Sicurezza hanno rispetto all'accesso dei neomaggiorenni al sistema di accoglienza.

Fino all'introduzione del DL 113 il neomaggiorenne che aveva ricevuto la protezione umanitaria era accolto in SPRAR. Oggi, le nuove norme determinano l'esclusione di chi ha ricevuto il riconoscimento della protezione speciale dalla Commissione Territoriale dal sistema di accoglienza, con conseguente interruzione del percorso di integrazione avviato a suo supporto.

Oltretutto, secondo le norme transitorie del DL 113 e come chiarisce la nota del 25 ottobre 2018 del Servizio centrale, **i neomaggiorenni che hanno ottenuto la protezione umanitaria e che al 4 ottobre 2018 (entrata in vigore del D.L. 113) non sono ancora stati trasferiti negli attuali centri**

SIPROIMI, non potranno più esservi inseriti. Deve essere anche sottolineato che di norma i MSNA richiedenti asilo rimanevano nel centro minori sino al compimento della maggiore età e solo successivamente venivano trasferiti nei centri SPRAR.

Ne deriva che i ragazzi in possesso di protezione umanitaria accolti nei centri per minori, al compimento dei diciotto anni devono lasciare il centro, senza alcuna possibilità di accedere ad altro sistema di accoglienza (a meno che ottengano il difficile prosieguo amministrativo).

Allo stesso tempo sono molti i MSNA richiedenti asilo (oltre la metà dei casi a causa della perdurante mancanza di posti nel SIPROIMI) che, durante la minore età e sino ai 18 anni, sono ospitati in comunità minori e che al compimento dei 18 anni, se ancora non hanno ricevuto una risposta alla loro domanda di protezione, vengono trasferiti nei CAS, centri per loro natura totalmente non idonei all'accoglienza di categorie così vulnerabili.

Nella nostra attività in FGV e nel Lazio abbiamo rilevato diversi casi in cui questa problematica emerge chiaramente con conseguenze devastanti.

RACCOMANDAZIONI

1. **Assicurare la positiva conclusione del procedimento di approvazione del regolamento che modifica il DPR 394/99 che a dicembre 2019** ha superato il passaggio al Consiglio dei Ministri. Il regolamento assicura, tra le altre cose, la possibilità per il neomaggiorenne che abbia ricevuto il diniego della protezione internazionale a ridosso dei diciotto anni o subito dopo, la conversione del suo permesso di soggiorno al pari di un coetaneo che avesse intrapreso il percorso del pds per minore età.
2. **Rafforzare il sistema di accoglienza per i MSNA richiedenti asilo nei SIPROIMI** garantendo il loro trasferimento dai centri comunali prima del compimento della maggiore età. Deve essere sottolineato che oltre la metà dei casi resta esclusa dai SIPROIMI a causa della perdurante mancanza di posti.
3. **Garantire ai neomaggiorenni che si sono visti riconoscere la protezione umanitaria, la protezione speciale o un pds casi speciali, l'accoglienza in SIPROIMI** dal momento che la loro particolare condizione di vulnerabilità non è compatibile con l'esclusione dal circuito dell'accoglienza.
4. La conversione del pds per minore età ai diciotto anni presuppone che si sia in possesso del passaporto. Non sempre le autorità diplomatiche presenti in Italia forniscono tale documento (rinviano alle autorità presenti in altri Paesi Ue o addirittura al Paese di origine). Per permettere al neomaggiorenne la conversione in questi casi **si potrebbe ipotizzare una conversione senza tale documento e con il rilascio di un titolo di viaggio**. In questa maniera il neomaggiorenne successivamente potrebbe attivarsi per ottenere poi il passaporto del suo Paese di origine.

5. In ragione delle problematiche di valutazione dell'età in assenza di idonea documentazione, è della massima urgenza che venga emanato il **protocollo nazionale** che stabilisce le procedure per l'accertamento dell'età.