



**Arca**  
COOPERATIVA SOCIALE

**Cooperativa Sociale ARCA sede di Pistoia**  
**Formazione operatori e operatrici settore Intercultura**  
**Giugno 2023**

**Giornata di formazione**

# Il “decreto Cutro”

Una lettura del decreto 20/2023 e della legge 50/2023

**Sergio Bontempelli**

**Giugno 2023**

# Premessa

Il decreto “Cutro” e la legge 50/2023

# Il naufragio di Cutro



**Cfr:**

- **Melting Pot Europa, *Strage di Cutro*, pagina in continuo aggiornamento,**

**<https://www.meltingpot.org/tag/strage-di-cutro/>**

- **Redazione, *Strage di Cutro, un'inchiesta internazionale mostra che l'Italia ha mentito*, in «Valigia Blu», 2 Giugno 2023,**

**<https://www.valigiablu.it/strage-cutro-inchiesta-frontex-governo-ha-mentito/>**

- Il 26 Febbraio 2023 un'imbarcazione partita dalla Turchia si infrange su una secca a 150 metri dalla spiaggia di Steccato di Cutro, a pochi chilometri da Crotona, in Calabria
- A bordo dell'imbarcazione, sovraccarica, vi sono circa 180 persone per lo più di origine iraniana, afghana e pakistana
- Nel naufragio muoiono 94 persone, molte delle quali sono bambini

# Le responsabilità



Cfr:

- Sara Morlotti, *Il tragico naufragio di Cutro e il ruolo di Frontex*, in «EUBlog», 5 Aprile 2023, <https://www.eublog.eu/articolo/35054/Il-tragico-naufragio-di-Cutro-e-il-ruolo-di-Frontex/Morlotti>

- Redazione, *Strage di Cutro, un'inchiesta internazionale mostra che l'Italia ha mentito*, in «Valigia Blu», cit.

- Il naufragio non è il prodotto di una semplice fatalità
- **L'imbarcazione era stata avvistata, poche ore prima del naufragio, da un aereo di Frontex**, l'agenzia europea per il controllo delle frontiere
- **Frontex aveva avvertito le autorità italiane** della presenza dei migranti a bordo dell'imbarcazione

# La Guardia Costiera



Cfr:

- Cinque Minuti, trasmissione rai, puntata del 1° Marzo 2023, <https://www.raiplay.it/video/2023/02/Cinque-Minuti---Puntata-del-01032023-b90d66e8-4a40-47a7-86ee-fcb23c79bda3.html> (la frase citata è al minuto 2:43)
- Redazione, *Strage di Cutro, un'inchiesta internazionale mostra che l'Italia ha mentito*, in «Valigia Blu», cit.

- Il 1° Marzo 2023, ospite della trasmissione di Bruno Vespa «Cinque Minuti», il portavoce della Guardia Costiera Cosimo Nicastro dichiara:
- **«Gli elementi di cui eravamo in possesso non facevano presupporre che vi fosse una situazione di pericolo per gli occupanti»**
- Questa frase lascerebbe intendere che Frontex non avesse avvertito del pericolo

# La segnalazione Frontex



- Per capire cosa è successo, bisogna sapere che, nei protocolli di Ricerca e Soccorso in mare, **l'espressione «situazione di pericolo» assume un significato tecnico molto preciso**

**Cfr:**

**- Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto e Guardia Costiera, *Piano Sar Marittimo Nazionale. I.M.R.C.C. 001*, edizione 2020, approvato con decreto ministeriale n. 45 del 4 Febbraio 2021, in <https://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/normativa/2021-02/PIANO%20SAR%20MARITTIMO%20NAZIONALE%20Ed.%202020%20%28integrale%29.pdf>, pag. 4**

# Classificazione dei pericoli in mare

- Il Piano Sar Marittimo Nazionale distingue le seguenti situazioni:
  - **1. INCERFA o fase di incertezza:** «Situazione nella quale **si può sospettare della sicurezza** di una nave e delle persone che vi sono a bordo»
  - **2. ALERFA o fase di allerta:** «Situazione nella quale **si può temere per la sicurezza** di una nave e delle persone che vi sono a bordo»
  - **3. DETRESFA o fase di pericolo:** «Situazione nella quale si può ritenere che una nave o una persona è minacciata da un **grave ed imminente pericolo** e che ha **bisogno di soccorso immediato**»

# Le procedure



Cfr:

- Umberto De Giovannangeli, *Migranti: la tragedia di Cutro e il securismo stragista*, in «Globalist», 3 Marzo 2023, <https://www.globalist.it/politics/2023/03/03/migranti-la-tragedia-di-cutro-e-il-securismo-stragista/>

- Solo nella terza fase, quella di grave e imminente pericolo o DETRESFA, il coordinamento delle operazioni viene assunto dalla Guardia Costiera e la priorità è il salvataggio
- Nelle altre fasi – **dove pure esiste il rischio di un naufragio** – interviene di norma la Guardia di Finanza, che ha compiti soprattutto di polizia, e solo in seconda istanza di soccorso



# Una situazione di pericolo?



**Cfr:**

- **Umberto De Giovannangeli**, *Migranti: la tragedia di Cutro e il securismo stragista*, cit.

- **Anna Brambilla**, *Cutro: una tragedia evitabile e le reticenze del ministro Piantedosi*, in «Volere la Luna», 9 Marzo 2023, <https://volerelaluna.it/in-primo-piano/2023/03/09/cutro-una-tragedia-evitabile-e-le-reticenze-del-ministro-piantedosi/>

- La notte del 26 Febbraio, dunque, la presenza dell'imbarcazione in mare non viene classificata come «DETRESFA», cioè come situazione di grave e imminente pericolo
- Secondo il portavoce della Guardia Costiera, era stata Frontex a non segnalare adeguatamente il rischio che i migranti correvano
- Ad oggi non è ancora chiaro di chi siano le responsabilità

# L'inchiesta internazionale



- *Redazione, Strage di Cutro, un'inchiesta internazionale mostra che l'Italia ha mentito, in «Valigia Blu», cit.*

- Un'inchiesta giornalistica internazionale – organizzata da Lighthouse Reports, Süddeutsche Zeitung, Le Monde, El Pais, Sky News, Domani – evidenzia come fin dall'inizio siano stati sottovalutati i segnali di pericolo
- Secondo questa inchiesta, le autorità italiane sono intervenute **non con un'operazione di ricerca e soccorso** in mare (SAR) **ma con una procedura di “law enforcement”**, cioè di contrasto all'immigrazione clandestina

# De Falco



- L'inchiesta internazionale ha cioè avallato **i sospetti avanzati già nelle prime ore dopo la tragedia da Gregorio De Falco**, ex Comandante della Marina Militare ed ex Senatore della Repubblica

**Gregorio De Falco, pagina facebook, post del 26 Febbraio 2023,  
<https://www.facebook.com/GregoriodeFalcoSenato/posts/pfbid0mvhdL1Xd1FKrTfbHU2X9b2JaLGFevVmcuRgGvCfAJMfLjn9cyYfCwwtftCH9jDFpl>**



**Gregorio de Falco**

26 febbraio ·



... e noi, Noi, dove siamo?

È difficile immaginare una responsabilità altrui a casa nostra, a 30 metri dalla spiaggia e comunque l'Europa, tramite Frontex, c'era ed ha avvistato il barcone ieri sera in alto mare, in acque di responsabilità Sar italiana, e ce ne aveva dato notizia.

Per tante altre ore dunque, prima della tragedia, era noto che quel barcone, sovraccarico, navigava in condizioni meteomarine severe. Non proibitive, sembra, ma severe e comunque quella vecchia barca navigava è dunque le condizioni non erano in assoluto proibitive, ma erano affrontabili da unità navali Sar, come le motovedetta classe 300 e classe 800 della Guardia Costiera.

Il fatto che siano uscite in mare unità veloci di polizia della Guardia di Finanza (che sono dovute rientrare) e che si è poi riunito un comitato in prefettura a Crotona, sembra significare che l'evento era stato trattato come fatto migratorio, e quindi di Polizia, non come soccorso marittimo, almeno fino a che non son stati trovati i corpi a terra da alcuni pescatori



**Gregorio de Falco** ✓

26 febbraio · 🌐



... e noi, Noi, dove siamo?

È difficile immaginare una responsabilità altrui a casa nostra, a 30 metri dalla spiaggia e comunque l'Europa, tramite Frontex, c'era ed ha avvistato il barcone ieri sera in alto mare, in acque di responsabilità Sar italiana, e ce ne aveva dato notizia.

Per tante altre ore dunque, prima della tragedia, era noto che quel barcone, sovraccarico, navigava in condizioni meteomarine severe. Non proibitive, sembra, ma severe e comunque quella vecchia barca navigava è dunque le condizioni non erano in assoluto proibitive, ma erano affrontabili da unità navali Sar, come le motovedetta classe 300 e classe 800 della Guardia Costiera.

Il fatto che siano uscite in mare unità veloci di polizia della Guardia di Finanza (che sono dovute rientrare) e che si è poi riunito un comitato in prefettura a Crotona, sembra significare che l'evento era stato trattato come fatto migratorio, e quindi di Poizia, non come soccorso marittimo, almeno fino a che non son stati trovati i corpi a terra da alcuni pescatori

## De Falco



- «Il fatto che siano uscite in mare unità veloci di polizia della Guardia di Finanza (...) e che si è poi riunito un Comitato in Prefettura a Crotona, **sembra significare che l'evento era stato trattato come fatto migratorio, e quindi di Polizia, non come soccorso marittimo»**

# La strage di Cutro ci interroga



- La strage di Cutro chiama dunque in causa le politiche e le procedure relative ai salvataggi in mare
- Di fatto, negli ultimi anni **la presenza di naufraghi in situazioni di pericolo è stata trattata come un problema di “immigrazione clandestina”** e non come una questione attinente alla vita delle persone in mare

# Le dichiarazioni di Piantedosi



- *Redazione, Naufragio di Cutro, il duro messaggio del ministro Piantedosi: «Non dovevano partire»*, in «Open online», 26 Febbraio 2023,  
<https://www.open.online/2023/02/26/naufragio-cutro-piantedosi-non-dovevano-partire/>

- Subito dopo la tragedia il Ministro dell'Interno Matteo Piantedosi dichiara che **la responsabilità della strage ricade in gran parte sugli stessi migranti**:
- «L'unica cosa che va detta ed affermata è: non devono partire»
- «Io non partirei se fossi disperato perché sono stato educato alla responsabilità di non chiedermi cosa devo chiedere io al luogo in cui vivo, ma cosa posso fare io per il Paese in cui vivo per il riscatto dello stesso»



# Le dichiarazioni di Meloni



- Pochi giorni dopo la Presidente del Consiglio Giorgia Meloni dichiara che, per evitare tragedie come quella di Cutro, è necessario soprattutto contrastare i trafficanti

**- Redazione, Naufragio di Cutro, Meloni:  
"Facciamo nostre le parole del Papa:  
Fermare i trafficanti", Ansa, 6 Marzo 2023,  
[https://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2023/03/05/naufragio-di-cutro-meloni-facciamo-nostre-le-parole-del-papa-fermare-i-trafficanti\\_2c23a351-2750-43d8-8ccb-d3f4b1c6a64d.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2023/03/05/naufragio-di-cutro-meloni-facciamo-nostre-le-parole-del-papa-fermare-i-trafficanti_2c23a351-2750-43d8-8ccb-d3f4b1c6a64d.html)**

# La legittimazione di politiche repressive



- In queste dichiarazioni, dunque, il problema viene **spostato dal piano dei diritti a quello della criminalizzazione dei migranti**
- Così, paradossalmente, proprio quella strage di Cutro che poteva contribuire a rimettere in discussione le politiche migratorie più restrittive viene utilizzata per legittimare un nuovo “giro di vite” sull’asilo

# Il Consiglio dei Ministri a Cutro



- Il 9 Marzo 2023, a pochi giorni di distanza dalla strage, il Governo presieduto da Giorgia Meloni convoca una riunione del Consiglio dei Ministri proprio a Cutro

**Immagine tratta dal sito del Governo Italiano,  
<https://www.governo.it/it/media/consiglio-dei-ministri-n-24-cutro/22019>**

# Il “decreto Cutro”



Immagine dal sito del Governo,  
<https://www.governo.it/it/media/consiglio-dei-ministri-n-24-cutro/22019>

- In quella occasione viene approvato il cosiddetto “**Decreto Cutro**” (decreto-legge n. 20 del 10 Marzo 2023), recante *Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all’immigrazione irregolare*

Decreto n. 20 del 10 Marzo 2023, *Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all’immigrazione irregolare*, in «Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana», serie gen., n. 59, 10 Marzo 2023, pagg. 1-4, [https://www.gazzettaufficiale.it/do/gazzetta/serie\\_generale/3/pdfPaginato?dataPubblicazioneGazzetta=20230310&numeroGazzetta=59&tipoSerie=SG&tipoSupplemento=GU&numeroSupplemento=0&progressivo=0&numPagina=1&edizione=0&rangeAnni=](https://www.gazzettaufficiale.it/do/gazzetta/serie_generale/3/pdfPaginato?dataPubblicazioneGazzetta=20230310&numeroGazzetta=59&tipoSerie=SG&tipoSupplemento=GU&numeroSupplemento=0&progressivo=0&numPagina=1&edizione=0&rangeAnni=)

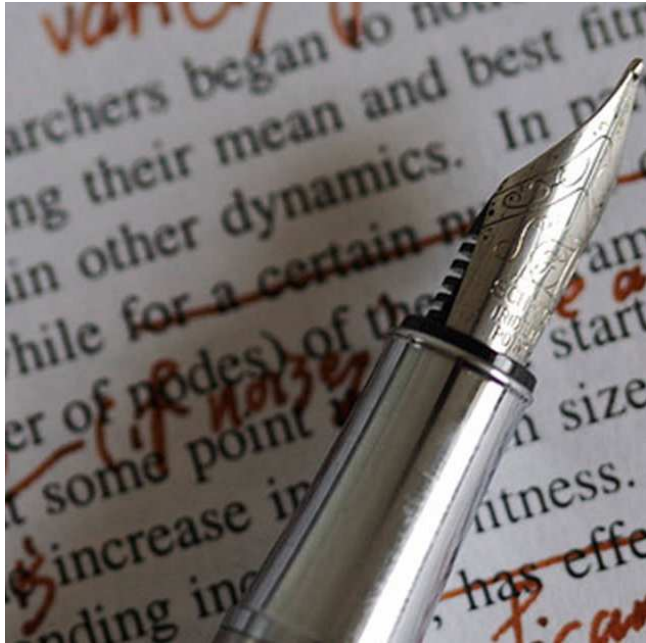
# La legge 50/2023



- Il decreto viene poi convertito con Legge n. 50 del 5 Maggio 2023

**Testo del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20 (in Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 59 del 10 marzo 2023), coordinato con la legge di conversione 5 maggio 2023, n. 50, recante: «Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare.». (23A02665) (GU Serie Generale n.104 del 05-05-2023), in <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/05/05/23A02665/sg>**

# Novella legislativa



- Il decreto Cutro, e la legge di conversione, sono di difficile lettura perché si basano sulla tecnica nota come **“novella legislativa”**: la norma è cioè formulata come correzione, modifica e integrazione di altre leggi
- Per dirla in termini non tecnici, siamo di fronte a una sorta di **maxi-emendamento** delle leggi sull’immigrazione, sull’asilo e sull’accoglienza

# Un esempio

- Ecco un esempio di come è scritta la norma:
- *«Per la realizzazione dei punti di crisi e delle strutture di cui all'articolo 10-ter del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e dei centri di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, si applicano, fino al 31 dicembre 2025, le facoltà di deroga di cui al comma 3-bis dell'articolo 19 del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, introdotto dall'articolo 10 del presente decreto»*

**Testo del decreto-legge n. 20/2023 coordinato con la legge di conversione n. 50/2023, art. 5-bis, comma 1**





# Non ci si capisce nulla



- Come si vede, il testo non è immediatamente comprensibile
- Per capirci qualcosa, bisogna sapere cosa prevedono le diverse norme via via citate

# Testo sinottico



- Per leggere il decreto è quindi necessario disporre di un **testo sinottico**, in cui le nuove disposizioni vengono messe a confronto con le “vecchie” leggi che vengono via via abrogate, modificate, integrate, ecc.

## Decreto Accoglienza 142 del 2015

### Testo previgente

#### Art. 8

##### (Sistema di accoglienza)

1. Il sistema di accoglienza per richiedenti protezione internazionale si basa sulla leale collaborazione tra i livelli di governo interessati, secondo le forme di coordinamento nazionale e regionale previste dall'articolo 16.

2. Le funzioni di prima assistenza sono assicurate nei centri di cui agli articoli 9 e 11, fermo restando quanto previsto dall'articolo 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per le procedure di soccorso e di identificazione dei cittadini stranieri irregolarmente giunti nel territorio nazionale.

3. L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale è assicurata, nei limiti dei posti disponibili, nelle strutture del Sistema di accoglienza e integrazione, di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39.

### Testo modificato dal decreto Cutro

#### Art. 8

##### (Sistema di accoglienza)

1. Il sistema di accoglienza per richiedenti protezione internazionale si basa sulla leale collaborazione tra i livelli di governo interessati, secondo le forme di coordinamento nazionale e regionale previste dall'articolo 16.

2. ~~Le funzioni di prima assistenza sono assicurate~~ Fatto salvo quanto previsto dal comma 1-bis dell'articolo 9 del presente decreto e dall'articolo 1-sexies, comma 1-bis, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale è assicurata nei centri di cui agli articoli 9 e 11, fermo restando quanto previsto dall'articolo 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per le procedure di soccorso e di identificazione dei cittadini stranieri irregolarmente giunti nel territorio nazionale.

3. ~~L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale è assicurata, nei limiti dei posti disponibili, nelle strutture del Sistema di accoglienza e integrazione, di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39.~~

# Un testo molto complesso



- Una seconda difficoltà sta nel fatto che il decreto si presenta come un testo assai complesso, che modifica molte leggi e interviene su una pluralità di materie, spesso introducendo piccoli cambiamenti di dettaglio
- Oggi ci limitiamo quindi a vedere le principali novità, quelle che interessano maggiormente il lavoro degli operatori sociali territoriali

# Cosa facciamo oggi

- In questa giornata di formazione, ci concentriamo sui seguenti argomenti:
  - L'**accoglienza**
  - La nuova **“protezione speciale”**
  - La **convertibilità dei permessi di soggiorno**

Parte prima

I “centri” per migranti

Tra accoglienza, trattenimento e detenzione

# I “centri” per immigrati



- Il decreto 20, e poi la legge di conversione, modificano l'organizzazione e la gestione dei **centri per richiedenti asilo e immigrati**
- Prima di analizzare le novità introdotte dalla norma, sarà bene dare un'occhiata **alla situazione di questi centri, così come si configurava prima del decreto**

# Grande è la confusione...



- Va detto che i cosiddetti “centri per migranti” sono caratterizzati da una **grande confusione**
- Le diverse strutture sono definite da una grande varietà di sigle e di nomi tecnici (Cpr, Cpa, hotspot, centri Sai, Cas, hub ecc.), ma la differenza tra queste sigle non è sempre chiarissima



# Trattenimento o accoglienza? (1)



- Va fatta subito una prima distinzione, tra i centri destinati **all'accoglienza** e le strutture pensate per il **trattenimento**
- **L'accoglienza consiste nel fornire una sistemazione alloggiativa a persone che non sono in alcun modo private della libertà personale**, e che perciò dovrebbero essere assistite in un percorso di inserimento sociale sul territorio
- **Il trattenimento è invece, di fatto, una forma di detenzione, cioè di privazione (almeno parziale) della libertà**

# Trattenimento o accoglienza? (2)



- Nella realtà, come vedremo tra un attimo, la distinzione tra **accoglienza** e **trattenimento** è molto più sfumata: molti centri teoricamente destinati ad accogliere sono usati di fatto come luoghi detentivi o semi-detentivi

# I CPR



- Sono senza dubbio strutture di trattenimento i Centri di Permanenza per il Rimpatrio o CPR, dove sono detenuti i migranti rintracciati sul territorio in condizione di irregolarità
- I CPR **sono luoghi di detenzione amministrativa**, dove i migranti irregolari rimangono in attesa di espulsione
- I CPR non sono in alcun modo centri di “accoglienza”

# I CPA



- Nelle aree di frontiera, e in particolare nei luoghi di sbarco, la legge prevede di istituire dei “centri” di raccolta per i migranti che arrivano
- Questi centri hanno **una funzione di soccorso e di accoglienza per chi è appena sbarcato/arrivato**, ma servono anche per le attività di contrasto all’immigrazione irregolare: **sono, dunque, luoghi di controllo e di trattenimento**

# Centri di prima accoglienza

- «**Per le esigenze di prima accoglienza e per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica**, lo straniero è accolto nei centri governativi di prima accoglienza istituiti con decreto del Ministro dell'interno»

# I CPA e gli ex Cara



- Sono divenuti “Centri di Prima Accoglienza” o CPA anche i vecchi CARA (Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo), istituiti nel 2008 e abrogati nel 2015
- I CARA erano i luoghi dove venivano trattenuti i richiedenti asilo che non avevano documenti identificativi

# I CPA e i centri della “Legge Puglia”



- Anche i Centri istituiti dalla “Legge Puglia” del 1995 sono diventati CPA
- La “Legge Puglia”, che deve il suo (sopran)nome alla stagione degli “sbarchi” nelle coste pugliesi (dove ad arrivare erano i migranti originari dell’Albania) prevedeva **l’istituzione di centri di raccolta pensati sia per esigenze di primo soccorso che per necessità connesse all’identificazione e all’espulsione**

# La “Legge Puglia”

- «Per far fronte a **situazioni di emergenza** (...) che coinvolgono gruppi di stranieri privi di qualsiasi mezzo di sostentamento ed **in attesa di identificazione o espulsione** è autorizzata, per ciascuno degli anni 1995, 1996 e 1997, la spesa di lire tre miliardi, da destinarsi anche alla istituzione (...) di tre centri dislocati lungo la frontiera marittima delle coste pugliesi per le esigenze di **prima assistenza** a favore dei predetti gruppi di stranieri»



# L'Approccio Hotspot (1)



- Con la sua Agenda Europea sulle Migrazioni del 2015, la Commissione Europea ha poi imposto agli Stati Membri di adottare quello che è stato chiamato **“Approccio Hotspot”**
- L'Approccio Hotspot prevede di **identificare rapidamente i migranti nei principali punti di sbarco**, provvedendo in modo tempestivo alla rilevazione delle impronte digitali

# Approccio hotspot: per approfondire

- Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Gestire la crisi dei rifugiati: misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione*, COM(2015) 490 final, Bruxelles, 23 Settembre 2015, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:305ccf53-61e2-11e5-afbf-01aa75ed71a1.0021.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:305ccf53-61e2-11e5-afbf-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF)
- Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo al Comitato delle Regioni, *Agenda Europea sulla Migrazione*, COM(2015) 240 final, Bruxelles, 13 Maggio 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=es>
- Corte dei Conti Europea, Relazione Speciale, *La risposta dell'UE alla crisi dei rifugiati: il "sistema basato sui punti di crisi" (hotspot approach)*, Bruxelles 2017, [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17\\_6/SR\\_MIGRATION\\_HOTSPOTS\\_IT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_6/SR_MIGRATION_HOTSPOTS_IT.pdf)
- Giuseppe Campesi, *Il disegno della Commissione sembra diretto a «normalizzare» l'hotspot approach, per farne il perno istituzionale per gestire direttamente alla frontiera le nuove procedure accelerate di asilo e di rimpatrio*, Rivista «Il Mulino», edizione online, 14 Febbraio 2020, <https://www.rivistailmulino.it/a/l-approccio-hotspot-e-il-prezzo-della-coercizione>
- Maria Pia Monno, *L'hotspot tra labilità semantica e giuridica*, Relazione al Forum Nazionale Analisi Qualitativa, Università degli Studi Roma Tre, Roma 2016, [http://fnaq.uniroma3.it/wp-content/uploads/2016/12/MariaPia\\_Monno-7.pdf](http://fnaq.uniroma3.it/wp-content/uploads/2016/12/MariaPia_Monno-7.pdf)

# Approccio Hotspot (2)



*Corte dei Conti Europea, Relazione Speciale, La risposta dell'UE alla crisi dei rifugiati, cit., pag. 14*

- Come spiega la Corte dei Conti Europea, **un hotspot o punto di crisi è «una zona alla frontiera esterna dell'UE interessata da una pressione migratoria sproporzionata**. La maggior parte dei migranti entra nell'UE presso questi hotspot ed (...) è qui che l'UE deve fornire assistenza operativa per far sì che i migranti in arrivo **siano registrati ed indirizzati, nel modo appropriato, verso le pertinenti procedure nazionali**» (cioè verso la procedura di asilo, o quella di rimpatrio/espulsione)

# Gli hotspot nella legge italiana (1)

- «1. Lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto **per le esigenze di soccorso e di prima assistenza** presso appositi punti di crisi allestiti nell'ambito delle strutture di cui al decreto-legge 451/95 e delle strutture di cui all'art. 9 del decreto 142/2015 [cioè dei centri di prima accoglienza]»

## Gli hotspot nella legge italiana (2)

- «Presso i medesimi punti di crisi sono altresì effettuate le **operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico** (...) ed è assicurata l'informazione sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito»

# I “centri” di frontiera attivi oggi

- Attualmente esistono **quattro centri “hotspot”** (Lampedusa, Pozzallo, Messina, Taranto), **tre centri “Legge Puglia”** (Bari, Brindisi e Manfredonia) e **sei centri di prima accoglienza** (Isola di Capo Rizzuto, Gradisca di Isonzo, Udine, Caltanissetta, Messina, Treviso)
- **Tutti questi luoghi funzionano come CPA, cioè come strutture di accoglienza, soccorso e identificazione in frontiera**

# L'accoglienza sul territorio



- I migranti che chiedono asilo vengono poi **trasferiti dai luoghi di frontiera al territorio**
- Qui, come noto, possono essere accolti o in un **Centro SAI** (Sistema di Accoglienza e Integrazione) gestito dagli enti locali, **o in un CAS** (Centro di Accoglienza Straordinaria) gestito dalla Prefettura

# Dalla frontiera al territorio

- Per come era configurata finora, dunque, la legge ipotizzava **una prima accoglienza nei luoghi di sbarco**, e **un'accoglienza più strutturata sul territorio**, secondo lo schema riprodotto nella slide successiva



## **ALLA FRONTIERA**

CENTRI LEGGE PUGLIA

CARA

HOTSPOT



**CENTRI DI PRIMA ACCOGLIENZA**



## **SUL TERRITORIO**



CAS



SAI

# Il decreto Cutro e l'accoglienza “intermedia”



- In primo luogo, il decreto Cutro crea una terza forma di accoglienza, che si colloca **a un livello intermedio tra il soccorso immediato nei luoghi di sbarco e l'ospitalità nei territori**

# Accoglienza “provvisoria” (1)

- «Nelle more dell’individuazione di disponibilità di posti nei centri governativi di cui all’articolo 9 [*cioè nei centri alla frontiera*], l’accoglienza può essere disposta dal prefetto, **per il tempo strettamente necessario, in strutture di accoglienza provvisoria**»

## Accoglienza “provvisoria” (2)

- «Gli stranieri ospitati presso i punti di crisi di cui al comma 1 [*cioè gli hotspot*] possono essere trasferiti in strutture analoghe sul territorio nazionale, per l’espletamento delle attività di cui al medesimo comma»

# Quindi...

... se nel “vecchio” sistema l’accoglienza funzionava così:

## **ALLA FRONTIERA**

CENTRI LEGGE PUGLIA

CARA

HOTSPOT



**CENTRI DI PRIMA ACCOGLIENZA**



## **SUL TERRITORIO**



CAS



SAI

Quindi...

... adesso funzionerebbe così:

# ALLA FRONTIERA

CENTRI LEGGE PUGLIA

CARA

HOTSPOT



**CENTRI DI PRIMA ACCOGLIENZA**



**CENTRI PROVVISORI**



**SUL TERRITORIO**



CAS



SAI



# ALLA FRONTIERA

CENTRI LEGGE PUGLIA

CARA

HOTSPOT



CENTRI DI PRIMA ACCOGLIENZA



**CENTRI PROVVISORI**



SUL TERRITORIO



CAS



SAI

# Tendopoli? Campi profughi?



*Redazione, Cosa resta della prima accoglienza dopo il Decreto Cutro?, in «Melting Pot Europa», sito web, 17 Maggio 2023, <https://www.meltingpot.org/2023/05/cosa-resta-della-prima-accoglienza-dopo-il-decreto-cutro/>*

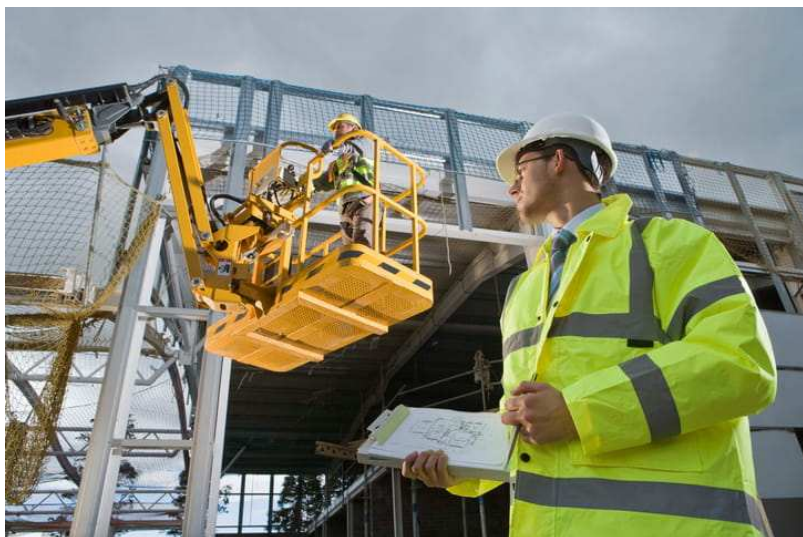
- Come funzionerà questo “sistema di accoglienza provvisorio”? **Vi saranno tendopoli e piccoli “campi profughi” nelle periferie delle nostre città?** O le nuove strutture somiglieranno più agli attuali “hub”?
- Per il momento non lo sappiamo: la legge non dice nulla in proposito

# Procedure semplificate



- Sappiamo però che, con il decreto Cutro, in tutta la filiera della prima accoglienza i “centri” **saranno costruiti e gestiti con procedure semplificate, senza gare di appalto,** all’insegna dell’emergenza e del risparmio

# CPA e Hotspot senza appalti



- Per l'allestimento e la gestione dei CPA e degli hotspot, il decreto prevede infatti che le Prefetture e il Ministero possano agire **anche in deroga al Codice degli Appalti, ricorrendo a procedure negoziate senza bandi di gara**

**Decreto 20/2023, art. 5-bis e art. 10**  
**Si veda anche Camera dei Deputati e Senato della Repubblica - Servizio Studi, *Dossier. Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione, Seconda Edizione, 28 Aprile 2023,***  
**<https://documenti.camera.it/Leg19/Dossier/Pdf/D23020a.Pdf>, pagg. 141-146**

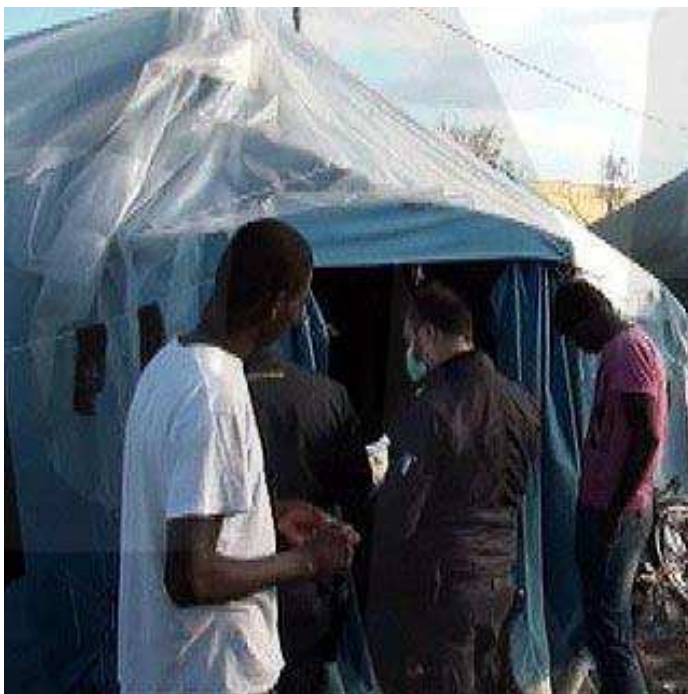
# Lampedusa alla Croce Rossa



**Decreto 20/2023, art. 5-bis comma 2**

- La gestione dell'hotspot di Lampedusa viene addirittura affidata, **direttamente per decreto e senza alcuna gara o negoziazione**, alla Croce Rossa Italiana

# Accoglienza provvisoria senza appalti



- Anche le nuove strutture di accoglienza provvisoria potranno essere aperte **con procedure semplificate, in deroga al Codice degli Appalti**

**Decreto legislativo 142/2015, art. 11, comma 2  
Decreto legislativo 142/2015, art. 11, comma  
2bis introdotto dal Decreto 20/2023, art. 5-bis  
comma 4**

# Come cambia l'accoglienza territoriale

- Cambierà anche l'accoglienza territoriale, quella organizzata nei centri Cas e nella Rete Sai. In sintesi:
  - Nei Cas vengono eliminati i servizi di assistenza psicologica, i corsi di lingua italiana, l'orientamento legale e l'orientamento al territorio
  - Nei Centri Sai non potranno più accedere i richiedenti asilo
  - Viene previsto il commissariamento dei Cas in caso di gravi inadempienze nella gestione delle strutture

# Taglio dei servizi nei Cas



- In primo luogo, vengono ridefiniti i servizi che gli enti gestori devono erogare nei Cas
- Il decreto dice che devono essere garantite **«l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e la mediazione linguistico-culturale»**
- La formulazione della legge precedente era tuttavia più ampia. Vediamo il sinottico...

**Decreto legislativo 142/2015, art. 10, comma 1, modificato dal Decreto 20/2023, art. 6-ter**



## Decreto Legislativo 142/2015, art. 10 comma 2

### Testo previgente

Sono altresì erogati, anche con modalità di organizzazione su base territoriale, oltre alle prestazioni di accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio, secondo le disposizioni analitiche contenute nel capitolato di gara di cui all'articolo 12.

### Testo modificato dal Decreto

Sono altresì erogati, anche con modalità di organizzazione su base territoriale, oltre alle prestazioni di accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale ~~e psicologica~~, e la mediazione linguistico-culturale, ~~la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio~~, secondo le disposizioni analitiche contenute nel capitolato di gara di cui all'articolo 12.

# Niente richiedenti asilo nei Sai



**Decreto legge 416/1989 art. 1-sexies modificato  
dal Decreto 20/2023, art. 5-ter**

- Nei Centri Sai non saranno più ammessi i richiedenti asilo
- Potranno accedere invece i titolari di permessi per protezione speciale, cure mediche, protezione sociale (art. 18 T.U.), violenza domestica, calamità, sfruttamento lavorativo, atti di valore civile

# Corridoi umanitari nei Sai



Decreto legge 416/1989 art. 1-sexies modificato  
dal Decreto 20/2023, art. 5-ter

- Nei Centri Sai potranno essere ammessi i richiedenti asilo arrivati in Italia **con i progetti dei corridoi umanitari**
- In questo caso, però, i richiedenti asilo **non potranno accedere ai servizi di orientamento al lavoro e di formazione professionale**

# Il commissariamento nei Cas



- Come si accennava, il decreto prevede, in caso di «grave inadempimento» da parte dell'ente gestore, la revoca del contratto di affidamento di un Cas e la gestione commissariale da parte della Prefettura

**Decreto 20/2023, art. 6**

**Cfr. anche Redazione, *Il decreto Cutro e il commissariamento dei centri di accoglienza*, in «Open Polis», sito web, post del 12 Maggio 2023, <https://www.openpolis.it/il-decreto-cutro-e-il-commissariamento-dei-centri-di-accoglienza/>**

# Cosa dice la norma

- «Qualora ricorra un **grave inadempimento** degli obblighi previsti dallo schema di capitolato di gara (...) il prefetto, con proprio decreto, nomina uno o più commissari per la straordinaria e temporanea gestione dell'impresa, limitatamente all'esecuzione del contratto di appalto, scelti tra funzionari della prefettura o di altre amministrazioni pubbliche, in possesso di qualificate e comprovate professionalità»

# Una formula ambigua



- La formula «**grave inadempimento**» è però ambigua, e lascia ampi margini di discrezionalità alle Prefetture
- La legge non chiarisce cioè in base a quali circostanze la Prefettura sarebbe autorizzata ad assumere una misura così grave come quella del commissariamento
- Questa ambiguità rischia di autorizzare abusi

# Le ispezioni delle Prefetture

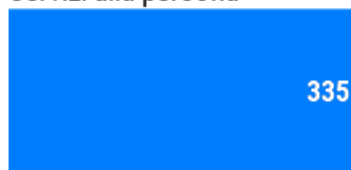


*Cfr. Redazione, Il decreto Cutro e il commissariamento dei centri di accoglienza, cit.*

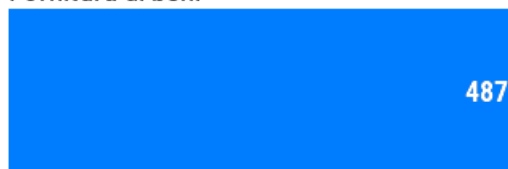
- Una recente inchiesta di Action Aid ha indagato su tutte le ispezioni condotte dalle Prefetture nei Cas nell'anno 2019
- Ne è emerso che i comportamenti delle Prefetture sono molto disomogenei
- Inoltre, nella maggior parte dei casi (il 67,2% del totale) gli enti gestori sono stati sanzionati per irregolarità amministrative, non per il (mal)trattamento degli ospiti

■ Numero di contestazioni

Servizi alla persona



Fornitura di beni



Logistico-amministrativo-strutturale





# Ma c'è di più...



Decreto 20/2023, art. 6, comma 3.

- Il decreto prevede che, dopo aver commissariato un centro Cas, la Prefettura debba darlo in gestione a un altro ente, con affidamento diretto e senza gara
- «Contestualmente all'adozione della misura di cui al comma 1 *[cioè il commissariamento]*, **il prefetto avvia le procedure per l'affidamento diretto di un nuovo appalto per la fornitura di beni e servizi**»

# Cui prodest?



- È difficile pensare che questa norma sul commissariamento serva a tutelare davvero i diritti e la dignità degli ospiti
- Si tratta più che altro di una disposizione che estende indebitamente la discrezionalità amministrativa delle Prefetture

# Le revoche dell'accoglienza (1)



Decreto legislativo 142/2015, art. 23 comma 1 lettera e)

- **L'unico ambito in cui il Decreto Cutro sembra migliorare le cose è quello che riguarda la revoca dell'accoglienza**
- Finora, la legge consentiva di allontanare gli ospiti dai centri in caso di «**violazione grave o ripetuta delle regole delle strutture** (...), compreso il danneggiamento doloso di beni mobili o immobili, ovvero comportamenti gravemente violenti»

## Le revoche dell'accoglienza (2)



Decreto legislativo 142/2015, art. 23, comma 2,  
modificato dal Decreto 20/2023, art. 5-quater

- Nella nuova formulazione prevista dal decreto Cutro, la legge non consente più la revoca dell'accoglienza
- Nel caso di «**violazione grave o ripetuta delle regole**» il Prefetto può ora disporre **l'esclusione temporanea da alcune attività e servizi** (ad eccezione dell'«accoglienza materiale», cioè di vitto e alloggio), o la sospensione temporanea dei «benefici economici accessori», cioè del pocket-money

# Ma il governo è stato obbligato



- Questo relativo miglioramento delle disposizioni sulle revoche non si deve però all'iniziativa del Governo
- L'Italia doveva modificare quelle disposizioni, in base a **una sentenza della Corte di Giustizia**

# L'intervento della Corte di Giustizia



- In una sua sentenza del 2019, infatti, la Corte di Giustizia UE ha stabilito che gli Stati **europei non possono revocare l'accoglienza ai richiedenti asilo e ai rifugiati** per la semplice violazione di “regole” interne alle strutture

# La Corte di Giustizia (1)

- Secondo la Corte, «**uno Stato membro non può prevedere**, tra le sanzioni che possono essere inflitte ad un richiedente [asilo] **in caso di gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza nonché di comportamenti gravemente violenti, una sanzione consistente nel revocare**, seppur temporaneamente, **le condizioni materiali di accoglienza** (...), dato che avrebbe l'effetto di privare il richiedente della possibilità di soddisfare le sue esigenze più elementari»

# La Corte di Giustizia (2)

- «**L'imposizione di altre sanzioni** (...) **deve**, in qualsiasi circostanza, **rispettare** (...) **il principio di proporzionalità e della dignità umana**. Nel caso di un minore non accompagnato, dette sanzioni devono (...) essere adottate tenendo conto con particolare riguardo dell'interesse superiore del minore»

Fonte: Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, Sentenza 12 novembre 2019, causa C-233/18, nel procedimento Zubair Haqbin contro Federal agentschap voor de opvang van asielzoekers, <https://www.eius.it/giurisprudenza/2019/649>



# In sintesi

- In materia di accoglienza, dunque, il decreto Cutro:
  - Istituisce un **terzo livello di accoglienza**, intermedio tra il soccorso in frontiera e l'ospitalità territoriale
  - Prevede procedure semplificate, **in deroga al Codice degli Appalti**, per l'allestimento e la gestione delle strutture di accoglienza in frontiera
  - **Nei Cas elimina i servizi di assistenza psicologica, i corsi di lingua italiana, l'orientamento legale e l'orientamento al territorio**
  - **Vieta ai richiedenti asilo l'accesso ai Centri SAI**
  - Prevede **il commissariamento dei Cas** in caso di gravi inadempienze nella gestione delle strutture
  - **Vieta la revoca delle misure di accoglienza in caso di violazione delle regole dei centri**

Parte seconda

La protezione speciale

Come il decreto compromette il diritto di asilo

# Riassunto delle puntate precedenti

testo.  
Un lupo affamato  
L'era una volta un lupo molto affamato e sempre alla ricerca di cibo.  
Un giorno passò davanti ad uno spaventapasseri e se lo mangiò credendo che fosse una persona.

- Anche in questo caso, prima di vedere le novità introdotte dal decreto Cutro, facciamo un breve riassunto della normativa in vigore prima dell'approvazione del decreto

# La domanda di asilo



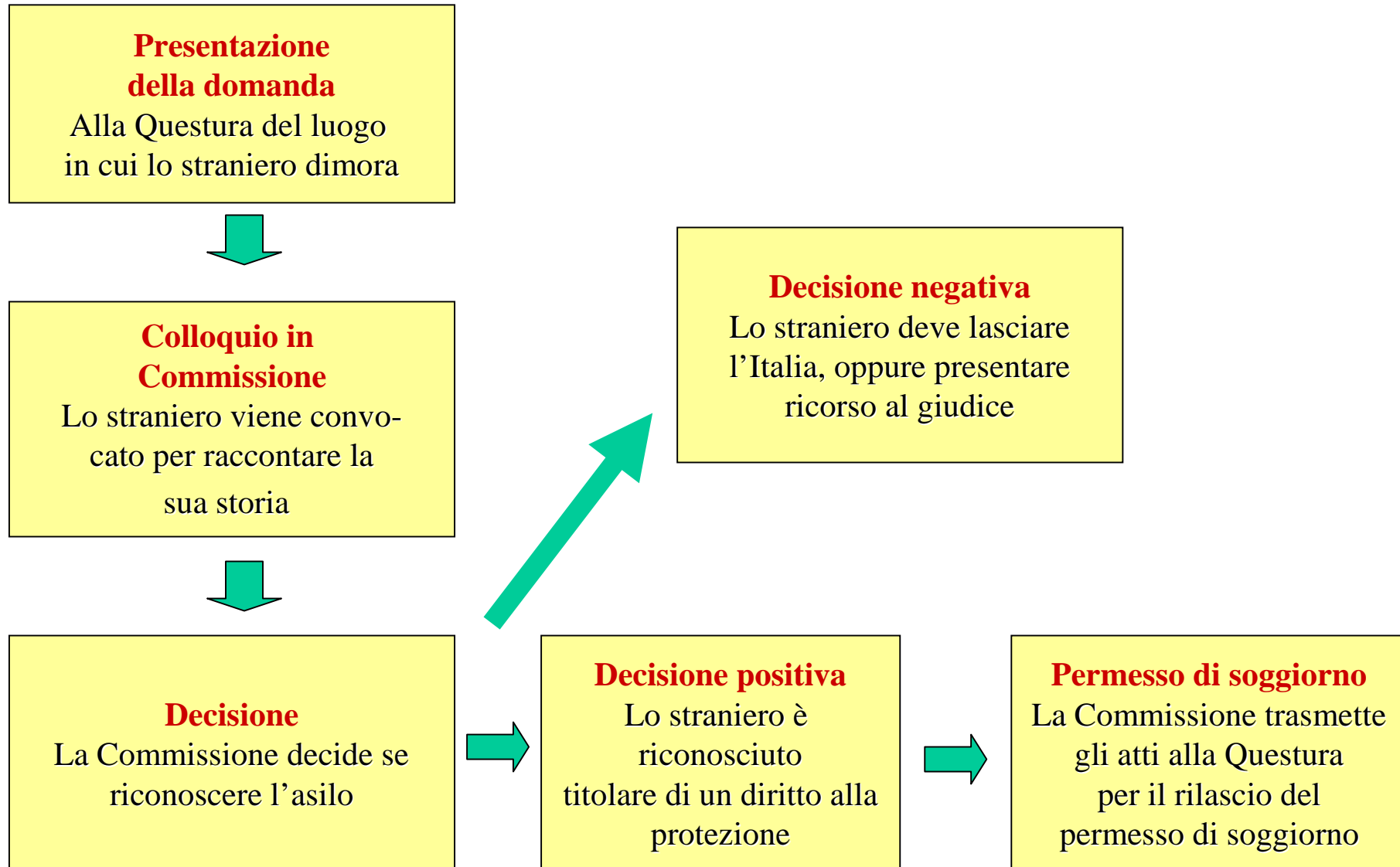
- Quando uno straniero intende chiedere asilo al nostro Paese, deve presentare domanda alla Questura del luogo dove abita
- La domanda viene poi valutata da appositi organismi, detti **“Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale”** (ma di solito chiamate semplicemente “le Commissioni”)

# Le Commissioni

- «Le Commissioni territoriali sono nominate con decreto del Ministro dell'interno, e sono composte, nel rispetto del principio di equilibrio di genere, da **un funzionario della carriera prefettizia**, con funzioni di presidente, da **un funzionario della Polizia di Stato**, da **un rappresentante di un ente territoriale** designato dalla Conferenza Stato - città ed autonomie locali e da **un rappresentante designato dall'UNHCR**»

*Fonte: DECRETO PROCEDURE. Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, 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, e successive modifiche e integrazioni, art. 4 comma 3*

# L'iter di una domanda di asilo



# Tre “tipi di asilo”



- La decisione della Commissione non è “binaria”, cioè non si limita a dire sì all’asilo *oppure* no all’asilo
- Esistono infatti **tre “tipologie” diverse di asilo** o, per usare la terminologia corretta, **tre distinti status di protezione**
- La Commissione, dunque, non stabilisce solo **se** riconoscere l’asilo, ma anche **quale tipo di asilo** (o meglio: quale status di protezione) deve essere accordato al richiedente

# Decisioni

- La Commissione può prendere quattro decisioni diverse:
  - **Diniego secco:** la domanda di asilo non è accolta;
  - **Status di rifugiato:** si riconosce che il richiedente ha il fondato timore di subire persecuzioni nel suo paese
  - **Protezione sussidiaria:** si riconosce che il richiedente viene da una zona di guerra, oppure è vittima di una condanna a morte pronunciata nel suo paese
  - **Protezione umanitaria/speciale:** è il terzo livello di protezione, di cui parleremo tra poco



# Definizioni



- Definiamo meglio, con termini giuridicamente precisi, i tre status di protezione previsti dalla legge...

# 1. Status di rifugiato

- Si considera rifugiato «**chiunque**, (...) nel **giustificato timore d'essere perseguitato** per la sua **razza**, la sua **religione**, la sua **cittadinanza**, la sua **appartenenza a un determinato gruppo sociale** o le **opinioni politiche**, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato»

**Convenzione di Ginevra sullo Status dei Rifugiati, art. 1**

## 2. Protezione sussidiaria

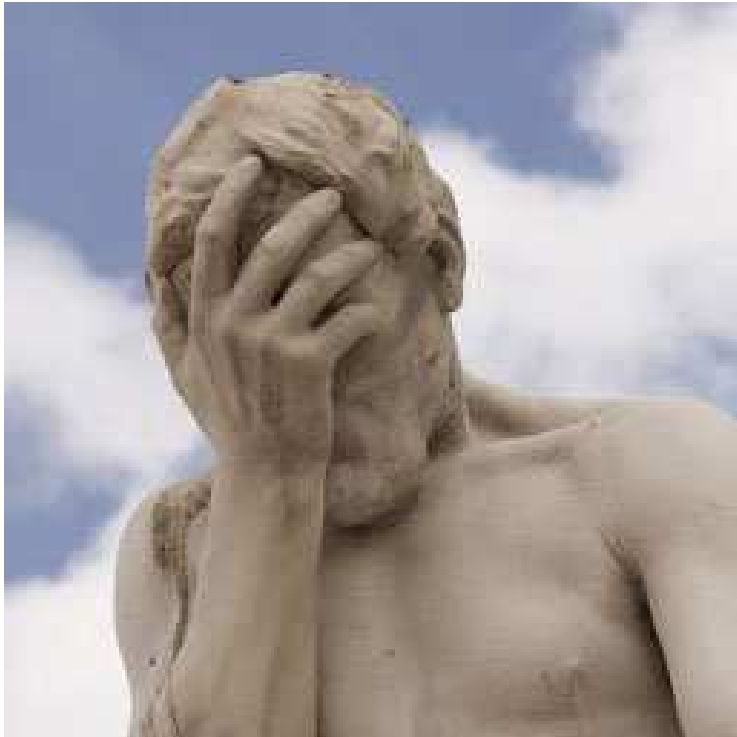
- Ha diritto alla protezione sussidiaria lo straniero che «non possiede i requisiti per essere riconosciuto rifugiato, ma nei cui confronti sussistono **fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine (...), correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno (...),** e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese»

**DIRETTIVA QUALIFICHE.** Direttiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, art. 2, comma 1 lettera f

# Il “danno grave”

- «Sono considerati danni gravi:
  - a) la condanna o l’esecuzione della **pena di morte**; o
  - b) **la tortura** o altra forma di pena **o trattamento inumano o degradante** ai danni del richiedente nel suo paese di origine; o
  - c) la **minaccia grave e individuale** alla vita o alla persona di un civile **derivante dalla violenza indiscriminata** in situazioni di **conflitto armato** interno o internazionale»

**DIRETTIVA QUALIFICHE.** Direttiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, recante norme sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, art. 15



- Naturalmente, la distinzione tra “danno grave” e “persecuzione” non è così chiara e definitiva

# “Persecuzione” o “danno grave”?

- Se con la parola persecuzione si intende (definizione UNHCR) «la **minaccia alla vita o alla libertà**», non è molto chiaro perché in caso di pena di morte, torture e violenze indiscriminate si parli di danno grave, e non di persecuzione
- È evidente che si tratta di **costruzioni giuridiche**, che lasciano ampi margini di interpretazione ai decisori (cioè alle Commissioni)

# Asilo costituzionale



- Anche la Costituzione italiana **garantisce il diritto di asilo**, ma ne dà una definizione diversa rispetto a quella della Convenzione di Ginevra

- **Asilo costituzionale.** «Lo straniero, **al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana**, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge»

**Costituzione della Repubblica Italiana, art. 10 comma 3**



## **Diritto di asilo**

Lo straniero, **al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana**, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge

## **Status di rifugiato**

Si considera rifugiato **chiunque**, (...) nel **giustificato timore d'essere perseguitato** per la sua **razza**, la sua **religione**, la sua **cittadinanza**, la sua **appartenenza a un determinato gruppo sociale** o le **opinioni politiche**, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato

# Tutele diverse



- Come si vede, la tutela prevista dalla Costituzione è assai più ampia di quella garantita dalla Convenzione di Ginevra
- Mentre lo status di rifugiato (Ginevra) implica un fondato timore di **persecuzione individuale**, la tutela costituzionale fa leva su una più generica **mancaza di libertà democratiche** nel paese di origine

# Una Costituzione incompiuta?



- Se dunque esistessero solo lo status di rifugiato della Convenzione di Ginevra e la protezione sussidiaria, il dettato costituzionale non sarebbe compiutamente attuato
- Per questo la legge aveva previsto una terza forma di protezione, detta **protezione umanitaria**

# Protezione umanitaria: il (vecchio) Testo Unico Immigrazione

- Articolo 5 comma 6: «Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati (...) quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno (...), **salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano.** Il **permesso di soggiorno per motivi umanitari** è rilasciato dal questore secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione»

**Testo Unico sull'Immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al Decreto Legislativo 286/1998 e successive modifiche ed integrazioni, versione pre-decreto Salvini, articolo 5 comma 6**

# La parola “umanitario”



- La legge, dunque, specificava che il permesso andava rilasciato quando ricorrevano «**seri motivi (...) di carattere umanitario**»
- Cosa si intende con la parola “umanitario”?

# “Umanitario”: un termine tecnico



- Diciamo subito che si tratta di un **termine tecnico-giuridico**, e non ha nulla a che fare con la bontà, la carità, la pietà umana, il (cosiddetto, e molto impropriamente...) “buonismo” ecc.

# Umanitario non vuol dire compassionevole

- Nel diritto inglese è previsto che il decisore (il funzionario che decide sul rilascio di un permesso di soggiorno) possa agire sulla base della propria personale e umana *compassione*
- In una sentenza del 2005, un giudice inglese riconosceva che «una circostanza – ad esempio la circostanza in cui lo straniero (...) viva da solo, separato dalla famiglia (...), magari senza alcun sostegno economico – può evocare o provocare compassione (...). Non vi è dubbio (...) che **l'espressione “circostanze compassionevoli” [presente nella legge] indichi circostanze che potrebbero evocare compassione nella mente di un decisore obiettivo»**
- **Nulla del genere esiste in Italia: la compassione non è una categoria giuridica**

# Diritti umani



Cfr. Lucia Tria, *Le qualifiche per la protezione internazionale (e umanitaria) dei migranti nella giurisprudenza italiana – Linee di tendenza*, «Europeanrights.eu», 2014, in [http://www.europeanrights.eu/public/comments/TRIA\\_TESTO.pdf](http://www.europeanrights.eu/public/comments/TRIA_TESTO.pdf), pag. 21

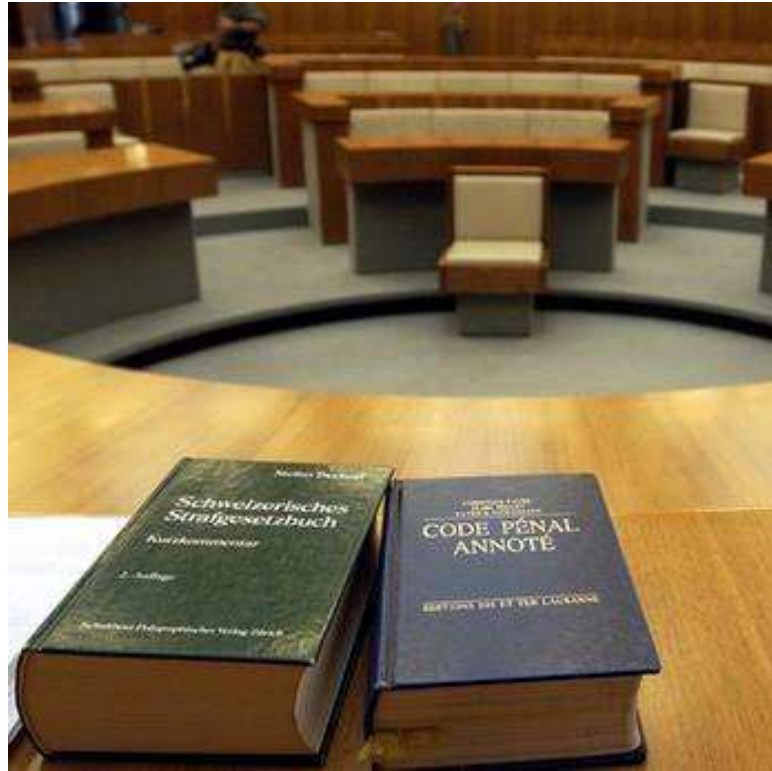
- Secondo una interpretazione consolidata, con “gravi motivi di carattere umanitario” si intende **tutto ciò che possa compromettere dei diritti umani internazionalmente riconosciuti**
- Si fa spesso riferimento all’art. 2 della Costituzione



## Costituzione: articolo 2

- «La Repubblica **riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo**, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità»

# Un “catalogo” preciso



- I diritti umani sono **quelli elencati nelle principali Convenzioni internazionali:**  
Convenzione Europea per i Diritti dell’Uomo, Carta dei Diritti Fondamentali dell’Ue, Patto Internazionale sui diritti ecc.

# La protezione umanitaria: in concreto

- All'atto pratico, la protezione umanitaria garantisce una varietà di situazioni, ad esempio:
  - **Stranieri in condizioni precarie di salute**
  - **Richiedenti asilo particolarmente vulnerabili (minori, donne sole, ecc.)**
  - **Migranti che avevano affrontato da minorenni il viaggio per l'Italia**
  - **Vittime di violenze nei paesi di transito**
  - **Persone che avevano costruito percorsi di inserimento sociale e lavorativo in Italia, e che in caso di rimpatrio avrebbero dovuto interrompere quei percorsi**

# La Cassazione



- Cassazione civile sez. VI, ordinanza n. 10686, 26 giugno 2012, <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2012/settembre/ord-cass-10686-2012.pdf>

- Secondo la Corte di Cassazione, «**il diritto di asilo è oggi (...) interamente attuato e regolato (...)** ad opera della esaustiva normativa di cui al D.Lgs. n. 251 del 2007 (adottato in attuazione della direttiva 2004/83/CE) e del D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 5, comma 6, **sì che non si scorge alcun margine di residuale diretta applicazione della norma costituzionale**»
- Dunque, in assenza della protezione umanitaria, non è attuato il diritto di asilo previsto dalla Costituzione

# L'intervento di Salvini



- Da Ministro dell'Interno, Salvini criticò fortemente la protezione umanitaria, che per lui rappresentava una forma impropria di regolarizzazione

# Dalla protezione umanitaria ai casi speciali



- La legge Salvini sostituiva perciò alla “protezione umanitaria” una serie di permessi di soggiorno detti “casi speciali”

## **Il decreto Salvini:**

**Decreto-Legge 4 ottobre 2018, n. 113, *Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, in «Gazzetta Ufficiale», serie generale, n. 231 del 04-10-2018, convertito nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, in «Gazzetta Ufficiale», serie generale, n. 281, 03-12-2018**

# I “casi speciali” ex decreto Salvini

- **Cure mediche:** previsto per individui che si trovano “in gravi condizioni psico-fisiche o derivanti da gravi patologie”
- **Calamità:** quando il Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una situazione di calamità che non consente il rientro in condizioni di sicurezza
- **Vittime di tratta e grave sfruttamento lavorativo**
- **Valore civile:** previsto per gli stranieri che abbiano compiuto «atti di particolare valore civile»
- **Protezione speciale:** previsto per gli stranieri che, in caso di rimpatrio, rischierebbero la condanna a morte o la persecuzione

# L'intervento di Lamorgese



- Con l'arrivo al Viminale della Ministra dell'Interno Luciana Lamorgese, i permessi “speciali” ideati da Salvini vengono mantenuti, ma al contempo viene reintrodotta e parzialmente modificata la protezione umanitaria



# La “nuova” protezione umanitaria

- Articolo 5 comma 6: «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, **fatto salvo il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano**»

**Testo Unico sull'Immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al Decreto Legislativo 286/1998 e successive modifiche ed integrazioni, articolo 5 comma 6 versione modificata dalla legge 173/2020**

# Una novità importante



- Oltre alla “vecchia” protezione umanitaria, il decreto Lamorgese introduceva una novità importante: un permesso di soggiorno per la tutela della «**vita privata e familiare**»
- Vediamo meglio

## Vita privata e familiare (1)

- «Non sono (...) ammessi il respingimento o l'espulsione di una persona (...) qualora esistano fondati motivi di ritenere che **l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare**, a meno che ciò sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica, nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati (...)»

## Vita privata e familiare (2)

- «Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente, si tiene conto **della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine**»

## Attenzione a non confondere

<b>Il permesso per vita privata e familiare...</b>	<b>... con il ricongiungimento familiare</b>
Rilasciato allo straniero irregolare che, se fosse espulso, sarebbe vittima di una violazione di un diritto umano (il diritto alla vita familiare)	È la procedura con cui uno straniero regolare, che dispone di un buon reddito e di un alloggio idoneo, chiama in Italia il coniuge o un suo parente molto stretto (figlio minore o genitore), per poter vivere assieme a lui o a lei
Si tratta di un permesso legato alla procedura di asilo, o comunque alla protezione dei diritti fondamentali	Si tratta di una procedura che riguarda le migrazioni cosiddette “economiche”

# Il riferimento alla Cedu



- Per il modo in cui è formulata, la norma sulla vita privata e familiare **si riferiva in modo molto evidente alla Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo (CEDU)**, e in particolare al suo art. 8

# Art. 8 CEDU

- «1. Ogni persona ha diritto al **rispetto della propria vita privata e familiare**, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.
- 2. **Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto** a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui»

# La Corte Edu contro l'Italia



**Corte Europea dei Diritti Umani, Sentenza Hamidovic c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 4 dicembre 2012 (ricorso n. 31956/05), [https://leg16.camera.it/application/xmanager/projects/camera/attachments/sentenza/sintesi\\_sentenzas/000/000/530/Hamidovic.pdf](https://leg16.camera.it/application/xmanager/projects/camera/attachments/sentenza/sintesi_sentenzas/000/000/530/Hamidovic.pdf)**

- La legge faceva riferimento anche **alla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo: nella sentenza «Hamidovic contro Italia» del 2012, i giudici di Strasburgo avevano condannato il nostro Paese** per aver espulso una donna rom che viveva da anni sul territorio assieme al marito e ai figli piccoli. Secondo la Corte, era illegittimo allontanare dai suoi affetti familiari una cittadina straniera, anche se quest’ultima non aveva il permesso di soggiorno ed era irregolare



# Cosa disse la Corte

- «Le decisioni prese dagli Stati in materia di immigrazione possono, in alcuni casi, costituire una ingerenza nell'esercizio del diritto al rispetto della vita privata e familiare (...), soprattutto quando gli interessati possiedono, nello Stato di accoglienza, **legami personali o familiari sufficientemente forti che rischiano di essere gravemente lesi nel caso in cui venga applicata una misura di allontanamento**»

Corte Europea dei Diritti Umani, Sentenza Hamidovic c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 4 dicembre 2012, cit.

# Il decreto Cutro (1)



- Il “Decreto Cutro” cancella completamente le norme sulla “vita privata e familiare”
- Non cancella, invece, il riferimento agli «**obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano**»

Decreto 20/2023, art. 7

# Gli obblighi costituzionali e internazionali

- Articolo 5 comma 6: «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, **fatto salvo il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano**»

**Testo Unico sull'Immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al Decreto Legislativo 286/1998 e successive modifiche ed integrazioni, articolo 5 comma 6 versione modificata dalla legge 173/2020**

Parte terza

I permessi di soggiorno

La fine della convertibilità

# La convertibilità dei permessi



- Con il decreto Lamorgese era stata prevista la possibilità di convertire tutti i permessi legati alla protezione (protezione speciale, cure mediche, calamità, valore civile ecc.) in permessi di soggiorno per lavoro

# Il decreto Cutro



- Il “Decreto Cutro” prevede invece la non convertibilità dei permessi di soggiorno per protezione speciale, cure mediche e calamità

**Decreto 20/2023, art. 7**

## Norma transitoria (1)

- «Per le istanze presentate fino alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero nei casi in cui lo straniero abbia già ricevuto l'invito alla presentazione dell'istanza da parte della Questura competente, continua ad applicarsi la disciplina previgente»

## Norma transitoria (2)

- «I permessi di soggiorno già rilasciati ai sensi del citato articolo 19, comma 1.1, terzo periodo [*cioè i permessi per protezione speciale*], in corso di validità, sono rinnovati per una sola volta e con durata annuale, a decorrere dalla data di scadenza. Resta ferma la facoltà di conversione del titolo di soggiorno in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, se ne ricorrono i requisiti di legge»



# Il nuovo permesso per cure mediche



- Vengono modificati infine i requisiti per accedere al permesso di soggiorno per cure mediche

## **Il vecchio permesso...**

Non è consentita l'espulsione «degli stranieri che versano in **gravi condizioni psico-fisiche** o derivanti da gravi patologie, accertate mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza»

## **... e il nuovo**

Non è consentita l'espulsione «in condizioni di salute derivanti da **patologie di particolare gravità, non adeguatamente curabili nel Paese di origine o di provenienza,** accertate mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza»

**Testo Unico sull'Immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al Decreto Legislativo 286/1998 e successive modifiche ed integrazioni, articolo 19 comma 2 lettera d-bis modificata dal decreto 20/2023 art.7 comma 1 lettera c**

# Grazie a tutti/e



**sergiobontempelli@gmail.com**  
**<http://www.sergiobontempelli.net>**  
**tel. +39-345-9190858**

## **NOTA BENE:**

Le immagini utilizzate in questa presentazione sono state trovate su internet e quindi si presuppongono di pubblico dominio. Se qualcuno ha qualcosa da rivendicare mi contatti e le immagini saranno immediatamente rimosse



**Quest'opera è distribuita con  
Licenza Creative Commons  
Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 3.0 Italia.**