

La banalità del male: Il Decreto Cutro e la stretta (inutilmente) punitiva sulle politiche di asilo

di Francesca Campomori

THE BANALITY OF EVIL: THE CUTRO DECREE AND THE (USELESSLY) PUNITIVE TIGHTENING OF ASYLUM POLICIES

As expected, the populist far-right government that took office last autumn was quick to launch an offensive on immigration issues. After a first decree focused on contrasting the rescue actions of NGOs (no. 1/2023), the tragedy of Cutro at the end of February has turned into a window of opportunity to promote a new and broader decree (no. 20/2023). This article critically presents the main novelties introduced by the so-called Cutro decree (now enacted law), highlighting the attempt to restore the punitive measures introduced by the Salvini decree in 2018. Overall, the new law introduces a set of inorganic changes on heterogeneous issues, which prove the absence of a vision on the complex issue of immigration. As a result, asylum seekers' rights are severely curtailed.

KEYWORDS *Asylum policies and politics, Special protection, immigration, Cutro decree.*

Un inasprimento annunciato e la retorica dell'invasione • L'insediamento del nuovo governo nell'autunno del 2022 aveva reso prevedibile un'offensiva sui temi dell'immigrazione, complice lo sbandierato aumento degli sbarchi nel corso del 2022. Dopo un vistoso calo dovuto principalmente agli accordi con la Libia del 2017, dal 2021 si è verificata infatti una ripresa che, nel corso dell'ultimo anno, ha fatto contare circa 105mila persone sbarcate. I numeri del 2016 (oltre 170mila sbarchi) sono tuttavia lontani e, soprattutto, a dispetto degli allarmi la presenza straniera in Italia è sostanzialmente stabile da circa un decennio (5,2 milioni gli stranieri regolari a fine 2021). La retorica sull'invasione che accompagna il discorso pubblico (soprattutto) dei partiti della destra populista non risponde dunque ai dati oggettivi.

Il primo segnale dell'offensiva era stata la campagna contro le ONG che operano i salvataggi in mare, culminata con il primo decreto immigrazione del governo (n. 1/2023, cosiddetto decreto ONG) finalizzato a ostacolare

Francesca Campomori, Università Ca' Foscari Venezia, francesca.campomori@unive.it

l'operatività in mare delle navi umanitarie. Il decreto ha reso più costose le operazioni di soccorso, imponendo ai capitani di raggiungere come porti di sbarco luoghi lontani dalle aree di salvataggio. I lunghi viaggi verso i porti dell'Italia settentrionale una volta effettuati i salvataggi, inoltre, tengono le navi umanitarie lontane dall'area di ricerca e soccorso, che è rimasta pertanto meno presidiata e con pericoli maggiori per le persone che attraversano il Mediterraneo. Non si può non annotare a margine il sapore propagandistico di questo provvedimento, considerando che nel 2022 le ONG hanno soccorso appena l'11,2% delle persone approdate sulle coste dell'Italia. Il restante 90% delle persone o sono arrivate autonomamente o sono state soccorse da altre navi (incluse quelle della Guardia Costiera e della Marina militare).

Appena tre giorni dopo la conversione in legge di questo decreto, all'alba del 26 febbraio, l'opinione pubblica è stata scossa dalla tragedia che si è consumata a sole poche decine di metri dalle coste calabresi, quando 100 migranti sono morti in seguito all'affondamento di un caicco partito dalla Turchia. In maniera quasi paradossale, l'ondata di emozione suscitata dal naufragio di Cutro ha contribuito ad accelerare, invece che a frenare, la stretta del governo sui diritti dei richiedenti asilo. Il Consiglio dei Ministri, tenutosi simbolicamente a Cutro il 9 marzo, ha prodotto infatti un decreto (n. 20/2023) caratterizzato da misure fortemente disorganiche e, di nuovo, largamente propagandistiche, ma che comunque hanno impresso una ulteriore svolta restrittiva ai diritti dei richiedenti asilo. Il 6 maggio il decreto è stato convertito nella legge n. 50/2023 recante «Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare», non senza un'accesa discussione anche all'interno della maggioranza, soprattutto in relazione alla riforma della protezione speciale in una direzione simile a quella impressa dal governo Conte I nel 2018, che il successivo governo aveva poi superato con il decreto Lamorgese (n. 130/2020). Apparentemente concepito con l'obiettivo principale di fermare le partenze dei barconi, utilizzando come deterrente l'innalzamento delle (già elevate) pene agli scafisti, il Decreto Cutro ha infatti finito per diventare il grimaldello per un ritorno ad alcune delle punitive misure del Decreto Sicurezza, pur senza poterle del tutto replicare per i concreti rischi di incostituzionalità che già si erano profilati al tempo del governo Conte I. Come vedremo nelle sezioni seguenti la nuova legge ha comunque introdotto altre restrizioni altrettanto punitive nei confronti dei richiedenti asilo. Questo contributo si concentra sui provvedimenti relativi alla disciplina dell'asilo e dell'accoglienza, che costituiscono la parte preponderante del decreto. Non verranno dunque analizzate le novità introdotte in tema di ingressi per lavoro, anche perché di fatto gli elementi innovativi sono modesti e riguardano soprattutto l'introduzione di procedure orientate a porre rimedio alla lentezza delle procedure per assumere lavoratori stranieri.



Quel che resta della Protezione Speciale: gli effetti sul sistema di asilo e sulla vita dei richiedenti

• Poiché le modifiche all'istituto della protezione speciale costituiscono l'anima del provvedimento è utile dedicare particolare spazio all'illustrazione di queste nuove regole e agli effetti che potranno avere sul sistema di asilo, oltre che alle ripercussioni sulla vita e i diritti dei richiedenti. Chiariamo in primo luogo che la protezione speciale è l'ultima, in ordine di ampiezza della tutela, delle tre forme di salvaguardia previste a difesa dei richiedenti asilo e rifugiati. In ordine gerarchico, la tutela maggiore è garantita a chi possiede i requisiti per rientrare nella Convenzione di Ginevra, riuscendo a dimostrare di essere perseguitato individualmente per le proprie opinioni; segue la «protezione sussidiaria», regolata dalla direttiva europea 2011/95, riconosciuta a chi appartiene a popolazioni in fuga da guerre o a minoranze perseguitate su base etnica o religiosa. Le due forme di protezione appena citate sono internazionali, perché collegate a norme appunto sovranazionali. Una terza forma di protezione non internazionale e configurabile come «umanitaria» (così si chiamava anche la protezione speciale prima della riforma del Decreto Salvini del 2018) è tuttavia presente in molti stati europei (almeno 14 secondo i dati EUROSTAT¹). Un dato, questo, che contraddice le dichiarazioni del governo quando, nel giustificare la stretta sulla protezione speciale, ha affermato che si tratta di una protezione ulteriore rispetto agli altri paesi dell'Unione Europea. In Italia questo terzo meccanismo di protezione ha consentito di tutelare la persona richiedente asilo per cui sussistessero «fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani e degradanti» o, ma questo criterio è stato cancellato dal Decreto Cutro, quando il rientro avrebbe potuto comportare una «violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare» (diritto che comunque è riconosciuto dall'art. 8 della Convenzione Europea per i diritti dell'Uomo e quindi di fatto difficilmente eludibile). Nel 2022 su 59mila domande esaminate dalle commissioni territoriali, circa 10mila hanno avuto come esito il riconoscimento della protezione speciale (19%); le domande rigettate sono state il 56%, mentre il 25% dei richiedenti ha ottenuto una delle due tipologie di protezione internazionale. A beneficiare delle protezione speciale sono state persone malate, donne incinte, ma anche persone che avevano trovato un lavoro o stavano frequentando un tirocinio e persone che avevano intrapreso una relazione sentimentale stabile: tutti aspetti che rientrano nel «nel rispetto della vita privata e familiare» di cui sopra.

Un primo rilevante profilo con cui la nuova normativa cambia in maniera restrittiva l'istituto della protezione speciale riguarda la modalità

¹ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TPS00192/default/table?lang=en&category=migr.migr_asy.migr_asydec.

di domanda. La legge Lamorgese aveva stabilito che la persona richiedente protezione speciale potesse presentare domanda direttamente al Questore senza passare dalla Commissione territoriale per il diritto d'asilo, eludendo dunque la procedura di richiesta asilo. La nuova legge invece impone al richiedente di presentare la domanda alla Commissione Territoriale² e ciò allunga significativamente i tempi di risposta. Un secondo importante profilo riguarda la convertibilità del permesso di soggiorno da «protezione speciale» a «permesso per lavoro»: la nuova norma non lo consente più, come già aveva fatto il Decreto Salvini. La protezione ha una durata biennale e può essere rinnovata fino a quando ne sussistano le condizioni, ma non può dare luogo ad un permesso più stabile. Si tratta forse del punto più inutilmente punitivo di tutto il provvedimento: punitivo per i richiedenti asilo, ma anche potenzialmente dannoso per tutta la società. Quello che verosimilmente accadrà è che dopo 2 o più anni (in caso di rinnovo) trascorsi in Italia, i beneficiari – che probabilmente nel frattempo avranno trovato lavoro e intessuto relazioni sociali – cadranno nell'irregolarità, senza tuttavia essere effettivamente espulsi, se non in rari casi, poiché le espulsioni sono costose e amministrativamente complicate.

Da ultimo, come anticipato sopra, il Decreto Cutro elimina i criteri in base ai quali le commissioni per l'asilo possono operare una valutazione sulla eventuale sussistenza di vincoli familiari dello straniero e sul suo percorso di radicamento sociale in Italia. Tutto fa pensare che – in assenza dei criteri precedentemente rigorosamente definiti – aumenterà notevolmente la discrezionalità delle commissioni nell'interpretare le situazioni e i percorsi delle singole persone. Non è da escludere poi che il ministero dell'Interno dia indicazioni alle commissioni al fine di restringere il riconoscimento della protezione speciale, per raggiungere il risultato politico orientato a rendere numericamente meno rilevante tale forma di tutela (non potendo agire sulle forme di protezione internazionali).

I richiedenti asilo nuovamente esclusi dal Sistema di accoglienza e integrazione (SAI) • Anche sul fronte dell'organizzazione del sistema di accoglienza l'eco delle norme promosse da Salvini nel 2018 è ben presente. La nuova legge blocca nuovamente l'accesso al SAI (sistema di accoglienza e integrazione) per i richiedenti asilo, cioè le persone che hanno presentato una domanda di protezione internazionale su cui ancora non è stata presa una decisione dalle autorità preposte. Escluderli dal SAI significa impedire che essi beneficino

² In caso di mancato riconoscimento della protezione internazionale la Commissione Territoriale può trasmettere gli atti al Questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale.

dei progetti di accoglienza diffusa e integrata affidati ai Comuni³; un sistema fragile, quello del SAI, sistematicamente sottodimensionato, ma che assicura comunque la fruizione di servizi e di attività di integrazione ben oltre gli interventi materiali di vitto e alloggio. Ai richiedenti asilo è consentito solo l'accesso ai CAS (centri di accoglienza straordinaria), nei quali, nel frattempo, le prestazioni garantite sono state più che dimezzate: eliminati il servizio di assistenza psicologica, i corsi di italiano e i servizi di orientamento legale e al territorio (art. 6-ter). Neanche il Decreto Salvini aveva osato tanto! Le conseguenze di questa scelta sono particolarmente pesanti in considerazione dei tempi di attesa per ottenere una risposta alla richiesta di protezione: almeno 12 mesi. Le persone accolte nei CAS, di gran lunga la maggioranza, sono dunque costrette a vivere in centri collettivi quasi sempre isolati dalle città e quasi sempre poco confortevoli, letteralmente senza nulla da fare e da imparare, in balia dell'incertezza sul futuro. Alcune deroghe sono concesse ai richiedenti protezione internazionale che entrano in Italia in attuazione dei corridoi umanitari e a quelli che rientrano nella categorie «vulnerabili»: per loro rimarrà possibile l'accesso al SAI.

Una ulteriore restrizione dei diritti: è previsto l'ampliamento delle ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo nei cosiddetti hotspot o nei centri di permanenza per i rimpatri (CPR) •

I richiedenti asilo sono al centro anche di altri articoli della nuova norma, sempre nella direzione di una restrizione sostanziale dei diritti. In particolare, vengono ampliate le ipotesi di trattenimento nei centri di permanenza e rimpatrio (CPR) allargando le casistiche del «pericolo di fuga». Viene inoltre introdotta la possibilità di trattenimento per «accertare il diritto ad entrare nel territorio nello Stato». In questo caso i richiedenti asilo vengono trattenuti nei cosiddetti *hotspot* (centri di primissima accoglienza nei pressi delle frontiere terrestri e marittime) tranne nel caso di arrivi «consistenti e ravvicinati» che danno luogo ad un trattenimento addirittura nei CPR. Anche gli *hotspot*, comunque, assomigliano più a strutture di detenzione informale che a centri di prima accoglienza. Sono peraltro già operativi dal 2015 e spesso oggetto di contestazioni per la privazione della libertà che comportano in assenza di una base legale. La legge Cutro non risolve, ma anzi acuisce le problematiche di conformità al dettato costituzionale derivanti dalla privazione della libertà, poiché l'allargamento delle ipotesi di trattenimento finisce per ricomprendere praticamente tutti i richiedenti asilo. Il trattenimento informale negli *hotspot*, per esempio, scatta

³ Il coordinamento dei progetti SAI viene svolto dal *Servizio centrale*, in capo al Ministero dell'Interno. Il sistema SAI è poi affidato con convenzione all'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI).

ogniqualevolta il richiedente non abbia consegnato il passaporto o non presti idonea garanzia finanziaria, come se le persone in fuga da guerre e regimi oppressivi, spesso dopo mesi trascorsi nei centri libici, potessero fornire questo tipo di garanzie. Gianfranco Schiavone, membro di ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), fa notare che «i richiedenti asilo sono circa 100mila e che potrebbero arrivare nel corso del 2023 a 150 o 200 mila [...] Quasi tutti potrebbero in astratto entrare nelle ipotesi di procedura di frontiera e di trattenimento in *hotspot* o CPR, ciò significherebbe costruire un sistema di detenzione per centinaia di migliaia di persone; [...] un sistema concentrazionario per persone che chiedono di vedersi riconosciuto il diritto di asilo sancito all'art. 10 terzo comma della Costituzione»⁴.

L'allungamento dei tempi massimi di trattenimento nei CPR • Concludiamo questa rassegna, non esaustiva, dei vari punti affrontati dalla nuova legge commentando l'allungamento dei tempi massimi di trattenimento nei centri di permanenza e rimpatrio (CPR), già precedentemente estesi dal Decreto Salvini fino a 180 giorni, senza che questo avesse portato a significativi aumenti dei rimpatri. Oltre al fondamentale tema della lesione dei diritti e della dignità delle persone trattenute, ciò che stride nella decisione di tempi di trattenimento più lunghi è proprio la scarsa efficacia di tali strutture relativamente all'obiettivo di arrivare ad un effettivo rimpatrio che, come abbiamo già riportato sopra, comporta notevoli costi e aggravii amministrativi. Inoltre, i migranti che transitano dai CPR rappresentano una percentuale risibile, circa l'1%, della popolazione irregolare stimata. Ancora, i dati del Dossier Immigrazione IDOS raccontano come sia nel 2020, sia nel 2021 appena la metà dei migranti transitati nei CPR (circa 5.000 persone) siano stati effettivamente rimpatriati. Gli altri appunto sono solo transitati.

Verso la demolizione del sistema di asilo? • Il Decreto Cutro, scaturito da una strage del mare e dichiaratamente teso ad impedire altre tragedie simili, in realtà non contiene misure per affrontare le cause del naufragio di Cutro e di tanti altri simili drammatici viaggi in cerca di un luogo sicuro in cui vivere. Se il governo avesse voluto seriamente affrontare il tema delle morti in mare o nei viaggi via terra avrebbe dovuto puntare con molta più decisione sull'attivazione di vie legali e sicure per chi si trova nella necessità di richiedere asilo, invece che inasprire le pene per gli scafisti (scommettendo sulla capacità di deterrenza di norme di difficile applicabilità). La legge n. 50/2023 sembra usare i fatti di

⁴ <https://www.ilrifformista.it/il-governo-demolisce-lasilo-via-alla-segregazione-illegale-352655/>.

Cutro come pretesto per intervenire in materia di immigrazione (e soprattutto di asilo) restringendo, irrigidendo e, in fin dei conti, mortificando il diritto di asilo e dei richiedenti asilo. Le corti riusciranno forse a mitigare alcune limitazioni, presumibilmente l'abolizione del criterio relativo al «rispetto della vita privata e familiare» per ottenere la protezione speciale, e qualche altro provvedimento forse sarà semplicemente non realizzabile (gli aumenti dei rimpatri), ma certamente il dispositivo dell'asilo ne risulta complessivamente compromesso. A confermare gli elementi di criticità del provvedimento contribuisce una nota⁵ che l'UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati) ha inviato al governo. Il testo della nota esprime «profonda preoccupazione» per alcune disposizioni della legge che presentano delle «criticità» rispetto alla compatibilità con «la normativa internazionale sui rifugiati e sui diritti umani»; preoccupazione inoltre in merito «alla fattibilità delle misure previste», al potenziale «impatto sul sistema d'asilo» e allo «spazio di protezione garantito a richiedenti asilo, rifugiati e persone apolidi». Non è mai stato un tempo facile per il diritto di asilo in Italia (e anche in Europa), ma adesso le ombre superano di gran lunga le luci.

⁵ <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2023/05/Nota-tecnica-di-commento-legge-Legge-5-maggio-2023-n.-50.pdf>.

