

---

**ADiM BLOG**

**Gennaio 2020**

**EDITORIALE**

---

***Asilo ed accoglienza ad un anno dal Decreto Sicurezza I:  
una precarietà annunciata?***

***Andrea De Petris***

Ricercatore di Diritto Costituzionale

Università Giustino Fortunato, Benevento

***Parole chiave***

Decreto Sicurezza I – Protezione umanitaria – Irregolarità – Precarizzazione

***Abstract***

*La riorganizzazione del sistema di accoglienza dei cittadini migranti in Italia, realizzata dal Decreto Sicurezza I n. 113/2018, sta spingendo verso l'irregolarità una quota sempre più ampia di cittadini migranti presenti in territorio italiano, soprattutto a seguito dell'abolizione della protezione umanitaria. Studi in materia indicano come la popolazione migrante irregolare rischi di raggiungere numeri sempre più elevati nel prossimo futuro, condannando alla precarietà cittadini stranieri che avrebbero avuto accesso a forme di protezione previste dalla disciplina previgente ed ora non più disponibili. Una precarizzazione sistematica e senza alternative dei migranti irregolari, tuttavia, potrebbe verosimilmente indurre questi ultimi verso condizioni di povertà, clandestinità e conseguente criminalità, trasformandosi in un pericolo per la sicurezza sociale del Paese che richiederebbe un intervento responsabile da parte della politica e delle istituzioni.*

Il cd. Decreto Sicurezza I (Decreto-Legge n. 113 del 4/20/2018, convertito con Legge n. 132 del 1/12/2018) ha determinato una radicale riorganizzazione del sistema di accoglienza di migranti e richiedenti asilo, intervenendo in misura profonda sulla revisione delle forme di protezione accessibili ai migranti. Ad oltre un anno dalla sua entrata in vigore, è possibile tracciare un primo bilancio degli effetti prodotti dal provvedimento sul sistema di accoglienza attualmente vigente, e verificare se e come esso risulti coerente con le intenzioni che ne avevano ispirato l'emanazione.

Con le modifiche apportate al sistema di accoglienza, il Decreto ha fortemente condizionato il risultato del lavoro svolto dalle Commissioni Territoriali incaricate di esaminare le domande di protezione internazionale presentate dai migranti giunti sul territorio nazionale. I dati relativi all'anno 2017, ai primi nove mesi del 2018, e infine quelli riferiti all'intervallo compreso tra ottobre 2018 (primo mese di piena applicazione del Decreto) ed ottobre 2019 (ultimo mese per il quale sono al momento disponibili informazioni) dalla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, organo facente capo al Ministero dell'Interno e competente tra l'altro per le rilevazioni statistiche in materia di asilo, mostrano sostanziali cambiamenti sia quantitativi che qualitativi rispetto all'arco temporale precedente.

<b>Esiti delle domande di protezione internazionale Gennaio 2017-Ottobre 2019</b>						
	<b>Rifugiati</b>	<b>Sussidiaria</b>	<b>Umanitaria<sup>a</sup></b>	<b>Diniego<sup>b</sup></b>	<b>Altri esiti<sup>a</sup></b>	<b>Totale<sup>a</sup></b>
<b>Anno 2017</b>	6.827 (8%)	6.880 (8%)	20.166 (25%)	46.992 (58%)	662 (1%)	81.527 (100%)
<b>Genn. – Sett. 2018</b>	4.992 (7%)	2.811 (4%)	18.198 (26%)	43.410 (62%)	716 (1%)	70.127 (100%)
<b>Ott. 2018</b>	735 (8%)	427 (5%)	1.105 (12%)	6.634 (75%)	24 (0%)	8.925 (100%)
<b>Nov. 2018</b>	720 (9%)	470 (6%)	356 (5%)	6.141 (80%)	29 (0%)	7.716 (100%)
<b>Dic. 2018</b>	690 (10%)	364 (5%)	236 (3%)	5.870 (82%)	17 (0%)	7.177 (100%)
<b>Gen. 2019</b>	670 (9%)	426 (6%)	150 (2%)	6.202 (83%)	21 (0%)	7.469 (100%)
<b>Feb. 2019</b>	630 (10%)	356 (6%)	112 (2%)	5.153 (82%)	23 (0%)	6.274 (100%)
<b>Mar. 2019</b>	964 (12%)	552 (7%)	155 (2%)	6.448 (79%)	65 (0%)	8.184 (100%)
<b>Apr. 2019</b>	912 (11%)	568 (7%)	146 (2%)	6.701 (80%)	38 (0%)	8.365 (100%)
<b>Mag. 2019</b>	1.200 (11%)	764 (7%)	112 (1%)	8.612 (81%)	49 (0%)	10.737 (100%)
<b>Giu. 2019</b>	899 (11%)	493 (6%)	92 (1%)	6.394 (82%)	20 (0%)	7.898 (100%)
<b>Lug. 2019</b>	1.144 (13%)	716 (8%)	106 (1%)	6.669 (78%)	43 (0%)	8.678 (100%)

<b>Ago. 2019</b>	849 (12%)	496 (7%)	51 (1%)	5.608 (79%)	39 (1%)	7.043 (100%)
<b>Sett. 2019</b>	870 (11%)	560 (7%)	57 (1%)	6.271 (80%)	63 (1%)	7.821 (100%)
<b>Ott. 2019</b>	983 (11%)	648 (7%)	****	6.766 (76%)	531 (6%)	8.928 (100%)
<b>Totale Ott. 2018-Ott. 2019</b>	11.266 (11%)	6.840 (6%)	2.678 (3%)	83.469 (79%)	962 (1%)	105.215 (100%)
<b>Totale compl.</b>	23.085 (9%)	16.531 (6%)	41.042 (16%)	173.871 (68%)	2.340 (1%)	256.869 (100%)

Fonte: Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, Ministero dell'Interno

- a) decise prima del 05 ottobre 2018 e inserite successivamente su Vestanet
- b) compresi negativo assente, inammissibilità, irreperibilità
- c) compresi rinuncia, ecc. esaminati nel mese, indipendentemente dalla data di richiesta asilo
- d) esaminati nel mese, indipendentemente dalla data di richiesta asilo

I numeri riportati sopra in tabella evidenziano alcune modifiche sostanziali:

1) nel periodo ottobre 2018-ottobre 2019 sono state complessivamente esaminate 105.215 domande di asilo, contro le 81.527 del 2017 e le 71.153 valutate dal gennaio al settembre 2018. Sebbene si tratti di intervalli temporali non omogenei, il dato evidenzia un consistente aumento di richieste di protezione valutate dall'ottobre 2018 in poi. Probabilmente, l'aumento si deve all'incremento del personale attivo nelle commissioni territoriali a seguito della presa di servizio il 21 maggio 2018 dei 250 vincitori del concorso per funzionario amministrativo destinati a coadiuvare le commissioni, passate da 20 a 48 su tutto il territorio nazionale;

2) nell'anno 2017 e nei nove mesi intercorsi tra gennaio e settembre 2018 il diritto di asilo è stato riconosciuto rispettivamente a 6.827 e 4.992 migranti (per un totale di 11.819 unità), contro gli 11.266 rifugiati riconosciuti nel periodo ottobre 2018-ottobre 2019: in percentuale, si passa da un ammontare dell'8 e del 7% del totale delle domande valutate rispettivamente nell'anno 2017 e nel periodo gennaio-settembre 2018, all'11% per i 13 mesi dall'ottobre 2018 all'ottobre 2019;

3) la protezione sussidiaria è stata riconosciuta in 6.880 casi nel 2017 (8% del totale delle domande esaminate), in 2.811 nei primi nove mesi del 2018 (4%), ed in 6.840 dall'ottobre 2018 all'ottobre 2019 (7%). Complessivamente, si ravvisa un calo del numero di richiedenti asilo ammessi al godimento della protezione sussidiaria nei primi nove mesi del 2018, mentre i numeri a riguardo tornano a crescere dall'ottobre 2018 in poi. Probabilmente, il fenomeno si spiega con l'impossibilità per le commissioni territoriali di ricorrere alla protezione umanitaria a seguito dell'entrata in vigore del Decreto Sicurezza I, che l'ha eliminata dalle forme di tutela disponibili nell'ordinamento italiano;

4) il ricorso alla protezione umanitaria subisce un prevedibile drastico calo nelle valutazioni delle commissioni territoriali a partire dall'ottobre 2018. I dati mostrano come nel 2017 e nei

primi nove mesi del 2018 essa sia stata concessa rispettivamente in 20.166 e 18.198 casi (25 e 26%), mentre nel periodo ottobre 2018-ottobre 2019 sia stata riconosciuta solamente a 2.678 richiedenti asilo (3%). Si tratta dell'inversione di tendenza più radicale registrata successivamente all'entrata in vigore del Decreto Sicurezza I;

5) riguardo ai dinieghi di protezione, nei primi tredici mesi di applicazione del Decreto Sicurezza I sono stati dichiarati inidonei ad una qualsiasi forma di tutela giuridica 83.469 richiedenti asilo, contro i 46.992 del 2017 ed i 43.410 del periodo compreso tra gennaio e settembre 2018. Espresso in misura percentuale, il dato si rivela ancora più eclatante: dal 58 e 62% dell'anno 2017 e dei primi nove mesi del 2018, si passa infatti al 79% dell'intervallo tra ottobre 2018 ed ottobre 2019, quando di fatto solo una domanda di protezione su cinque ha ricevuto risposta positiva dalle commissioni territoriali. Ancora, va evidenziato come nei ventuno mesi antecedenti all'entrata in vigore del Decreto Sicurezza I il numero delle domande di protezione respinte dalle commissioni territoriali è stato di poche migliaia superiore a quelle bocciate nei tredici mesi di vigenza della nuova disciplina;

6) l'assenza di numeri nella casella dedicata ai titolari di protezione umanitaria nel mese di ottobre 2019, unita al considerevole aumento delle protezioni per casi speciali riscontrato nello stesso mese (si passa da una media mensile di 40 permessi fino a settembre 2019 a 531 casi nel mese in oggetto – pari al 6% del totale, contro l'1% sostanzialmente invariato in tutti gli altri periodi considerati), induce a ritenere che con questa forma di tutela di uso finora marginale si stia provando a rispondere almeno in parte alle domande di asilo per le quali non è più praticabile l'opzione della protezione umanitaria. Il Decreto ha introdotto questa tipologia di permesso per ragioni straordinarie, in realtà in parte già previste dalla disciplina precedente: cure mediche, calamità, atti di particolare valore civile, protezione sociale, vittime di violenza domestica, sfruttamento lavorativo. Si tratta tuttavia di casistiche residuali, numericamente non in grado di compensare l'ombrello protettivo rappresentato dalla protezione umanitaria ora non più disponibile. La qualità della protezione ricevuta nei due casi non è infatti affatto equivalente, in quanto la protezione umanitaria consentiva la concessione di un permesso di soggiorno di massimo due anni rinnovabili, mentre nella maggior parte dei casi la protezione speciale dà accesso ad un permesso di soggiorno di soli sei mesi, estendibile al massimo ad un anno, e non sempre convertibile in permesso per lavoro: una condizione che riduce la possibilità di integrazione dei titolari di permesso speciale, destinati in larga parte alla condizione di irregolarità alla sua scadenza.

Le rilevazioni citate sembrano quindi confermare le previsioni negative di chi paventava il rischio che il Decreto Sicurezza avrebbe ridotto considerevolmente le possibilità di regolarizzazione ed integrazione dei migranti presenti sul territorio nazionale. Effettivamente, con l'entrata in vigore della nuova disciplina va progressivamente aumentando il numero di cittadini stranieri privi di una qualche forma di protezione internazionale, a cui si aggiungeranno coloro che al momento godono ancora della protezione umanitaria ma che, una volta scaduta questa, non potranno usufruire di altre forme di tutela giuridica. Il Decreto priva quindi del permesso di soggiorno cittadini stranieri che ne erano legittimamente in possesso ai sensi della normativa precedente, trasformandoli in irregolari per effetto della cancellazione di una forma di protezione previamente esistente, ma resa ora indisponibile per espressa scelta del Legislatore. A fronte del fatto che

rimangono comunque di difficile attuazione i provvedimenti di rimpatrio, in assenza di appositi accordi bilaterali con i Paesi di origine dei richiedenti asilo, è altamente probabile che, a legislazione invariata, uno degli effetti finali del provvedimento consisterà in un incremento strutturale degli immigrati irregolari presenti sul territorio nazionale, verosimilmente più propensi a vivere in condizioni di precarietà, in quanto privi di accesso a qualsiasi forma di assistenza pubblica, ed a ricercare la propria sussistenza negli ambienti della microcriminalità locale o della criminalità organizzata, ove presenti.

La precarizzazione della popolazione migrante in Italia da parte del Decreto è stata in qualche misura attenuata dalla decisione della Corte di Cassazione del 19 febbraio 2019 (I Sez. Civile, 4890/2019), che ha statuito l'irretroattività del Decreto Sicurezza rispetto alle domande di protezione internazionale presentate prima della sua entrata in vigore, avvenuta il 5 ottobre 2018. Pertanto, diversamente da quanto inteso dagli ambienti governativi nel 2018, le commissioni territoriali hanno potuto continuare a concedere permessi di soggiorno per motivi umanitari anche dopo il 5 ottobre 2018, laddove ne ricorressero le condizioni, purché le richieste di protezione fossero pervenute quando era ancora vigente la disciplina precedente. Si tratta tuttavia di una misura palliativa: per tutte le domande pervenute dopo l'entrata in vigore del Decreto Sicurezza I, infatti, il ventaglio delle possibilità di riconoscimento di una qualche forma di protezione si restringe considerevolmente, e la citata assenza di numeri nella casella della tabella relativo alle protezioni umanitarie concesse nell'ottobre 2019 è in questo senso emblematica.

Un ulteriore problema riguarda i titolari di protezione umanitaria finora ammessi ai progetti di accoglienza ex SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), ora Sistema di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI), a rischio di esclusione da tali progetti per essere trasferiti nei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS). In una nota del 22 dicembre 2019 il nuovo Ministro dell'Interno Lamorgese ha chiarito che nessuno dei 1.428 titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari inclusi nei progetti di accoglienza SIPROIMI a fine dicembre 2019 perderà l'accoglienza. Anche in questo caso, tuttavia, manca un intervento esaustivo e chiarificatore *pro futuro*, in assenza del quale le sorti dei titolari di protezione umanitaria restano soggette alla vaghezza di un destino incerto e incline alla precarietà.

La percezione che il livello dell'accoglienza ai migranti attualmente offerta nell'ordinamento italiano non offra particolari garanzie sembra essersi diffusa anche al di fuori dei confini nazionali: è del dicembre 2019 la decisione del Tribunale Amministrativo Federale (TAF) svizzero di impedire l'espulsione di una richiedente asilo nigeriana verso l'Italia, nonostante l'interessata avesse l'obbligo di presentare la richiesta di protezione internazionale alle autorità italiane e non a quelle elvetiche, con la motivazione che l'assistenza umanitaria e sanitaria attualmente offerte in Italia non soddisferebbero gli standard minimi di garanzia richiesti nel caso della cittadina nigeriana, bisognosa di cure mediche immediate che non sarebbero assicurate nei Centri di Prima Accoglienza in cui l'interessata e la sua famiglia sarebbero destinate ai sensi dei Decreti Sicurezza.

Recentemente, uno studio realizzato da ActionAid ed Openpolis datato 1 novembre 2019 ha messo in correlazione l'emanazione del Decreto Sicurezza I con l'incremento della quota di

popolazione migrante vivente in condizioni di irregolarità: secondo questa analisi, infatti, in conseguenza dell'abolizione della protezione umanitaria nel 2019 sarebbero aumentati di 40.000 unità i cittadini stranieri irregolari in Italia, mentre vengono stimati in 680.000 gli irregolari presenti sul territorio nazionale entro la fine dell'anno appena trascorso. Un secondo studio, firmato da Matteo Villa per ISPI del gennaio 2020, indica in circa 70.000 unità in più i migranti irregolari "prodotti" dal Decreto Sicurezza I negli scorsi mesi, quelli cioè che dal giugno 2018 all'ottobre 2019 si sarebbero aggiunti agli altri, già presenti in Italia ai sensi della disciplina previgente, prevedendo che si raggiungerà un ammontare di circa 610.000 clandestini alla fine dell'anno 2020. Secondo lo studio di ISPI, se si mantenesse il ritmo di rimpatri registrato negli anni più recenti (non oltre 7.000 all'anno, ma l'analisi di ActionAid parla a riguardo di soli 5.615 migranti rimpatriati annualmente), occorrerebbero oltre 70 anni per riportare tutti questi cittadini irregolari nei Paesi di origine: un dato che conferma il rischio di una presenza migrante irregolare strutturale, in crescita e non eliminabile sul territorio italiano, conseguente al nuovo regime di gestione della popolazione migrante sul territorio nazionale.

Tutto induce quindi ad auspicare un intervento nel settore da parte dell'attuale Esecutivo in grado di eliminare le aporie che la disciplina vigente va gradualmente producendo: sfugge, infatti, come la precarizzazione sistematica della popolazione migrante per via normativa possa coniugarsi coerentemente con un provvedimento che reca nel titolo la parola "sicurezza".

**Per citare questo contributo:** A. DE PETRIS, *Asilo ed accoglienza ad un anno dal Decreto Sicurezza I: una precarietà annunciata?*, ADiM Blog, Editoriale, gennaio 2020.