



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE GIURIDICHE

Curriculum in Teoria e Storia del Diritto –

Teoria e Storia dei Diritti Umani

CICLO XXXIII

**I profili di tutela dello straniero in cerca di protezione:
tra diritto d'asilo costituzionale e sistema europeo di
protezione multilivello**

Dottoranda

Dott.ssa Salomè Archain

Tutor

Prof. Emilio Santoro

Coordinatore

Prof. Alessandro Simoni

Anni 2017/2021

INDICE

INTRODUZIONE	7
--------------------	---

CAPITOLO I

Premessa.....	13
---------------	----

1. L'autorizzazione al soggiorno e la definizione dello straniero: le prime leggi e circolari in materia di immigrazione	15
---	-----------

1.1. L'evoluzione della normativa in materia di immigrazione e i tentativi di programmazione dei flussi	23
---	----

1.2. L'immigrazione degli anni novanta e le nuove circolari ministeriali.....	30
---	----

1.3. Il Testo Unico del 1998 e le successive modifiche normative	34
--	----

1.4. La stagione dei pacchetti sicurezza e i nuovi strumenti di contrasto all'immigrazione irregolare	42
---	----

1.5. Gli interventi più recenti e i tentativi di accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale.....	48
--	----

2. Il governo delle migrazioni e gli strumenti di categorizzazione dello straniero ...	52
---	-----------

2.1. Alcune criticità in merito agli strumenti di regolazione dell'ingresso e del soggiorno per motivi di lavoro	54
--	----

2.2. Il ruolo del confine e il processo di securitarizzazione dell'immigrazione..	58
---	----

2.3. Aporie e limiti dello ius migrandi	60
---	----

CAPITOLO II

Premessa.....	65
---------------	----

1. Il diritto d'asilo e il diritto all'unità familiare: movimenti fuori quota.....	66
---	-----------

1.1. La tutela del diritto all'unità familiare del cittadino straniero	67
---	-----------

1.1.1. I requisiti per l'esercizio del diritto all'unità familiare.....	68
---	----

1.1.2. Il bilanciamento fra il diritto all'unità familiare e gli interessi pubblici dello Stato.....	74
--	----

1.2. La tutela del diritto di asilo e il principio di <i>non refoulement</i>	77
---	-----------

1.2.1. I limiti alle espulsioni e ai respingimenti	80
--	----

1.2.2. La valutazione della condizione individuale del migrante alla frontiera e l'accesso alla procedura di asilo	82
--	----

1.2.3.	L'ambito di applicazione del diritto di asilo e il concetto di giurisdizione ..	87
1.2.4.	Le vie regolari di accesso per motivi umanitari	91
2.	Alcuni dati sui principali motivi di ingresso e soggiorno in Italia	95
2.1.	I numeri e gli esiti delle richieste di asilo in Italia	101
Conclusioni.....	107

CAPITOLO III

Premessa.....	110
1. Vulnerabilità e protezione internazionale	111
1.1.	Gruppi vulnerabili e gruppi sociali nel giudizio di protezione internazionale....	117
1.2.	La particolare vulnerabilità di gruppo dei richiedenti asilo.....	122
2. L'approffittamento della condizione di vulnerabilità	126
2.1.	Il concetto di vulnerabilità ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria	131
2.2.	Il concetto di stato di bisogno connesso alla condizione dei richiedenti asilo in Italia. Quali possibili prospettive?	137
Conclusioni.....	140

CAPITOLO IV

Premessa.....	143
1. Il ricorso giurisdizionale in materia di protezione internazionale.....	144
1.1.	L'osservatorio della giurisprudenza del foro fiorentino	151
2. Il racconto delle condizioni di vita in Italia dei richiedenti asilo al momento dell'udienza. Descrizione dell'oggetto di analisi	155
2.1.	Una prima visione d'insieme dei dati analizzati.....	162
2.2.	L'alloggio	169
2.3.	La conoscenza della lingua italiana	182
2.4.	Il lavoro	186
2.4.1.	Il lavoro nei paesi di transito	214
3. Gli indici di tratta e di grave sfruttamento	228

3.1. Gli indici di sfruttamento lavorativo nella previsione dell'art. 603 bis c.p. e il particolare sfruttamento lavorativo.....	234
4. Il fenomeno dello sfruttamento lavorativo nel giudizio di protezione internazionale. Riflessioni conclusive	237
Bibliografia.....	245
Giurisprudenza rilevante.....	252
Giurisprudenza Osservatorio Centro di Ricerca L'Altro Diritto.....	254

INTRODUZIONE

Oggetto della ricerca è la ricostruzione del sistema delle tutele, stabilite a livello internazionale, sovranazionale e costituzionale, nei confronti degli stranieri in cerca di protezione.

A partire dai processi di costruzione dello status giuridico dello straniero, sono state approfondite le dinamiche di mobilità fra le categorie di regolarità e irregolarità del soggiorno, con particolare attenzione al ruolo svolto dalle politiche di governo in materia di immigrazione, al fine di individuare i termini del bilanciamento fra le esigenze di controllo degli Stati e la tutela dei diritti fondamentali dello straniero presi in considerazione dalla normativa.

Nel primo capitolo dell'elaborato verranno approfondite l'evoluzione della normativa italiana concernenti la disciplina dell'immigrazione e le modalità di gestione del fenomeno migratorio nei diversi periodi storici.

A partire da tale inquadramento, verranno analizzati alcuni profili critici con riferimento alla regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri per motivi di lavoro e verranno poi considerate sia la natura del diritto a migrare nel quadro dei diritti umani che le modalità di generazione di quelle categorie di selezione, o etichettamento, talvolta come "gruppi" e altre come "casi individuali", delle posizioni giuridiche meritevoli di tutela e di ingresso nel territorio dello Stato.

Lo sguardo che si intende adottare è quello dell'evoluzione del sistema multilivello di protezione dei diritti fondamentali dei soggetti che rientrano nell'ampia categoria dei *flussi migratori non programmati*, gestiti come casi singoli e non destinatari di provvedimenti collettivi, indipendentemente dalla definizione di natura volontaria, forzata o mista che venga attribuita alla migrazione.

Nel cercare di definire i pilastri delle moderne politiche migratorie, incentrati precipuamente sul controllo delle frontiere e sul contrasto all'immigrazione irregolare, appaiono sempre più dirompenti, infatti, gli effetti di quella parte del fenomeno migratorio che continua a sottrarsi ad ogni tentativo di limitazione e controllo.

Seppure definiti dai governi come "non programmati", se non addirittura "indesiderati", è proprio nei confronti di questi movimenti migratori che si è sviluppata una fitta e intricata rete di garanzie multilivello.

Con riferimento a questi flussi migratori si parla, pertanto, di *embedded liberalism*, ovvero di quel contesto istituzionale che “vincola enormemente il potere decisionale dei singoli Stati, riducendo drasticamente la loro capacità di determinare il volume e la composizione dell’immigrazione”¹.

Un primo livello di ricerca, nell’approccio a tali flussi non programmati, sarà quello di approfondire quali garanzie esistano in capo a tali soggetti e in che modo gli Stati rispondano a questi movimenti che, in base alla normativa nazionale e internazionale, quantomeno con riferimento al diritto di asilo e al diritto all’unità familiare, non potrebbero in teoria limitare.

Distinguere fra flussi migratori programmati e non programmati, peraltro, non è affatto semplice, poiché la maggior parte dei flussi di ingresso regolare nel territorio dello Stato non sono oggetto di programmazione, ma sono governati come istanze individuali, sottoposti a strumenti tecnico-giuridici di controllo al momento dell’attraversamento delle frontiere e nelle fasi successive di permanenza e soggiorno.

Oggetto di programmazione sono quegli accessi al territorio nei confronti dei quali lo Stato mantiene un maggior potere discrezionale, nel decidere quindi se concedere o meno l’autorizzazione all’ingresso nel territorio all’interno di un quadro normativo che legittima tali limitazioni alla libertà di movimento.

Se da un lato si sottraggono all’etichetta della programmazione, non solo gli ingressi sul territorio di coloro che manifestino la volontà di presentare una domanda di asilo, ma - con particolari declinazioni - anche gli ingressi per motivi familiari, per i quali sono previste specifiche regole per l’ingresso, ma che non possono essere sottoposti al sistema delle “quote”; dall’altro la regolamentazione dell’immigrazione non sembra sottrarsi agli strumenti di governo e di controllo che hanno portato, nella sostanza, a limitare anche gli ingressi per richiesta asilo e per motivi di ricongiungimento familiare.

A seguito di tale inquadramento è stato preso in considerazione il livello di compatibilità delle attuali politiche europee, in ambito di immigrazione e asilo, con la tutela dei diritti fondamentali nel loro momento applicativo di *rights in practice*.

Il secondo capitolo sarà dedicato all’analisi delle diverse forme di protezione dello straniero previste a livello nazionale ed internazionale, con specifico riferimento a quelle

¹ L. Zanfrini, *Sociologia delle migrazioni*, Editori Laterza, Bari, 2004, p. 123 op. cit.

situazioni nelle quali il cittadino straniero possa vantare una posizione tutelata nei confronti di quegli stessi ordinamenti che ne limitano la mobilità, poiché titolari di posizioni identificate quali diritti soggettivi. Si cercheranno quindi di approfondire i limiti al potere discrezionale degli Stati nelle attività di controllo dell'ingresso e del soggiorno dei cittadini stranieri di fronte al diritto all'unità familiare e al diritto di asilo, a partire dai dati statistici in merito ai numeri e al tipo di soggiorno riconosciuti ai cittadini stranieri in Italia nel corso degli anni.

Nel terzo capitolo si è scelto di raccordare tale indagine normativa con la disamina del concetto di vulnerabilità nei termini della sua rilevanza all'interno del sistema della protezione internazionale, nelle sue forme universalistiche e particolaristiche, nonché al legame fra origine e produzione di un *vulnus* ai diritti fondamentali dei migranti nei casi di *displacement* e attraversamento irregolare dei confini. Oltre alle diverse accezioni del termine nei singoli testi normativi e negli specifici ambiti di contesto, si cercherà di approfondire l'uso della categoria della vulnerabilità nell'accesso al sistema di accoglienza, delle procedure e delle forme di tutela previste dalla normativa in materia di protezione internazionale.

Un ultimo piano di approfondimento sarà riservato alla tematica dell'inserimento socio-lavorativo dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale sul territorio nazionale e ai rischi connessi alla lunga durata delle procedure. Considerato che la maggior parte dei richiedenti protezione internazionale presenti in Italia sono entrati nel territorio attraverso canali di immigrazione irregolare, i sistemi di accoglienza e accompagnamento all'autonomia individuale di queste persone diventano essenziali, se efficaci, per evitare il rischio – già paventato dall'UNHCR a partire dal 2009 – di una loro sovraesposizione al fenomeno della tratta e dello sfruttamento.

L'assenza di reti sociali e familiari sul territorio, accompagnata alle attuali caratteristiche del mercato del lavoro e della casa in Italia, rendono infatti i richiedenti asilo estremamente esposti al rischio di povertà e all'ingresso in contesti di marginalità economica e sociale, se non di tratta e sfruttamento.

Nell'ultimo capitolo dell'elaborato è stata condotta l'analisi delle forme di tutela previste per i richiedenti protezione internazionale attraverso uno studio socio-giuridico della giurisprudenza in materia della Sezione specializzata Immigrazione, Protezione

Internazionale e Libera circolazione dei cittadini UE presso il Tribunale di Firenze. In particolare, la banca dati realizzata dal Centro di ricerca L'Altro Diritto, che raccoglie le decisioni in materia di protezione internazionale emesse dalla Sezione Specializzata competente, racchiude un rilevante insieme di informazioni specifiche sulla condizione personale, sociale e lavorativa, dei richiedenti asilo al momento dell'audizione davanti al giudice, fra cui: le caratteristiche procedurali (la Commissione Territoriale che ha emesso il primo provvedimento in merito alla domanda di asilo; la data di presentazione del ricorso e la data di decisione dello stesso; il parere fornito dal Pubblico Ministero; l'ammissione o meno al patrocinio a spese dello stato e la decisione in merito alle spese di lite); le caratteristiche sociografiche del ricorrente (il paese di origine; il sesso e la fascia di età); e le caratteristiche della decisione (il tipo di protezione richiesta nel ricorso; l'esito della domanda con specifica indicazione del tipo di protezione accordata in base alla normativa vigente; il riconoscimento o meno di indici di tratta; la presenza o meno del ricorrente alla convocazione in udienza per lo svolgimento della nuova audizione; la rilevanza data agli eventuali elementi di integrazione – sociale, lavorativa o familiare – adottati).

L'analisi qualitativa dei provvedimenti emessi dal 2014 al 2019 ha permesso di approfondire i processi di significazione del concetto di vulnerabilità nei singoli casi concreti, consentendo di ripercorrere e ricostruire una prassi applicativa e di tracciare alcune linee di tendenza sviluppate dal foro giudicante fiorentino.

Nell'ambito delle decisioni adottate dai giudici del Tribunale di Firenze in materia di asilo e raccolte dalla banca dati realizzata dal Centro di ricerca interuniversitario L'Altro Diritto in collaborazione con il foro fiorentino, sono stati approfonditi 1.455 provvedimenti, con riferimento al primo anno di attività dalla nascita della Sezione specializzata in materia di Immigrazione, Protezione Internazionale e Libera circolazione dei cittadini UE per analizzare quell'insieme di informazioni specifiche che riguardano la condizione personale, sociale e lavorativa del richiedente asilo al momento dell'audizione davanti al giudice.

L'analisi dei provvedimenti dell'Osservatorio della giurisprudenza del foro fiorentino, adottati tra il 17 agosto 2017 e il 17 agosto 2018, permetteranno di approfondire in che termini le condizioni di vita in Italia dei richiedenti vengono prese in considerazione all'interno del giudizio in materia di protezione internazionale e come si concretizzino i processi di significazione del concetto di vulnerabilità.

Il ruolo del giudice delle Sezioni specializzate diventa rilevante per la possibilità di incrociare le situazioni di possibile sfruttamento lavorativo non solo quando siano comunque presenti i requisiti per il riconoscimento di una forma di protezione internazionale, ma soprattutto nei casi nei quali non vi siano i requisiti per il riconoscimento della protezione superiore, ma il ricorrente stia svolgendo attività lavorativa in assenza di un contratto di lavoro o, più spesso, in presenza di un contratto che appare però palesemente difforme rispetto alla quantità e alla qualità del lavoro svolto.

I richiedenti asilo che raccontano le proprie condizioni di vita davanti ai giudici delle Sezioni specializzate, dopo circa 3-4 anni dall'arrivo in Italia, evidenziano spesso l'uscita volontaria dal sistema di accoglienza per poter trovare un'occupazione e inviare così del denaro alle famiglie rimaste in patria.

Seppure l'assoggettamento a condizioni di sfruttamento sia quindi spesso volontario e anzi ricercato dai richiedenti, deve essere sottolineato come “il diritto formale di un lavoratore di concludere un contratto di qualsiasi contenuto con qualsiasi imprenditore non implica praticamente che il lavoratore in cerca di occupazione abbia la minima libertà di determinare le proprie condizioni di lavoro”².

Come verrà approfondito, infatti, l'abuso dello stato di bisogno da parte di chi sfrutta il lavoro ha la peculiarità di essere un concetto che non prevede che lo sfruttatore crei la situazione precaria dello sfruttato, basta che approfitti della situazione che la distribuzione della ricchezza, la struttura economica, crea.

La vulnerabilità situazionale, a partire dalla precarietà giuridica degli status, dei richiedenti asilo in Italia mostra come sia necessario prevenire che la scelta di migliorare le proprie condizioni sia fatta a partire da condizioni di vulnerabilità e rende il giudizio di protezione un luogo particolarmente rilevante per tentare di far emergere non solo fenomeni di tratta e grave sfruttamento, ma in termini più generali per aumentare l'attenzione pubblica sulla precarizzazione giuridica delle esistenze dei richiedenti e per provare a garantire, a vittime o possibile vittime, forme effettive di tutela della loro condizione di “stato di bisogno”.

² Cfr. M. Weber, 1922b, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr, tr. it. Milano, Edizioni di Comunità, 1995.

CAPITOLO I

LA COSTRUZIONE DELLO STATUS GIURIDICO DELLO STRANIERO

PREMESSA

Con riferimento alla sua posizione giuridica all'interno di un determinato ordinamento, il migrante non è un soggetto univoco³, ma a seconda del quadro normativo di riferimento, il suo status può mutare, così come il confine dei suoi diritti e doveri.

Seppure si parli di status o condizione giuridica dello straniero, infatti, l'articolazione multivello delle tutele - costituzionali e delle carte dei diritti internazionali - e la stratificazione dei diversi status delineati dalla normativa - nazionale, sovranazionale e internazionale - rendono necessaria una lettura complessiva delle diverse categorie prodotte⁴ dall'attuale sistema normativo di riferimento.

Le categorie stesse che per eccellenza fanno da spartiacque fra la condizione di regolarità o irregolarità⁵ del soggiorno dello straniero, con riferimento allo status giuridico, sono di per sé concetti fluidi. In relazione al tempo, all'evoluzione del quadro normativo e agli strumenti di selezione e regolarizzazione dello straniero, il passaggio da uno status ad un altro, infatti, possono avvenire con una certa frequenza e persino diventare una tappa necessaria, o quantomeno accettata, all'interno dello specifico percorso migratorio.

La condizione di irregolarità, peraltro, oltre ad avere questo carattere dinamico, può riferirsi a situazioni diversissime tra loro ed è ovviamente influenzata dalle caratteristiche

³ L. Mancini, *Teorie critiche del diritto. Riflessioni su diritto e migrazioni*, in "Materiali per una storia della cultura giuridica, Rivista fondata da Giovanni Tarello" 2/2019, pp. 347-358.

⁴ E. Rigo, *Razza clandestina. Il ruolo delle norme giuridiche nella costruzione di soggetti-razza*, in *L'immigrazione. Tra diritti e politica globale*, C.B. Menghi (a cura di), Torino, Giappichelli, 2002; secondo l'autrice la categoria di straniero è essa stessa un prodotto del diritto.

⁵ Attualmente, in base alle previsioni del T.U.I., "Lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente" (art. 2 co. 2 D.lgs. 286/1998), mentre "Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti" (art. 2 co. 1).

individuali, socioeconomiche, lavorative e familiari del singolo che possono potenzialmente dare titolo al rilascio di un permesso di soggiorno anche se in un primo momento non erano state rispettate le regole sull'ingresso e il soggiorno stabilite da un determinato Stato.

Indubbiamente poi, gli strumenti politico-giuridici utilizzati, da un lato per il contrasto alle 'migrazioni irregolari' (intendendo quindi i movimenti di ingresso ad un determinato territorio che siano in violazione del quadro normativo di riferimento) e dall'altro per l'espulsione degli stranieri in 'condizione di irregolarità' (pertanto in merito a chi viola le norme sul soggiorno e sulla permanenza nel territorio), hanno effetti determinanti nella costruzione della dinamicità o fluidità di tali categorie in un determinato periodo storico.

Gli strumenti tecnici di governo del fenomeno migratorio possono incidere su diversi 'momenti' del percorso migratorio, scanditi dalla prassi e dalla normativa: l'irregolarità può riguardare il momento dell'ingresso sul territorio o la fase successiva di permanenza su di esso.

Indipendentemente dalle modalità di ingresso sul territorio, lo straniero potrebbe trovarsi in una condizione di inespellibilità e quindi ottenere il rilascio di un titolo di soggiorno (come nel caso dei richiedenti asilo o della richiesta di coesione familiare).

Viceversa, a seguito di un ingresso per determinati motivi, conforme alle previsioni sul sistema di visti e controllo delle frontiere, lo straniero potrebbe permanere sul territorio dello Stato oltre il termine previsto inizialmente dall'autorizzazione o oltre il termine previsto dal titolo di soggiorno senza averlo rinnovato e rientrare, quindi, in una posizione di irregolarità (definiti anche *overstayers*).

Oltre ai casi di inespellibilità, o di *non refoulement* nel caso specifico dell'asilo, che rendono poroso il legame fra regolarità e irregolarità degli stranieri nell'attuale quadro di tutela dei diritti fondamentali della persona, vi possono essere canali di regolarizzazione previsti a livello nazionale, come alcuni permessi casi speciali in Italia o le sanatorie, strumento utilizzato da molti paesi europei, che incidono fortemente sulla durata e sulla costruzione stessa del concetto di regolarità.

In questo senso, il discrimine del binomio inclusione/esclusione ad una determinata comunità non appare più legata alla distinzione fra l'essere cittadino o straniero, ma

piuttosto, come sostenuto da Saskia Sassen⁶, fra coloro che hanno titolo per stare sul territorio e coloro che ne sono privi.

Diventa opportuno allora considerare quali siano gli strumenti di controllo esercitati dalla sovranità nazionale per determinare tali requisiti di accesso e soggiorno sul territorio e quali siano le categorie di straniero che emergono da tale disamina normativa.

Nel corso del presente capitolo, saranno quindi brevemente analizzate le politiche italiane in materia di immigrazione a partire dai primi interventi normativi fino alla sua attuale configurazione e gli effetti di tali scelte di governo sulla ‘popolazione migrante’, ponendo l’attenzione sullo sviluppo delle modalità di selezione all’ingresso e regolarizzazione sul territorio del cittadino straniero.

1. L’AUTORIZZAZIONE AL SOGGIORNO E LA DEFINIZIONE DELLO STRANIERO: LE PRIME LEGGI E CIRCOLARI IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE

Fino alla prima legge italiana in materia di immigrazione, che risale al 1986, la condizione giuridica dello straniero sul territorio era disciplinata dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza del 1931⁷ e dal relativo Regolamento di esecuzione⁸.

Tale normativa non prevedeva alcuna regolamentazione circa l’ingresso dei cittadini stranieri sul territorio nazionale, ma disponeva sostanzialmente le modalità con le quali lo straniero doveva dare ‘confezza di sé’ alle autorità di polizia e i casi di allontanamento dal territorio per motivi di sicurezza e ordine pubblico.

Peraltro, all’obbligo previsto dall’articolo 142 del T.U.L.P.S. di dichiarazione del soggiorno all’autorità di pubblica sicurezza, entro tre giorni dall’ingresso nel territorio nazionale o dai successivi spostamenti da un comune ad un altro, non seguiva il rilascio di una vera e propria autorizzazione al soggiorno.

⁶ S. Sassen, *Losing control? Sovereignty in the Age of Globalization*, New York, Columbia Univ. Press, 1996.

⁷ In particolare, dal titolo V del Regio Decreto n. 773 del 1931, rubricato “Degli stranieri”, suddiviso nel Capo I “Del soggiorno degli stranieri nel regno” e Capo II “Degli stranieri da espellere e da respingere dal regno”.

⁸ Regolamento per l’esecuzione del Testo Unico 18 giugno 1931, n. 773 delle Leggi di Pubblica Sicurezza, R.D. n. 635/1940.

Ciò che l'autorità rilasciava, a seguito del controllo, era una 'ricevuta' che provava l'avvenuta presentazione dello straniero, ma che non garantiva e non prevedeva le modalità e la durata della permanenza sul territorio.

Nel Regolamento per l'esecuzione del Testo Unico, agli articoli 261 e 262, venivano indicate la forma e il contenuto della dichiarazione di soggiorno, nonché la documentazione che doveva essere allegata alla domanda. Allo straniero venivano chieste una serie di informazioni, fra le quali: la nazionalità e il luogo di provenienza; la data e il valico di ingresso nel territorio; lo scopo della "venuta in Italia" e per quanto tempo presumibilmente vi si sarebbe trattenuto; il luogo di abitazione e il tipo di "professione, industria, commercio o lavoro" esercitati o che si intendevano esercitare sul territorio.

Tali norme prescrivevano che l'autorità di pubblica sicurezza, esaminata la documentazione, dovesse rilasciare allo straniero ricevuta della dichiarazione 'qualora nulla osti alla permanenza dello straniero nella Repubblica'.

Tuttavia, considerata l'assenza di criteri unitari in merito alla permanenza e al soggiorno dello straniero in Italia, per molti anni la decisione sul rilascio o meno di tale 'ricevuta' è stata interamente relegata al potere dell'autorità di pubblica sicurezza⁹.

Non vi erano, pertanto, limiti formali allo svolgimento di attività lavorativa da parte degli stranieri, ma si prevedeva¹⁰ che ogni assunzione dovesse essere semplicemente

⁹ Sul punto, nel 1977 è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 46 del 4 gennaio 1977, pubblicata il 20 gennaio dello stesso anno, che qui si riporta nei suoi contenuti essenziali: *Nel procedimento penale a carico di una cittadina finlandese, imputata di contravvenzione all'art. 142 t.u.l.p.s., per avere omesso di chiedere il rinnovo del permesso di soggiorno temporaneo in Italia concesso a suo tempo dalla Questura di Genova e scaduto il 31 gennaio 1972, il pretore di Asti aveva infatti sollevato questione di legittimità costituzionale della detta norma per preteso contrasto con gli artt. 2 e 3, primo comma, e 10, secondo comma, della Costituzione. Secondo il pretore, la norma impugnata, di cui sarebbero coerente svolgimento le previsioni degli artt. 261 e 262 del Regolamento di esecuzione, rimetterebbe alla assoluta discrezionalità dell'autorità di pubblica sicurezza la revoca o il mancato rinnovo del permesso, che si aggiungerebbe ai casi di espulsione e rimpatrio dello straniero previsti e regolati dagli artt. 150 e 152 t.u.l.p.s. Ma mentre queste ultime disposizioni delimitano la discrezionalità dell'autorità di pubblica sicurezza delineando fattispecie espressamente previste, ai fini del rinnovo del permesso temporaneo di cui all'art. 142, la stessa autorità rimarrebbe del tutto libera di esercitare il proprio potere, senza il rispetto di limiti comunque previsti dalla legge, che possano evitare discriminazioni ingiustificate, le quali, secondo il pretore, sarebbero, comunque, insite nella mera sussistenza del denunciato potere della autorità. Seppure la Corte abbia ritenuto infondata la questione di legittimità, poiché sollevata in relazione a una disposizione, l'art. 142 t.u.l.p.s., che non contiene la disciplina censurata, prevista dal Regolamento di attuazione del t.u.l.p.s., in via incidentale ha affermato che la materia in esame, per la delicatezza degli interessi che coinvolge, merita un riordinamento da parte del legislatore, che tenga conto della esigenza di consacrare in compiute ed organiche norme le modalità e le garanzie di esercizio delle fondamentali libertà umane collegate con l'ingresso ed il soggiorno degli stranieri in Italia.*

¹⁰ Come disposto dall'art. 145 TULPS.

comunicata entro cinque giorni all'autorità di pubblica sicurezza. Gli unici limiti alla permanenza sul territorio erano legati a motivi di ordine pubblico e nei confronti degli stranieri che "non sappiano dare contezza di sé", quindi sprovvisti di passaporto, o "siano sprovvisti di mezzi"¹¹.

A partire dai primi anni Sessanta, nonostante la riserva di legge prevista dall'articolo 10 co. 2 della Costituzione, alle poche previsioni contenute nel Testo Unico, si affiancano numerose circolari ministeriali; strumento di eccellenza che verrà sempre più utilizzato per regolamentare l'ingresso nel mercato del lavoro italiano di lavoratori e lavoratrici stranieri in assenza di specifici criteri stabiliti dal legislatore.

La circolare n. 51/22/IV del 4 dicembre 1963 del Ministero del Lavoro, in particolare, modifica profondamente l'assetto della documentazione necessaria per l'accesso al lavoro degli stranieri, attraverso il doppio meccanismo del 'nulla-osta' che attribuiva: agli Uffici provinciali del lavoro, la responsabilità principale di controllo della manodopera straniera in ingresso sul territorio con il rilascio dell'autorizzazione al lavoro; mentre, agli Uffici di pubblica sicurezza, il controllo successivo di eventuali motivi ostativi all'ingresso e al soggiorno. Con la nuova procedura, diversamente da quanto previsto dal Testo Unico, un datore di lavoro prima dell'assunzione di un cittadino straniero doveva quindi ottenere l'autorizzazione della Pubblica amministrazione che, per dare l'assenso, verificava l'indisponibilità di manodopera nazionale.

Secondo l'impianto della circolare di 'assunzione a distanza', il lavoratore straniero, quindi, prima del suo ingresso in Italia, doveva essere già entrato in contatto con un datore di lavoro disponibile alla sua assunzione e attendere il rilascio dei due documenti previsti, ovvero l'autorizzazione al lavoro e il nulla-osta, per poter entrare in Italia con il visto di ingresso. Una volta entrato in Italia, il lavoratore poteva essere assunto, previo rilascio del permesso di soggiorno da parte della Questura.

Tale meccanismo, oltre a richiedere tempi lunghissimi per la trattazione delle domande - un elemento, peraltro, che sarà ricorrente e comune a tutte le procedure di autorizzazione all'ingresso e al soggiorno dello straniero sul territorio nazionale -, presupponeva una completa autonomia nell'incontro fra domanda e offerta di lavoro, fra soggetti che in teoria non avevano mai avuto modo di incontrarsi di persona. A seguito dell'autorizzazione al lavoro e del nulla-osta, infatti, il datore di lavoro avrebbe dovuto

¹¹ Art. 152 TULPS.

inviare tale documentazione al lavoratore che si trovava all'estero, per la richiesta di visto di ingresso presso la Rappresentanza consolare italiana nello Stato di residenza.

Le difficoltà operative di realizzazione pratica di tale sistema vennero aggirate, da un lato, attraverso la simulazione del 'rientro' sul territorio, dal Paese di origine o da altro stato, per ottenere il rilascio delle autorizzazioni e del permesso di soggiorno¹² da parte di cittadini stranieri che si trovavano in Italia per altri motivi; dall'altro, furono ridimensionate proprio dagli interventi paralleli dello Stato in tema di regolarizzazione degli stranieri già presenti sul territorio italiano che vennero comunque previste a partire dalla circolare del 1963 e poi in altre circolari successive del Ministero del Lavoro¹³.

Alla complessa procedura di ingresso per motivi di lavoro prevista dalla circolare, infatti, si accompagnavano deroghe specifiche per gli stranieri entrati in Italia prima di una certa data, anche se per motivi diversi dal lavoro, la cui condizione poteva essere regolarizzata attraverso l'emersione del contratto di lavoro di fatto esistente. Inoltre, la data di ingresso in Italia a cui fare riferimento per poter accedere al meccanismo della regolarizzazione venne spostata di anno in anno fino al 31 dicembre 1981, creando praticamente una situazione di "sanatoria permanente"¹⁴.

Solo a metà degli anni Ottanta, si registrano i primi interventi volti a disciplinare la condizione giuridica dello straniero in Italia attraverso lo strumento legislativo, ma facendo ricorso ad una disciplina improntata principalmente a regolamentare l'ingresso e il soggiorno dei lavoratori stranieri e dei loro familiari che sostanzialmente riproduceva l'impianto di previsioni precedentemente introdotte dalle circolari del Ministero del Lavoro.

La legge n. 943 del 1986, intitolata "Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine", viene dichiaratamente prevista quale attuazione della convenzione dell'OIL

¹² Come riportato da L. Einaudi, in *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Bari-Roma, Laterza, 2007, pp. 100 e ss. "La procedura reale", secondo l'autore, "è quella di un ingresso come turista, la ricerca di lavoro sul posto e poi, una volta ottenuto l'impiego, viene presentata una falsa richiesta di assunzione dall'estero seguita da un ritorno in patria o in un paese vicino all'Italia per simulare un primo ingresso regolare munito di autorizzazione al lavoro e di permesso di soggiorno".

¹³ Si fa riferimento alle circolari del Ministero del Lavoro n. 8026 del 21 maggio 1979; n. 140/90/79 del 17 dicembre 1979; e n. 141/19/80 del 18 marzo 1980. Cfr. A. Dei, *La politica dell'immigrazione in Italia attraverso le sanatorie*, Venezia, 2002, in www.libe-rimigranti.it/download/AnnaDei.doc.

¹⁴ Così riportato da A. Colombo e G. Sciortino, in *Gli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 52-53. L'ultima regolarizzazione che spostò la data di riferimento al dicembre 1981 fu prevista dalla circolare del Ministero del Lavoro e della previdenza sociale n. 14194/IR/A del 2 marzo 1982.

n. 143 del 24 giugno 1975¹⁵ che richiamava gli Stati contraenti al rispetto della parità di trattamento e della piena uguaglianza di diritti, dei lavoratori stranieri legalmente residenti e delle loro famiglie, rispetto ai lavoratori italiani¹⁶.

La Convenzione dell'OIL, infatti, invitava gli Stati firmatari al dovere di rispettare i diritti fondamentali dell'uomo di tutti i lavoratori migranti¹⁷ e di "impegnarsi a stabilire sistematicamente se esistano lavoratori migranti illegalmente occupati sul proprio territorio e se esistano, in provenienza o a destinazione del territorio stesso, o in transito, migrazioni al fine dell'occupazione in cui i lavoratori migranti vengano sottoposti, nel corso del viaggio, all'arrivo o durante il soggiorno e l'occupazione, a condizioni contrastanti con gli strumenti o accordi internazionali, multilaterali e bilaterali, relativi, ovvero con la legislazione nazionale"¹⁸. Oltre a specificare la necessità di definire e applicare misure di controllo e sanzioni efficaci per il contrasto dell'occupazione illegale di lavoratori migranti¹⁹, nella Convenzione veniva sottolineato che "A condizione di aver risieduto legalmente nel paese ai fini dell'occupazione, il lavoratore migrante non potrà essere considerato in posizione illegale o comunque irregolare a seguito della perdita del lavoro, perdita che non deve, di per sé, causare il ritiro del permesso di soggiorno o, se del caso, del permesso di lavoro"²⁰.

L'attuazione del principio della parità di trattamento fra lavoratori italiani e stranieri risentirà comunque di una efficacia solo parziale, all'interno della normativa italiana, dovuta alla strutturale precarietà della condizione giuridica del cittadino straniero sul territorio. Infatti, nonostante la Convenzione dell'OIL specifichi che nulla vieti agli Stati firmatari di "concedere alle persone che risiedono o lavorano illegalmente nel Paese il diritto di rimanervi e di esservi legalmente occupate"²¹ e che, anche qualora la posizione dei lavoratori stranieri non possa essere regolarizzata, questi devono beneficiare della "parità di trattamento per quanto riguarda i diritti derivanti da occupazioni anteriori, in fatto di retribuzione, previdenza sociale e di altre facilitazioni"²², nella normativa italiana la possibilità di instaurare legalmente un contratto di lavoro o di cercare una disponibilità

¹⁵ Ratificata in Italia con la legge 10 aprile 1981, n. 158.

¹⁶ Come indicato nella legge n. 943/1986 all'articolo 1.

¹⁷ Art. 1 della Convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975.

¹⁸ Art. 2 della Convenzione.

¹⁹ Artt. 3-7 della Convenzione.

²⁰ Art. 8 par. 1 della Convenzione.

²¹ Art. 9 par. 4 della Convenzione.

²² Art. 9 par. 1 della Convenzione.

all'assunzione è limitata alla presenza e alla durata di un permesso di soggiorno che consenta lo svolgimento dell'attività lavorativa. Al di fuori da tale casistica, infatti, non è possibile accedere legalmente al lavoro per chi sia titolare di una diversa autorizzazione al soggiorno che non consenta l'assunzione né tantomeno regolarizzare in maniera strutturata il diritto di soggiorno di chi abbia comunque svolto attività lavorativa, anche se privo del titolo necessario, se non attraverso il sistema delle sanatorie.

È a partire dalla normativa del 1986, infatti, che il permesso di soggiorno – o l'eventuale assenza dello stesso - inizia ad acquisire un carattere performativo nella costruzione dell'identità o *condicio*²³, regolare/irregolare, dello straniero in Italia.

La legge n. 943/1986 disciplina, per la prima volta, la modalità e condizione dell'accesso al lavoro in Italia sia per gli stranieri già presenti sul territorio che per gli stranieri “dimoranti all'estero, che chiedano di essere avviati al lavoro alle dipendenze di una impresa operante sul territorio della Repubblica italiana”²⁴.

In base all'articolo 8 comma 3, viene previsto che “Gli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione provvedono al rilascio dell'autorizzazione previo accertamento di indisponibilità di lavoratori italiani e comunitari aventi qualifiche professionali per le quali è stata richiesta l'autorizzazione al lavoro e previa verifica delle condizioni offerte dal datore di lavoro al lavoratore extracomunitario” e viene stabilito che il trattamento lavorativo non potrà essere inferiore a quello dei lavoratori italiani, come indicato dai contratti collettivi di categoria.

Il lavoro, pertanto, continua ad essere percepito come un bene scarso che deve essere primariamente riservato ai cittadini italiani e questo emerge anche dai limiti previsti alla stabilità della condizione giuridica del cittadino straniero, acquisita a seguito del rispetto della normativa, che possa andare oltre la durata del contratto di lavoro in base al quale è stato autorizzato il primo ingresso sul territorio nazionale. Tuttavia, alla rigidità dell'impostazione volta alla riduzione dell'espansione dell'immigrazione si contrapponeva una certa flessibilità delle prassi volte a sanare la realtà di un fenomeno che lo Stato non riusciva a controllare.

²³ Nel linguaggio giuridico romano il termine ‘condicio’ a differenza di ‘status’, indica una situazione personale non stabile, transitoria, com'è quella del servo che può essere manomesso (*condicio servilis*). La distinzione è riportata da G. Melillo, in *Personae e status in Roma antica*, Napoli, 2006, pp. 16 e ss.

²⁴ Si veda l'articolo 5 co. 1 lett. a) della legge del 1986.

Secondo quanto previsto dall'articolo 4 della legge, infatti, "I lavoratori extracomunitari legalmente residenti in Italia ed occupati hanno diritto al ricongiungimento con il coniuge nonché con i figli a carico non coniugati, considerati minori dalla legislazione italiana, i quali sono ammessi nel territorio nazionale e possono soggiornarvi per lo stesso periodo per il quale è ammesso il lavoratore e sempreché quest'ultimo sia in grado di assicurare ad essi normali condizioni di vita.". Solo dopo un anno di soggiorno regolare nello Stato, continua la norma, "ai familiari del lavoratore indicati nel comma 1 è accordata l'autorizzazione al lavoro, con l'osservanza delle direttive e dei criteri di cui agli articoli 5 e 8, commi 3 e 4", mentre "Per motivi familiari è consentito l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, purché non a scopo di lavoro, dei genitori a carico".

Pertanto, se da un lato, l'autorizzazione al soggiorno e la permanenza sul territorio erano fortemente connessi alla capacità economica e allo svolgimento di un'attività lavorativa da parte del familiare residente in Italia, in una posizione all'interno del mercato del lavoro per la quale non vi fossero state disponibilità all'assunzione da parte di lavoratori italiani o comunitari²⁵, dall'altro, l'accesso al lavoro era comunque possibile anche per chi avesse fatto ingresso nel territorio per motivi diversi e senza il rispetto della procedura in vigore dal 1963.

Quanto alle norme "contro le immigrazioni clandestine", l'intervento previsto dalla legge 943/1986 è rilevante perché affianca agli strumenti di repressione dei nuovi ingressi irregolari, la moratoria delle posizioni di irregolarità dei cittadini stranieri già presenti sul territorio nazionale. Si tratta di un elemento che rappresenterà il cardine delle politiche italiane di governo delle migrazioni: da un lato, infatti, la legge sanziona sia l'intermediazione privata che l'utilizzazione di lavoratori stranieri irregolari (art. 12); dall'altro, utilizza lo strumento della regolarizzazione per sanare le situazioni pregresse all'entrata in vigore della legge (art. 16).

L'articolo 12 sanziona, infatti, "Chiunque compia, in violazione della presente legge, attività di intermediazione di movimenti illeciti o comunque clandestini di lavoratori migranti ai fini dell'occupazione in provenienza, o a destinazione del proprio territorio o

²⁵ In questo scenario, un elemento innovativo, in un'ottica positiva di verifica della tenuta dei diritti previsti dalla legge, è stata l'istituzione della prima Consulta nazionale per i problemi dei lavoratori non comunitari e delle loro famiglie presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (Art. 2), nonché l'istituzione di Consulte regionali (Art. 2 co. 7). Tale Consulta nazionale, tuttavia, non è attualmente operativa, nonostante, successivamente alla legge 943/1986, sia stata prevista anche dal Testo Unico sull'Immigrazione (D.lgs. 286/1998, art. 42 co. 4) quale Consulta per i lavoratori immigrati e le loro famiglie, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

in transito attraverso lo stesso, ovvero impieghi lavoratori immigrati extracomunitari in condizioni illegali al fine di favorirne lo sfruttamento”.

Mentre l’articolo 16 dispone che “Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge i lavoratori extracomunitari che, a qualsiasi titolo, a tale data risiedevano o dimoravano in Italia, nonché i datori di lavoro che, alla stessa data, impiegavano irregolarmente lavoratori stranieri, sono tenuti a darne comunicazione all'ufficio provinciale del lavoro competente per territorio, al fine della regolarizzazione della loro posizione”.

La scelta di disciplinare le modalità di ingresso e soggiorno dello straniero attraverso complesse procedure per l’accesso al lavoro, accompagnate da costanti sanatorie delle posizioni di irregolarità di chi è già presente sul territorio, rappresenta una delle discrasie di fondo del governo delle migrazioni italiane: operazioni di sempre più rigide selezioni all’ingresso del cittadino straniero che vengono mitigate e, come vedremo, spesso neutralizzate, dalle ricorrenti regolarizzazioni delle posizioni irregolari, non di chiunque, ma del cittadino straniero già assunto in Italia in deroga alle previsioni di volta in volta introdotte.

Il ricorso allo strumento della sanatoria, già utilizzato a partire dagli anni ’60 attraverso le circolari ministeriali, sarà riproposto anche nel corso degli anni ’70 e utilizzato, a partire dal 1986, anche dalla normativa nazionale, in occasione degli interventi normativi di modifica della disciplina dell’immigrazione²⁶ e da ultimo, nell’estate 2020, fra le “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”²⁷.

Nel 1986, l’obiettivo della regolarizzazione era chiaramente quello di uniformare la titolarità del soggiorno degli stranieri in Italia già presenti sul territorio nazionale, con quelli futuri che sarebbero stati, da quel momento, disciplinati in base alle previsioni della legge stessa.

²⁶ A partire dal 1986, sono state previste altre regolarizzazioni negli anni 1990, 1995, 1998, 2002, 2009, 2012 e 2020. Nel 1986 la legge Foschi fece emergere dall’irregolarità 116mila persone. Solo quattro anni dopo la legge Martelli ne regolarizzò 215mila. Nel 1995 la sanatoria del governo Dini riguardò 244mila stranieri, mentre tre anni più tardi la regolarizzazione della legge Turco-Napolitano coinvolse 217mila immigrati. Nel 2002 la legge Bossi-Fini sintetizzò tutte queste storture. Nonostante paletti molto stringenti, secondo i dati raccolti dal Servizio Studi della Camera dei deputati, la regolarizzazione riguardò ben 641.638 stranieri, di cui 315.199 lavoratori domestici e 326.439 lavoratori appartenenti ad altre categorie. Mentre l’ottava sanatoria in Italia, quella dell’estate 2020, si è conclusa con 207mila domande presentate.

²⁷ Si veda la previsione dell’art. 103 D.L. 34/2020, intitolato “Emersione dei rapporti di lavoro”.

Negli anni a venire, tuttavia, l'utilizzo sistematico e sistemico di tale strumento solleverà dubbi sull'effettività delle disposizioni legislative in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri, vista l'impossibilità di risolvere la questione dell'elevato numero di *sans-papiers* sul territorio se non attraverso lo strumento della "sanatoria".

1.1. L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E I TENTATIVI DI PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI

Sul finire degli anni Ottanta, sulla spinta di una serie di circostanze sia sociali che politiche, viene adottato il decreto-legge n. 416 del 1989, poi convertito con la legge Martelli (l. n. 39/1990), recante "Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato".

Ad incalzare il governo fu, innanzitutto, la storica mobilitazione politica e sindacale a seguito dell'assassinio, nella notte tra il 23 e il 24 agosto 1989, di Jerry Masslo e lo sciopero dei braccianti del 20 settembre dello stesso anno.

Nella notte tra il 19 e il 20 settembre il coordinamento immigrati dell'area Domiziana distribuisce volantini in tutte le baracche della zona, raccogliendo solidarietà e collaborazione. Alle cinque di mattina si radunano trecento braccianti alla Rotonda, rifiutando di salire sui furgoncini dei caporali: si dirigono in corteo verso il cimitero, dove era stato sepolto Masslo. Giungono in sostegno alcuni sindacalisti, alcuni volontari della Caritas, alcuni militanti antirazzisti. Gli immigrati chiedono alla prefettura di impegnarsi per garantire alloggi dignitosi e per tutelare il rispetto dei contratti di lavoro²⁸.

Si tratta di una vicenda che sotto molti punti di vista evidenziò le problematiche della normativa nazionale in materia di immigrazione.

²⁸ M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Carocci editore, 2018, cit. p. 85.

Da un lato, si accesero i riflettori sulle dinamiche di “sovraccapacità e sfruttamento del lavoro degli immigrati soprattutto nel settore agricolo”²⁹ delle campagne italiane che già da alcuni anni avevano mostrato la mancanza di tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori e l’aumento degli atti di razzismo nei loro confronti.

Dall’altro, le difficoltà del sig. Masslo nel vedersi riconoscere un diritto al soggiorno a seguito del suo espatrio dal Sud Africa mostrarono tutti i limiti dell’adesione dell’Italia alla Convenzione di Ginevra con l’adozione della riserva geografica, in base alla quale il riconoscimento dello status di rifugiato era attribuito ai soli cittadini di provenienza europea. Masslo, infatti, nel marzo del 1988 aveva presentato richiesta di asilo politico alla frontiera aeroportuale di Roma-Fiumicino. Tuttavia, la sua domanda era stata rigettata proprio a causa della riserva geografica e secondo il Viminale, poiché degli accadimenti in Sud Africa erano interessati “una pluralità di suoi connazionali senza però denotare intenti persecutori diretti e personali nei confronti del richiedente”³⁰. L’ambiguità della risposta in merito alla richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato politico fornita dal Viminale denota quella che, molti osservatori ³¹, ricostruiscono come profondo spaesamento istituzionale di fronte alla vicenda. Piuttosto che fondare il rigetto della domanda esclusivamente con riferimento al vincolo determinante della “riserva geografica”, infatti, viene espressa una valutazione di merito sulla presunta assenza di un rischio individuale di persecuzione.

Attraverso l’assistenza di organizzazioni come Amnesty International, la questione venne portata all’attenzione dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati che riconobbe a Masslo una forma di protezione sotto il proprio mandato in attesa di ricollocamento. Tale condizione di ‘attesa emigrazione’ prevedeva la possibilità di ricevere un esiguo sussidio e l’ospitalità presso strutture per richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale. Masslo, infatti, fu accolto a Roma presso la Tenda di Abramo, un centro della Comunità di Sant’Egidio.

Proprio l’intermediazione dell’ACNUR aveva prodotto l’assenso, da parte del governo del Canada, tramite la sua ambasciata in Italia, al trasferimento e all’accoglienza

²⁹ F. Calvanese, E. Pugliese, *Primi risultati dell’indagine sull’immigrazione in Campania*, in «Studi Emigrazione», Anno XXV, N. 91-92, settembre-dicembre 1988, cit. p. 432.

³⁰ J.R. Bilongo, *C’era una volta Jerry Essan Masslo*, contributo reperibile sul sito: www.centrofernandes.it.

³¹ In particolare, si rinvia all’analisi dei fascicoli dell’archivio centrale di stato del Ministero dell’Interno riportati nell’articolo reperibile al seguente link: <https://www.internazionale.it/reportage/michele-colucci/2019/07/29/jerry-masslo-morte>.

di Masslo oltre Atlantico. Tuttavia, la realizzazione di un progetto simile necessitava di tempi tecnici, del disbrigo di articolate pratiche burocratiche e di risorse economiche, utili anche a finanziare il successivo ricongiungimento di Masslo con la sua famiglia, espatriata in Zambia, in territorio canadese. Proprio per accumulare i soldi di cui aveva bisogno, il giovane sudafricano, passato l'inverno, si era deciso a ritornare nel casertano per partecipare a un'altra stagione di raccolta del pomodoro³².

Se fino a quel momento, la disciplina dell'ingresso e soggiorno dello straniero, oltre ad essere incentrata sul ruolo del lavoratore migrante, non era stata accompagnata da dibattiti politici sul tema, in questi anni venne avviata un'indagine conoscitiva in sede parlamentare sull'immigrazione e la condizione degli stranieri in Italia e il vicepresidente del Consiglio Martelli annunciò un provvedimento in risposta alle sollecitazioni antirazziste.

Non meno rilevanti, peraltro, erano ormai le pressioni a livello comunitario nei confronti dell'Italia per l'assenza di un sistema di controllo dei flussi migratori alle frontiere e di pianificazione dei flussi.

D'altronde, molte sono le previsioni della legge 39/1990 che riprendono il contenuto del protocollo di adesione dell'Italia all'Accordo di Schengen del 1985 ed alla Convenzione di Schengen del 1990, ma anche dalla contestuale Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990, nel tentativo di adeguarsi al quadro internazionale che si stava delineando³³. Inizia ad essere definita, in questi anni, una distinzione fra la regolamentazione degli ingressi "per gruppi" legati a motivi di ingresso nei territori che necessitano di autorizzazione da parte degli Stati, ma che possono dirsi standardizzati o standardizzabili, in contrapposizione a quei flussi di persone le cui richieste di ingresso e soggiorno vengono gestite come posizioni individuali – eccezionali – le cui domande richiedono accertamenti specifici dei singoli diritti soggettivi.

³² D. Di Sanzo, *L'assassinio di Jerry Essan Masslo: un momento di svolta per il dibattito pubblico sull'immigrazione e l'antirazzismo in Campania e in Italia*, in Cantieri di Storia Sissco, 2019, Università di Modena e Reggio Emilia, M. Colucci (coordinatore), *Italia 1989, l'immigrazione straniera a un punto di svolta: per una interpretazione storica*, reperibile al seguente link: <https://www.sissco.it/wp-content/uploads/2019/07/PanelColucci1989Immigrazione.pdf>.

³³ Sul punto si veda G. Bascherini, voce Immigrazione, in Enc. giur., Roma 2000 (agg.), 2, il quale sottolinea come l'entrata in vigore della Legge Martelli, attraverso l'introduzione nell'ordinamento interno delle disposizioni sul controllo delle frontiere esterne e sulla gestione dell'ingresso, del soggiorno e dell'allontanamento dei cittadini stranieri extraeuropei, abbia consentito all'Italia di concludere il negoziato di adesione alla convenzione di Schengen.

A seguito dell'eliminazione dei controlli alle frontiere interne dello 'Spazio Schengen', infatti, la legge del 1990 chiarisce che le disposizioni sull'ingresso e il soggiorno dello straniero si riferiscono allo 'straniero extracomunitario' ed indica quali "turismo, studio, lavoro subordinato o lavoro autonomo, cura, familiari e culto"³⁴, i motivi che possono consentire l'ingresso nel territorio. Si tratta, tendenzialmente, degli ingressi che possono essere programmati e sottoposti a limitazioni quantitative, ad esclusione dei ricongiungimenti familiari che sono comunque sottoposti a determinate procedure previste dalla normativa.

Inoltre, durante il dibattito parlamentare che ha portato all'approvazione della legge Martelli, avvengono due rilevanti mutamenti di sistema nell'approccio al fenomeno migratorio: da un lato, la discussione inizia a focalizzarsi sul nesso criminalità e immigrazione, giustificando interventi legati alla sicurezza e all'ordine pubblico; dall'altro – e secondo alcuni autori³⁵ in maniera determinante per la polarizzazione securitaria di questo e dei successivi interventi normativi – la competenza in materia di immigrazione viene spostata dal Ministero del Lavoro al Ministero dell'Interno, concentrando negli organi repressivi dello Stato e in particolare Questure e Prefetture, il controllo dei flussi migratori.

Con riferimento alle specifiche previsioni normative, l'articolo 1 della legge 39/1990 è dedicata ai Rifugiati. Vengono ritirati, infatti, dall'ordinamento interno gli effetti della dichiarazione di limitazione geografica e delle riserve di cui agli articoli 17 e 18 della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951³⁶, poste dall'Italia all'atto della sottoscrizione della convenzione stessa. Inoltre, vengono stabilite le modalità con le quali "lo straniero che intende entrare nel territorio dello Stato per essere riconosciuto rifugiato deve rivolgere istanza motivata e, in quanto possibile, documentata all'ufficio di polizia di frontiera"³⁷ e si prevede il riordino, da parte del Governo, degli organi e delle procedure per l'esame delle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della legge n. 400/1988³⁸.

³⁴ Si veda l'articolo 2 della legge con riferimento all'ingresso dei cittadini extracomunitari nel territorio dello Stato.

³⁵ Così riportato da A. Colombo e G. Sciortino, in *Gli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 56 e ss.

³⁶ Ratificata con legge 24 luglio 1954, n. 722 (a).

³⁷ Articolo 1 co. 5 della legge.

³⁸ Si vedano le previsioni dell'articolo 1 co. 2 del decreto-legge n. 416/1989, convertito con modificazioni dalla legge n. 39/1990.

In merito al titolo di soggiorno rilasciato allo straniero che abbia chiesto il riconoscimento dello status di rifugiato, la legge prevede che “Il questore territorialmente competente rilascia, dietro richiesta, un permesso di soggiorno temporaneo valido fino alla definizione della procedura di riconoscimento”³⁹. Inoltre, viene stabilito che fino all’emanazione della nuova disciplina sull’assistenza in materia di rifugiati, in sostituzione degli interventi di prima assistenza previsti dalla legge, “il Ministero dell’Interno è autorizzato a concedere, ai richiedenti lo status di rifugiato che abbiano fatto ingresso in Italia dopo la data di entrata in vigore del presente decreto, un contributo di prima assistenza per un periodo non superiore a quarantacinque giorni”⁴⁰.

Ampio spazio viene poi dedicato alle modalità di ingresso dei cittadini stranieri nel territorio dello Stato, introducendo condizioni e modalità di controllo delle frontiere e del rilascio dei visti di ingresso da parte delle autorità diplomatiche consolari in relazione ai motivi e alla durata del viaggio.

In base all’Articolo 3, i documenti richiesti per l’ingresso consistono nel possesso “di passaporto valido o documento equipollente, riconosciuto dalle autorità italiane, nonché di visto ove prescritto”.

Vengono disciplinate per la prima volta, inoltre, le modalità di rilascio e la durata dei permessi di soggiorno⁴¹ e i casi di espulsione dal territorio dello Stato⁴².

In merito alle modalità di richiesta e rilascio del permesso di soggiorno, l’articolo 4 co. 3 stabilisce che “Il permesso di soggiorno deve essere richiesto, entro otto giorni dalla data d’ingresso, al questore della provincia in cui gli stranieri si trovino ed è rilasciato per i motivi indicati nel visto, ove questo sia prescritto. Il questore rilascia allo straniero idonea ricevuta comprovante l’avvenuta richiesta del permesso di soggiorno. Il permesso di

³⁹ Articolo 1 co. 5 della legge.

⁴⁰ Secondo quanto previsto dall’articolo 1 co. 7 “Tale contributo viene corrisposto, a domanda, ai richiedenti di cui al comma 5 che risultino privi di mezzi di sussistenza o di ospitalità in Italia”.

⁴¹ Si veda l’articolo 4 co. 1 della legge, secondo il quale “Possono soggiornare nel territorio dello Stato gli stranieri entrati regolarmente ai sensi dell’articolo 3 che siano muniti di permesso di soggiorno”.

⁴² Si veda l’articolo 7 della legge con riferimento ai casi di espulsione per motivi di ordine pubblico e sicurezza, nonché in caso di violazione delle norme sull’ingresso e il soggiorno. Inoltre, in base al co. 11: “Quando a seguito di provvedimento di espulsione è necessario procedere ad accertamenti supplementari in ordine all’identità ed alla nazionalità dello straniero da espellere, ovvero all’acquisizione di documenti o visti per il medesimo e in ogni altro caso in cui non si può procedere immediatamente all’esecuzione dell’espulsione, il questore del luogo in cui lo straniero si trova può richiedere, senza altre formalità, al tribunale l’applicazione, nei confronti della persona espellere, della sorveglianza speciale della pubblica sicurezza, con o senza l’obbligo di soggiorno in una determinata località”.

soggiorno è rilasciato, se sussistenti i requisiti di legge, entro otto giorni dalla presentazione della richiesta”.

In merito alla durata del titolo di soggiorno è interessante sottolineare come, al di là della specifica previsione della legge sulla valenza pari o inferiore a due anni del primo titolo rilasciato, in base all’articolo 4 co. 6 “Il rinnovo o la proroga successivi alla prima volta hanno di norma durata doppia rispetto al periodo concesso”, secondo una logica di garanzie progressive di stabilità dell’autorizzazione al soggiorno, legata alla perdurante presenza dei requisiti che inizialmente hanno determinato l’ingresso nello Stato.

Altro elemento innovativo, è rappresentato dalla previsione, all’articolo 2 co. 3, dell’emanazione di decreti annuali per “la programmazione dei flussi di ingresso in Italia per ragioni di lavoro degli stranieri extracomunitari e del loro inserimento socio-culturale, nonché le sue modalità, sperimentando l’individuazione di criteri omogenei anche in sede comunitaria”⁴³.

Ai criteri di selezione previsti dalla normativa ai fini dell’ingresso nel territorio si aggiunge così per la prima volta un criterio di limitazione numerica, nell’ottica della gestione delle migrazioni per lavoro con uno strumento che si rivolge a “gruppi” di persone: sarà il Governo a stabilire annualmente le quote massime di autorizzazioni al lavoro rilasciabili ai cittadini stranieri, attraverso uno specifico ‘decreto flussi’. Tuttavia, nei primi anni di vigenza della legge Martelli, i decreti di programmazione non riporteranno delle limitazioni numeriche all’ingresso degli stranieri in Italia, ma soltanto le procedure previste per l’ingresso per motivi di lavoro. Solo nel 1995, verrà emanato il

⁴³ In base alla previsione dell’articolo 2, in particolare viene stabilito che “3. Con decreti adottati di concerto dai Ministri degli affari esteri, dell’interno, del bilancio e della programmazione economica, del lavoro e della previdenza sociale, [...] vengono definite entro il 30 ottobre di ogni anno la programmazione dei flussi di ingresso in Italia per ragioni di lavoro degli stranieri extracomunitari e del loro inserimento socio-culturale, nonché le sue modalità, sperimentando l’individuazione di criteri omogenei anche in sede comunitaria. Con gli stessi decreti viene altresì definito il programma degli interventi sociali ed economici atti a favorire l’inserimento socio-culturale degli stranieri, il mantenimento dell’identità culturale e il diritto allo studio e alla casa. 4. A tale scopo il Governo tiene conto: a) delle esigenze dell’economia nazionale; b) delle disponibilità finanziarie e delle strutture amministrative volte ad assicurare adeguata accoglienza ai cittadini stranieri extracomunitari secondo quanto dispongono le convenzioni internazionali sottoscritte dall’Italia, nonché secondo quanto richiede la possibilità di reale integrazione dei cittadini stranieri extracomunitari nella società italiana; c) delle richieste di permesso di soggiorno per motivi di lavoro avanzate da cittadini stranieri extracomunitari già presenti sul territorio nazionale con permesso di soggiorno per motivi diversi, quali turismo, studio, nonché del numero di cittadini stranieri extracomunitari già in possesso di permesso di soggiorno per motivi di lavoro iscritti nelle liste di collocamento ai sensi dell’art. 11, comma 1, della legge 30 dicembre 1986, n. 943; d) dello stato delle relazioni e degli obblighi internazionali, nonché della concertazione in sede comunitaria”.

primo ‘decreto flussi’ con una disposizione sulla quota massima degli ingressi, sia per lavoro che per motivi di ricongiungimento familiare⁴⁴.

Infine, all’articolo 9, la legge prevede nuovamente lo strumento della regolarizzazione, per ridefinire temporaneamente i confini tra immigrazione “regolare” e “irregolare”⁴⁵.

Si erano così delineate le prime traiettorie della politica italiana in materia di immigrazione, con la definizione delle modalità di ingresso regolare sul territorio, non solo per lavoro, studio e famiglia, ma anche per chi voleva accedere al territorio per “essere riconosciuto quale rifugiato” e un primo tentativo di programmazione dei flussi in entrata “per ragioni di lavoro”.

Il 1990 rappresenta, dunque, un anno chiave per l’Italia non solo per gli interventi normativi in merito alla regolamentazione dell’ingresso e del soggiorno dei cittadini stranieri, ma anche e soprattutto per la sottoscrizione degli accordi di Schengen e della Convenzione di Dublino, in base ai quali il suo ruolo di controllo dei confini dell’Europa, diventerà assai rilevante negli anni a venire.

Con gli accordi di Schengen, infatti, l’Italia sottoscrive l’impegno del controllo dei confini, non più solo nazionali, ma europei; e con la Convenzione di Dublino, sottoscrive il meccanismo di individuazione del paese europeo di primo ingresso dei richiedenti asilo, quale paese competente per l’esame della domanda di protezione.

Proprio negli anni in cui nasceva la politica migratoria italiana, con questi accordi, si delineava il ruolo essenziale dell’Italia quale stato europeo di confine la cui importanza emergerà solo nella seconda metà del primo decennio del Duemila.

⁴⁴ Si tratta del Decreto del Ministro degli affari esteri, 5 settembre 1995, recante Programmazione dei flussi di immigrazione per il 1995 che è anche l’unico decreto a indicare una quota massima dei ricongiungimenti familiari (15.000), oltre che per motivi di lavoro (25.000). Sarà la legge Turco-Napolitano del 1998 a limitare le quote di ingresso solo per motivi di lavoro.

⁴⁵ Come sostenuto da M. Pastore, in *La nuova legge sugli stranieri extracomunitari: disciplina innovativa o razionalizzazione dell’esistente?*, «Questione giustizia», 2, 1990.

1.2. L'IMMIGRAZIONE DEGLI ANNI NOVANTA E LE NUOVE CIRCOLARI MINISTERIALI

Il nuovo quadro normativo introdotto dalla Legge Martelli e la distinzione sul piano gestionale fra flussi programmabili e diritti individuali, si deve comunque subito confrontare con i primi flussi massicci che accompagnano la crisi albanese del 1991 e quella del 1997, la guerra civile in Somalia del 1992 e, soprattutto, l'esodo dall'ex-Jugoslavia (1991-1995; 1998-1999).

Si tratta di situazioni che, con diverse previsioni, verranno gestite con provvedimenti collettivi di attribuzione del diritto al soggiorno e non come domande singole di asilo politico, anche se tale opzione rimaneva comunque possibile. Appare fin da subito necessario, infatti, prevedere forme di tutela temporanea o comunque autorizzazioni eccezionali al soggiorno che potessero permettere anche l'accesso al lavoro delle decine di migliaia di persone arrivate sul territorio e che non soddisfacevano pienamente i requisiti della Convenzione di Ginevra.

Di fronte ai quasi 50.000 cittadini albanesi giunti sulle coste italiane fra marzo e agosto del 1991, l'Italia risponde in parte con alcuni riconoscimenti dello status di rifugiato e con il rilascio di un permesso di soggiorno di lavoro, valido per un anno, secondo le disposizioni di circolari ministeriali e successivamente, invece, con l'eclatante trattenimento nello stadio della Vittoria di Bari e il rimpatrio forzato della maggior parte dei cittadini albanesi arrivati nella seconda metà dell'anno.

In merito ai cittadini albanesi entrati irregolarmente in Italia nel marzo del 1991 vengono disposte infatti due circolari, che non saranno però ripetute a seguito degli arrivi dell'agosto dello stesso anno.

La Circolare n. 19/91 del Ministero dell'Interno del 14 marzo 1991, autorizzava i Questori a rilasciare un permesso di soggiorno provvisorio, recante dicitura "in attesa di determinazioni ministeriali", nei casi in cui non era stata avanzata richiesta di asilo politico. Tuttavia, tale titolo di soggiorno non consentiva lo svolgimento di attività lavorativa, così come il permesso rilasciato in attesa della definizione della procedura sui requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato che, negli anni '90, poteva durare ben oltre il

termine di quarantacinque giorni previsto dalle norme, arrivando a durare in media fino a ventiquattro mesi⁴⁶.

Così poco dopo, con la Circolare del Ministero dell'Interno del 15 Aprile 1991, sempre con riferimento ai profughi albanesi, veniva preso atto che "soprattutto nell'Italia Settentrionale (...) si sono registrate offerte di lavoro ai cittadini albanesi insediati (...) sul territorio nazionale", osservato che la "posizione giuridica degli stessi albanesi non consente lo svolgimento di attività lavorative nel nostro Paese" e affermato che, per evitare il rischio che sorgano "problemi per l'ordine pubblico (...) e per aderire a premure che pervengono da più parti, si è ravvisata l'opportunità di garantire temporaneamente l'inserimento dei citati cittadini albanesi nel tessuto lavorativo, in deroga alla normativa vigente", si invitavano così i Prefetti ad adottare "un provvedimento di urgenza - ai sensi dell'art. 2 del T.U.L.P.S. approvato con R.D. 18-6-1931, n.773 e dell'art. 19 del T.U.L.C.P. approvato con R.D. 3-3-1934, n.383 - che consenta ai predetti albanesi il permesso temporaneo di soggiorno nel territorio nazionale anche per motivi di lavoro, ai fini della successiva iscrizione degli stessi nelle liste di collocamento"⁴⁷.

Nei confronti dei cittadini somali arrivati in Italia nel 1992, vengono adottate invece innanzitutto due circolari ministeriali: la Circolare del Ministero dell'Interno n. 27 del 2 aprile 1992 che prevedeva il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di studio a studenti somali iscritti alle Università o titolari di borse di studio anche in assenza dello specifico visto di ingresso in Italia e la Circolare del Ministero dell'Interno n. 48 del 27 giugno 1992 che indicava modalità per facilitare i ricongiungimenti familiari a favore dei cittadini somali.

Viene, inoltre, adottato il Decreto del Ministero degli Affari Esteri del 9 settembre 1992 (G.U. del 26 ottobre 1992) che stabiliva la possibilità di rilascio, ai "rifugiati di fatto" dalla Somalia, di un permesso temporaneo di soggiorno per motivi di lavoro o di studio, della durata di un anno, rinnovabile fino al perdurare delle condizioni di impedimento al rimpatrio.

⁴⁶ Si veda il Documento parlamentare XXII-bis n. 21, XVII legislatura, pag. 33 e ss., intitolato "Il sistema italiano di accoglienza: dalle prime esperienze degli anni '90 al modello attuale", reperibile al seguente link: https://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/022bis/021/00000003.pdf.

⁴⁷ I testi delle circolari sono reperibili nell'archivio online di Sergio Briguglio (<http://briguglio.asgi.it>).

Inoltre, con la Circolare n. 63 del Ministero dell'Interno del 5 ottobre del 1992 si chiariva che il permesso di soggiorno poteva essere rilasciato anche a cittadini somali oggetto di provvedimenti di espulsione, nei casi in cui tali provvedimenti fossero stati emessi in conseguenza a violazioni delle norme sull'ingresso e soggiorno, e si invitavano i Prefetti a revocare tali provvedimenti.

Ulteriormente diverso, invece, è stato l'approccio nei confronti degli sfollati provenienti dalle Repubbliche della ex-Jugoslavia.

Di fronte alle quasi 80.000 persone giunte in Italia, infatti, viene adottata da prima la Circolare del Ministero dell'Interno del 28 settembre 1991 con cui si disponeva il rilascio di un permesso di soggiorno "per motivi umanitari" della durata di tre mesi, rinnovabile, ai rifugiati di fatto provenienti dalle Repubbliche della ex-Jugoslavia.

Successivamente, ai sensi del decreto-legge 24 luglio 1992, n. 350⁴⁸, la durata del permesso veniva portata ad un anno e venivano previsti interventi urgenti "diretti a fronteggiare le esigenze degli sfollati di cui al comma 1 accolti sul territorio nazionale, connesse alla ricezione, al trasporto, all'alloggio, al vitto, al vestiario, all'assistenza igienico sanitaria, all'assistenza socio-economica, e a quella in favore dei minori non accompagnati, nonché al rimpatrio o trasferimento degli stessi".

Infine, con il Decreto sulla 'Programmazione dei flussi migratori per l'anno 1993'⁴⁹ veniva prevista la possibilità che il Governo, in via amministrativa, potesse concedere il diritto di soggiorno e di lavoro ai profughi accolti in Italia per motivi umanitari. Sulla base di questo Decreto, il Ministero dell'Interno, con Circolare n.15/1993 del 20 aprile 1993, prescriveva il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari di durata di un anno e valido per svolgere attività lavorativa, rinnovabile fino alla cessazione dello stato di guerra.

Tale permesso veniva dato ai cittadini ex-jugoslavi sfollati a causa degli eventi bellici interetnici ed a condizione che fossero entrati in Italia dopo il 1° giugno 1991.

Con la Circolare n. 21 del Ministero dell'Interno del 7 maggio 1993 si chiariva poi che beneficiari di tale permesso di soggiorno potevano essere cittadini della ex-Jugoslavia che si trovavano irregolarmente in Italia.

⁴⁸ Convertito con la legge 24 settembre 1992, n. 390, "Interventi straordinari di carattere umanitario a favore degli sfollati delle Repubbliche sorte nei territori della ex Jugoslavia".

⁴⁹ Decreto del Ministero degli affari esteri sul Flusso migratorio per cittadini stranieri non-comunitari per l'anno 1993, 8 gennaio 1993, pubblicato sulla G.U. Serie generale n. 7 del 11 gennaio 1993.

Con la previsione del “permesso per motivi umanitari” per gli sfollati veniva istituito il predecessore di quella forma di protezione umanitaria che, nel 1998, sarebbe stata istituzionalizzata quale protezione temporanea con la previsione dell’art. 20 D.lgs. 286/1998.

Nel 1997 l’Italia si trovava ad affrontare una nuova emergenza, che interessava la situazione di instabilità politica ed economica dell’Albania e veniva emanato un decreto che prevedeva il rilascio di un nulla osta provvisorio per l’ingresso in Italia e di un permesso di soggiorno ‘temporaneo’ in favore dei cittadini albanesi la cui incolumità fosse stata riconosciuta in grave pericolo.

Nel giugno dello stesso anno, il Governo precisava poi che tale protezione temporanea veniva prorogata solo fino all’esecuzione delle operazioni di rimpatrio.

Il successivo massiccio arrivo di rifugiati fu quello degli sfollati kosovari nel 1998⁵⁰, all’interno di un quadro normativo nazionale che intanto stava mutando⁵¹. Nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 maggio 1999, infatti, dopo che era stato dichiarato lo stato di emergenza “per fronteggiare un eventuale eccezionale esodo delle popolazioni provenienti dalle zone di guerra dell’area balcanica”, venivano previste misure in materia di ingresso, soggiorno e assistenza degli sfollati con lo strumento, ormai introdotto nella normativa nazionale, della protezione temporanea, ai fini umanitari, definita dall’art. 20 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

⁵⁰ Nei loro confronti, tramite il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 maggio 1999 vennero attivate misure di protezione temporanea nella forma di un permesso di soggiorno per motivi umanitari - valido anche per motivi di lavoro e studio - fino al 31 dicembre 1999. Con la Circolare del Ministero dell’Interno del 30 dicembre 1999, tale protezione veniva prorogata, nonostante la cessazione delle ostilità belliche, fino al giugno 2000.

⁵¹ Nel 1995, infatti, con il decreto-legge n. 489 del 18 novembre, vennero adottate “Disposizioni urgenti in materia di politica dell’immigrazione e per la regolamentazione dell’ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini dei Paesi non appartenenti all’Unione Europea”. In particolare, oltre a disposizioni in merito ai flussi per motivi di lavoro, alle procedure di espulsione e alle sanzioni per il favoreggiamento dell’illecito ingresso di stranieri nel territorio nazionale, venivano previste una regolarizzazione per motivi familiari (art. 10) e una per motivi di lavoro (art. 12).

1.3. IL TESTO UNICO DEL 1998 E LE SUCCESSIVE MODIFICHE NORMATIVE

Il principale intervento normativo organico in materia di politiche migratorie viene ricondotto alla legge delega n. 40 del 6 marzo 1998 (conosciuta come legge Turco-Napolitano), poi trasfusa nel Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e sulla condizione dello straniero del 1998⁵². Pur avendo subito nel corso degli anni rilevanti modifiche, il Testo Unico rimane tuttora il testo di riferimento principale per la disciplina dell'immigrazione e della condizione dello straniero in Italia, insieme al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, recante le norme di attuazione⁵³.

Nella cornice di questa prima normativa sistemica di carattere generale vengono affrontati quali obiettivi principali quelli di programmare gli ingressi regolari, stabilire percorsi di integrazione degli stranieri regolarmente residenti sul territorio dello Stato e contrastare l'immigrazione irregolare.

Fra i principi generali, all'articolo 1 del decreto legislativo, viene indicato l'ambito di applicazione del testo unico che, in attuazione dell'articolo 10 co. 2 della Costituzione, si riferisce ai "cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi".

Sempre fra i principi generali, la legge riconosce a tutti i cittadini stranieri "comunque presenti" sul territorio, indipendentemente dalla regolarità o meno del soggiorno, i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti⁵⁴; mentre ai soli cittadini stranieri regolari attribuisce anche i diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano e riconosce la partecipazione alla "vita pubblica locale"⁵⁵.

Con riferimento ai meccanismi di ingresso in Italia per motivi di lavoro, l'impianto del testo unico rimane quello della 'chiamata a distanza' già previsto dalla legge Martelli,

⁵² D.lgs. n. 286 del 25.7.1998.

⁵³ In particolare, il Testo Unico verrà modificato per introdurre le consistenti modifiche apportate a livello europeo dalle seguenti Direttive: Direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare; Direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo; Direttiva 2004/38/CE relativa al diritto di libera circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari; Direttiva 'rimpatri' 2008/115/CE.

⁵⁴ Art. 2 co. 1 D.lgs. 286/1998.

⁵⁵ Art. 2 co. 2 e 3 D.lgs. 286/1998.

nonché della ‘chiamata nominativa’ nel caso in cui il datore di lavoro non abbia una conoscenza diretta dello straniero; mentre vengono abolite le disposizioni della legge 943/1986, con riferimento anche all’accertamento di indisponibilità di manodopera nazionale⁵⁶. Il numero delle autorizzazioni al lavoro rilasciabili continua ad essere definito ogni anno dal decreto flussi⁵⁷, meccanismo che a partire dall’entrata in vigore del testo unico verrà effettivamente implementato quale unico canale di ingresso regolare in Italia per motivi di lavoro, nonostante la ormai rilevante presenza di cittadini stranieri nel mercato del lavoro italiano⁵⁸.

In assenza di deroghe rispetto al meccanismo delle quote, come era avvenuto già dalla prima metà degli anni ’60 attraverso le circolari del Ministero del Lavoro che permettevano comunque l’autorizzazione al lavoro degli stranieri già presenti sul territorio, l’unico strumento innovativo del testo unico, con riferimento all’ingresso in Italia per motivi di lavoro, è quello della ‘prestazione di garanzia per l’accesso al lavoro’⁵⁹. Tuttavia, tale modalità di ottenimento del visto di ingresso per ricerca lavoro, sulla base delle

⁵⁶ Si veda l’articolo 47 co. 1 lett. b) D.lgs. 286/1998 che, fra le norme finali del testo unico, riporta l’abrogazione delle disposizioni della legge 943/1986.

⁵⁷ In particolare, l’art. 3 co. 4 del D.lgs. 286/1998 stabilisce che: “Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Ministri interessati e le competenti Commissioni parlamentari, sono definite annualmente, sulla base dei criteri e delle altre indicazioni del documento programmatico di cui al comma 1, le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato, per lavoro subordinato, anche per esigenze di carattere stagionale, e per lavoro autonomo, tenuto conto dei ricongiungimenti familiari e delle misure di protezione temporanea eventualmente disposte a norma dell’articolo 20. I visti di ingresso per lavoro subordinato, anche stagionale, e per lavoro autonomo sono rilasciati entro il limite delle quote predette. In caso di mancata pubblicazione dei decreti di programmazione annuale, la determinazione delle quote è disciplinata in conformità con gli ultimi decreti pubblicati ai sensi del presente testo unico nell’anno precedente”.

⁵⁸ Si veda S. Bontempelli, *Il governo dell’immigrazione in Italia. Il caso dei «decreti flussi»*, in P. Consorti (a cura di), *Tutela dei diritti dei migranti*, Plus, Pisa, 2009, pp. 115-136. Da questo momento, secondo l’autore, inizieranno a verificarsi “le lunghe file agli sportelli, i disagi, le lentezze burocratiche nello svolgimento delle procedure”, cit. p. 129.

⁵⁹ Meglio conosciuto come meccanismo dello ‘sponsor’, disciplinato dall’articolo 23 D.lgs. 286/1998: “1. Il cittadino italiano o straniero regolarmente soggiornante, che intenda farsi garante dell’ingresso di uno straniero, per consentirgli l’inserimento nel mercato del lavoro, deve presentare entro 60 giorni dalla pubblicazione dei decreti di cui all’articolo 3, comma 4, apposita richiesta nominativa, alla questura della provincia di residenza, la cui autorizzazione all’ingresso costituisce titolo per il rilascio del visto di ingresso. Il richiedente deve dimostrare di potere effettivamente assicurare allo straniero alloggio, copertura dei costi per il sostentamento e assistenza sanitaria per la durata del permesso di soggiorno. L’autorizzazione all’ingresso viene concessa, se sussistono gli altri requisiti per l’ingresso, nell’ambito delle quote stabilite e secondo le modalità indicate nei decreti di attuazione del documento programmatico per gli ingressi per lavoro e deve essere utilizzata entro e non oltre sei mesi dalla presentazione della domanda. Essa consente di ottenere, previa iscrizione alle liste di collocamento, un permesso di soggiorno per un anno a fini di inserimento nel mercato del lavoro”.

garanzie offerte da una persona residente in Italia, sarà fortemente limitata dalle quote destinate a tali autorizzazioni e dalla breve durata di tale previsione che verrà abrogata con la legge 189/2002.

Al restringimento dei canali di ingresso per motivi di lavoro si accompagnano le previsioni del testo unico che prevedono l'espulsione dello straniero rintracciato in condizione di irregolarità, al momento dell'ingresso o successivamente sul territorio, sia attraverso l'allontanamento immediato disposto dal prefetto che attraverso il trattenimento in appositi centri⁶⁰.

Al contempo, però, anche il testo unico viene accompagnato da un provvedimento di regolarizzazione della posizione dei cittadini stranieri già presenti sul territorio, ma privi di titolo di soggiorno, purché abbiano la documentata disponibilità all'assunzione o le autorizzazioni necessarie allo svolgimento di attività lavorativa autonoma⁶¹.

Infine, per quanto concerne le disposizioni a carattere umanitario⁶², oltre al permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale e ai casi in cui è fatto divieto di procedere con l'espulsione o il respingimento dello straniero, viene inserita nel Testo Unico anche la previsione di un permesso di soggiorno per protezione temporanea attivabile per grandi numeri "in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità" (Art. 20) e un divieto all'espulsione di fronte a domande individuali di protezione, qualora emergano *seri motivi di carattere umanitario, o derivanti da obblighi costituzionali o internazionali* (Art. 5 co. 6).

⁶⁰ Si vedano in particolare le disposizioni del D.lgs.286/1998 al Titolo II *Disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato*, Capo II *Controllo delle frontiere, respingimento ed espulsione*.

⁶¹ La regolarizzazione viene prevista dal D.P.C.M. 16 ottobre 1998 quale integrazione al decreto interministeriale 24 dicembre 1997 recante programmazione dei flussi di ingresso per l'anno 1998 di cittadini stranieri non comunitari. Secondo l'articolo 1 del decreto: "E' consentito il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato, anche a carattere stagionale o a carattere atipico, e di lavoro autonomo, a cittadini stranieri non comunitari residenti all'estero e, alle condizioni prescritte nei successivi articoli 3 e 4, a quelli già presenti in Italia, entro una quota totale massima, nel 1998, aggiuntiva a quella già fissata con il decreto interministeriale 24 dicembre 1997, di 38.000 persone".

⁶² Nel testo unico, al Titolo II, Capo III *Disposizioni di carattere umanitario*, oltre alla protezione sociale per le vittime di violenza o di grave sfruttamento e ai casi in cui è previsto il divieto di espulsione e di respingimento, all'articolo 20 co. 1 sono previste "misure di protezione temporanea da adottarsi, anche in deroga a disposizioni del presente testo unico, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea". Il carattere di eccezionalità della misura è stato attenuato dalla prassi e dal rilievo nel tempo assunto dalla previsione dell'art. 5 co. 6 quale vero e proprio titolo di soggiorno per motivi umanitari.

La forma della protezione temporanea che, come abbiamo potuto vedere, era stata in passato riconosciuta da circolari ministeriali e decreti del Consiglio dei ministri per affrontare i flussi migratori di persone in fuga da situazioni di forte instabilità politica ed economica dei loro paesi di origine, verrà tuttavia sempre meno utilizzata di fronte agli accadimenti successivi agli anni '90. Nel quadro del sistema della protezione internazionale di cui ai D.lgs. 251/2007 e D.lgs. 25/2008⁶³ che si delinea a partire dalle direttive europee in materia di asilo, infatti, gli arrivi, anche ingenti, di cittadini in fuga da instabilità e conflitti, verranno gestiti come domande individuali di protezione e non verranno più previsti provvedimenti collettivi di riconoscimento di protezione temporanea a fini umanitari.

Va ricordato, inoltre, che la protezione temporanea di cui all'art. 20 D.lgs. 286/1998 era uno strumento ulteriore previsto a livello nazionale per la gestione dei grandi numeri, mentre a livello europeo nel 2001, a seguito degli accadimenti dovuti ai conflitti nella ex Jugoslavia e in Kosovo, la Comunità europea aveva adottato uno strumento finalizzato proprio a gestire arrivi molto numerosi e ravvicinati di sfollati. Si trattava della Direttiva 2001/55/CE che aveva quale finalità quella di "istituire norme minime sulla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e adottare misure intese a garantire l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono tali persone e subiscono le conseguenze dell'accoglienza delle stesse"⁶⁴. Tale strumento, tuttavia, non venne mai attivato di fronte ai flussi migratori legati a crisi internazionali, come in Libia, Siria e Afghanistan ed è stato utilizzato per la prima volta nel 2022 per affrontare il flusso di profughi provenienti dall'Ucraina.

Alla fine degli anni '90, mentre la pressione migratoria verso l'Italia inizia ad essere consistente, i decreti flussi emanati annualmente⁶⁵ diventano l'unico canale di ingresso regolare in Italia e le domande di autorizzazione all'ingresso per motivi di lavoro registrano

⁶³ Come vedremo in seguito, la protezione umanitaria verrà largamente utilizzata sia dagli organi amministrativi che da quelli giudiziari nell'ambito delle procedure per il riconoscimento della protezione umanitaria, fino alla sua abrogazione con il d.l. 113/2018 e poi la sua parziale reintroduzione con il d.l. 130/2020 (nella sola formula del rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato).

⁶⁴ Si veda il considerando 8 della Direttiva 2001/55/CE.

⁶⁵ La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 agosto 1999, recante Programmazione dei flussi di ingresso per lavoro, nell'anno 1999, di cittadini stranieri non comunitari, prevede 58.000 nuovi ingressi, in aggiunta ai 38.000 previsti dal sopracitato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 ottobre 1998, recante Integrazione al decreto interministeriale 24 dicembre 1997 recante programmazione dei flussi di ingresso per l'anno 1998 di cittadini stranieri non comunitari.

un aumento esponenziale che tuttavia non viene riconosciuto da un aumento delle quote previste, ma da un serrato contingentamento numerico delle quote disponibili.

Peraltro, il meccanismo della chiamata a distanza che aveva già mostrato i suoi limiti a partire dagli anni '60, anche stavolta, non riesce a gestire adeguatamente i flussi in ingresso dei cittadini stranieri e le necessità espresse dalle imprese, tanto da condurre a nuove operazioni di elusione della normativa e simulazione del reingresso sul territorio come già avvenuto in passato.

Tuttavia, nel 2002, con la legge 30 luglio 2002, n. 189, le modifiche introdotte pochi anni dopo l'entrata in vigore della prima normativa organica in materia di immigrazione saranno ulteriormente stringenti. Infatti, alcune prime limitazioni, in merito all'ingresso sul territorio per motivi di lavoro, vengono introdotte con la formalizzazione del contratto di soggiorno⁶⁶ necessario per la permanenza in Italia e l'abolizione del sistema dello sponsor per l'ingresso; nonché la reintroduzione del necessario accertamento di indisponibilità di manodopera nazionale o comunitaria⁶⁷.

Le possibilità di ingresso e soggiorno del cittadino straniero in Italia vengono ulteriormente caratterizzate da una temporaneità del permesso rilasciato e conseguente precarietà dello *status* del cittadino straniero all'interno dell'ordinamento, attraverso una disciplina più restrittiva della permanenza sul territorio a seguito della perdita del contratto di lavoro, la limitazione dei casi di ricongiungimento familiare e l'incremento degli anni di residenza necessari per poter accedere alla carta di soggiorno.

Verranno, inoltre, creati gli Sportelli unici per l'immigrazione presso le Prefetture locali e verranno introdotte ulteriori misure volte a facilitare il contrasto dell'immigrazione irregolare.

⁶⁶ Nel testo unico, all'articolo 5-bis si prevede che: "1. Il contratto di soggiorno per lavoro subordinato stipulato fra un datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia e un prestatore di lavoro, cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea o apolide, contiene: a) la garanzia da parte del datore di lavoro della disponibilità di un alloggio per il lavoratore che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica; b) l'impegno al pagamento da parte del datore di lavoro delle spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel Paese di provenienza".

⁶⁷ In base alle modifiche apportate al testo unico, l'articolo 22, co. 4 prevede che: "Lo sportello unico per l'immigrazione comunica le richieste di cui ai commi 2 e 3 [cioè le richieste di assunzione a distanza] al centro per l'impiego [...]. Il centro per l'impiego provvede a diffondere le offerte per via telematica agli altri centri e a renderle disponibili su sito internet o con ogni altro mezzo possibile [...]. Decorso venti giorni senza che sia stata presentata alcuna domanda da parte di lavoratore nazionale o comunitario, anche per via telematica, il centro trasmette allo sportello unico richiedente una certificazione negativa [...]".

Sotto il profilo repressivo, le modifiche al testo unico del 1998 apportate dalla legge del 2002 riguardano, in particolare, la previsione dell'accompagnamento coatto alla frontiera in assenza di convalida del giudice e l'arresto in flagranza nel caso di mancato adempimento all'ordine di allontanamento del questore. Entrambe le disposizioni, tuttavia, saranno oggetto di pronunce di illegittimità costituzionale pochi anni dopo, a causa della mancata previsione del controllo giurisdizionale e del rispetto del diritto di difesa dei cittadini stranieri destinatari di atti restrittivi della libertà personale⁶⁸.

Se quale *ratio* della nuova normativa viene sottolineata la necessità di accentuare le funzioni di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza⁶⁹, al fianco delle più restrittive procedure sull'ingresso e il soggiorno degli stranieri come sopra riportate, le modifiche della legge del 2002 sono accompagnate da una nuova procedura di regolarizzazione. Il provvedimento, inizialmente volto a sanare i rapporti di lavoro prestati da cittadini stranieri come collaboratori domestici, verrà poi esteso a tutti i tipi di lavoro con il decreto-legge 195/2002. La procedura riguardava "Chiunque, nell'esercizio di un'attività di impresa sia in forma individuale che societaria", avesse occupato, "nei tre mesi antecedenti la data di

⁶⁸ La Corte costituzionale con la sent. n. 222/2004 dichiarò illegittima la disposizione di cui all'art. 13 co. 5 bis D.lgs.286/1998 che prevedeva l'immediata esecuzione del provvedimento di espulsione in assenza di contraddittorio durante il giudizio di convalida, per violazione dell'art. 13 cost. e del diritto di difesa; mentre con la sent. 223/2004 dichiarò l'illegittimità dell'art. 14 co. 5 *quinquies* D.lgs. 286/1998 nella parte in cui prevedeva l'arresto dello straniero che fosse stato destinatario di un provvedimento di espulsione al quale non avesse adempiuto nonostante l'ordine del questore di abbandonare il territorio dello stato, per violazione degli artt. 3 e 13 cost. "non essendo finalizzata all'adozione di alcun provvedimento coercitivo, si risolve in una limitazione 'provvisoria' della libertà personale priva di qualsiasi funzione processuale ed è quindi, sotto questo aspetto, manifestamente irragionevole".

⁶⁹ La Corte di Cassazione, nella sent. n. 3162 del 23 gennaio 2003, esprime il seguente giudizio sull'evoluzione della normativa in materia di immigrazione: "In via generale, può affermarsi che la legge 40/1998 aveva ulteriormente marcato alcuni caratteri peculiari ricavabili già nella legge 943/86, sicché le finalità di ordine pubblico, di sicurezza e di razionalizzazione, di controllo e di regolamentazione della presenza e dell'attività dei cosiddetti extracomunitari, venivano filtrate attraverso i principi di pari opportunità e trattamento, di regolazione del mercato del lavoro al di fuori degli schemi della pubblica sicurezza, di generale impegno degli stati aderenti alle convenzioni internazionali e comunitarie di cui è attuazione per combattere le migrazioni clandestine, l'occupazione illegale ed i responsabili dei traffici illegali mediante la predisposizione di misure di politica attiva ed attraverso strumenti sanzionatori di vario tipo. Pertanto l'anticipazione di tutela dell'ordine pubblico e della pubblica economia, collegato ad un fenomeno di illegalità di massa e di rilevanti dimensioni, non perdeva neppure di vista il legame esistente fra immigrazione, povertà o indigenza e cosiddetto lavoro nero ed i principi solidaristici espressi nella nostra Costituzione, ma, già nella legge 40/1998, assumeva un ruolo più marcato, sotto alcuni aspetti, la funzione di sicurezza ed ordine pubblico, divenuto il tema centrale con la legge 189/02 con un'unilaterale lettura della normativa europea".

entrata in vigore del decreto, alle proprie dipendenze lavoratori extracomunitari in posizione irregolare”⁷⁰.

Seppure la ‘sanatoria’ del 2002 venga ricordata con la più ampia mai prevista in Italia⁷¹, diversamente dalle precedenti procedure di regolarizzazione⁷², sia l’art. 33 della legge 189/2002, sia il d.l. 195/2002⁷³, dal semplice dettato normativo, sembrano rivolgersi precipuamente al datore di lavoro, più che ai lavoratori da lui irregolarmente assunti. La presentazione delle domande, infatti, è devoluta al datore di lavoro che dovrà poi successivamente presentare la dichiarazione di emersione e sarà destinatario di tutte le comunicazioni da parte della Prefettura – Ufficio del Governo competente per territorio. La consacrazione di tale cambio di paradigma nell’accesso alla procedura di regolarizzazione, che già dal 1986 intendeva ‘sanare la posizione dei lavoratori extracomunitari’⁷⁴, comporterà un indebolimento della posizione del lavoratore straniero che potrà vedere negata la possibilità di regolarizzare la propria condizione – e quindi accedere ad un titolo di soggiorno – in caso di rifiuto da parte del datore di lavoro alla presentazione della domanda⁷⁵.

Anche la disciplina sulla regolarizzazione, peraltro, sarà oggetto di pronuncia della Corte costituzionale a causa della “intrinseca irragionevolezza” delle norme che non

⁷⁰ Si veda l’articolo 1 del d.l. 195/2002.

⁷¹ Il Ministero dell’Interno, Direzione centrale dell’immigrazione e della polizia di frontiera, nel documento datato 11 novembre 2004, fa riferimento a 641.638 permessi di soggiorno rilasciati, di cui 315.199 a lavoratori domestici e 326.439 a lavoratori appartenenti ad altre categorie, al termine della procedura che si protrasse per tutto il 2004.

⁷² Fino al D.P.C.M. 16 ottobre 1998, le norme sulla procedura di regolarizzazione prevedevano che “sino a una tale data...”, potevano chiedere il rilascio del permesso di soggiorno, i lavoratori stranieri già presenti in Italia, previa presentazione della richiesta alla Questura competente corredata dalla documentazione di volta in volta prevista dalla normativa.

⁷³ In linea con le disposizioni “per incentivare l’economia sommersa” adottate dalla legge Tremonti n. 383 del 18 ottobre 2001.

⁷⁴ Come indicato a partire dall’articolo 16 della legge 943/1986.

⁷⁵ Secondo S. Briguglio “Già dopo una settimana dall’entrata in vigore delle leggi, non si contano i casi denunciati di rapporti di lavoro in nero conclusi bruscamente a seguito della domanda da parte del lavoratore di poter essere regolarizzato, piuttosto che quelli in cui il datore di lavoro ha opposto un secco rifiuto alla possibilità di sanare la posizione irregolare o, peggio, quelli in cui il datore di lavoro ha condizionato la presentazione della domanda di emersione al pagamento da parte dello straniero di una somma di denaro piuttosto ingente; si confermano così i timori sulla difficile attuazione di questa sanatoria”, nella Guida alla regolarizzazione dei lavoratori immigrati, pubblicata online e reperibile al seguente link: <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2002/ottobre/fuori-dal-coro-regolarizz.html>.

consentivano l'accesso alla procedura nel caso in cui il lavoratore straniero fosse stato semplicemente denunciato per uno dei reati previsti dagli artt. 380 e 381 c.p.p.⁷⁶.

Negli anni successivi, a fronte della ormai complessa procedura per l'ingresso in Italia dei lavoratori stranieri, il numero limitato di quote previste dai decreti flussi, che si esauriscono sistematicamente pochi minuti dopo l'apertura della procedura, esasperano il meccanismo ormai consolidato di elusione diffusa della normativa 'ordinaria' o di attesa delle procedure di regolarizzazione.

Il decreto flussi emanato nel 2006⁷⁷ stabilisce 170.000 quote per i nuovi ingressi, attraverso la nuova procedura che prevede la presentazione delle domande alla rete degli uffici postali abilitati all'invio telematico della documentazione alla Prefettura competente. Tuttavia, le domande presentate saranno enormemente superiori al numero di ingressi disponibili e la stampa documenterà quanto ormai era risaputo: "a presentarsi in fila alle poste – la notte prima dell'avvio delle procedure – si troveranno non i datori di lavoro, ma gli stranieri stessi, che a norma di legge dovrebbero essere ancora ai rispettivi paesi di origine"⁷⁸.

Alla fine del 2006 viene prevista una programmazione aggiuntiva, "al fine di corrispondere alle esigenze del mercato del lavoro interno", prevedendo una ulteriore quota massima di 350.000 ingressi⁷⁹ che corrispondevano alla quasi totalità delle domande presentate.

Nel 2007⁸⁰ viene prevista una quota di 170.000 cittadini stranieri non comunitari "per motivi di lavoro subordinato non stagionale e di lavoro autonomo" attraverso un nuovo sistema di invio telematico delle domande, ma anche questa volta le richieste pervenute saranno enormemente superiori rispetto alle quote previste e le difficoltà riscontrate nella procedura tramite invio di kit postale, si riproporranno a causa del blocco del sistema informatico del Ministero.

⁷⁶ La Corte costituzionale con la sent. n. 78 del 10 febbraio 2005, infatti, dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 33 co. 7 lett. c) della legge 189/2002 e dell'art. 1 co. 8 lett. c) del d.l. 195/2002.

⁷⁷ Decreto Presidente del Consiglio dei ministri 15 febbraio 2006, Programmazione dei flussi di ingresso dei lavoratori extracomunitari nel territorio dello Stato per l'anno 2006.

⁷⁸ Così riporta S. Bontempelli, in *Il governo dell'immigrazione in Italia*, cit. pag. 134, facendo riferimento alle notizie dei giornali dell'epoca sulla "lunga notte dei flussi".

⁷⁹ Decreto Presidente del Consiglio dei ministri 25 ottobre 2006, concernente la Programmazione aggiuntiva dei flussi di ingresso dei lavoratori stranieri extracomunitari non stagionali nel territorio dello Stato per l'anno 2006.

⁸⁰ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 ottobre 2007, Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari non stagionali, nel territorio dello Stato, per l'anno 2007.

Al contempo, in quegli anni⁸¹, le adesioni all'Unione europea di molti paesi di provenienza degli stranieri presenti in Italia permetteranno ai neocittadini europei di non dover più transitare attraverso le strette maglie dei decreti flussi, ma di poter regolarizzare la loro presenza attraverso la semplice iscrizione anagrafica sul territorio, seppure al termine del regime transitorio di accesso al mercato del lavoro decaduto a gennaio 2012 per i cittadini bulgari e romeni.

1.4. LA STAGIONE DEI PACCHETTI SICUREZZA E I NUOVI STRUMENTI DI CONTRASTO ALL'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE

A partire dal 2008, le politiche migratorie che modificano le previsioni normative già esistenti e le nuove disposizioni di recepimento delle direttive europee che dispongono i requisiti minimi in termini di protezione internazionale⁸², lungo soggiorno di cittadini stranieri e libera circolazione dei cittadini europei, si inseriscono nel complesso scenario, di aumento dei flussi migratori e di riduzione delle vie di ingresso legali sul territorio, sopra rappresentato.

Per quanto riguarda le domande di protezione dei migranti provenienti dal Nord Africa a partire dal 2008, in particolare, non saranno più previste regolamentazioni per decreti e circolari di emergenza rivolte agli specifici flussi migratori considerati come “gruppi”, ma si inizierà a fare riferimento a quella che si stava ormai delineando come la nuova politica comune europea, con una definizione innanzitutto della procedura di presentazione delle domande di asilo⁸³ e sulle condizioni per ottenere la concessione della protezione internazionale⁸⁴ che si aggiungevano alle previsioni già introdotte nel 2005

⁸¹ Si fa riferimento alle adesioni del 2004 che hanno riguardato Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia e del 2007 con riferimento a Romania e Bulgaria.

⁸² In particolare, con il D.lgs. 251/2007 venne data attuazione alla direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta; con il D.lgs. 25/2008 venne data attuazione alla 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.

⁸³ Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (GU L 326 del 13.12.2005, pag. 13).

⁸⁴ Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (GU L. 304 del 30.9.2004, pag. 2).

sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale⁸⁵. La gestione dei fenomeni di migrazioni di massa a causa di conflitti bellici e instabilità politico-economica passa così da una gestione che contempla misure comuni a tutti i cittadini stranieri provenienti da un determinato Paese, ad una gestione che si fonda sulle domande individuali dei singoli cittadini, nonostante la normativa, dal 1998, prevedesse espressamente la possibilità di attivazione di forme "collettive" di protezione temporanea ai sensi dell'art. 20 del Testo Unico, come avvenne nel 2011.

Il 21 maggio 2008, il Governo approva una serie di misure che incidono sulla condizione dello straniero, concentrandosi principalmente sul contrasto all'immigrazione irregolare e ai reati connessi, cercando di far fronte alle istanze di sicurezza e ordine pubblico che sono al centro del dibattito politico e dell'attenzione mediatica in questi anni⁸⁶.

In particolare, con la legge 24 luglio 2008 n. 125⁸⁷ vengono adottate le prime "misure urgenti in materia di sicurezza pubblica" che saranno incentrate, per quanto riguarda le modifiche al codice penale, sulla previsione dell'espulsione giudiziale, sia per i cittadini UE che extra-UE, in caso di condanna alla reclusione superiore a due anni; la

⁸⁵ D.lgs. 140/2005 in attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

⁸⁶ Con il D.P.C.M. 21 maggio 2008, infatti, era stato dichiarato lo stato di emergenza nelle regioni di Campania, Lombardia e Lazio per la presenza su questi territori di numerosi cittadini stranieri in condizione di irregolarità, ma soprattutto in relazione alle iniziative inerenti 'gli insediamenti di comunità nomadi'. La scadenza dello stato di emergenza, inizialmente prevista per il 31 maggio 2009, è stata poi prorogata fino al dicembre 2011 con il D.P.C.M. 28 maggio 2009 che la estese anche territorialmente alle regioni di Piemonte e Veneto. In merito a tali misure, va ricordato che nel 2011 il Consiglio di Stato, con la sentenza depositata il 16 novembre 2011, ha dichiarato l'illegittimità della dichiarazione dello stato di emergenza in mancanza dell'effettiva esistenza di una situazione straordinaria. Nella pronuncia si legge come, dalla documentazione preparata a supporto del decreto presidenziale del 2008 "non si evincono precisi dati fattuali che autorizzino ad affermare l'esistenza di un rapporto eziologico fra l'insistenza sul territorio di insediamenti nomadi e una straordinaria ed eccezionale turbativa dell'ordine e della sicurezza pubblica nelle aree interessate; inoltre che "la affermata situazione di allarme sociale, più che già esistente ed acclarata, sia soprattutto paventata pro futuro quale conseguenza dell'espandersi e dello stabilizzarsi delle comunità nomadi". Secondo il Consiglio di Stato, il riferimento nel D.P.C.M. a episodi che mettono in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica "non risulta supportato da una seria e puntuale analisi dell'incidenza sui territori del fenomeno considerato, ma soltanto dal richiamo di specifici e isolati episodi i quali, per quanto eclatanti e all'epoca non privi di risonanza sociale e mediatica, non possono dirsi *ex se* idonei a dimostrare l'asserita eccezionalità e straordinarietà della situazione". A seguito dell'ordinanza del 9 maggio 2012, con la quale il Consiglio di Stato aveva sospeso l'esecutività della sentenza del 2011, la Corte di Cassazione, con la sentenza del 22 aprile 2013, n. 9687, rigettò il ricorso del Governo avverso la sentenza del Consiglio di Stato, pertanto passata in giudicato.

⁸⁷ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica.

trasgressione all'ordine di espulsione o di allontanamento viene punita con la reclusione da uno a quattro anni con l'arresto obbligatorio, anche al di fuori dei casi di flagranza, e si procede con rito direttissimo; l'espulsione per i delitti contro la personalità dello Stato e la reclusione da uno a sei anni in caso di dichiarazioni o false attestazioni su identità, stato e altre qualità personali.

Inoltre, in base alla riforma, veniva prevista una circostanza aggravante comune, che comportava l'aumento della pena fino ad un terzo, quando il reato fosse stato commesso da un cittadino straniero irregolarmente soggiornante sul territorio⁸⁸. Tale previsione sarà susseguita dall'intervento della Corte costituzionale⁸⁹ che dichiarerà illegittimo il trattamento penalistico differenziato attribuito al cittadino straniero in qualità di 'immigrato irregolare'; uno stigma, quello della 'clandestinità', che innerva le riforme dei Pacchetti sicurezza di questi anni, senza intervenire sulle modalità di regolazione dell'ingresso e il soggiorno sul territorio dello Stato.

La legge 125/2008 modifica anche alcune disposizioni del testo unico immigrazione, inasprendo le sanzioni connesse al favoreggiamento della permanenza in Italia di cittadini stranieri in condizione di irregolarità⁹⁰.

⁸⁸ Come previsto dal nuovo art. 61, numero 11-bis, del codice penale, come introdotto dall'art. 1, lettera f), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 concernente Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica.

⁸⁹ Si veda la sent. n. 249/2010 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 61, numero 11-bis, del codice penale, in quanto il rigoroso rispetto dei diritti inviolabili implica l'illegittimità di trattamenti penali più severi fondati su qualità personali dei soggetti che derivino dal precedente compimento di atti del tutto estranei al fatto-reato. Secondo la Corte "la qualità di immigrato «irregolare» – che si acquista con l'ingresso illegale nel territorio italiano o con il trattenimento dopo la scadenza del titolo per il soggiorno, dovuta anche a colposa mancata rinnovazione dello stesso entro i termini stabiliti – diventa uno "stigma", che funge da premessa ad un trattamento penalistico differenziato del soggetto, i cui comportamenti appaiono, in generale e senza riserve o distinzioni, caratterizzati da un accentuato antagonismo verso la legalità. Le qualità della singola persona da giudicare rifluiscono nella qualità generale preventivamente stabilita dalla legge, in base ad una presunzione assoluta, che identifica un «tipo di autore» assoggettato, sempre e comunque, ad un più severo trattamento. Ciò determina un contrasto tra la disciplina censurata e l'art. 25, secondo comma, Cost., che pone il fatto alla base della responsabilità penale e prescrive pertanto, in modo rigoroso, che un soggetto debba essere sanzionato per le condotte tenute e non per le sue qualità personali. Un principio, quest'ultimo, che senz'altro è valevole anche in rapporto agli elementi accidentali del reato. La previsione considerata ferisce, in definitiva, il principio di offensività, giacché non vale a configurare la condotta illecita come più gravemente offensiva con specifico riferimento al bene protetto, ma serve a connotare una generale e presunta qualità negativa del suo autore".

⁹⁰ Fra le modifiche al D.lgs. 286/1998 si ricordano: la nuova fattispecie connessa al reato di favoreggiamento della permanenza di immigrati clandestini a scopo di lucro: quando il fatto è commesso da 2 o più persone, ovvero riguarda la permanenza di 5 o più persone la pena è aumentata da un terzo alla metà; viene introdotto il reato di cessione di immobile ad uno straniero irregolare, punito con la reclusione da 6 mesi a 3 anni e la confisca dell'immobile; è abbreviato da 15 a 7 giorni il termine entro il quale l'autorità giudiziaria deve concedere o negare il nullaosta dello straniero sottoposto a procedimento penale che deve essere espulso;

Sarà tuttavia la legge 15 luglio 2009, n. 94 ad introdurre una disposizione volta a sanzionare, con l'ammenda da 5 mila a 10 mila euro, l'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio dello Stato⁹¹. Tale previsione, seppure contestata sotto diversi profili, non verrà censurata dalla Corte costituzionale secondo la quale “non spetta a questa Corte esprimere valutazioni sull'efficacia della risposta repressiva penale rispetto a comportamenti antigiusuridici che si manifestino nell'ambito del fenomeno imponente dei flussi migratori dell'epoca presente, che pone gravi problemi di natura sociale, umanitaria e di sicurezza”⁹², ribadendo come “in materia il legislatore fruisce, dunque, di ampia discrezionalità nel porre

viene elevata la pena per il datore di lavoro che impiega cittadini stranieri in condizione di irregolarità (l'arresto da tre mesi a un anno è aumentato a 6 mesi e 3 anni); i centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA) vengono rinominati centri di identificazione ed espulsione.

⁹¹ In base al nuovo art. 10 bis D.lgs. 286/1998 “1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'articolo 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro”.

⁹² Si fa riferimento alla sent. n. 250/2010 della Corte costituzionale, secondo la quale seppure è difficilmente contestabile che “– come da più parti criticamente rimarcato – la pena dell'ammenda, applicabile nei casi di mancata esecuzione (o eseguibilità immediata) dell'espulsione, presenti una ridotta capacità dissuasiva: e ciò, a fronte della condizione di insolvibilità in cui assai spesso (ma, comunque, non indefettibilmente) versa il migrante irregolare e della difficoltà di convertire la pena rimasta ineseguita in lavoro sostitutivo o in obbligo di permanenza domiciliare (art. 55 del d.lgs. n. 274 del 2000), stante la problematica compatibilità di tali misure con la situazione personale del condannato, spesso privo di fissa dimora e che, comunque, non può risiedere legalmente in Italia. Simili valutazioni – al pari di quella attinente, più in generale, al rapporto fra “costi e benefici” connessi all'introduzione della nuova figura criminosa, rapporto secondo molti largamente deficitario (tanto più in un sistema che già prevede, in caso di mancata esecuzione immediata dell'espulsione, l'ordine di allontanamento del questore, che innesca la più energica tutela penale predisposta dall'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998) – attengono, tuttavia, all'opportunità della scelta legislativa su un piano di politica criminale e giudiziaria: piano di per sé estraneo al sindacato di costituzionalità”. Nella pronuncia la Corte osserva, inoltre, che “per quanto attiene al principio di solidarietà, è giurisprudenza costante di questa Corte – chiamata ad occuparsi del tema segnatamente in rapporto alla disciplina dei divieti di espulsione e di respingimento e del ricongiungimento familiare (artt. 19 e 29 del d.lgs. n. 286 del 1998) – che, in materia di immigrazione, «le ragioni della solidarietà umana non possono essere affermate al di fuori di un corretto bilanciamento dei valori in gioco» (sentenza n. 353 del 1997). In particolare, «le ragioni della solidarietà umana non sono di per sé in contrasto con le regole in materia di immigrazione previste in funzione di un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza ed integrazione degli stranieri» (ordinanze n. 192 e n. 44 del 2006, n. 217 del 2001): e ciò nella cornice di un «quadro normativo [...] che vede regolati in modo diverso – anche a livello costituzionale (art. 10, terzo comma, Cost.) – l'ingresso e la permanenza degli stranieri nel Paese, a seconda che si tratti di richiedenti il diritto di asilo o rifugiati, ovvero di c.d. “migranti economici”» (sentenza n. 5 del 2004; ordinanze n. 302 e n. 80 del 2004). In materia il legislatore fruisce, dunque, di ampia discrezionalità nel porre limiti all'accesso degli stranieri nel territorio dello Stato, all'esito di un bilanciamento dei valori che vengono in rilievo: discrezionalità il cui esercizio è sindacabile da questa Corte solo nel caso in cui le scelte operate si palesino manifestamente irragionevoli (*ex plurimis*, sentenze n. 148 del 2008, n. 361 del 2007, n. 224 e n. 206 del 2006) e che si estende, secondo quanto in precedenza osservato, anche al versante della selezione degli strumenti repressivi degli illeciti perpetrati”.

limiti all'accesso degli stranieri nel territorio dello Stato, all'esito di un bilanciamento dei valori che vengono in rilievo: discrezionalità il cui esercizio è sindacabile da questa Corte solo nel caso in cui le scelte operate si palesino manifestamente irragionevoli”.

La legge 94/2009 introduce numerose altre modifiche al testo unico del 1998 che hanno determinato l'attuale configurazione degli strumenti utilizzati per il controllo delle frontiere, i respingimenti e le espulsioni, seppure con rilevanti interventi della Corte costituzionale⁹³.

Accanto a tali previsioni, con la legge 3 agosto 2009 n. 102⁹⁴, recante provvedimenti anticrisi, verrà prevista una ulteriore regolarizzazione, questa volta limitata alle attività di assistenza e sostegno alle famiglie che riguarderà circa 300.000 persone.

Negli anni successivi, gli interventi in materia di immigrazione riguardarono soprattutto l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla normativa comunitaria sulla libera circolazione dei cittadini UE e in materia di rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari, attraverso il decreto-legge 89/2011⁹⁵.

In particolare, con il recepimento della Direttiva Rimpatri, il decreto del 2011 dispone il meccanismo del rimpatrio volontario e un termine massimo più ampio per il

⁹³ In particolare, si ricordano: il diniego di ammissione all'ingresso nel territorio anche per condanna non definitiva per gravi reati (art. 4 co. 3); il reato di inottemperanza all'ordine di allontanamento (art. 14 comma 5-quater) che è stato dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 359 del 2010 della Corte Costituzionale nella parte in cui non prevede la scriminante del giustificato motivo; l'introduzione dell'art. 4 bis dell'accordo di integrazione, articolato per crediti, che lo straniero deve sottoscrivere al momento della richiesta del permesso di soggiorno (disciplinato dal D.P.R. n. 179 del 14 settembre 2011); l'introduzione di un contributo sul permesso di soggiorno tra gli 80 e i 200 euro a seconda della durata del titolo (art. 5 co. 2 ter) che si accompagna al contributo di 200 euro previsto per le istanze di concessione della cittadinanza italiana (art. 9 bis della legge 91/1992); la previsione di un test di conoscenza della lingua italiana per il rilascio del permesso di soggiorno di lungo periodo (art. 9 co. 2 bis); il requisito della regolarità del soggiorno per il cittadino straniero che vuole contrarre matrimonio in Italia (art. 116 co. 1 c.c.). Quest'ultima previsione venne dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con la sent. n. 245/2011, anche a seguito della sentenza 14 dicembre 2010, *O'Donoghue e altri c. Regno Unito* della Corte europea dei diritti dell'uomo, perché “il legislatore – lungi dal rendere più agevole le condizioni per l'accertamento del carattere eventualmente “di comodo” del matrimonio di un cittadino con uno straniero – ha dato vita, appunto, ad una generale preclusione a contrarre matrimonio a carico di stranieri extracomunitari non regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato”.

⁹⁴ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78.

⁹⁵ Il decreto-legge n. 89 del 2011, poi convertito con modificazioni con la legge 129/2011, contiene disposizioni sia in materia di libertà di circolazione dei cittadini comunitari, integrando la normativa già vigente del D.lgs. 30/2007 di recepimento della direttiva 2004/38/CE, che in materia di rimpatrio di cittadini di Paesi terzi irregolari, recependo le disposizioni della direttiva 2008/115/CE, il cui termine di attuazione era scaduto il 24 dicembre 2010.

trattenimento nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE) fino a 18 mesi, nonché disponendo forme alternative di trattenimento.

L'anno successivo, nell'altalenarsi di interventi normativi e di relative regolarizzazioni degli stranieri già presenti sul territorio, con il decreto legislativo n. 109/2012 viene prevista un'altra sanatoria, questa volta in concomitanza dell'attuazione della direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Si tratta del periodo nel quale le domande di protezione internazionale e gli arrivi via mare dai paesi del Nord Africa inizieranno a crescere esponenzialmente, tanto che il governo dell'epoca decise di dichiarare lo stato di emergenza umanitaria⁹⁶, con affido alla Protezione Civile della relativa gestione e la previsione di permessi di soggiorno per motivi umanitari da rilasciare ai cittadini stranieri affluiti sul territorio nazionale dal 1° gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011.

Tuttavia, si trattava solo dei primi ingenti arrivi via mare che evidenziarono le carenze del sistema di accoglienza e dell'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale. L'utilizzo del *frame* securitario nella politica emergenziale rese le misure adottate 'eccezionali' rispetto al quadro delle disposizioni del testo unico immigrazione e delle regole, ormai proceduralizzate e armonizzate a livello europeo, di accesso alla tutela per i possibili beneficiari del diritto di asilo.

Dopo una lieve flessione nel 2012 e ripresa nel 2013, dal 2014 in poi il numero degli arrivi e delle correlate domande di protezione internazionale conoscerà un ulteriore

⁹⁶ Con il D.P.C.M. 12 febbraio 2011, adottato ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992 viene dichiarato lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale e con il D.P.C.M. 5 aprile 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 81 del 08 aprile 2011 sono state definite le misure umanitarie di protezione temporanea, prevedendo il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari (ai sensi dell'art. 20 del D.lgs. 286/1998) a favore dei cittadini di Stati appartenenti al Nord Africa affluiti sul territorio nazionale dal 1° gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011, poi prorogato dal successivo D.P.C.M. 15 maggio 2012. Con il D.P.C.M. 28 febbraio 2013 cesseranno le misure umanitarie di protezione temporanea concesse ai cittadini dei Paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale nel periodo 1° gennaio - 5 aprile 2011 e i cittadini stranieri potranno presentare domanda di rimpatrio assistito o chiedere la conversione del loro titolo di soggiorno in permessi per lavoro, famiglia, studio e/o formazione professionale.

incremento, non solo via mare, ma anche via terra, attraverso i Paesi del Mediterraneo orientale e della rotta Balcanica⁹⁷.

I tentativi di programmazione dei flussi migratori e di regolarizzazione degli stranieri lavoratori già presenti sul territorio divennero strumenti di limitata gestione del fenomeno, di fronte alle ormai elevate e costanti richieste di asilo presentate alla frontiera.

1.5. GLI INTERVENTI PIÙ RECENTI E I TENTATIVI DI ACCELERAZIONE DEI PROCEDIMENTI IN MATERIA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Negli ultimi anni, si sono susseguiti, ricorrendo alla decretazione d'urgenza, una serie di interventi normativi che hanno profondamente inciso sulle procedure e sul contenuto della protezione internazionale. Il crescente numero di richiedenti asilo presenti sul territorio nazionale e i primi effetti sul carico di lavoro dei tribunali e delle corti d'appello sono stati affrontati con il decreto-legge 13 febbraio 2017, n. 13⁹⁸, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale. Successivamente, con il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113⁹⁹, vengono adottate una pluralità di disposizioni "nell'ambito di una complessa azione riorganizzativa, concernente il sistema di riconoscimento della protezione internazionale e le forme di tutela complementare, finalizzata in ultima istanza a una più efficiente ed efficace gestione del fenomeno migratorio nonché ad introdurre misure di contrasto al possibile ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale".

⁹⁷ Come riportato nel Dossier Balcani, *La rotta balcanica. I migranti senza diritti nel cuore dell'Europa*, di RiVolti ai Balcani del giugno 2020: "Alla fine del 2015 le statistiche dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (Unhcr) diranno che in Grecia -l'inizio della rotta- sono arrivate 911mila persone, di cui mezzo milione di siriani, 210mila afghani, 90mila iracheni". Da tale situazione deriverà l'intesa fra l'Unione europea e la Turchia del marzo 2016.

⁹⁸ Convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 13 aprile 2017, n. 146.

⁹⁹ Recante Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, pubblica sicurezza, 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 e convertito, con modificazioni, dalla legge 132 del 2018.

Come riportato nel testo della legge n. 46/2017 e come evidenziato l'anno precedente al ricorso alla decretazione di urgenza dall'allora Ministro della Giustizia Andrea Orlando¹⁰⁰, l'aumento delle domande di protezione internazionale presentate in Italia e le conseguenti impugnazioni dei rigetti delle Commissioni territoriali avevano prodotto rilevanti effetti sul carico di lavoro dei Tribunali.

Nel 2016, il Presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta apriva i lavori evidenziando che ¹⁰¹ “le sezioni civili dei tribunali competenti per l'esame dei ricorsi, già ingolfate dai procedimenti ordinari, si sono viste gravate nel 2015 da un incremento esponenziale dei ricorsi giurisdizionali avverso il rigetto delle domande di protezione internazionale”.

Oltre a tale aspetto, il Presidente della Commissione sottolineava come “strettamente connessa alla problematica dell'aumento dei ricorsi è quella dei tempi, decisamente lunghi, di definizione dei procedimenti giurisdizionali. Proprio ieri ho visitato un centro del mio territorio e alcuni dei ragazzi richiedenti asilo con i quali ho parlato aspettavano da due anni e mezzo una decisione definitiva. Sono tempi veramente lunghi. La questione non riguarda solo il funzionamento degli organi giudiziari, ma incide sull'intero sistema dell'accoglienza. Basti pensare che la proposizione del ricorso giurisdizionale, di regola, determina la sospensione automatica dell'efficacia del provvedimento impugnato, con conseguente facoltà del ricorrente a rimanere sul territorio italiano per tutta la durata del giudizio. L'assenza di *turnover* nei centri di prima e seconda accoglienza inevitabilmente pregiudica l'efficacia e la capacità del sistema di accoglienza nazionale, oltre a comportare costi assai sostenuti”.

Si trattava di una situazione evidentemente annunciata da alcuni anni a seguito dell'aumento delle domande di protezione internazionale presentate in Italia, ma che non aveva più visto l'attivazione di strumenti di gestione degli arrivi come “gruppi” meritevoli di protezione temporanea.

Le norme introdotte nel 2017 riguardarono innanzitutto modifiche procedurali per accelerare i tempi delle decisioni in sede giurisdizionale. Vennero istituite, infatti, presso i

¹⁰⁰ Si fa riferimento alle dichiarazioni del Ministro Orlando del 21 giugno 2016, seduta n. 51, all'audizione innanzi alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate, reperibile al seguente link: http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/69/audiz2/audizione/2016/06/21/indice_stenografico.0051.html#stenograficoCommissione.tit00020.int00130.

¹⁰¹ Cit. verbale della seduta n. 51 del 21 giugno 2016, intervento Presidente Federico Gelli.

Tribunali ordinari del luogo ove hanno sede le Corti d'appello, le Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, composte da giudici scelti tra i magistrati dotati di specifiche competenze. La competenza delle nuove Sezioni specializzate non fu peraltro limitata alle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale, ma ricomprese anche altre materie già di competenza dei giudici civili, come il soggiorno e l'espulsione dei cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea e le controversie in materia di soggiorno per motivi familiari¹⁰².

Una delle questioni affrontate durante i lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta del 2016 era stato il divario fra le decisioni degli organi amministrativi e quelle degli organi giudiziari nel riconoscere o meno una forma di protezione. Infatti, come vedremo meglio nel prossimo capitolo, si iniziavano a ricostruire i primi dati statistici in merito ai dinieghi delle domande di protezione da parte delle Commissioni territoriali che venivano spesso ribaltate in sede di impugnazione.

Alla richiesta di chiarimenti in merito alle differenze di valutazione fra le commissioni e gli organi giurisdizionali, il Ministro Orlando rispondeva “Io non faccio il tifo per i tribunali. Il problema è semplicemente che l'ultima parola compete ai tribunali. La discrasia va quindi risolta o modificando la legge che viene applicata dai tribunali o cercando di adeguare maggiormente l'attività delle commissioni alle pronunce di tribunali. È una valutazione che lascio a voi. Segnalo che questa consistente differenza nell'approccio sul piano percentuale è un problema di sistema. Il nostro sistema stabilisce che alla giurisdizione compete una funzione di controllo sull'attività di carattere amministrativo. Definisce, quindi, una gerarchia. Possiamo cercare un allineamento intervenendo in un senso o nell'altro. Ne discuteremo quando queste norme verranno esaminate. Ritengo che questo disallineamento sia da superare perché oggettivamente produce una farraginosità e un iter che non credo giovino né ai migranti né alle autorità né al nostro Paese”¹⁰³.

Se da un lato, a tale ‘problema di sistema’, si procedeva con l'istituzione delle sezioni specializzate e con l'incremento di personale altamente qualificato presso le Commissioni territoriali, dall'altro, la riforma del 2017 indentificò nell'abolizione del secondo grado di giudizio che rendeva pertanto le decisioni dei tribunali unicamente

¹⁰² L'elenco delle competenze delle Sezioni specializzate è riportato all'art. 3 del dl. 13/2017 convertito con modificazioni dalla legge 46/2017.

¹⁰³ Cit. verbale della seduta n. 51 del 21 giugno 2016.

ricorribili per Cassazione e nella videoregistrazione delle audizioni innanzi alle commissioni gli strumenti principali per l'accelerazione dei procedimenti.

In merito alla prima questione, della non reclamabilità della decisione del tribunale, sono stati sollevati dubbi in merito al fatto che l'eliminazione del grado di appello nella materia della protezione internazionale potrebbe non fornire equivalente tutela "rispetto alle controversie che hanno per oggetto tutti gli altri diritti fondamentali" e che tale abolizione potrebbe rappresentare "una violazione del principio di parità di trattamento"¹⁰⁴.

Tuttavia, l'abolizione del doppio grado di giudizio ad oggi non è stata considerata in violazione del dettato costituzionale. Nel 2018, la Corte di Cassazione¹⁰⁵ ha specificato che "il principio del doppio grado di giurisdizione è privo di copertura costituzionale"¹⁰⁶ e che pertanto, "il legislatore può sopprimere l'impugnazione in appello al fine di soddisfare specifiche esigenze, come in particolare quella della celerità che è decisiva per i fini del riconoscimento della protezione internazionale". Infatti, secondo la Corte, con riferimento a tale materia, "se per un verso non può mancare di considerarsi il rilievo primario del diritto in contesa, deve per altro verso sottolinearsi, ai fini della verifica della compatibilità costituzionale della eliminazione del giudizio di appello, che il ricorso in esame è preceduto da una fase amministrativa, destinata a svolgersi dinanzi ad un personale specializzato, nell'ambito del quale l'istante è posto in condizioni di illustrare pienamente le proprie ragioni attraverso il colloquio destinato a svolgersi dinanzi alle Commissioni territoriali, di guisa che la soppressione dell'appello si giustifica anche per il fatto che il giudice è chiamato ad intervenire in un contesto in cui è stato già acquisito l'elemento istruttorio centrale – per l'appunto il detto colloquio – per i fini dello scrutinio della

¹⁰⁴ Cit. A. Di Florio, *Protezione internazionale ed il giudizio di cassazione: eterogenesi dei fini?*, in QG online, 5 dicembre 2019. L'autrice, consigliere della Corte di Cassazione, nell'articolo riporta come, nella sentenza 26 settembre 2018 causa C-180/17, "La Corte di Giustizia ha affermato che l'introduzione di un secondo grado di giudizio contro le decisioni di rigetto di una domanda di protezione internazionale e contro le decisioni di rimpatrio, e la scelta di dotarlo, se del caso, di effetto sospensivo automatico costituiscono modalità procedurali che attuano il diritto ad un ricorso effettivo contro simili decisioni e che "sebbene tali modalità procedurali rientrino nell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri in forza del principio di autonomia processuale di questi ultimi, esse devono rispettare i principi di equivalenza e di effettività (v., per analogia, sentenza del 17 luglio 2014, Sánchez Morcillo e Abril García, C-169/14, EU:C:2014:2099, punti 31, 36 e 50, e giurisprudenza ivi citata, nonché ordinanza del 16 luglio 2015, Sánchez Morcillo e Abril García, C-539/14, EU:C:2015:508, punto 33)".

¹⁰⁵ Corte di Cassazione, Sez. I civile, Consigliere rel. Lamorgese, sentenza n. 28119 del 5 novembre 2018 che ha dichiarato la questione manifestamente infondata.

¹⁰⁶ Cfr. Corte cost. n. 80 e 395 del 1988; n. 543 del 1989; n. 433 del 1990; n. 438 del 1994.

fondatezza della domanda di protezione, il che concorre a far ritenere superfluo il giudizio di appello”.

In merito all’obiettivo della celerità dei procedimenti in materia di protezione internazionale, peraltro, non sono stati raggiunti i risultati attesi poiché, nel periodo 2018-2019, a fronte di una “una riduzione dinanzi ai Tribunali (-1,7%) ed alle Corti d’appello (-8,3%)” di contro, vi è stato “un persistente forte aumento percentuale dei ricorsi per cassazione (+12,2%)”¹⁰⁷.

È apparso, quindi che se da un lato “la riduzione dinanzi ai giudici di primo grado è reale, per quanto riguarda appello e cassazione la riduzione del primo è frutto solo di un travaso delle impugnazioni in materia di protezione internazionale”, dall’altro “i tempi di durata dei processi risultano in certa misura ridotti, seppure in misura non soddisfacente in relazione ai parametri fissati dalla Corte europea dei diritti dell’uomo per il rispetto dei canoni del giusto processo”¹⁰⁸.

Gli ulteriori effetti delle modifiche introdotte nel 2017 e, in particolare, nel 2018, verranno approfonditi nei prossimi capitoli poiché riguardano principalmente la materia della protezione internazionale e l’individuazione delle specifiche situazioni considerate meritevoli di tutela.

2. IL GOVERNO DELLE MIGRAZIONI E GLI STRUMENTI DI CATEGORIZZAZIONE DELLO STRANIERO

A partire dall’*excursus* normativo proposto nei paragrafi precedenti è possibile evidenziare alcune tecniche di governo ricorrenti, nell’ambito del rapporto fra lo Stato e le migrazioni, nonché individuarne alcune criticità.

L’analisi delle scelte di politica migratoria italiana effettuate nel corso degli ultimi trent’anni, infatti, evidenzia da un lato “la continuità e la lunga durata” del fenomeno migratorio, “aiutando a confrontare quanto è accaduto in un passato più o meno lontano con quanto si osserva oggi nei comportamenti dei migranti e nella gestione politico-istituzionale delle migrazioni”, e serve dall’altro a “ricordare come la libera iniziativa di

¹⁰⁷ G. Mammone (a cura di), *Corte Suprema di Cassazione, Relazione sull’amministrazione della giustizia nell’anno 2019*, cit. p. 19, reperibile al seguente link: https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Relazione_Primo_Presidente_Cassazione_Cassazione_2020.pdf.

¹⁰⁸ *Ibidem*, cit. p. 20.

chi parte o di chi arriva si debba comunque scontrare con un quadro generale che non la favorisce”¹⁰⁹.

Al moltiplicarsi delle categorie di straniero che la normativa nazionale ha prodotto e all’affinarsi delle tecniche di controllo dei confini, non è corrisposta una stabilizzazione ordinata dei flussi di ingresso congruente con le richieste di impiego del mercato del lavoro nazionale e neppure una capacità gestionale dei nuovi flussi migratori determinati dalla instabilità politico-sociale dei principali paesi di provenienza di chi fugge per chiedere asilo.

La regolamentazione dell’ingresso e del soggiorno degli stranieri ha mostrato carenze strutturali costanti nella capacità di riduzione della ‘irregolarità’ che neppure è stata neutralizzata attraverso tecniche propriamente escludenti, come paventato dai discorsi politici che hanno caratterizzato le riforme dei primi anni duemila, ma piuttosto assorbita – ciclicamente – attraverso gli strumenti di regolarizzazione degli stranieri impiegati nel lavoro sommerso¹¹⁰.

L’approccio emergenziale e l’adozione di strumenti di governo eccezionali utilizzati negli anni di fronte alle migrazioni, di più o meno piccole molteplicità, ha promosso la regolamentazione per decreti e attraverso misure temporanee o straordinarie che non hanno inciso sulle ragioni e sulla continuità di tali arrivi, ma precarizzato ancora di più le vie di fuga, con conseguenze sempre più gravi in termini di vite umane¹¹¹ e tutela dei diritti fondamentali.

La distinzione per gruppi e categorie è uno degli elementi permeanti del campo di governamentalità specifico delle migrazioni. Tuttavia, nel *migration management* non sembra rinvenirsi “uno stato ottimale o ideale, una stabilità o un potenziamento desiderabile”, quanto piuttosto un costante “eccesso presentato come il limite del governabile”¹¹².

Ciò che emerge dalla disamina dell’evoluzione della politica migratoria in Italia, ma che ben rispecchia la situazione europea, è come siano proprio i flussi migratori

¹⁰⁹ P. Corti e M. Sanfilippo, *Introduzione in Migrazioni*, Storia d’Italia, Annali, 24, Einaudi, Torino, 2009, cit. pp. XX-XXII.

¹¹⁰ *Infra* nota 19.

¹¹¹ Sul sito UNHCR vengono riportate le stime dei dispersi e dei morti nel Mediterraneo che dal 2013 al 2020 sono di circa 22.000 persone: data.unhcr.org/mediterranean, Europe – Dead and Missing at sea.

¹¹² M. Tazzioli, *The government of the mob? Produzione del resto e suo eccesso*, Intervento alla giornata di studi “Foucault in Italia. Testimonianze, ricezioni, attualità”, Università di Bologna e mf/materiali foucaultiani, 11 dicembre 2014.

‘indisciplinati’ o che comunque si sottraggono al tentativo di programmazione dei governi, ad aver avuto un ruolo da protagonista nella storia dell’immigrazione degli ultimi trent’anni.

2.1. ALCUNE CRITICITÀ IN MERITO AGLI STRUMENTI DI REGOLAZIONE DELL’INGRESSO E DEL SOGGIORNO PER MOTIVI DI LAVORO

Con riferimento all’assetto della normativa volta a regolamentare l’ingresso e il soggiorno per motivi di lavoro, le principali critiche che sono state mosse riguardano l’incoerenza del numero di quote stabilite nella programmazione dei flussi rispetto alla effettiva richiesta di forza lavoro sul territorio.

In particolare, se guardiamo allo sviluppo che le politiche in ingresso hanno avuto nella storia delle migrazioni italiane si possono individuare quali elementi essenziali: la centralità del valore produttivo del cittadino migrante e il ricorso a strumenti di regolarizzazione *ex post* della condizione di irregolarità degli stranieri, comunque lavoratori, già presenti sul territorio.

Come è stato ripercorso, le aspettative di autogoverno del mercato del lavoro e dei suoi attori nel veicolare ingressi ordinati di ‘manodopera migrante’ e la capacità del sistema di controllo e di polizia di relegare alla temporaneità e alla stretta correlazione di durata fra il soggiorno degli stranieri e il relativo contratto di lavoro¹¹³, sono state smentite dal crescente numero di cittadini stranieri, comunque presenti sul territorio e spesso lavoratori, seppur privi di un regolare titolo di soggiorno.

Le ‘regolarizzazioni’ sono state pertanto utilizzate ciclicamente per tentate di governare quel ‘resto’ della popolazione migrante che continuava a rappresentare una costante nel panorama nazionale, la cui emersione veniva giustificata dalla necessità di sanare gli ambiti di svolgimento irregolare di lavoro, più che una stabilizzazione del soggiorno del cittadino straniero. La verifica della permanenza delle condizioni che hanno autorizzato il primo soggiorno sul territorio nazionale ad ogni rinnovo del titolo, infatti,

¹¹³ Seppure nel Testo unico è fatta salva la possibilità di chiedere il rilascio di un permesso per ‘attesa occupazione’ in caso di interruzione o termine del rapporto di lavoro, in base all’art. 6 co. 5 D.lgs. 286/1998 “l’autorità di pubblica sicurezza, quando vi siano fondate ragioni, richiede agli stranieri informazioni e atti comprovanti la disponibilità di un reddito da lavoro o da altra fonte legittima, sufficiente al sostentamento proprio e dei familiari conviventi nel territorio dello Stato”.

oltre a rendere altamente complesse le operazioni degli uffici questorili e ad allungare di conseguenza i tempi necessari per lo svolgimento delle pratiche amministrative, vincolano la stabilizzazione sul territorio alla possibilità di rinnovo del contratto di lavoro.

Come è stato ricostruito, con la Legge n. 40/1998 venne introdotto il primo – ed unico – strumento di regolazione degli ingressi legali per motivi di lavoro, attraverso il “Documento di programmazione dei flussi di ingresso”.

Tale strumento, comunemente definito ‘Decreto flussi’, prevede la determinazione dei flussi di ingresso per motivi di lavoro subordinato, anche stagionale, e di lavoro autonomo attraverso un sistema di quote stabilite annualmente con “uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri”¹¹⁴.

I criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso per motivi di lavoro sul territorio nazionale sono contenuti nel ‘Documento programmatico triennale’ che delinea anche gli interventi pubblici volti a favorire le relazioni familiari, l’inserimento sociale e l’integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia, nonché ogni possibile strumento per un positivo reinserimento degli stranieri dei Paesi di origine.

Nonostante le potenzialità di tale sistema, l’ultimo documento programmatico pubblicato è stato quello del triennio 2004-2006 e allo stesso modo i decreti di programmazione transitoria annuale hanno ridotto negli anni la soglia massima prevista per gli ingressi per motivi di lavoro, fino alla soglia di 30.850 unità, stabilite dal 2015 in poi¹¹⁵.

Tali quote massime che peraltro, sempre dal 2015, non hanno riguardato più solo gli ingressi per motivi di lavoro, ma anche le quote per le conversioni di alcuni titoli di soggiorno, è rimasta invariata fino all’ultimo decreto del luglio 2020¹¹⁶, secondo la previsione della legge 40/1998 sulla possibilità di confermare in via transitoria quanto stabilito nell’anno precedente in caso di mancata pubblicazione dei decreti annuali di programmazione.

¹¹⁴ Si vedano gli artt. 3 e 19 della Legge 6 marzo 1998, n. 40.

¹¹⁵ D.P.C.M. del 14 dicembre 2015.

¹¹⁶ D.P.C.M. del 7 luglio 2020. Le quote riservate dal decreto per gli ingressi per motivi di lavoro subordinato non stagionale e autonomo sono state di 12.850 unità, mentre 18.000 quote sono state previste per il lavoro subordinato stagionale nei settori agricolo e turistico-alberghiero. Tuttavia, nell’ambito della quota stabilita dall’art. 2 del decreto (12.850 unità) sono comprese 6.150 quote per la conversione di altri titoli in permesso di soggiorno per lavoro subordinato e autonomo.

Il sistema delle quote di ingresso per motivi di lavoro è stato fin da subito criticato per le difficoltà pratiche incontrate dagli utenti per il suo utilizzo, soprattutto a causa del carattere di subordinazione del soggiorno regolare alla previa disponibilità all'assunzione.

Secondo la legge, infatti, i migranti intenzionati a trasferirsi in Italia dovevano trovare un impiego dal loro paese di origine prima ancora di arrivare sul territorio.

Proprio per tale requisito, il Decreto flussi era di solito, e sempre con maggior frequenza, utilizzato dalle persone già presenti sul territorio italiano; le quali erano costrette a fingere un ritorno nel paese di origine per potersi regolarizzare.

Tale aspetto, nel tempo, ha implicitamente trasformato la funzione di tale dispositivo legislativo da strumento di programmazione degli ingressi regolari in una sorta di "sanatoria mascherata"¹¹⁷ e forse neanche troppo mascherata, se si considera la previsione del D.P.C.M. 16 ottobre 1998 che ad integrazione della programmazione dei flussi per l'anno 1998, consentiva il rilascio del permesso di soggiorno anche agli stranieri già presenti in Italia, entro una quota totale massima aggiuntiva¹¹⁸.

A partire dal 2007, in assenza di nuove norme di programmazione annuale, la soglia dei nuovi ingressi per lavoro si è progressivamente ridotta. In quell'anno furono 80 mila i lavoratori stagionali e 170 mila i continuativi.

L'ultimo Decreto flussi, seppur transitorio, di un certo rilievo è stato promulgato per il biennio 2010-2011¹¹⁹ e stabiliva in circa 98 mila la quota per migranti non comunitari.

¹¹⁷ A. Colombo, *Fuori controllo?: miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, Il mulino, 2012.

¹¹⁸ La possibilità di rilascio del titolo anche ai cittadini già presenti nel territorio era stata prevista espressamente dal decreto di programmazione dei flussi per il triennio 1998-2000 che prendeva in considerazione "nella fase di prima applicazione della nuova normativa in materia, della presenza in Italia di stranieri che già soddisfano i requisiti richiesti per il rilascio dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro e per i quali può definirsi un inserimento lavorativo regolare in conformità del predetto documento programmatico", come riportato nel considerando del D.P.C.M. 16 ottobre 1998, quale integrazione al decreto interministeriale 24 dicembre 1997.

¹¹⁹ Nonostante in quegli anni non fosse stato adottato il documento di programmazione triennale come previsto dall'art. 3 T.U.I. Infatti, nella seduta della I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati dell'8 giugno 2011, nel respingere la risoluzione 7-000478 presentata dall'on. Zaccaria, il sottosegretario al Ministero dell'Interno con delega all'immigrazione, Sonia Viale, ha specificato che "il parere contrario del Governo sulla risoluzione n. 7-00478 non va inteso nel senso che il Governo non intenda rispettare le previsioni di legge. Il punto è che col tempo la previsione dell'articolo 3 del testo unico sull'immigrazione ha perso gran parte della sua valenza originaria, in ragione del verificarsi di fenomeni e situazioni nuovi. Infatti, la programmazione dei flussi dei lavoratori stranieri deve essere modulata secondo le esigenze dell'economia e presuppone inoltre un quadro macroeconomico di stabilità, senza il quale non è possibile proporzionare l'ingresso dei lavoratori extracomunitari alla domanda di lavoro interna. Ciò premesso, osserva che la crisi economica internazionale, che ha toccato anche l'Italia, ha comportato riflessi negativi sul fabbisogno della manodopera straniera. Non è infatti possibile garantire il diritto al lavoro dei

La diminuzione del numero di ingressi per motivi di lavoro è continuata nel 2012, quando gli stagionali furono 35 mila e 13.850 i lavoratori subordinati o autonomi.

Nel 2015 la soglia è stata ridotta stabilmente a 30.850 unità, peraltro, con una quota preponderante riservata alle conversioni in lavoro subordinato o autonomo dei permessi per motivi di studio, formazione, tirocinio e lavoro stagionale.

Il nuovo indirizzo ha rappresentato un deciso cambiamento di orientamento politico, comportando il quasi definitivo azzeramento delle vie di ingresso legali per motivi di lavoro.

Ciò ha implicato una netta trasformazione dall'alto delle caratteristiche della presenza migrante in Italia: da ingressi per motivi di lavoro nettamente prevalenti, si è passati nel giro di pochi anni alla loro quasi totale riduzione¹²⁰.

Le ragioni di tale politica di limitazione delle quote di ingresso, a causa della crisi economica e del timore che una maggiore presenza di lavoratori stranieri possa aggravare le opportunità occupazionali dei cittadini italiani, sono state più volte smentite sia per i fabbisogni del mercato del lavoro nazionale che continuano a manifestare una carenza di manodopera in molti settori, che dalle caratteristiche degli ambiti lavorativi nei quali gli stranieri sono principalmente impiegati¹²¹.

cittadini extracomunitari quando è difficile garantire il diritto al lavoro dei cittadini italiani. La discontinuità nella programmazione dei flussi deriva da un quadro economico-sociale che non era prevedibile nel momento in cui la disposizione del testo unico fu prevista. Del resto, una congiuntura economica mondiale di carattere recessivo, cui consegue un rallentamento della produzione e l'accentuarsi delle difficoltà occupazionali, non può che avere ripercussioni anche sui fenomeni migratori”.

¹²⁰ Secondo M. Colucci “Escludendo i motivi di famiglia e i motivi di studio, l'unica strada legale per entrare in Italia sembra garantita dall'opzione del diritto di asilo, che di fronte alla chiusura dei flussi per lavoro si configura come tentativo estremo per superare le maglie strettissime della politica migratoria italiana”, in *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Carocci editore, 2018, cit. p. 177.

¹²¹ Come ricorda W. Chiaromonte, *L'ingresso per lavoro: l'irrazionalità del sistema e le sue conseguenze al tempo delle fake news e della retorica nazionalista*, in M. Giovannetti, N. Zorzella (cur.), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020, pp. 229-250 che alla nota 23 sottolinea come “Secondo il *Report Excelsior* di Unioncamere e Anpal sui fabbisogni occupazionali di medio termine, fra il 2019 e il 2023 il mercato del lavoro italiano avrà complessivamente bisogno di un numero di lavoratori compreso fra 2,5 e 3,2 milioni, dei quali almeno il 12% in relazione a professioni non qualificate e almeno il 17% nei settori della manifattura e dell'edilizia, comparti che registrano una presenza rilevante di occupati stranieri, https://excelsior.unioncamere.net/images/comunicati/01122018_com_previsioni2019_2023.pdf. A livello europeo, anche la Commissione ha recentemente riconosciuto un considerevole bisogno di manodopera, anche straniera, nei mercati del lavoro dei Paesi dell'Unione: la percentuale dei datori di lavoro che segnalano difficoltà nel coprire i posti vacanti è in aumento e si attesta, in media, a più del 40%. Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 12.9.2018, *Ampliare l'offerta di percorsi legali verso l'Europa, componente indispensabile di una politica migratoria equilibrata e globale*, COM (2018) 635 final”.

Come abbiamo visto, peraltro, questa politica non ha effettivamente limitato gli ingressi in Italia, anche per motivi di lavoro, dei cittadini stranieri che si sono adattati, piuttosto, a tale assetto normativo attendendo le regolarizzazioni per poter emergere dalla condizione di irregolarità e dal 2012 in poi, attraverso gli unici canali residui di protezione dall'espulsione: il ricongiungimento familiare e il diritto d'asilo.

2.2. IL RUOLO DEL CONFINE E IL PROCESSO DI SECURITARIZZAZIONE DELL'IMMIGRAZIONE

La progressiva estensione della semantica della nozione di 'sicurezza' all'ambito degli interventi normativi volti alla gestione dell'immigrazione quale forza-lavoro rappresenta uno dei paradigmi che possono essere individuati nel processo di securitarizzazione delle migrazioni¹²².

Si tratta del diffondersi della "percezione dell'inevitabile scarsità delle risorse utilizzabili dallo Stato a scopi sociali, indotta dall'ideologia della globalizzazione" che ha promosso la diffusione della "convinzione che la garanzia dei diritti a favore delle maggioranze 'autoctone' passi necessariamente attraverso l'esclusione da questi diritti dei soggetti migranti (e, in seconda battuta, dei cittadini 'non meritevoli')"¹²³.

Secondo questa prospettiva, le migrazioni sono inquadrare nei termini di un pericolo per la tenuta socioeconomica dello Stato e gli stranieri, in particolare coloro che attraversano in maniera irregolare le frontiere, vengono descritti con immagini evocative di molteplicità incontrollabili capaci di sovvertire le già consistenti insicurezze sociali dei cittadini.

¹²² G. Campesi, *La norma e l'eccezione nel governo delle migrazioni*, Jura Gentium, 2011, 93. L'autore riporta come "Il concetto di "securitarizzazione" è stato sviluppato dalla c.d. *Copenhagen School of Critical Security Studies* per indicare quel processo attraverso il quale la comprensione di un particolare fenomeno politico e sociale è mediata da un "prisma securitario". (...) la securitarizzazione è il processo attraverso il quale una questione viene trasformata in un problema relativo alla sicurezza del tutto indipendentemente dalla sua natura obiettiva, o dalla rilevanza concreta della supposta minaccia", op. cit. p. 11. In merito al concetto di securitarizzazione delle migrazioni nella letteratura critica si vedano anche: J. Huysmans, *The Politics of Insecurity. Fear, migration and asylum in the EU*, Londra-New York, Routledge, 2006; G. Campesi, *Polizia della frontiera. Frontex e la produzione dello spazio europeo*, Roma, DeriveApprodi, 2015.

¹²³ E. Santoro, *Dalla cittadinanza inclusiva alla cittadinanza escludente: il ruolo del carcere nel governo delle migrazioni*, *Diritto & Questioni Pubbliche*, 2006, 6: 39, cit. p. 69.

Una forma di *welfare chauvinism*, come è stata definita¹²⁴, che se da un lato ha fondato le limitazioni agli accessi legali degli stranieri per motivi di lavoro, dall'altro ha individuato nel migrante irregolare il principale nemico - e approfittatore di risorse - da combattere.

I termini 'illegale' e 'clandestino' utilizzati, anche dai testi normativi, per definire lo straniero che non si attiene alle regole sulle autorizzazioni dello Stato all'attraversamento delle frontiere, relegano indissolubilmente gli individui al campo del rischio e della sicurezza, enfatizzando la presunta pericolosità sociale del fenomeno e giustificando un sempre maggiore investimento di sforzi economici e politici nel controllo delle frontiere e delle persone che le attraversano.

“I migranti vengono così stretti tra situazioni di invisibilità e situazioni di supervisibilità: come altri soggetti inferiorizzati, essi non dispongono di risorse con le quali controllare e gestire la visibilità della propria immagine e presenza sociale, trovandosi esposti ad effetti di invisibilità e supervisibilità intrecciati: invisibili come soggetti sociali di diritti e spesso anche semplicemente come soggetti umani, supervisibili come soggetti devianti e come soggetti pericolosi”¹²⁵.

Accanto a tale retorica securitaria dell'immigrazione, possono essere individuati¹²⁶ altri due *frame* interpretativi che hanno modellato e incidono tutt'oggi sulle politiche migratorie nazionali ed europee: da un lato quello più classico che descrive la migrazione come pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato¹²⁷, sia in termini di aumento del disordine sociale e della criminalità sul territorio, che in termini di interconnessione con la criminalità organizzata e il terrorismo internazionale; dall'altro quello che vede la

¹²⁴ J. Huysmans, *The European Union and the Securitization of Migration*, in “Journal of Common Market Studies”, XXXVIII, 5, 2000, pp. 751-77.

¹²⁵ A. Brighenti, *Territori migranti. Spazio e controllo della mobilità globale*, Ombre corte, Verona, 2009, cit. pp. 95-96.

¹²⁶ La ricostruzione teorica è così delineata da G. Campesi, *La norma e l'eccezione nel governo delle migrazioni*, pp. 11-15.

¹²⁷ Sulla sovrarappresentazione degli stranieri nei sistemi penali europei, si rinvia a D. Melossi, *Il giurista, il sociologo e la "criminalizzazione" dei migranti: che cosa significa "etichettamento" oggi?*, in “Studi sulla questione criminale”, 3/2008, pp. 9-23; mentre sul ruolo dei mass-media nella diffusione di tale percezione a A. Dal Lago, *La tautologia della paura*, in “Rassegna Italiana di Sociologia”, xxx, 1, 1999, pp. 5-42.

migrazione come una minaccia all'integrità politica e identitaria della nazione, stimolando forme di razzismo differenzialista e radicalismo politico¹²⁸.

Gli studi delle scienze sociali sul binomio sicurezza/immigrazione hanno ampliato le categorie classiche di analisi del processo di securitarizzazione quale *frame* teorico-politico di tematizzazione della questione migratoria, al pari di altre questioni sociali.

La logica dell'emergenza e la logica del rischio sembrano concorrere in molte delle pratiche confinarie a cui stiamo assistendo negli ultimi. Tuttavia, tali pratiche, trovando il campo di azione più fecondo nella sempre più fitta rete di accordi di riammissione e collaborazione di polizia, non solo hanno evidenziato un enorme sbilanciamento a favore della *state security* rispetto alla tutela dei diritti fondamentali di chi migra, producendo vulnerabilità e *human insecurity*, ma risultano profondamente incoerenti con il quadro di garanzie apprestate dalle norme costituzionali e dalle carte internazionali sul rispetto della dignità umana e del diritto di asilo.

2.3. APORIE E LIMITI DELLO IUS MIGRANDI

Il tema delle migrazioni e del progressivo affermarsi di un diritto a migrare nell'alveo dei diritti fondamentali rimane così ancorato al conflitto con il principio di sovranità e del controllo sul territorio.

Tale frizione, mai superata e anzi ciclicamente riproposta alla base della legittimità delle politiche di *governance* dei flussi migratori¹²⁹, ha influenzato le incertezze dei diritti di chi migra ed eroso le fondamenta del sistema del diritto internazionale dei diritti umani.

Se da un lato il processo di costruzione delle garanzie del cittadino che vuole lasciare il proprio paese di origine e del cittadino, o apolide, costretto a emigrare poiché in cerca di protezione, ha visto un'evoluzione garantista con l'affermarsi dei diritti universali della persona; dall'altro in merito alle possibilità di ingresso in uno stato di cui non si ha la cittadinanza, vi è stata piuttosto l'evoluzione di quel sistema di strumenti tecnico-giuridici di prevenzione e controllo volti all'esclusione dello straniero indesiderato, al di

¹²⁸ Si rinvia a E. Balibar, *Le frontiere della democrazia*, manifestolibri, Roma, 1993 e P. A. Taguieff, *Il razzismo: pregiudizi, teorie, comportamenti*, Raffaello Cortina, Milano, 1999.

¹²⁹ La distinzione fra sovranità e governo, che si deve a Foucault (2005), è stata ripresa e sviluppata da Agamben (1995; 2007). Si veda anche Loughlin 2010: 164-167, per una distinzione affine fra *potestas* e *potentia*.

là del motivo che ha indotto a migrare e al potenziale diritto di asilo attivabile una volta giunto sul territorio degli stati firmatari della Convenzione di Ginevra.

Con l'affermazione del diritto alla libertà di movimento e del diritto a migrare come sanciti dall'articolo 13 della *Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo* del 1948 e dall'articolo 12 par. 2 del *Patto Internazionale sui diritti civili e politici* del 1966, non è stato messo in dubbio, tuttavia, quale principio di diritto internazionale ben consolidato, il diritto degli Stati di decidere discrezionalmente sull'ingresso e il soggiorno delle persone nei propri territori, ovvero il "potere di decidere i criteri di ammissione alla loro comunità", usando le parole di Seyla Benhabib¹³⁰.

Per queste sue caratteristiche, il diritto a migrare appare sancito esplicitamente dalle carte internazionali e dalle costituzioni nazionali unicamente come *ius emigrandi* e non *ius immigrandi*, tanto che in dottrina si parla di un diritto umano asimmetrico¹³¹: poiché all'enunciazione di un diritto dell'individuo, non corrisponde un obbligo generale dello Stato che sia direttamente legato all'esercizio del diritto in questione.

Di fronte all'asimmetria di questo percorso del diritto a migrare, anche i diritti delle persone in cerca di protezione sono stati fortemente limitati.

Infatti, anche in relazione alla particolare condizione di chi emigra per sfuggire a persecuzioni, la Convenzione di Ginevra relativa allo statuto dei rifugiati del 1951 (emendata dal Protocollo del 1967) prevede, all'articolo 33, il diritto a non essere respinti verso uno Stato dove potrebbe subire violazioni, ma non prevede nessun diritto ad essere ammessi nel territorio di uno stato che non sia il proprio.

Tale legittimazione dell'esercizio del potere statale al controllo del territorio e alla regolamentazione della libertà di movimento sembra, pertanto, rimanere vincolata al modello giuridico della cittadinanza-nazionalità.

Come si concilia la massima tutela della dignità umana e del diritto di asilo, con il 'principio di diritto internazionale ben consolidato' che rende altamente discrezionale il potere degli stati di decidere sull'ingresso e il soggiorno nei propri territori?

Secondo la Corte costituzionale¹³² tale diversità è giustificata dal fatto che "la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è

¹³⁰ S. Benhabib, *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*, Cambridge, Cambridge U.P., 2004, tr. it. Milano, Cortina, 2006.

¹³¹ L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. II, Roma-Bari, Laterza, 2007, p. 355.

¹³² Si vedano la sentenza n. 206/2006 e l'ordinanza n. 361/2007.

collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione e tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli”.

È in seno ai vincoli del potere discrezionale dello Stato nell'ambito dell'ingresso e soggiorno degli stranieri che si sta vivendo un'epoca di grande sconvolgimento.

Se permangono tuttora, ed anzi possono dirsi sempre più stringenti, i requisiti previsti per l'ingresso e il soggiorno regolare sul territorio, dall'altro l'affanno nazionale nel 'chiudere', o meglio rendere impenetrabili ad un certo tipo di migrazioni, le proprie frontiere, si scontra con il pressante monito della portata del diritto sovranazionale e internazionale che rappresentano, di questi tempi, gli stranieri intenti a fare ingresso nei territori in qualità di richiedenti asilo.

Se le politiche migratorie, nazionali ed europee, si pongono con sempre maggiore durezza nei confronti di chi non soggiace alle regole dei flussi migratori programmati, gli stranieri che stanno bussando alle porte della Fortezza Europa ci ricordano quali siano i limiti di tale potere discrezionale e frustrano, con la loro modalità “indisciplinata”¹³³, gli intenti di controllo e gestione della libertà umana di movimento.

Il complesso ed articolato sistema di autorizzazioni e visti necessari per l'ingresso regolare nei territori che è stato precedentemente analizzato si scontra, infatti, con un altrettanto stratificato sistema di obblighi positivi degli Stati nei confronti di chi, tali requisiti, non è in grado di rispettare.

Si delinea, pertanto, una figura dello straniero il cui diritto di accedere e risiedere su un determinato territorio statale non è garantito in maniera assoluta, ma anche un diritto degli Stati di controllare l'ingresso, la permanenza e l'espulsione degli stranieri che appare fortemente soggetto a limitazioni; forse più di quanto la retorica securitaria delle

¹³³ L'immagine è volutamente ripresa dal titolo del volume a cura di S. Mezzadra e M. Ricciardi, *Movimenti disciplinati*, Ombre Corte, 2013 dove viene sottolineato come i movimenti dei migranti, il loro attraversamento dei confini, mostrano un carattere irriducibilmente indisciplinato, contro il quale reagiscono le discipline scientifiche del sociale.

migrazioni, quale minaccia permanente e generalizzata da fermare ad ogni costo, riesca ancora a riconoscere e tutelare.

CAPITOLO II

LE CATEGORIE GIURIDICHE DI PROTEZIONE DELLO STRANIERO

PREMESSA

Nel presente capitolo si cercheranno di declinare le tutele previste con riferimento ai cittadini stranieri che possano definirsi quali titolari di una posizione di diritto soggettivo all'ingresso o al soggiorno sul territorio dello Stato.

A partire dall'evoluzione normativa e giurisprudenziale che ha rafforzato nel tempo la tutela del diritto all'unità familiare e del diritto di asilo, si cercheranno di individuare le caratteristiche dei diritti e degli *status* riconosciuti e i limiti imposti agli strumenti di contrasto dell'immigrazione irregolare.

A differenza delle migrazioni per motivi di lavoro, infatti, di fronte a questi diritti del cittadino straniero non possono essere predisposti meccanismi espliciti di contingentamento o di programmazione per quote. Tuttavia, i permessi di soggiorno connessi ai motivi di famiglia e di asilo permettono l'accesso al mercato del lavoro ed anzi, quale forma di radicamento territoriale, il lavoro verrà sempre più considerato anche i fini del riconoscimento di forme di tutela, come vedremo, nell'ambito dell'istituto della protezione umanitaria.

I numeri sul riconoscimento di una forma di protezione, in via amministrativa o giudiziale, permette inoltre di decostruire la logica strumentalizzante del ricorso alla richiesta di asilo quale mera forma di regolarizzazione sul territorio, facendo emergere invece specifici elementi delle vicende personali dei richiedenti meritevoli di tutela, alla luce della normativa di riferimento, nella maggior parte dei casi valutati dagli organi competenti.

1. IL DIRITTO D'ASILO E IL DIRITTO ALL'UNITÀ FAMILIARE: MOVIMENTI FUORI QUOTA

L'evoluzione della normativa in materia di immigrazione in Italia non ha inciso esclusivamente sulle modalità di ingresso e soggiorno per motivi di lavoro, quindi nell'ambito dove risiede la maggiore discrezionalità nazionale nello stabilire le quote di ingresso e le modalità di accesso al mercato del lavoro dei cittadini stranieri, ma ha determinato anche delle profonde modifiche in settori dove le tutele costituzionali e convenzionali pongono maggiori limiti a tale potere discrezionale: il diritto d'asilo e il diritto all'unità familiare.

Seppure con le specifiche differenze che verranno successivamente analizzate, in entrambi i casi, l'indirizzo politico adottato in materia di immigrazione nei diversi momenti storici ha determinato più o meno forti (s)bilanciamenti fra tali diritti del cittadino straniero e gli interessi di controllo del territorio e selezione dei movimenti da parte dello Stato.

Si tratta, pertanto, di un campo di azione nel quale le garanzie procedurali e la possibilità di ricorrere all'autorità giudiziaria, sia in caso di mancata autorizzazione al visto di ingresso o al rilascio del permesso di soggiorno, con riferimento al ricongiungimento familiare, che di mancato accesso alla procedura di asilo o respingimento, nel caso dei richiedenti asilo, hanno svolto un ruolo fondamentale.

Il panorama delle tutele giuridiche previste a livello europeo nei confronti di chi migra per motivi familiari o per ragioni umanitarie rappresenta, infatti, un contesto istituzionale che "vincola enormemente il potere decisionale dei singoli Stati, riducendo drasticamente la loro capacità di determinare il volume e la composizione dell'immigrazione"¹³⁴.

¹³⁴ L. Zanfrini, *Sociologia delle migrazioni*, Editori Laterza, Bari, 2004, cit. p. 123.

1.1. LA TUTELA DEL DIRITTO ALL'UNITÀ FAMILIARE DEL CITTADINO STRANIERO

La tutela della famiglia quale diritto fondamentale, riconosciuto dalla Costituzione agli articoli 29 e 30, è garantita anche nei confronti dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in Italia sulla base delle disposizioni del testo unico che si occupano di disciplinare l'ingresso e il soggiorno per motivi familiari agli artt. 28 e ss.

A differenza degli altri titoli di soggiorno disciplinati dall'art. 5 D.lgs. 286/1998, la tutela dell'unità familiare prevede una minore discrezionalità della pubblica amministrazione nel consentire l'ingresso e il soggiorno del cittadino straniero.

Tuttavia, la tutela multilivello¹³⁵ della famiglia non è assoluta.

Da un lato, le garanzie poste a tutela di tale diritto soggettivo sono sottoposte a dei limiti interni, stabiliti dal legislatore, che riguardano le modalità del suo esercizio, prevedendo ad esempio l'applicabilità del diritto al ricongiungimento solo per alcune tassative categorie di familiari e in presenza di determinati requisiti reddituali e di alloggio; dall'altro, il diritto del singolo all'unità familiare è sottoposto a dei limiti esterni, rispetto a diversi interessi pubblici dello Stato in cui il diritto viene esercitato, fra cui ad esempio la tutela della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico e del buon funzionamento della sanità.

Dal punto di vista dei limiti interni all'esercizio del diritto all'unità familiare, i requisiti di accesso alla procedura di ricongiungimento sono stati modificati negli anni attraverso gli interventi normativi sull'ingresso e il soggiorno dei cittadini stranieri e sono stati uniformati, in merito agli standard minimi delle procedure di ricongiungimento, dalla Direttiva 2003/86/CE.

Con riferimento ai limiti esterni all'interesse individuale al ricongiungimento rappresentati da specifici interessi pubblici nazionali, le scelte adottate dalle amministrazioni nel quadro della normativa nazionale ed europea - che prevede, in taluni

¹³⁵ Oltre che nazionale, in base alle previsioni costituzionali, il principio dell'unità familiare è sancito nella Dichiarazione Universale Diritti Umani del 1948 (art. 16 comma 3) e trova ulteriore solenne conferma in due successivi strumenti adottati dall'Assemblea Generale nel 1966: il Patto internazionale sui diritti civili e politici (art. 23, comma 1) ed il Patto Internazionale sui diritti economici, sociale e culturali (art. 10 comma 1). La maggior parte degli strumenti internazionali sui diritti umani contiene disposizioni per la protezione dell'unità familiare.

casi, la possibilità di ingerenza dell'autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto¹³⁶ - sono stati oggetto di una fitta giurisprudenza che ha orientato i termini del bilanciamento di tali interessi.

Va infine sottolineato come, anche nell'ambito del diritto all'unità familiare, le tutele previste dall'ordinamento siano graduate in base alla condizione giuridica del cittadino straniero che intenda esercitare il diritto al ricongiungimento, così da determinare un trattamento differenziato sulla base del titolo di soggiorno in possesso e della sua durata.

1.1.1. I REQUISITI PER L'ESERCIZIO DEL DIRITTO ALL'UNITÀ FAMILIARE

I primi interventi normativi in materia di immigrazione, ricollegando il diritto al soggiorno allo svolgimento di un'attività lavorativa, prevedevano, come abbiamo visto nel precedente capitolo, un diritto al ricongiungimento familiare esclusivamente per il cittadino straniero lavoratore.

Infatti, in base al disposto dell'art. 4 co. 1 della legge 943/1986 "I lavoratori extracomunitari legalmente residenti in Italia ed occupati hanno diritto al ricongiungimento con il coniuge nonché con i figli a carico non coniugati, considerati minori dalla legislazione italiana, i quali sono ammessi nel territorio nazionale e possono soggiornarvi per lo stesso periodo per il quale è ammesso il lavoratore e sempreché quest'ultimo sia in grado di assicurare ad essi normali condizioni di vita".

Una delle prime questioni in materia di diritto all'unità familiare di cui venne investita la Corte costituzionale¹³⁷ fu, pertanto, la legittimità o meno di tale previsione con

¹³⁶ L'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo del 1950, nello stabilire che "Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza", dispone anche, nel secondo comma, che "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". Anche l'art. 6 della Direttiva 2003/86/CE stabilisce che "Gli Stati membri possono respingere una domanda d'ingresso e soggiorno dei familiari per ragioni di ordine pubblico, di sicurezza pubblica o di sanità pubblica".

¹³⁷ Si tratta della sentenza della Corte costituzionale n. 28 del 1995.

l'art. 29 della Costituzione. Si trattava di un caso particolare in cui alla ricorrente, coniugata con un cittadino italiano, era stata negata l'autorizzazione all'ingresso in Italia del figlio minorente residente in Brasile in quanto, essendo casalinga, non svolgeva attività lavorativa retribuita e non si trovava quindi nella condizione di 'occupata' richiesta dalla normativa vigente.

La Corte costituzionale ha rilevato che seppure la previsione della legge 943/1986 sul ricongiungimento familiare fosse compresa in una legge che faceva principalmente riferimento alla tutela delle condizioni del lavoratore subordinato straniero, tale riferimento all'istituto della ricongiunzione della famiglia acquisiva una sua rilevanza autonoma quale vero e proprio diritto del lavoratore straniero che doveva essere opportunamente tutelato. All'interno dell'istituto della ricongiunzione, infatti, vengono considerati e protetti una serie di diritti, quali quello della famiglia e del minore, tutelati dalla Costituzione e da una molteplicità di atti internazionali. Peraltro, secondo quanto previsto dall'art. 11 co. 3 della stessa legge del 1986 i familiari ricongiunti non possono essere privati del permesso di soggiorno nel caso in cui il lavoratore straniero perda il posto di lavoro.

La specificità della legge, pertanto, si esprimerebbe nel garantire un'esigenza, quella della convivenza del nucleo familiare, che si radica nelle norme costituzionali che assicurano protezione alla famiglia e ai figli minori e che rappresenta un diritto fondamentale della persona che perciò spetta in via di principio anche ai cittadini stranieri 'contemplati dalla legge in esame'.

La Corte, tuttavia, dichiarerà non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 co. 1 della legge 30 dicembre 1986, n. 943 in riferimento agli artt. 29 e 30 della Costituzione, poiché "questi diritti possono essere assoggettati ai limiti derivanti dalla necessità di realizzarne un corretto bilanciamento con altri valori dotati di pari tutela costituzionale, come del resto avviene nel caso di specie in cui l'esigenza del ricongiungimento familiare viene collegata alla condizione che lo straniero immigrato sia in grado di assicurare ai propri familiari normali condizioni di vita". La Corte affermerà, invece, che le finalità e i valori a cui si ispira l'art. 4 della legge e il rilievo che l'attività lavorativa all'interno della famiglia ha ormai assunto nell'ordinamento¹³⁸ non possano

¹³⁸ Secondo la Corte "anche il lavoro effettuato all'interno della famiglia, per il suo valore sociale ed anche economico, può essere ricompreso, sia pure con le peculiari caratteristiche che lo contraddistinguono, nella tutela che l'art. 35 della Costituzione assicura al lavoro "in tutte le sue forme". Si tratta di una specie di attività lavorativa che è già stata oggetto di svariati riconoscimenti per il suo rilievo sociale ed anche economico, anche per via degli indiscutibili vantaggi che ne trae l'intera collettività e, nel contempo, degli oneri e delle

condurre se non a interpretare la norma come applicabile anche alla cittadina straniera che presti in Italia lavoro nella propria famiglia.

Si è voluta ricordare tale pronuncia perché seppure oggi la condizione della ricorrente sarebbe maggiormente tutelata, al di là della condizione di occupata, in qualità coniuge di cittadino italiano¹³⁹, anche gli attuali requisiti posti a fondamento della legittima richiesta di ricongiungimento familiare sono principalmente rappresentati dal possesso di un determinato reddito e di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari e di idoneità abitativa, accertati dagli uffici comunali¹⁴⁰.

Ai fini dell'ottenimento del nullaosta al ricongiungimento familiare e quindi all'ingresso nel territorio nazionale del cittadino straniero da ricongiungere, i requisiti sono tuttora molto stringenti e fortemente connessi allo svolgimento di un'attività lavorativa da parte dello straniero residente in Italia.

Solo a seguito delle previsioni introdotte in attuazione delle Direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, infatti, la capacità reddituale non è più un requisito necessario per il mantenimento del diritto al soggiorno che è a tempo indeterminato e non può essere revocato anche nel caso in cui venissero meno i requisiti che avevano dato originariamente diritto al titolo. Si tratta,

responsabilità che ne discendono e gravano - ancora oggi - quasi esclusivamente sulle donne (anche per estesi fenomeni di disoccupazione). Così si può ricordare, per esempio, l'art. 230-bis del codice civile che, apportando una specifica garanzia al familiare che, lavorando nell'ambito della famiglia o nell'impresa familiare, presta in modo continuativo la sua attività, mostra di considerare in linea di principio il lavoro prestato nella famiglia alla stessa stregua del lavoro prestato nell'impresa".

¹³⁹ Si fa riferimento alle disposizioni introdotte con il D.lgs. 30/2007, "Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri".

¹⁴⁰ Salvo quanto previsto in deroga per i titolari dello status di rifugiati e di protezione sussidiaria, secondo l'art. 29 co. 3 D.lgs. 286/1998 "lo straniero che richiede il ricongiungimento deve dimostrare la disponibilità: a) di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali. Nel caso di un figlio di età inferiore agli anni quattordici al seguito di uno dei genitori, è sufficiente il consenso del titolare dell'alloggio nel quale il minore effettivamente dimorerà; b) di un reddito minimo annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale aumentato della metà dell'importo dell'assegno sociale per ogni familiare da ricongiungere. Per il ricongiungimento di due o più figli di età inferiore agli anni quattordici è richiesto, in ogni caso, un reddito non inferiore al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale. Ai fini della determinazione del reddito si tiene conto anche del reddito annuo complessivo dei familiari conviventi con il richiedente; b-bis) di una assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo, a garantire la copertura di tutti i rischi nel territorio nazionale a favore dell'ascendente ultrasessantacinquenne ovvero della sua iscrizione al Servizio sanitario nazionale, previo pagamento di un contributo il cui importo è da determinarsi con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro il 30 ottobre 2008 e da aggiornarsi con cadenza biennale, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano".

tuttavia, di casi nei quali non vi è una richiesta di ingresso nel territorio, ma il diritto alla permanenza e quindi la non espellibilità del cittadino straniero, come vedremo meglio nel prossimo paragrafo.

Non che si possa genericamente fare riferimento a un diritto alla permanenza del cittadino straniero nel territorio nel caso di documentati legami familiari in assenza dei requisiti di reddito e alloggio, ma il divieto di automatismo ostativo in presenza di vincoli familiari, anche se non è stata seguita la procedura del ricongiungimento prevista dall'art. 29 D.lgs. 286/1998, espresso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 202/2013, ha inteso dare prevalenza a tali legami rispetto ai requisiti previsti ordinariamente per il mantenimento del diritto al soggiorno¹⁴¹.

Sempre in merito ai requisiti necessari per la richiesta di ricongiungimento familiare, un altro aspetto che è stato più volte modificato dal susseguirsi degli interventi normativi è stata la definizione di 'famiglia' e quindi la delimitazione dei soggetti nei confronti dei quali è possibile esercitare il diritto all'unità familiare.

Infine, deve essere ricordato il progressivo ampliamento dei casi nei quali il cittadino straniero residente in Italia ha il diritto di ricongiungersi con i 'familiari' come sopra specificati, a seconda del titolo di soggiorno in possesso.

Fino alle modifiche introdotte dalla legge n. 189/2002, l'art. 29 del testo unico immigrazione oltre a prevedere la possibilità di chiedere il ricongiungimento con il coniuge e i figli minori a carico, come già previsto a partire dal 1986, includeva fra i possibili beneficiari anche i "parenti entro il terzo grado, inabili al lavoro secondo la legislazione italiana"¹⁴². I soggetti nei confronti dei quali è possibile il ricongiungimento familiare vennero però limitati, nel 2002, con l'abrogazione dell'estensione ai parenti entro il terzo grado del cittadino straniero residente in Italia e la sostituzione con la previsione dell'inclusione dei "figli maggiorenni a carico, quando non possano per ragioni oggettive provvedere al proprio sostentamento a causa del loro stato di salute che comporti invalidità totale"¹⁴³.

Ulteriori limitazioni vennero previste anche nei confronti dei genitori, perché non era più sufficiente che fossero a carico del richiedente, ma non dovevano neanche avere

¹⁴¹ M Pastore e N. Zorzella, *30 anni di legislazione italiana in materia di condizione giuridica della persona straniera. Alcune chiavi di lettura*, in Giovannetti M. e N. Zorzella (cur.), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020, p. 117.

¹⁴² Art. 29 co. 1 lett. d) D.lgs. 286/1998 prima delle modifiche della legge n. 189/2002.

¹⁴³ Art. 29 co. 1 lett. b-bis) D.lgs. 286/1998 introdotto dalla legge n. 189/2002.

figli nel Paese di origine o di provenienza e, nel caso di genitori ultrasessantacinquenni, soltanto qualora gli altri figli fossero impossibilitati al loro sostentamento per documentati gravi motivi di salute¹⁴⁴.

La disciplina più restrittiva in merito ai profili soggettivi del ricongiungimento familiare, alla luce delle modifiche introdotte nel 2002, è stata più volte oggetto di giudizi di legittimità innanzi alla Corte costituzionale. Tuttavia, fin dalla sentenza n. 224 del 2006, la Corte ha rigettato le questioni di costituzionalità sollevate osservando che il principio contenuto nell'art. 29 Cost. “non ha un'estensione così ampia da ricomprendere tutte le ipotesi di ricongiungimento di figli maggiorenni e genitori, in quanto nel rapporto tra figli maggiorenni, ormai allontanatisi dal nucleo di origine, e genitori, l'unità familiare perde la caratteristica di diritto inviolabile costituzionalmente garantito, aprendosi contestualmente margini che consentono al legislatore di bilanciare l'interesse all'affetto con altri interessi di rilievo”¹⁴⁵, ovvero la regolamentazione dell'ingresso dei cittadini stranieri nel territorio dello Stato.

Diversamente, solo nei confronti dei figli minori era stata sottolineata dalla Corte, già nel 1997¹⁴⁶, la necessità di una maggiore tutela che garantiscesse proprio il diritto fondamentale del minore di poter vivere con entrambi i genitori, indipendentemente dal fatto che questi ultimi siano uniti da vincolo matrimoniale.

Con riferimento alla legittimazione passiva per la richiesta di ricongiungimento familiare, invece, era intervenuta nel 2001 la Suprema Corte di Cassazione¹⁴⁷ rilevando che la previsione dell'art. 28 del testo unico in merito “agli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, rilasciato per

¹⁴⁴ Art. 29 co. 1 lett. c) D.lgs. 286/1986 dopo le modifiche della legge n. 189/2002.

¹⁴⁵ Nella sentenza n. 224 del 2005, la Corte costituzionale ha ritenuto legittima la limitazione del ricongiungimento “alle ipotesi in cui vi sia un'effettiva e grave situazione di bisogno di quei familiari che non possono in alcun modo soddisfare autonomamente le proprie esigenze di vita, non avendo nemmeno altri figli nel paese di origine” e che “il concetto di solidarietà non implica necessariamente quello di convivenza, essendo ben possibile adempiere il relativo obbligo mediante modalità diverse dalla convivenza”. Tale orientamento è stato confermato anche nelle successive sentenze della Corte in merito alle questioni di legittimità costituzionali sollevate con riferimento ai limiti del ricongiungimento dei genitori ultrasessantacinquenni (sentenza n. 464/2005 e n. 368 del 2006) e ai figli maggiorenni (sentenza n. 335/2007).

¹⁴⁶ Si fa riferimento alla sentenza n. 203 del 1997 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 4 co. 1 della legge 943/1986 nella parte in cui non prevedeva, a favore del genitore straniero, il diritto al soggiorno in Italia – sempreché possa godere di normali condizioni di vita – per ricongiungersi al figlio minore residente e convivente in Italia con l'altro genitore, in quanto non unito con quest'ultimo da vincolo matrimoniale.

¹⁴⁷ Corte di Cassazione, sentenza n. 1714/2001.

lavoro subordinato o per lavoro autonomo ovvero per asilo, per studio o per motivi religiosi” come legittimati alla richiesta di ricongiungimento, doveva essere interpretata includendo anche il permesso di soggiorno per motivi familiari¹⁴⁸.

Tali interventi giurisprudenziali e gli standard minimi comuni previsti dalla Direttiva 2003/86/CE portarono alla modifica delle previsioni analizzate che vennero riscritte dal D.lgs. 5/2007¹⁴⁹.

In particolare, nei confronti dei figli minori non è più richiesto che questi risultino a carico del richiedente, mentre per i genitori non era più necessario dimostrare l’assenza di altri fratelli o sorelle nel paese di origine, ma solo l’assenza di un adeguato sostegno familiare nel paese di provenienza. Quest’ultima previsione, molto più tutelante rispetto alla versione precedente, venne però ben presto ripristinata dal D.lgs. 160/2008 prevedendo nuovamente, come nella formulazione attuale, il requisito ‘negativo’ dell’assenza di altri figli del familiare nel paese di origine ai fini del ricongiungimento.

Tale formulazione, per anni, è stata giustificata dalla discrezionalità del legislatore nel limitare il ricongiungimento al di fuori del concetto di famiglia nucleare come elaborato dalla giurisprudenza costituzionale. Tuttavia, una recente sentenza della Corte di Cassazione¹⁵⁰ ha riconosciuto il diritto al ricongiungimento dell’ascendente a carico anche se nel paese di origine erano presenti altri figli che non erano però in grado di provvedere al loro sostentamento. La pronuncia è di notevole rilevanza poiché per anni, l’assetto restrittivo reintrodotta nel 2008 aveva creato forti limitazioni al diritto all’unità familiare con gli ascendenti, nei confronti dei quali venivano rigettate le domande di

¹⁴⁸ La previsione dell’articolo 30 del D.lgs. 286/1998 che equipara il permesso di soggiorno per motivi di famiglia a quello per motivi di lavoro, infatti, renderebbe costituzionalmente illegittimo un trattamento giuridico differenziato ai fini della richiesta di ricongiungimento.

¹⁴⁹ Attualmente, l’art. 29 co. 1 D.lgs. 286/1998 prevede che “Lo straniero può chiedere il ricongiungimento per i seguenti familiari: a) coniuge non legalmente separato e di età non inferiore ai diciotto anni; b) figli minori, anche del coniuge o nati fuori del matrimonio, non coniugati, a condizione che l’altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso; c) figli maggiorenni a carico, qualora per ragioni oggettive non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute che comporti invalidità totale; d) genitori a carico, qualora non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza, ovvero genitori ultrasessantacinquenni, qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati, gravi motivi di salute”.

¹⁵⁰ Corte di Cassazione, sentenza n. 20127/2021. Secondo la Corte, il Giudice di merito deve verificare che l’accudimento dell’ascendente da parte di altri figli nel paese di origine abbia natura “reddituale” e che la sola presenza di altri figli nel Paese di origine, quando questi non siano in grado di assistere il familiare, non possa escludere l’ingresso del genitore infrasestantacinquenne. Nel caso di specie, il ricorrente, titolare dello status di rifugiato, aveva dimostrato che i soldi inviati erano necessari sia per il sostentamento della madre, che per il fratello, ancora studente, quindi non autonomo.

ricongiungimento, indipendentemente dal fatto che l'intera famiglia nel paese di origine fosse a carico del richiedente, per il solo fatto che il genitore aveva altri figli in patria.

La questione è particolarmente delicata poiché, come ricorda la stessa Corte, la Direttiva 2003/86/CE non prevede l'obbligatoria previsione del ricongiungimento per parenti diversi dal coniuge e dai figli minorenni, rimettendola per gli altri congiunti alla decisione dei singoli Stati.

Tuttavia, nel momento in cui uno Stato decide di prevedere la possibilità di ricongiungersi anche con gli ascendenti, le uniche limitazioni possibili in base al contenuto della direttiva e ad un'interpretazione coerente con l'art. 8 CEDU, sono i motivi legati alla tutela della sicurezza pubblica e non, come era stato fatto con le modifiche della disciplina italiana del 2008, per limitare eventuali ricongiungimenti a catena e quindi per considerazioni concernenti la regolazione dei flussi migratori.

Infatti, seppure nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo non si possa leggere un obbligo per gli Stati ad autorizzare l'ingresso e il soggiorno dei cittadini stranieri esclusivamente sulla base dell'esistenza di legami di tipo familiare, i paesi membri sono comunque tenuti ad applicare in maniera diligente, imparziale e non restrittiva le norme che consentono il ricongiungimento con il cittadino straniero già residente sul proprio territorio dei suoi familiari.

1.1.2. IL BILANCIAMENTO FRA IL DIRITTO ALL'UNITÀ FAMILIARE E GLI INTERESSI PUBBLICI DELLO STATO

Come abbiamo visto, il diritto all'unità familiare nel caso di richiesta di ricongiungimento e quindi di nullatenente all'ingresso nel territorio nazionale è tutt'altro che assoluto ed ha subito specifiche restrizioni a seguito degli stessi interventi normativi che negli anni hanno determinato un rafforzamento dei limiti all'ingresso per motivi di lavoro dei cittadini stranieri.

Le stesse restrizioni riguardano anche il caso di richiesta di un permesso di soggiorno per motivi familiari, in caso di 'coesione', quando il familiare del cittadino straniero da ricongiungere sia già presente, regolarmente, in Italia. In base all'art. 30 D.lgs. 286/1998, infatti, il permesso per motivi familiari è rilasciato solo nel caso in cui siano presenti tutti i requisiti richiesti per il ricongiungimento familiare e in caso di regolarità

del soggiorno del familiare da ricongiungere che potrà procedere con la richiesta di conversione, entro un anno dalla scadenza del titolo originariamente posseduto¹⁵¹.

Il diritto all'unità familiare appare, dunque, come un limite al potere dello Stato di decidere in maniera discrezionale sull'ingresso e il soggiorno dei cittadini stranieri solo quando gli interessati siano in grado di rispettare tutti i requisiti previsti dalla normativa¹⁵².

Tuttavia, da un lato quando un diritto è riconosciuto dagli Stati, questi non possono imporre dei limiti discriminatori o irragionevoli al suo esercizio; dall'altro, la tutela della vita familiare assume rilevanza anche in altri casi, in particolare quale limite all'espulsione del cittadino straniero, che meritano di essere approfonditi nel bilanciamento di tale diritto con le esigenze di ordine pubblico e sicurezza dello stato, anche quando la situazione personale dell'interessato non sia specificatamente corrispondente ai casi di ricongiungimento o coesione previsti dalla normativa.

Ancor prima della necessaria considerazione dei legami familiari del cittadino straniero in Italia in caso di esecuzione di un provvedimento di espulsione, a seguito dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale ed europea, "Nell'adottare il provvedimento di rifiuto del rilascio, di revoca o di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto, ai sensi dell'articolo 29, si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese d'origine, nonché, per lo straniero già presente sul territorio nazionale, anche della durata del suo soggiorno nel medesimo territorio nazionale"¹⁵³.

Si tratta di una disposizione che è stata negli anni modificata in modo da recepire la portata garantista del rispetto alla vita priva e familiare del cittadino straniero come sancito dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, alla luce dell'interpretazione fornita dai giudici della Corte di Strasburgo. La portata pregiudizievole dei provvedimenti di espulsione determina, infatti, una limitazione della discrezionalità statale al rispetto dei requisiti di legalità, necessità in una società democratica e proporzionalità.

¹⁵¹ Art. 30 co. 1 lett. c) D.lgs. 286/1998.

¹⁵² Il ricongiungimento familiare, secondo i giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo, non costituisce in sé una prerogativa garantita dall'art. 8 Cedu poiché il diritto al rispetto per la vita familiare non comporta per gli Stati contraenti l'obbligo positivo di permettere il ricongiungimento familiare sul proprio territorio. Si vedano Corte Edu, 3 ottobre 2014, *Jeunesse c. Paesi Bassi* (GC), ric. n. 12738/10, § 107; *Biao c. Danimarca*, cit., § 117.

¹⁵³ Come riportato nell'attuale formulazione dell'art. 5 co. 5 D.lgs. 286/1998.

La stessa Corte costituzionale ha ridisegnato la portata di tali limiti con la sentenza n. 202/2013 con la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 co. 5 D.lgs. 286/1998 nella parte in cui prevedeva che la valutazione discrezionale in esso stabilita riguardasse solo lo straniero che aveva esercitato il diritto al ricongiungimento familiare, o il familiare ricongiunto, e non anche lo straniero che avesse legami familiari nel territorio dello Stato.

Anche in ambito di espulsioni, la necessaria tutela del diritto all'unità familiare quale diritto fondamentale ha trovato ampio spazio della giurisprudenza delle Corti, richiedendo un approfondito bilanciamento, caso per caso, degli interessi in gioco.

Da questo punto di vista la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha sottolineato la necessità di limitare l'espulsione dei cittadini stranieri che abbiano trascorso la maggior parte della loro vita nel Paese ospite esclusivamente a casi eccezionali di pericolo per la sicurezza dello Stato¹⁵⁴.

In questi casi, secondo la Corte europea deve essere posta particolare attenzione all'interesse superiore e al benessere dei figli minorenni, con riferimento alla gravità delle difficoltà che questi incontrerebbero nel caso in cui il rimpatrio coinvolgesse l'intero nucleo familiare, nonché la solidità dei legami sociali, culturali e familiari con il Paese di accoglienza e con quello di destinazione¹⁵⁵.

Pertanto, la più volte ribadita esigenza che il provvedimento di espulsione debba apparire come necessaria in una società democratica, attraverso un corretto bilanciamento tra l'interesse statale e la tutela del diritto individuale all'unità familiare¹⁵⁶, richiede che un'interferenza statale nella vita familiare possa essere ammissibile in caso di gravi reati commessi dal cittadino straniero solo se proporzionata rispetto al fine, comunque legittimo, di prevenire la commissione dei reati¹⁵⁷.

I limiti imposti dal rispetto della vita privata e familiare degli individui al diritto, consuetudinario e internazionalmente riconosciuto, degli Stati di controllare l'ingresso e il

¹⁵⁴ Si tratta della decisione della Corte Edu, nel caso *Bousarra c. Francia*, 23 settembre 2010, con riferimento al ricorrente, cittadino del Marocco che aveva vissuto dal 1978 al 2002 in Francia, dove era arrivato poche settimane dopo la nascita e che era stato condannato a cinque anni per violazione delle leggi in materia di stupefacenti. La Corte ha ritenuto non proporzionata, rispetto al fine di prevenzione dei reati, l'espulsione comminata al ricorrente e ha condannato la Francia per violazione dell'art. 8 Cedu.

¹⁵⁵ Corte Edu (GC), *Üner c. Paesi Bassi*, 18 ottobre 2006 e *Udeh c. Svizzera*, 16 aprile 2016.

¹⁵⁶ Corte Edu, *Mutlag c. Germania*, 25 marzo 2010.

¹⁵⁷ Corte Edu, *Joseph Grant c. Regno Unito*, 8 gennaio 2009.

soggiorno dei cittadini stranieri rendono evidente come di fronte ad una restrizione sempre maggiore dei canali di ingresso sul territorio nazionale per motivi di lavoro, il permesso di soggiorno per motivi familiari – indipendentemente dal fatto che sia stato rilasciato a seguito di ricongiungimento, coesione o inespellibilità – abbia mantenuto la sua rilevanza quale principale modalità di regolarizzazione sul territorio.

1.2. LA TUTELA DEL DIRITTO DI ASILO E IL PRINCIPIO DI *NON REFOULEMENT*

Un altro ambito che, per le garanzie riconosciute a livello costituzionale, sovranazionale ed internazionale, vede – almeno sulla carta – una limitata capacità degli Stati di controllare i movimenti migratori, è quello del diritto di asilo.

L'attuale normativa in materia di asilo che deriva dal recepimento dell'insieme delle direttive adottate dall'Unione europea, nonché dal monito dell'art. 10 co. 3 della Costituzione italiana rappresentano, infatti, un sostanziale impedimento alla previsione di strumenti di governo che possano limitare l'esercizio di tale diritto fondamentale.

Tuttavia, una delle questioni maggiormente dibattute e che ha visto impegnati i governi, sia a livello nazionale che europeo, nella predisposizione di una molteplicità di interventi e accordi di cooperazione volti al contrasto dell'immigrazione irregolare, riguarda proprio il requisito dell'ingresso nel territorio dello Stato affinché il diritto di asilo possa essere concretamente esercitato.

Appare necessario, infatti, distinguere due piani diversi in merito all'ambito di applicazione e all'effettività del diritto di asilo.

L'*acquis* dell'Unione europea in materia di asilo si applica solo a partire dal momento in cui una persona, al di là che sia in possesso o meno dei requisiti per l'attraversamento regolare dei confini, arriva alla frontiera, comprese le acque territoriali e le zone di transito¹⁵⁸. Secondo la Direttiva procedure, in particolare, qualora vi siano indicazioni che una persona presente alla frontiera desideri presentare una domanda di asilo, gli Stati membri devono fornire loro informazioni sulla possibilità di farlo¹⁵⁹ e

¹⁵⁸ Art. 3, paragrafo 1, della Direttiva 2013/32/UE sulle procedure in materia di asilo.

¹⁵⁹ Art. 8 della Direttiva 2013/32/UE.

garantire che tale persona abbia una effettiva possibilità di presentare domanda di protezione internazionale quanto prima¹⁶⁰.

La normativa europea non prevede deroghe all'obbligo degli Stati di registrare le domande di protezione presentate, se non la possibilità di prorogare i termini per la registrazione "Qualora le domande simultanee di protezione internazionale da parte di un numero elevato di cittadini di Paesi terzi o apolidi rendano molto difficile all'atto pratico rispettare il termine (ordinario)"¹⁶¹.

Va inoltre sottolineato come in base al secondo comma dell'art. 2 D.lgs. 286/1998 "Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle Convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti".

Fra tali principi di diritto internazionale rientra sicuramente il principio di *non refoulement*, come stabilito dalla Convenzione di Ginevra del 1951¹⁶², in base al quale "Nessuno Stato contraente espellerà o respingerà (*refouler*), in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche".

Dal momento della manifestazione della volontà di presentare domanda di protezione internazionale, inoltre, al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno che ne attesta la regolarità per tutta la durata della procedura¹⁶³.

Anche la previsione dell'asilo costituzionale, come ribadito dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, deve essere pertanto inteso quale diritto soggettivo incontestabile che riguarda anche il cittadino straniero irregolare e di fronte al quale, l'Amministrazione ha un dovere di ricevere l'istanza di protezione, "astenendosi da alcuna forma di respingimento e da alcuna misura di espulsione che impedisca il corso e la

¹⁶⁰ Art. 6, paragrafo 2, della Direttiva 2013/32/UE.

¹⁶¹ Art. 6, paragrafo 5, della Direttiva 2013/32/UE.

¹⁶² Art. 33 co. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951.

¹⁶³ Art. 4 co. 1 D.lgs. 140/2015, in attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, che prevede infatti come "Al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale ai sensi dell'articolo 19, commi 4 e 5, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150".

definizione della richiesta dell'interessato innanzi alle Commissioni designate in ossequio al dettato di legge”¹⁶⁴.

L'ingresso nel territorio dello stato, al di fuori delle previsioni di controllo e di governo dell'immigrazione, deve essere quindi garantito al cittadino straniero presente alla frontiera, o comunque che si trovi sotto la giurisdizione di detto stato, indipendentemente dal concreto ingresso e dalla presenza sul territorio. In questo senso, si era espresso il Tribunale di Roma nel caso *Öcalan* del 1999 riconoscendo il diritto di asilo costituzionale a una persona che non si trovava più sul territorio dello Stato, ove aveva sottolineato proprio come la presenza nel territorio italiano del richiedente non sia richiesto dalla disposizione costituzionale¹⁶⁵.

Dunque, già prima della creazione del Sistema europeo comune di asilo, l'asilo costituzionale in Italia rappresentava un forte limite alle istanze nazionali di limitazione degli ingressi dei cittadini stranieri sul territorio.

In particolare, come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, senza dover fare riferimento ad un ampliamento della portata di tale diritto ai casi di asilo extraterritoriale derivanti dal diritto internazionale classico - ovvero quello richiesto “in sedi diplomatiche, nei consolati, a bordo di navi da guerra, o adibite all'esercizio di una potestà pubblica”¹⁶⁶ – dal bilanciamento con gli interessi pubblici in materia di immigrazione e dal compito statale di presidio delle frontiere “non può risaltarne minimamente scalfito il carattere universale dei diritti che la Costituzione proclama inviolabili e che spettano ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani”¹⁶⁷.

Tuttavia, le ampie tutele costituzionali e internazionali nei confronti di chi richiede protezione sono sempre più spesso contaminate dagli strumenti di governo dei movimenti migratori volti al contrasto all'immigrazione irregolare.

¹⁶⁴ Cass. sez. I, sentenza n. 26253/2009.

¹⁶⁵ Tribunale di Roma, sentenza dell'1.10.1999, come evidenziato da F. Scuto, *Accesso al diritto di asilo e altri limiti costituzionali al respingimento: sovranità statale e pericoli di allontanamento dalla Costituzione*, fascicolo 2/2020, Rivista Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, pp.47-86 e da M. Benvenuti, *Andata e ritorno per il diritto di asilo costituzionale*, fascicolo n. 2/2010, nella stessa rivista, pp. 36 e ss.

¹⁶⁶ P. Bonetti e L. Neri, *Il diritto d'asilo*, in B. Nascimbene (a cura di) *Diritto degli Stranieri*, Padova, Cedam, 2004, cit. p. 223. Infatti, l'asilo extraterritoriale troverebbe fondamento nell'art. 2 Cost. e non nell'art. 10, comma 3 Cost., imponendo “ad ogni autorità fuori dall'Italia di agire nei confronti dei cittadini e degli stranieri conformemente alla solenne garanzia dei diritti inviolabili” e quindi “a dare (secondo possibilità) aiuto e rifugio a chi sia perseguito o perseguitato nei diritti inviolabili dell'uomo”.

¹⁶⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 105 del 2001 e di recente ribadito con la sentenza n. 194 del 2019.

1.2.1. I LIMITI ALLE ESPULSIONI E AI RESPINGIMENTI

Un primo ambito di azione nel quale il diritto di asilo e il principio di *non refoulement* rilevano quale limite al potere statale di controllo dei flussi migratori, è quello della necessaria valutazione della condizione individuale del cittadino straniero prima che possa essere adottata una qualsiasi forma di espulsione o respingimento.

Come abbiamo visto, il ricorso a strumenti di respingimento via terra e via mare, soprattutto nei periodi di maggiori arrivi alla frontiera, nonché a diversi strumenti di cooperazione bilaterale volti ad attuare tali respingimenti nella forma di accordi di riammissione, sono stati più volte utilizzati nella storia italiana quale modalità di controllo e limitazione dell'immigrazione.

Tuttavia, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁶⁸ ha più volte ribadito il limite al ricorso di tali strumenti derivanti dalla necessaria protezione, effettiva e non illusoria, dei diritti sanciti nella Convenzione Edu, nonché dal legame esistente tra il divieto di espulsioni collettive, la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati¹⁶⁹ e il divieto di *refoulement* anche nel difficile contesto della gestione dei flussi migratori e nel caso di attraversamenti irregolari del confine effettuati in massa da una moltitudine di persone.

Il divieto di espulsioni collettive previsto dall'art. 4, Protocollo 4, della Cedu, infatti, è stato interpretato dalla Corte come applicabile non solo alle espulsioni, appunto, ma anche ai respingimenti, valendo per ogni tipo di allontanamento che non sia stato adottato a seguito di un esame della condizione individuale del destinatario della misura.

Inoltre, deve essere considerata la portata del principio di *non refoulement* che la Corte ricollega agli artt. 2 e 3 Cedu, in base ai quali la responsabilità di uno Stato emerge qualora esistano fondati motivi di ritenere che la persona sottoposta a provvedimento espulsivo o a respingimento abbia corso un rischio effettivo per la sua vita o di essere sottoposta a tortura o trattamenti o pene inumani o degradanti, una volta rimpatriata¹⁷⁰. Si

¹⁶⁸ Si vedano, in particolare, Corte Edu, Grande Camera, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, 23 febbraio 2012; Corte Edu, *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, 21 ottobre 2014; Corte Edu, Grande Camera, 15.12.2016, *Khlaifia e altri c. Italia*, 15 dicembre 2016.

¹⁶⁹ Convenzione che, insieme al Protocollo del 1967, è stata ampiamente recepita nel diritto dell'UE attraverso la direttiva qualifiche 2011/95/UE.

¹⁷⁰ Nella causa *Sufi e Elmi c. Regno Unito*, 28 giugno 2011, la Corte Edu ha rilevato che l'espulsione dei ricorrenti in Somalia, avrebbe costituito una violazione dell'art. 3 Cedu a causa della situazione di violenza

tratta, infatti, di divieti assoluti che impongono agli Stati di dover sempre prendere in considerazione i rischi connessi ai provvedimenti di espulsione da loro adottati.

Tale protezione, peraltro, rileva anche nei casi di ‘refoulement indiretto’, quando il rischio alla vita o l’esposizione a tortura o trattamenti inumani o degradanti dell’interessato, è connesso all’espulsione verso uno Stato da cui i cittadini stranieri possono essere successivamente espulsi verso uno stato terzo senza che sia garantita un’adeguata valutazione della loro condizione individuale. Ciò vale in maniera assoluta, anche nel quadro di applicazione del regolamento Dublino e quindi anche nei confronti degli Stati membri dell’Unione europea¹⁷¹.

Tornando alla situazione, molto attuale, dell’attuazione degli strumenti di controllo dei confini nei casi di tentativi di attraversamento irregolare delle frontiere deve essere sottolineato come un diritto all’ingresso, o meglio un diritto di accesso alla procedura di asilo e una protezione avverso provvedimenti di respingimento o riammissione che possano rappresentare un rischio concreto alla vita o di subire trattamenti contrari all’art. 3 Cedu, sussista indipendentemente dalla presenza sul territorio dello Stato.

Infatti, una violazione delle garanzie convenzionali può sussistere anche quando si neghi, a soggetti in situazione di rischio, l’ingresso attraverso una frontiera terrestre o anche nel caso di intercettazioni in alto mare.

Per questo motivo, l’Italia è stata più volte condannata per aver adottato procedure sommarie di respingimento verso la Libia, dove sussiste(va) un rischio concreto di subire trattamenti inumani o degradanti, di migranti intercettati via mare senza aver prima proceduto ad una corretta valutazione della condizione individuale degli interessati e senza aver garantito la possibilità per gli stessi di accedere alla procedura di asilo¹⁷².

Anche le prassi sommarie di allontanamento in base ad accordi di cooperazione per la riammissione dei migranti, potenziali richiedenti asilo, alla frontiera, pone quindi delle

indiscriminata e grave crisi umanitaria nel paese di origine. Ancora, nel caso *Saadi c. Italia*, sentenza 22 febbraio 2008, la Corte ha sostenuto che il fatto che il ricorrente rappresentasse una possibile grave minaccia per la comunità non riduceva in alcun modo il rischio cui lo stesso avrebbe potuto essere esposto se rimpatriato e ha, pertanto, dichiarato che sussistevano motivi fondati di ritenere che vi fosse un rischio effettivo che il ricorrente avrebbe subito un trattamento contrario all’articolo 3 Cedu, se rimpatriato in Tunisia.

¹⁷¹ Corte Edu, Grande Camera, *M.S.S. c. Grecia e Belgio*, sentenza 21 gennaio 2011. La Corte ha affermato che il Belgio, trasferendo il ricorrente, lo ha esposto consapevolmente al rischio di trattamento inumano e degradante, a causa della comprovata contrarietà all’art. 3 CEDU delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in Grecia e al rischio di *refoulement indiretto* verso l’Afghanistan.

¹⁷² Come nel già richiamato caso *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*.

serie problematiche di fronte alle garanzie costituzionali e convenzionali fin qui richiamate.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha recentemente condannato anche tali procedure, di sostanziale ostacolo alla presa in carico e alla valutazione delle domande di asilo, in due casi contro Ungheria e Polonia di respingimenti automatici nei confronti dei migranti operati dalle autorità di frontiera¹⁷³.

In tutti questi casi, quando non vi è stata una valutazione della condizione individuale del migrante e sussiste un rischio concreto per la sua incolumità, i respingimenti, anche alla frontiera e quindi prima dell'ingresso del potenziale richiedente asilo nel territorio dello Stato, sono stati ritenuti illegittimi.

Si pongono, tuttavia, due questioni che devono essere necessariamente approfondite, soprattutto in considerazione degli sviluppi delle politiche di contrasto alle migrazioni irregolari attraverso meccanismi di esternalizzazione delle frontiere e del ricorso allo strumento del respingimento immediato dei migranti alla frontiera: i requisiti minimi affinché una valutazione della condizione del migrante possa essere considerata effettiva, così come le informazioni in merito alla possibilità di chiedere asilo e le caratteristiche della nozione di giurisdizione nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

1.2.2. LA VALUTAZIONE DELLA CONDIZIONE INDIVIDUALE DEL MIGRANTE ALLA FRONTIERA E L'ACCESSO ALLA PROCEDURA DI ASILO

Il tema della valutazione dei rischi a cui un migrante può essere sottoposto in caso di respingimento alla frontiera e quello dell'effettiva informazione e concreta possibilità di accedere alla procedura di asilo, sono questioni strettamente connesse al tipo di politiche adottate nelle zone di confine.

La mancata registrazione delle domande di protezione e l'applicazione indiscriminata di provvedimenti disposti a seguito di un tentativo di attraversamento

¹⁷³ Si tratta delle decisioni *M.K. e altri c. Polonia* del 23 luglio 2020 e *Shahzad c. Ungheria* dell'8 luglio 2021.

irregolare della frontiera possono evidentemente inficiare l'impianto delle tutele sostanziali e procedurali previste dalla normativa.

Mentre nell'ambito dei requisiti della valutazione della condizione individuale del migrante non richiedente asilo persiste un certo margine di operatività delle autorità frontaliere a tutela delle regole di controllo della mobilità, tali prassi se operate nei confronti di richiedenti - o potenziali - richiedenti asilo sono da considerarsi certamente illegittime.

La distinzione non è di poco conto ed è stata di recente riportata anche nel caso *Asady e altri c. Slovacchia* deciso dalla Corte Edu¹⁷⁴.

I ricorrenti, cittadini afgani, facevano parte di un gruppo di migranti che era giunto al confine slovacco all'interno di un camion. Alcune persone avevano manifestato la volontà di chiedere asilo ed erano state trasferite in un apposito centro di accoglienza. I ricorrenti, invece, erano stati intervistati dalle autorità – seppure con una procedura standardizzata e svolta in tempi molto rapidi, poche ore secondo il Governo e pochi minuti secondo i ricorrenti – e dalle trascrizioni dei verbali era emerso che “all the applicants had answered in the negative when asked by the police whether they had suffered persecution in their country of origin and whether they wished to seek asylum in Slovakia, stating that they had left Afghanistan for economic reasons and wanted to go to Germany”¹⁷⁵.

Al termine dell'identificazione e del rapido esame orale sulle loro condizioni, i ricorrenti erano stati allontanati in Ucraina. Secondo la Corte, il fatto che alcune delle persone intercettate insieme ai ricorrenti avessero avuto la possibilità di presentare domanda di asilo è stato ritenuto sufficiente, insieme alla dichiarazione del Governo e alla trascrizione del colloquio orale, per ritenere che la possibilità di accedere alla procedura di protezione fosse stata effettivamente garantita a tutti i migranti. Pertanto, la Corte procedeva nella valutazione della lamentata violazione dell'art. 4 Prot. 4 Cedu e rigettava il ricorso ritenendo che le interviste condotte dalle autorità, nonostante la standardizzazione delle domande poste, dimostrassero la possibilità effettiva data ai ricorrenti di contestare il provvedimento di allontanamento.

Con riferimento alla modalità di conduzione dell'esame della condizione dei migranti, soprattutto per le caratteristiche di celerità sottolineate e all'effettiva capacità in capo alle autorità di valutare se sussistessero o meno rischi alla persona in caso di

¹⁷⁴ Corte Edu, *Asady e altri c. Slovacchia*, sentenza 24 marzo 2020.

¹⁷⁵ Cit. paragrafo 7 della sentenza.

allontanamento, si sono espressi gli stessi giudici della Corte nell'opinione dissenziente¹⁷⁶. In particolare, in tale opinione, i giudici sottolineano come le modalità con le quali sono state svolte le interviste non sembrano essere sufficienti ad escludere che si sia trattato di un caso di espulsione collettiva: “a ten-minute individual interview hardly provides sufficient time to explain an investigative process, identify a person and probe whether he or she was persecuted and requires international protection”¹⁷⁷.

Inoltre, un altro elemento che viene evidenziato nell'opinione dissenziente - e che qui si vuole evidenziare per la sua rilevanza in termini più generali con riferimento ai rischi connessi alla mancata registrazione delle domande di asilo da parte degli Stati - è il dubbio dei giudici sulla effettiva possibilità concessa ai ricorrenti di presentare domanda di asilo.

Come si può notare dalle informazioni fornite alla Corte dal legale dei ricorrenti, a seguito dell'espulsione in Ucraina, alcuni di loro sono tornati in Afghanistan “where they live under unstable conditions due to the deteriorating security situation in the country”¹⁷⁸, altri sono diventati irreperibili, ma altri ancora sono stati riconosciuti quali richiedenti asilo in diversi Stati, fra cui Austria, Francia e Danimarca e un quarto ricorrente ha ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale dallo stesso paese dove era stato inizialmente espulso, l'Ucraina.

Viene quindi da domandarsi quanto la valutazione effettuata dalle autorità slovacche sia stata effettivamente approfondita e se, come sostengono i ricorrenti, la domanda di asilo forse non sia stata, illegittimamente, registrata.

La questione è di fondamentale rilievo nell'ottica di garantire un concreto accesso alle procedure di asilo ai migranti che ne facciano richiesta.

La lettura delle decisioni della Corte di Giustizia dell'Unione europea connesse al divieto di *refoulement* e di *refoulement indiretto* come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo non sembra comunque lasciare spazio a pratiche omissive di mancata informazione ai migranti alla frontiera sul diritto di presentare domanda di protezione o di aggiramento delle regole sul paese di primo ingresso e sull'obbligo degli Stati di registrare le domande quando una volontà in tal senso sia stata manifestata dallo straniero.

¹⁷⁶ Joint Dissenting Opinion of Judges Lemmens, Keller and Schembri Orland, par. 8-14.

¹⁷⁷ Cit. par. 13 dell'opinione dissenziente.

¹⁷⁸ Cit. par. 17 della sentenza. Al par. 18 e ss. sono invece riportate le informazioni sul paese di residenza e sullo status dei diversi ricorrenti.

Sul punto, infatti, è decisiva la già menzionata sentenza della Corte Edu nel caso *Hirsi e altri c. Italia*. Come si legge nel rapporto del Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa¹⁷⁹, quest'ultimo aveva osservato che “as a result of the principle of non-refoulement, States are obliged to screen intercepted migrants with a view to identifying persons in need of protection, assessing those needs and taking appropriate action” e aveva quindi dedotto che “the absence of an explicit request for asylum does not necessarily absolve the Italian authorities of their non-refoulement obligations under Article 3 of the ECHR”.

Secondo la Corte, i ricorrenti non avevano avuto accesso alla procedura connessa alla loro identificazione, né tantomeno alla verifica della loro situazione o alla possibilità di far valere il rischio di tortura che avrebbero subito in Libia in caso di allontanamento. L'impossibilità di accedere alla procedura di asilo o comunque di opporsi al respingimento in Libia allegando il rischio di subire trattamenti inumani e degradanti è stato pertanto ritenuto dalla Corte in violazione dell'art. 13 Cedu, in combinato disposto con l'art. 3 della Convenzione e l'art. 4 del Protocollo n. 4.

Sempre con riferimento all'assenza di eccezioni in merito all'obbligo degli Stati di registrare le domande di protezione internazionale presentate alla frontiera, la Corte di Giustizia ha recentemente ribadito i principi essenziali della normativa europea in materia¹⁸⁰.

La Corte, infatti, ha ricordato che “la presentazione di una domanda di protezione internazionale, prima della sua registrazione, del suo inoltro e del suo esame, costituisce una tappa essenziale nella procedura di riconoscimento di tale protezione, e che gli Stati membri non possono ritardarla in modo ingiustificato. Al contrario, questi ultimi devono garantire che gli interessati possano essere in grado di presentare una domanda, anche alle frontiere, non appena ne manifestino la volontà”¹⁸¹.

¹⁷⁹ Il rapporto è stato redatto a seguito della visita effettuata in Italia dal 27 al 31 luglio 2009, da una delegazione del Comitato per la prevenzione della tortura e delle pene o dei trattamenti inumani o degradanti (CPT) del Consiglio d'Europa, pubblicato il 28 aprile 2010, cit. para. 35 e 36 della sentenza *Hirsi e altri c. Italia*.

¹⁸⁰ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 17 dicembre 2020, *Commissione europea / Ungheria*, Causa C-808/18, GU C 155 del 6.5.2019.

¹⁸¹ Corte di giustizia dell'Unione europea, comunicato stampa n. 161/20 Lussemburgo, 17 dicembre 2020, Sentenza nella causa C-808/18 *Commissione / Ungheria*, cit. p. 2.

Alla luce della violazione dell'obbligo di garantire un accesso effettivo alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale¹⁸², la Corte di Giustizia ha pertanto accolto il ricorso per inadempimento promosso dalla Commissione europea "in quanto i cittadini di Paesi terzi che desideravano accedere, a partire dalla frontiera serbo ungherese, a tale procedura si sono trovati di fronte, di fatto, alla quasi impossibilità di presentare la loro domanda. Tale inadempimento risulta da una combinazione della normativa nazionale, secondo la quale le domande di protezione internazionale possono, di regola, essere presentate solo in una delle due zone di transito, e di una prassi amministrativa costante e generalizzata, istituita dalle autorità ungheresi, consistente nel limitare drasticamente il numero di richiedenti autorizzati ad entrare quotidianamente in tali zone"¹⁸³.

È importante sottolineare, inoltre, come la Corte abbia respinto l'argomento dell'Ungheria che avrebbe sostenuto la legittimità delle proprie azioni, quale giustificata deroga alla normativa europea¹⁸⁴, al fine di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza interna dalla ingente crisi migratoria.

Se da un lato, l'illegittimità del ricorso a tali prassi di limitazione all'accesso del diritto di asilo è stata ribadita dalle Corti, sia nazionali¹⁸⁵ che della Grande Europa, quando invocate; dall'altro, il continuo utilizzo di tali mezzi di controllo delle frontiere preoccupano per la degradazione a mera concessione dello Stato in cui sembra incorrere il diritto d'asilo.

Poter presentare un ricorso in caso di illegittima mancata registrazione della domanda di protezione internazionale, infatti, appare spesso come limite insormontabile all'effettivo esercizio delle garanzie ben definite dal quadro normativo e dalla giurisprudenza richiamata.

¹⁸² Si vedano le previsioni della Direttiva Procedure, artt. 3 e 6.

¹⁸³ Corte di giustizia dell'Unione europea, comunicato stampa n. 161/20 Lussemburgo, cit. pag. 2.

¹⁸⁴ Secondo la Corte di Giustizia, l'art 72 TFUE invocato dall'Ungheria deve essere interpretato restrittivamente e ha ritenuto che, nel presente caso, la necessità del ricorso a tale norma non fosse stata sufficiente dimostrata.

¹⁸⁵ Da ultimo, si fa riferimento alle decisioni di diversi giudici nazionali in merito ai respingimenti lungo la rotta balcanica. Fra cui: l'ordinanza del 18 gennaio 2021 n. 5642/2020 del Tribunale di Roma; la decisione del 20 luglio 2020 del Tribunale amministrativo sloveno, per la quale si rinvia al comunicato stampa reperibile al seguente link: http://www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2020/07/Press-Release_Slovenian-Court-Ruling.pdf.

Si tratta, dunque, di un ritorno all'uso classico della forza per la tutela dei confini più che ad un bilanciamento, pur sempre consentito dalla normativa nazionale e sovranazionale, fra diritti individuali e interessi nazionali.

Un sistema che rende evidente il fondamentale ruolo svolto dagli organi giudiziari che, come abbiamo visto, appare strategico per dare voce ai diritti dei migranti, dei rifugiati e dei richiedenti asilo¹⁸⁶.

1.2.3. L'AMBITO DI APPLICAZIONE DEL DIRITTO DI ASILO E IL CONCETTO DI GIURISDIZIONE

Un ultimo aspetto sul quale è utile soffermarsi riguarda il concetto di giurisdizione come interpretato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Dalla sussistenza o meno della giurisdizione in capo ad uno Stato derivano, infatti, rilevanti conseguenze anche in merito alla definizione dell'ambito di applicazione del diritto di asilo, con riferimento alle previsioni fin qui analizzate, nei confronti dei migranti 'alla frontiera'¹⁸⁷.

Partendo dal concetto di giurisdizione al di fuori del territorio dello Stato, nella giurisprudenza della Corte Edu si rinvencono elementi utili alla ricostruzione dell'applicazione extraterritoriale della Convenzione e delle relative responsabilità in capo agli Stati del rispetto dei diritti in essa contenuti.

Il primo modello di giurisdizione individuato dalla Corte, oltre il concetto di territorialità del diritto internazionale, fa riferimento al caso in cui uno Stato eserciti un *effective overall control* su una zona, anche al di fuori dei propri confini.

Tra le ipotesi che rientrano in questo modello sono state ricondotte espressamente: "activities of its diplomatic or consular agents abroad and on-board craft and vessels registered in, or flying the flag of, that State. In these specific situations, customary international law and treaty provisions have recognised the extra-territorial exercise of jurisdiction by the relevant State"¹⁸⁸.

¹⁸⁶ S. Sassen, *Regulating Immigration in a Global Age: A New Policy Landscape*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, n. 570.1, 2000, pp. 65-77.

¹⁸⁷ Si fa riferimento alla previsione dell'art. 3, paragrafo 1, della Direttiva 2013/32/UE.

¹⁸⁸ Corte Edu, *Bankovic e a. c. Belgio e a.*, appl. n. 52207/99, decisione 12 dicembre 2001, cit. par. 73.

Ciò implica una giurisdizione statale che va oltre alle situazioni classiche di occupazioni militari¹⁸⁹ e può ricomprendere situazioni molto diverse tra loro, come avvenuto appunto nel caso *Hirsi*, in quanto le persone erano state issate a bordo di navi italiane.

Il secondo modello individuato dalla Corte è quello del *personal model of jurisdiction*, in base al quale sussisterebbe la giurisdizione dello Stato in tutti i casi in cui vi sia *authority and control over a person*¹⁹⁰.

Alcuni casi¹⁹¹ di tale applicazione extraterritoriale del concetto di giurisdizione sono riportati dalla Corte nella sentenza *Al-Skeini e altri c. Regno Unito*. Si tratta, ad esempio, del caso *Öcalan* dove la Corte ha stabilito che “directly after being handed over to the Turkish officials by the Kenyan officials, the applicant was effectively under Turkish authority and therefore within the ‘jurisdiction’ of that State for the purposes of Article 1 of the Convention, even though in this instance Turkey exercised its authority outside its territory”¹⁹².

Per individuare i termini di sussistenza o meno della giurisdizione in tali situazioni, secondo la Corte non è sufficiente il controllo sui luoghi ove gli individui si trovino costretti, ma è necessario l’esercizio di un controllo effettivo e di un ‘potere fisico’ sui soggetti in questione.

Quando, insomma, appare evidente che uno Stato “through its agents, exercises control and authority over an individual, and thus jurisdiction” e pertanto “the State is under an obligation under Article 1 to secure to that individual the rights and freedoms under Section I of the Convention that are relevant to the situation of that individual. In this sense, therefore, the Convention rights can be divided and tailored”¹⁹³.

¹⁸⁹ Si ricorda in tal senso la decisione della Corte Edu nel caso *Loizidou c. Cipro* del 18 dicembre 1996, ove la Turchia è stata ritenuta responsabile per atti compiuti nella Repubblica turca di Cipro settentrionale, poiché vi esercitava tale controllo di fatto.

¹⁹⁰ Corte Edu, *Al-Skeini e altri c. Regno Unito*, 7 luglio 2011.

¹⁹¹ Oltre al caso *Öcalan c. Turchia*, 12 marzo 2003, la Corte fa riferimento ai casi: *Issa e altri c. Turchia*, 16 novembre 2004, con riferimento all’arresto e all’esecuzione dei ricorrenti in nord Iraq da parte di soldati turchi; *Saadoon e Mufdhi c. Regno Unito*, 30 giugno 2009, sul controllo esercitato da militari inglesi sulle prigionie e le persone in esse reclusi in territorio iracheno; *Medvedyev e altri c. Francia (GC)*, 29 marzo 2010, in merito all’esercizio di un controllo esclusivo di agenti francesi su una nave e il suo equipaggio a partire dall’intercettazione in acque internazionali e ciò malgrado tale equipaggio non fosse stato fatto salire a bordo della nave francese.

¹⁹² Cit. par. 136 della sentenza *Al-Skeini e altri c. Regno Unito*.

¹⁹³ Cit. par. 137 della sentenza *Al-Skeini e altri c. Regno Unito*.

La Corte ha posto, tuttavia, un limite all'estensione del concetto di giurisdizione escludendo che questa possa dipendere da un nesso causa-effetto che sarebbe invece rilevante per le persone vittime di violazioni in ipotesi di esternalizzazione delle frontiere.

Tale nozione causale è stata, infatti, rigettata nel caso *Banković* in quanto avrebbe significato “that anyone adversely affected by an act imputable to a Contracting State, wherever in the world that act may have been committed or its consequences felt, is thereby brought within the jurisdiction of that State for the purpose of Article 1 of the Convention”¹⁹⁴.

Con riferimento all'ambito di applicazione del diritto di asilo, si devono anche considerare le previsioni del regolamento Dublino III¹⁹⁵ in merito al paese competente per l'esame delle domande di protezione.

Infatti, in base all'art. 13 del Regolamento, quando “il richiedente ha varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale”.

Riprendendo quanto sopra approfondito, in merito ai casi di mancata registrazione delle domande di asilo presentate alla frontiera e considerato il percorso migratorio dei ricorrenti nel caso *Asady e altri c. Slovacchia* deciso dalla Corte Edu che sono comunque stati riconosciuti quali richiedenti asilo in paesi diversi rispetto al primo Stato membro di ingresso, appare utile ripercorrere la vicenda affrontata dalla Corte di Giustizia nel caso *Jafari*¹⁹⁶.

La vicenda riguardava le sig.re Jafari e i loro figli che, nel 2015, avevano lasciato l'Afghanistan ed erano giunte in Croazia dopo aver attraversato l'Iran, la Turchia, la Grecia, l'ex Repubblica Yugoslava di Macedonia e la Serbia. In Croazia, le ricorrenti venivano trasferite in autobus in Slovenia e qui presentavano dei documenti di polizia che attestavano ‘le rispettive destinazioni’, la Germania per l'una e l'Austria per l'altra. Una volta giunte in Austria, entrambe, presentavano domanda di asilo, ma l'ufficio competente rivolgeva una richiesta di informazioni alle autorità slovene in merito a quei documenti di

¹⁹⁴ Cit. par. 75 della decisione *Banković e a. c. Belgio e a.*

¹⁹⁵ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.

¹⁹⁶ Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 26 luglio 2017, C- 646/16, *Khadija Jafari e Zainab Jafari contro Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*.

polizia con indicate le destinazioni del loro viaggio. La Slovenia rispondeva di non aver mai ‘registrato’ le ricorrenti e che queste erano state allontanate in Croazia poiché provenienti da questo stato. L’ufficio austriaco decideva allora di dichiarare irricevibili le domande di asilo delle sig.re Jafari e ne disponeva il trasferimento in Croazia.

A seguito di ricorso presentato innanzi ai giudici austriaci, il giudizio veniva sospeso per la sottoposizione alla Corte di Giustizia di alcune questioni pregiudiziali.

Fra queste, si vuole sottolineare la questione posta in merito all’applicazione dell’art. 13 del regolamento Dublino III e quindi se questo debba essere interpretato nel senso che si debba considerare che “il cittadino di un paese terzo, il cui ingresso è stato tollerato dalle autorità di un primo Stato membro che si trovavano di fronte all’arrivo di un numero straordinariamente elevato di cittadini di paesi terzi, che intendevano transitare in tale Stato membro allo scopo di presentare una domanda di protezione internazionale in un altro Stato membro, senza soddisfare le condizioni di ingresso imposte, in linea di principio, in tale primo Stato membro, abbia «varcato illegalmente» la frontiera di detto primo Stato membro ai sensi di tale disposizione”¹⁹⁷.

La Corte di Giustizia, attraverso una nozione restrittiva della nozione di primo ingresso irregolare¹⁹⁸, ha sottolineato che ammettere la ‘regolarità’ dell’attraversamento di una frontiera sulla base dell’azione di tolleranza delle autorità dello Stato membro di primo ingresso, comporterebbe l’esclusione della competenza di detto Stato nell’esaminare le domande di asilo dei cittadini di Stati terzi interessati.

In questo modo, si aggirerebbero gli obiettivi del regolamento Dublino sulla determinazione della competenza in materia di accoglienza e di valutazione delle domande di protezione nei paesi di primo ingresso e pertanto, la Corte ha stabilito che l’art. 13 debba essere interpretato nel senso che un ingresso tollerato dalle autorità di uno Stato di frontiera, debba essere considerato un attraversamento irregolare che fonda in questo Stato le responsabilità derivanti dal Sistema europeo comune di asilo.

¹⁹⁷ Cit. par. 59 della sentenza *Jafari*.

¹⁹⁸ Sulle conseguenze di tale interpretazione e sullo squilibrio nelle responsabilità degli Stati membri dell’Unione, si rinvia a C. Favilli, *L’Unione che protegge e l’Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, *Questione giustizia*, 2018, 2: 28-43.

1.2.4. LE VIE REGOLARI DI ACCESSO PER MOTIVI UMANITARI

Un'ultima questione che deve essere affrontata, in considerazione delle sempre maggiori difficoltà per i cittadini di Paesi terzi di entrare regolarmente nel territorio europeo, riguarda la sussistenza o meno di un obbligo per gli Stati membri di rilasciare un visto umanitario.

All'interno del quadro normativo vigente del codice delle frontiere Schengen, infatti, è prevista una facoltà di deroga alle condizioni di ingresso negli Stati per ragioni umanitarie¹⁹⁹ e, come abbiamo visto nel precedente capitolo, questo comporta anche una libertà degli Stati di prevedere forme di tutela temporanea e umanitaria per gruppi di persone, in alternativa al ricorso alle procedure individuali finalizzate al riconoscimento della protezione internazionale.

Nel caso specifico del visto per motivi umanitari si tratta di un'autorizzazione valida solo per il territorio dello Stato interessato e che non permette quindi la circolazione all'interno degli altri Stati membri dell'Unione.

Sul punto, infatti, era intervenuta la Corte di Giustizia nel caso *Jafari* nel ritenere che tale visto "non può comportare la regolarità dell'attraversamento della frontiera da parte del cittadino di un paese terzo, ammesso dalle autorità di uno Stato membro al solo scopo di permettere il transito di tale cittadino verso un altro Stato membro per presentarvi una domanda di protezione internazionale"²⁰⁰, trattandosi di una facoltà ben diversa che riguarda però solo il territorio dello Stato che ha rilasciato l'autorizzazione all'ingresso.

In merito alla sussistenza o meno di un obbligo al rilascio di tale visto per motivi umanitari si sono espresse sia la Corte di Giustizia che la Corte Edu.

Nel 2017²⁰¹, la Corte di Giustizia era stata interpellata dal giudice nazionale belga circa la sussistenza di un obbligo per gli Stati membri di rilasciare un visto umanitario nel caso in cui un rigetto dello stesso potesse comportare un rischio di violazione di diritti fondamentali²⁰².

¹⁹⁹ Art. 25, comma 1, lettera a), del Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti.

²⁰⁰ Cit. par. 80 della sentenza *Jafari*.

²⁰¹ Corte di Giustizia, Grande Sezione, caso *X e X c. Belgio*, C-638/2016, del 17 marzo 2017.

²⁰² Come quelli previsti dagli artt. 4 e 18 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dall'art. 3 Cedu e dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato.

Il caso riguardava la domanda di visto umanitario presentata da una famiglia siriana all'ambasciata belga di Beirut che era stata respinta in base all'art. 32 del Codice visti²⁰³ che consente di rifiutare il visto quando vi sia il dubbio ragionevole che il richiedente lascerà il territorio dello Stato prima della scadenza dell'autorizzazione. La famiglia, infatti, aveva dichiarato di voler presentare domanda di protezione internazionale una volta giunta in Belgio. In particolare, “uno dei ricorrenti nel procedimento principale ha dichiarato (...) di essere stato sequestrato da un gruppo terrorista, e successivamente percosso e torturato, prima di essere infine liberato su pagamento di un riscatto. I ricorrenti nel procedimento principale insistevano segnatamente sulla precaria situazione della sicurezza in Siria in generale e ad Aleppo in particolare, nonché sulla circostanza che, appartenendo alla confessione cristiana ortodossa, rischiavano di essere oggetto di persecuzione a causa delle loro credenze religiose. Essi hanno aggiunto che per loro era impossibile ottenere di essere registrati come rifugiati nei paesi limitrofi, in considerazione, segnatamente, della chiusura della frontiera fra il Libano e la Siria”²⁰⁴.

La portata della questione era di grande rilevanza per i risvolti che la decisione poteva avere sull'ambito di applicazione del diritto di asilo²⁰⁵ e in particolare sulle vie legali di accesso alla tutela dei diritti fondamentali²⁰⁶ al di fuori dei casi di *non refoulement*.

Secondo la Corte, consentire a cittadini di Paesi terzi di presentare domande di visto volte ad accedere al territorio degli Stati dell'Unione al fine di presentare domanda di protezione internazionale lederebbe l'impianto generale istituito dal Regolamento 604/2013. Pertanto, considerato che il legislatore dell'Unione non ha adottato alcun atto volto a stabilire le condizioni di rilascio, da parte dei singoli Stati, dei visti o dei permessi di soggiorno a cittadini di Paesi terzi per motivi umanitari, tale questione rientra nell'ambito di applicazione unicamente del diritto nazionale.

²⁰³ Art. 32 co. 1 lett. b) del Regolamento n. 810/2009 in base al quale il visto è rifiutato “qualora vi siano ragionevoli dubbi sull'autenticità dei documenti giustificativi presentati dal richiedente o sulla veridicità del loro contenuto, sull'affidabilità delle dichiarazioni fatte dal richiedente o sulla sua intenzione di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto richiesto”.

²⁰⁴ Cit. par. 20 della sentenza *X e X c. Belgio*.

²⁰⁵ Per un approfondito resoconto si rinvia a A. Del Guercio, *La sentenza X. e X. della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa*, in *European Papers*, n. 1/2017, Vol. 2, pp. 271-291.

²⁰⁶ In questo senso, si era espresso l'avvocato generale presso la Corte europea, Paolo Mengozzi, ritenendo che “gli Stati membri devono rilasciare un visto per ragioni umanitarie quando sussistono fondati motivi per ritenere che un rifiuto esporrà le persone richiedenti la protezione internazionale alla tortura o a trattamenti inumani o degradanti”, Conclusioni presentate il 7 febbraio 2017 nella causa C-638/16.

Richiamando il contenuto della direttiva 2013/32, la Corte ha sottolineato che questa “è applicabile alle domande di protezione internazionale presentate nel territorio degli Stati membri, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito, ma non alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri”²⁰⁷.

Dal Regolamento 604/2013 deriva, inoltre, che gli Stati membri sono tenuti ad “esaminare qualsiasi domanda di protezione internazionale presentata nel territorio di uno Stato membro, compreso alla frontiera e nelle zone di transito, e che le procedure previste dal regolamento in parola si applicano esclusivamente a siffatte domande di protezione internazionale”²⁰⁸.

Pertanto, gli Stati membri non sono tenuti, sulla base del codice dei visti, a “consentire, di fatto, a cittadini di paesi terzi di presentare una domanda di protezione internazionale presso rappresentanze degli Stati membri situate nel territorio di un paese terzo”²⁰⁹.

A seguito di tale pronuncia, una certa aspettativa si era venuta a creare quando la Corte europea dei diritti dell’uomo è stata investita, nel 2020²¹⁰, di un caso del tutto analogo.

Il caso riguardava una famiglia di nazionalità siriana che aveva presentato domanda di visto per motivi umanitari all’ambasciata belga di Beirut. Anche stavolta, la famiglia esprimeva di voler raggiungere il Belgio per poter presentare domanda di protezione internazionale.

Tuttavia, diversamente dal caso precedente, questa volta il *Conseil du Contentieux des Étrangers*, competente in materia di asilo e immigrazione, sospendeva il rigetto inizialmente dato dall’ufficio amministrativo belga competente in materia di visti e “ordonna à l’État belge de prendre dans les quarante-huit heures de nouvelles décisions légalement fondées, c’est-à-dire en rédigeant une motivation tenant compte de la situation extrêmement dangereuse en Syrie”²¹¹.

²⁰⁷ Cit. par. 49 della sentenza *X e X c. Belgio*.

²⁰⁸ Sempre cit. par. 49 della sentenza *X e X c. Belgio*.

²⁰⁹ *Idem*.

²¹⁰ Corte Edu, *M. N. e altri c. Belgio*, del 5 maggio 2020.

²¹¹ Cit. par. 15 della sentenza *M. N. e altri c. Belgio*.

A quel punto si susseguivano una serie di rigetti dell'ufficio visti belga e una successiva sospensiva del *Conseil du Contentieux des Étrangers* fino alla pronuncia della Corte di appello di Bruxelles del 30 giugno 2017 che rigettava la domanda dei ricorrenti perché tardiva e al ricorso, infine, alla Corte di Strasburgo.

La Corte Edu si è interrogata quindi sulla sussistenza o meno della giurisdizione dello Stato belga in merito alle violazioni asserite degli artt. 3 e 13 della Convenzione.

Richiamando la giurisprudenza sul modello personalista di giurisdizione sopra analizzato, la Corte ha sostenuto tuttavia che nel caso di specie gli agenti diplomatici belgi non avevano esercitato un controllo o potere fisico *de facto* sulla famiglia siriana: “D’une part, en effet, les requérants n’étaient pas des ressortissants belges demandant à bénéficier de la protection de leur ambassade. D’autre part, les agents diplomatiques n’ont à aucun moment exercé un contrôle de fait sur la personne des requérants. Ceux-ci ont librement choisi de se présenter à l’ambassade de Belgique à Beyrouth, comme ils auraient d’ailleurs pu s’orienter vers une autre ambassade, et d’y déposer leurs demandes de visa; ils ont ensuite pu librement quitter les locaux de l’ambassade belge sans rencontrer aucune entrave”²¹².

Se, inoltre, la giurisdizione non può derivare unicamente dal fatto che i ricorrenti hanno fatto accesso ad una sede diplomatica, neppure è stato ritenuto applicabile l’art. 6 Cedu - a seguito del fatto che esprimendosi sulla questione, lo Stato avrebbe esercitato la propria giurisdizione – poiché il procedimento sul rilascio dei visti esula dal campo di applicazione di tale norma. Secondo la Corte, infatti, tale procedura “ne met pas en jeu un droit de caractère «civil» au sens de l’article 6 § 1 de la Convention, au même titre que toutes les décisions relatives à l’immigration, l’entrée, le séjour et l’éloignement des étrangers”²¹³.

La questione, dunque, è stata dichiarata irricevibile, senza entrare nel merito della doglianza relativa all’art. 3 Cedu.

²¹² Cit. par. 118 della sentenza *M. N. e altri c. Belgio*.

²¹³ Cit. par. 137 della sentenza *M. N. e altri c. Belgio*.

2. ALCUNI DATI SUI PRINCIPALI MOTIVI DI INGRESSO E SOGGIORNO IN ITALIA

Se si considerano le tendenze riportate nella *Tabelle 1*²¹⁴, con riferimento ai permessi di soggiorno rilasciati in Italia in base al motivo della richiesta nel periodo 2007-2019, la comparazione dei dati mostra una stabile costante con riferimento ai rilasci di permessi di soggiorno per motivi di famiglia sul territorio.

Tale motivo del soggiorno rappresenta oggi il principale canale di ingresso sul territorio nazionale e, già a partire dal 2011, ha superato i titoli rilasciati per altri motivi di soggiorno, in particolare quelli per motivi di lavoro.

Il 2011 rappresenta, peraltro, l'anno nel quale il totale dei titoli rilasciati sul territorio ha superato per l'ultima volta le 300.000 unità.

Negli anni successivi, se da un lato continuano a diminuire i permessi rilasciati per motivi di lavoro²¹⁵, a causa del progressivo restringersi delle quote stabilite dal Decreto flussi e dall'interruzione del ricorso al rilascio del titolo per lavoro attraverso il meccanismo delle regolarizzazioni, dall'altro aumentano i rilasci per motivi di famiglia e quelli che nella tabella in esame vengono inseriti nel gruppo "Asilo, richiesta asilo e motivi umanitari".

²¹⁴ Nel presente paragrafo si tenterà di fornire una prima analisi degli effetti delle modifiche normative in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri in Italia sulla base dell'andamento numerico dei titoli di soggiorno rilasciati dalle questure a livello nazionale nel periodo individuato dal 2007 al 2019. Usando come base statistica i dati Istat riportati nella sezione "Permessi di soggiorno dei cittadini non comunitari" si noteranno alcune difficoltà di lettura connesse alla raccolta cumulativa, sotto l'indice "asilo, richiesta asilo e motivi umanitari", di una serie di titoli di soggiorno molto diversi tra loro. Tale dato aggregato potrebbe creare distorsioni nella lettura del fenomeno dei titoli per richiesta asilo rilasciati sul territorio, per la commistione con i titoli di soggiorno rilasciati a seguito del riconoscimento della protezione internazionale, quindi solo all'esito di quella procedura che inizia a seguito della manifestazione della volontà di chiedere protezione. Per questo motivo, le valutazioni sull'andamento dei titoli rilasciati ai richiedenti asilo e quelli rilasciati invece all'esito della procedura, quale riconoscimento dello status di rifugiato, protezione sussidiaria o protezione umanitaria richiede un'integrazione di tali rilevazioni statistiche. A tal fine, si può fare riferimento ai dati Eurostat che verranno successivamente riportati, analizzati con riferimento all'arco temporale 2008-2019 in merito: alle richieste di asilo presentate in Italia, con una interessante distinzione fra prime domande e domande reiterate; al numero e all'esito delle decisioni in prima istanza davanti alle Commissioni Territoriali e al numero ed esito dei rispettivi ricorsi presentati.

²¹⁵ Nel 2018, in base alle analisi della Fondazione Leone Moressa su dati Eurostat, l'Italia risulta essere il paese europeo che rilascia meno permessi di soggiorno per motivi di lavoro. In particolare, meno di 14 mila nel 2018, appena l'1,6% del totale europeo: *Ma perché l'Italia non vuole i migranti economici?*, LaVoce.info, 30.08.2019.

Questi ultimi, che vedremo meglio disaggregati nelle tabelle successive, a partire dal 2015 hanno definitivamente superato i titoli rilasciati per motivi di lavoro, assestandosi, insieme ai permessi per motivi familiari, come i principali canali di ingresso sul territorio nazionale.

Tabella 1, Titoli rilasciati in Italia per motivo del soggiorno nel periodo 2007-2019:

Anno	Lavoro	Famiglia	Studio	Asilo, richiesta asilo e motivi umanitari	Residenza elettiva, religione salute	Totale
2007	150.098	86.468	11.523	9.971	9.540	267.600
2008	145.091	101.613	12.426	18.345	8.767	286.242
2009	250.883	111.145	15.628	7.300	8.075	393.031
2010	358.870	178.797	26.343	10.336	24.221	598.567
2011	124.544	140.846	31.295	42.672	22.333	361.690
2012	70.892	116.891	31.005	22.916	22.264	263.968
2013	84.540	105.266	27.321	19.146	19.373	255.646
2014	57.040	101.422	24.477	47.873	17.511	248.323
2015	21.728	107.096	23.030	67.271	19.811	238.936
2016	12.873	102.351	17.130	77.927	16.653	226.934
2017	12.200	113.549	18.323	101.065	17.633	262.770
2018	14.605	122.812	22.044	64.819	17.729	242.009
2019	11.315	100.912	20.409	27.566	17.052	177.254

I dati in merito ai permessi per ‘asilo, richiesta asilo e motivi umanitari’²¹⁶ vengono, tuttavia, aggregati in tale unica categoria che unisce i numeri sui rilasci di permessi di soggiorno molto diversi tra loro. Per comprendere il mutamento dei motivi addotti al momento dell’ingresso in Italia e la rilevanza assunta dal diritto di asilo negli ultimi anni, appare dunque necessaria una comparazione con i dati Eurostat relativi al numero di richieste asilo presentate e agli esiti delle diverse fasi procedurali previste dalla normativa.

Rispetto ai dati aggregati in merito ai titoli di soggiorno rilasciati per motivi di asilo, richiesta asilo e motivi umanitari della tabella precedente, nella *Tabella 2*²¹⁷ possiamo rilevare i dati delle richieste di asilo registrate dalle autorità italiane nel periodo 2008-2019. Si tratta di numeri molto più elevati rispetto a quelli relativi ai permessi di soggiorno per richiesta asilo effettivamente rilasciati dalle questure italiane e che in una nota rilasciata dall’Istat nel report sui permessi di soggiorno per asilo politico e protezione umanitaria per gli anni 2015-2016 è stato giustificato da “molteplici motivi, tra i quali lo scarto temporale tra la presentazione della domanda e il rilascio del permesso (...) e la possibilità per chi ha presentato domanda di lasciare il Paese prima del rilascio del permesso”²¹⁸.

La distinzione riportata nella *Tabella 2* fra prime richieste di protezione e il totale delle richieste presentate per anno permette, inoltre, di valutare un progressivo aumento delle domande di asilo reiterate presentate in Italia, a scapito della crescente diminuzione delle domande registrate nel paese dopo il picco del 2017.

Con riferimento al periodo 2008-2013, i dati delle domande di asilo registrate sul territorio riportano ogni anno numeri differenti e altalenanti. Si tratta del periodo nel quale

²¹⁶ In base al Glossario Istat, nella categoria Asilo sono inseriti “i permessi che vengono rilasciati ai rifugiati, ovvero a coloro che hanno ottenuto il riconoscimento a godere dell’asilo politico da parte del nostro Paese”, nella categoria Richiesta Asilo “i permessi rilasciati a coloro che fanno domanda di asilo politico e sono in attesa che la loro richiesta venga valutata” e nella categoria Motivi Umanitari “le forme di protezione diverse dall’asilo politico che l’Italia riconosce ai cittadini di paesi terzi”.

²¹⁷ Secondo il glossario Eurostat, nella categoria *Asylum applicant* sono ricomprese tutte le persone che abbiano presentato richiesta di protezione internazionale alle autorità, indipendentemente dal fatto che possano essere successivamente identificati come soggetti alla procedura del Regolamento Dublino per aver già presentato una domanda di asilo in un altro Stato membro; mentre nella categoria *First time applicant* sono ricompresi coloro che hanno presentato per la prima volta, nello specifico Stato oggetto di analisi, una domanda di protezione internazionale.

²¹⁸ Si veda il report Istat del 23 dicembre 2016, cit. pag. 3 nota 3, reperibile al seguente link: <https://www.istat.it/it/files/2016/12/Report-Permessi-Soggiorno2015-2016.pdf?title=Permessi+di+soggiorno+e+asilo+politico+>.

da un lato la situazione politica, economica e sociale dei Paesi di origine dei migranti raggiunge elevati livelli di instabilità e dall'altro il quadro normativo nazionale ed europeo in materia di immigrazione diventa sempre più rivolto al contrasto all'immigrazione irregolare.

Tabella 2, *Asylum and first asylum applicants – annual aggregated data 2008-2019:*

TIME	Asylum applicant	First time applicant
2008	30.140	30.140
2009	17.725	17.375
2010	10.000	10.000
2011	40.315	40.300
2012	17.335	17.170
2013	26.620	25.720
2014	64.625	63.655
2015	83.540	82.790
2016	122.960	121.185
2017	128.850	126.550
2018	59.950	53.440
2019	43.770	35.005

Rispetto al 2008, la diminuzione persistente delle domande di asilo negli anni successivi, 2009 e 2010, rispecchia gli effetti del ‘Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione’²¹⁹ che l’Italia ha stipulato con la Libia e che mirava specificatamente a

²¹⁹ Il Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra Italia e Libia è stato firmato a Bengasi il 30 agosto 2008 dall’allora Presidente del Consiglio dei ministri Silvio Berlusconi e dal rais libico Muammar El Gheddafi. In particolare, secondo l’art. 19 del Trattato “1. Le due Parti intensificano la collaborazione in atto nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti e all’immigrazione clandestina, in conformità a quanto previsto dall’Accordo firmato a Roma il 13/12/2000 e dalle successive intese tecniche, tra cui, in particolare, per quanto concerne la lotta all’immigrazione clandestina, i Protocolli di cooperazione firmati a Tripoli il 29 dicembre 2007. 2. Sempre in tema di lotta all’immigrazione clandestina, le due Parti promuovono la realizzazione di un sistema di controllo delle frontiere terrestri libiche, da affidare a società

limitare i flussi di migranti irregolari in arrivo dalle coste libiche. La mancata ratifica da parte della Libia della Convenzione di Ginevra sullo status di Rifugiato e i respingimenti di migranti intercettati via mare effettuati in quegli anni hanno fatto emergere, tuttavia, le violazioni dei diritti umani perpetrate in attuazione di tale accordo bilaterale. In particolare, la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nel 2012, nel caso *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ha condannato l'Italia per il respingimento verso Tripoli nel maggio 2009 di un gruppo di circa 200 persone, fra cui i ricorrenti, in violazione del divieto di espulsioni collettive, nonché del divieto di tortura e di trattamento inumano e degradante perché la Libia non offriva alcuna garanzia secondo gli standard internazionali dei richiedenti asilo e dei rifugiati e li esponeva dinanzi al rischio di un rimpatrio forzato.

In questa importante pronuncia che ancora oggi rappresenta un monito della illegittimità delle diffuse prassi di respingimento effettuati in base ad accordi bilaterali di cooperazione senza le dovute verifiche e garanzie di tutela nei confronti di migranti e richiedenti asilo, la Corte ha sottolineato come “le difficoltà nella gestione dei flussi migratori non possono giustificare il ricorso, da parte degli Stati, a pratiche che sarebbero incompatibili con i loro obblighi derivanti da convenzioni”²²⁰.

Nel 2011, la caduta dei regimi autocratici durante la cosiddetta Primavera araba fece risalire il numero degli arrivi di migranti in Italia, per lo più cittadini di nazionalità tunisina e cittadini del Corno d'Africa che si trovavano in Libia e furono costretti a fuggire a causa della guerra civile. Tuttavia, seppure superiori rispetto agli anni precedenti, le domande di asilo registrate rappresentano solo una parte delle persone arrivate in Italia, circa 63.000, alle quali in parte²²¹ venne riconosciuto un permesso di soggiorno per motivi umanitari. Anche negli anni successivi, in particolare fra il 2013 e il 2015, il divario fra il numero di persone arrivate in Italia dichiarate dal Ministero dell'Interno e l'effettivo numero di domande di asilo registrate dalle autorità rimane accentuato, se si considera che

italiane in possesso delle necessarie competenze tecnologiche. Il Governo italiano sosterrà il 50% dei costi, mentre per il restante 50% le due Parti chiederanno all'Unione Europea di farsene carico, tenuto conto delle Intese a suo tempo intervenute tra la Grande Giamahiria e la Commissione Europea. 3. Le due Parti collaborano alla definizione di iniziative, sia bilaterali, sia in ambito regionale, per prevenire il fenomeno dell'immigrazione clandestina nei Paesi di origine dei flussi migratori”.

²²⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, caso *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, sentenza 23 febbraio 2012, cit. par. 179.

²²¹ Il DPCM 5 Aprile 2011 aveva previsto il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari a favore dei cittadini di Stati appartenenti al Nord Africa affluiti sul territorio nazionale dal 1° gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011. Il provvedimento, poi successivamente prorogato, era stato emanato in applicazione dell'art. 20 del D.Lgs. 286/1998 e il permesso di soggiorno rilasciato rientrava nell'ambito della categoria del permesso umanitario contemplata dall'art. 11, comma 1 lett. c ter), DPR 394/1999.

nel 2013 sarebbero giunte via mare circa 43.000 persone (a fronte di 26.620 domande di asilo), nel 2014 gli arrivi sarebbero stati 170.000 e nel 2015 circa 153.842 (a fronte di 64.625 domande di asilo registrate nel 2014 e 83.540 nel 2015)²²².

Le ragioni di tali differenze, fra numeri degli arrivi e numeri di domande di asilo registrate, non sono univoche o di facile individuazione; è comunque possibile evidenziare il ruolo che la mancata identificazione di tutte le persone giunte in Italia in quegli anni ha avuto sulla gestione del fenomeno.

Poco dopo, infatti, le pressioni da parte dei governi europei sul rischio che la mancata identificazione dei migranti giunti in Italia potesse condurre a movimenti secondari non controllati in altri Paesi si sono nel tempo intensificate, fino alle previsioni del Regolamento Eurodac n. 603/2013²²³ che prevede appunto l'obbligo in capo agli Stati di 'primo arrivo' dei cittadini stranieri di procedere al rilevamento delle impronte digitali delle seguenti persone: i richiedenti asilo (art. 9); chi viene fermato durante l'attraversamento irregolare delle frontiere esterne (art. 14) e chi soggiorna in maniera irregolare nel territorio dello Stato (art. 17).

Sulla base delle indicazioni contenute nell'Agenda europea delle migrazioni adottata a maggio 2015 dalla Commissione europea, il Ministero dell'Interno italiano ha adottato, il 28 settembre 2015, lo strumento definito 'Roadmap italiana' contenente le informazioni sui punti di crisi o *Hotspot* per la gestione dei flussi migratori, attraverso l'identificazione, il fotosegnalamento e l'assegnazione ai migranti della specifica qualificazione giuridica²²⁴.

²²² I dati dei migranti arrivati via mare per anno sono riportati sul sito del Ministero dell'Interno, mentre i numeri delle domande di asilo registrate per anno sono riportati da Eurostat, come sopra specificato.

²²³ Il Regolamento Eurodac era innanzitutto funzionale all'applicazione del Regolamento Dublino n. 604/2013 poiché in esso sono indicati i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato competente all'esame delle domande di protezione internazionale presentate in uno degli Stati membri dell'Unione europea.

²²⁴ Con la Circolare n. 41807 del 29 dicembre 2015 il Ministero dell'Interno forniva indicazioni circa il monitoraggio dell'attribuzione della qualificazione giuridica ai migranti giunti via mare e, anche in ottemperanza alle indicazioni contenute nell'Agenda europea per la Migrazione, l'Italia si impegnava ad affrontare l'afflusso di migranti sul territorio nazionale. All'interno degli *hotspot*, secondo la circolare "con il supporto di rappresentanti delle agenzie europee e delle competenti organizzazioni internazionali, si procede, dopo l'identificazione ed il fotosegnalamento, ad assegnare ai migranti un'appropriata qualificazione giuridica, al fine di avviarli successivamente alle pertinenti strutture di destinazione". Per un approfondimento sulle criticità del sistema *hotspot* e in particolare, sulla loro forma di strutture chiuse e sulla mancanza di fonti formali per la loro regolamentazione, anche sulla base della precedente condanna dell'Italia in merito alla restrizione della libertà personale migranti e richiedenti asilo nella sentenza *Khlaifia*

Seppure accompagnato da numerose e ancora persistenti criticità, sia per le modalità di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale che per i provvedimenti adottati nei confronti dei migranti ‘non richiedenti protezione’²²⁵, a partire dal 2016, il differenziale fra migranti giunti in Italia e domande di asilo registrate si è assottigliato raggiungendo il numero più alto di domande nel 2017, circa 128.850²²⁶.

Nell’ultimo biennio a cui si riferiscono i dati disponibili, il 2018 e il 2019, si è assistito invece a una brusca diminuzione delle domande di asilo registrate in Italia, così come degli arrivi via mare dei migranti a seguito del nuovo Memorandum firmato nel 2017 con il governo libico.

2.1. I NUMERI E GLI ESITI DELLE RICHIESTE DI ASILO IN ITALIA

Volgendo lo sguardo agli esiti delle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale in Italia, nelle *Tabelle 3 e 4* sono riportati, rispettivamente, i numeri e il tipo di decisioni adottate in prima istanza, di fronte alle Commissioni territoriali e quelli relativi alle decisioni ‘finali’, come definito da Eurostat, di fronte ai Tribunali nazionali²²⁷.

della Corte EDU, G.C., del 15.12.2016, si rinvia alla denuncia delle autorità istituzionali: Senato della Repubblica, XVII legislatura, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia*, febbraio 2016, pp. 17 ss.

²²⁵ Oltre alle denunce da parte di organizzazioni internazionali e soggetti istituzionali, come riportato nella nota precedente, in merito al trattamento e il trattenimento dei richiedenti asilo delle strutture hotspot, nei confronti dei ‘non richiedenti’ nel rapporto di Amnesty International, *Hotspot Italia. Come le politiche dell’Unione europea portano a violazioni dei diritti di rifugiati e migranti*, 2016, p. 42, si afferma che le autorità italiane hanno fatto ricorso, principalmente, a due tipologie di provvedimenti: i decreti di respingimento differito con ordine di allontanarsi dal territorio nazionale entro sette giorni; e i provvedimenti di espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera da parte delle forze di polizia. Si rinvia per un approfondimento anche a Sciarba, A., *Categorizing migrants by undermining the right to asylum. The implementation of the «hotspot approach» in Sicily*, *Etnografia e ricerca qualitativa*, 2017, 10.1: 97-120.

²²⁶ Nonostante la diminuzione degli arrivi via mare dovuto al memorandum d’intesa sottoscritto il 2 febbraio 2017 tra il governo italiano e il governo di Riconciliazione Nazionale libico guidato da Fayez Sarraj. Tuttavia, le condizioni disumane a cui sono sottoposti i migranti e richiedenti asilo nei centri di detenzione libici sono ormai ampiamente documentate, tra cui l’ONU (<https://unsmil.unmissions.org/reports-secretary-general>) e Amnesty International (<https://www.amnesty.it/libia-governi-europei-complici-torture-violenze/>), tanto che nell’accordo si prevedeva l’obbligo del Governo libico, ai sensi dell’art. 2, par. 2, lett. b, al rilascio immediato di donne, bambini e altre persone vulnerabili dai centri di detenzione per migranti.

²²⁷ Secondo il glossario Eurostat, nella categoria *First instance decisions* sono riportate le decisioni adottate dagli organi nazionali che si occupano in prima istanza di valutare le domande di protezione internazionale presentate nello Stato; nella categoria *Final decisions*, invece, sono incluse tutte le decisioni adottate a seguito di ricorso o appello, avverso le quali non siano più esperibili rimedi giurisdizionali nel merito, ma eventualmente solo per motivi procedurali davanti alle Corti supreme.

Tabella 3, First instance decisions on applications – annual aggregated data 2008-2019:

Time	Total	Total positive decisions	Geneva Convention status	Subsidiary Protection Status	Humanitarian Status	Rejected
2008	20.220	9.735	1.805	6.310	1.620	10.485
2009	23.010	9.060	2.250	5.335	1.475	13.950
2010	11.275	4.300	1.615	1.465	1.220	6.975
2011	24.100	7.145	1.805	2.265	3.075	16.960
2012	27.280	22.025	2.050	4.495	15.480	5.255
2013	23.565	14.390	3.080	5.565	5.750	9.175
2014	35.180	20.580	3.640	7.625	9.315	14.600
2015	71.345	29.615	3.575	10.270	15.770	41.730
2016	89.875	35.405	4.800	12.090	18.515	54.470
2017	78.235	31.795	5.895	6.385	19.515	46.440
2018	95.210	30.670	6.490	4.205	19.970	64.540
2019	93.485	18.375	10.120	6.870	1.385	75.110

Il numero delle decisioni negative adottate in prima istanza dalle Commissioni territoriali nel periodo di riferimento appare mediamente intorno al 50%-60% rispetto al totale dei provvedimenti, con un aumento decisivo di rigetti negli ultimi tre anni e ad

eccezione del 2012, a seguito del rilascio di un numero più elevato di permessi di soggiorno, il 70% per motivi umanitari, durante la cosiddetta ‘Emergenza Nord Africa’.

All’aumento delle domande di protezione internazionale registrate a partire dal 2015, inoltre, è possibile evidenziare un contestuale incremento dei rigetti rispetto al numero dei riconoscimenti dello status di rifugiato, della protezione sussidiaria o della protezione umanitaria. Un notevole condizionamento, rispetto alle decisioni adottate, è poi sicuramente determinato dalle modifiche normative intercorse negli anni.

Nel primo biennio di riferimento, 2008-2009, il primato dei riconoscimenti della protezione sussidiaria rispetto al totale degli esiti positivi dei procedimenti rispecchia le modifiche del diritto di asilo avvenute a seguito del recepimento delle Direttive europee in materia di qualifiche e procedure²²⁸.

Negli anni successivi, invece, si consolida la protezione umanitaria, ai sensi dell’art. 5 co. 6 D.lgs. 286/1998, quale principale esito positivo delle decisioni delle Commissioni territoriali. La situazione muta notevolmente nel 2019, con un incremento dei riconoscimenti dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria, a seguito dell’abrogazione della protezione umanitaria prevista dal D.L. 113/2018.

Un andamento differente è rinvenibile nei dati riportati nella Tabella 4, sulle decisioni ‘definitive’ in materia di protezione internazionale e, quindi, principalmente degli esiti dei ricorsi avverso i dinieghi o i parziali riconoscimenti delle Commissioni territoriali davanti alle Corti nazionali.

I dati Eurostat, diversamente da quanto pubblicato a partire dal 2016 dal Ministero della giustizia²²⁹, fanno riferimento alle decisioni definitive, quindi indipendentemente dall’organo giudicante che può essere il Tribunale civile o la Corte di Appello.

Se si considerano i numeri delle decisioni in prima istanza delle Commissioni territoriali sopra riportati e il tasso di impugnazione dei dinieghi che, secondo il Ministero

²²⁸ Si tratta della Direttiva del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/83/Ce recante norme minime sull’attribuzione della qualifica di rifugiato e di protezione sussidiaria e la Direttiva del Consiglio 1° dicembre 2005, 2005/85/Ce recante norme minime sulle procedure applicate ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, recepite in Italia rispettivamente con il D.lgs. n. 251/07 e con il D.lgs. n. 25/08.

²²⁹ Le analisi presso gli uffici giudiziari pubblicate dal Ministero della giustizia, Direzione generale di statistica, riportano il 01.01.2016 quale primo anno attendibile di rilevazione della materia ed hanno per oggetto le impugnazioni ex art. 35 del d.lgs. n. 25 del 2008, registrate sul registro informatizzato della cognizione civile con il codice oggetto 110032.

della giustizia, è costante intorno al 94-95%, risulta chiaro l'elevato livello di contenzioso in materia di asilo che in questi anni ha impegnato le Corti nazionali.

Tabella 4, Final decisions in appeal or review on applications – annual aggregated data 2008-2019:

Time	Total	Total positive decisions	Geneva Convention status	Subsidiary Protection Status	Humanitarian Status	Rejected
2008	30	0	0	0	:	30
2009	1.525	45	45	0	:	1.475
2010	1.530	275	70	0	200	1.260
2011	1.505	325	65	0	260	1.175
2012	1.235	790	45	270	470	445
2013	95	75	5	60	5	20
2014	55	45	10	35	5	10
2015	20	20	0	10	5	5
2016	9.770	4.770	385	2.365	2.020	5.000
2017	12.590	3.335	385	2.450	500	9.255
2018	42.970	17.215	825	4.365	12.025	25.755
2019	35.500	12.635	895	3.840	7.900	22.870

Il dato aggregato sulle decisioni definitive permette di sottolineare il rilevante aumento di procedimenti conclusi fra il 2018 e il 2019, a seguito della conversione in legge del D.L. 13/2017 con la previsione dell'unico grado di merito in materia, eliminando la possibilità di proporre reclamo in Corte di Appello secondo le dichiarate finalità acceleratorie dell'intervento legislativo.

Quanto agli esiti delle decisioni definitive in materia di asilo in Italia, i dati del periodo di riferimento riportato mostrano elevati tassi di rigetti fra il 2008 e il 2011, con un'inversione di tendenza nel periodo successivo, 2012-2016 e un assestamento del numero degli accoglimenti intorno al 30-40% del totale delle decisioni nell'ultimo triennio.

In merito al tipo di protezione riconosciuta a seguito di ricorso, invece, la protezione umanitaria ha mantenuto tassi molto superiori rispetto al riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria, anche dopo le modifiche del d.l. 113/2018, considerata l'applicazione intertemporale della disciplina previgente ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del decreto e i lunghi tempi di decisione dei ricorsi.

Nel complesso, pertanto, le domande di protezione internazionale presentate in Italia hanno visto un accoglimento superiore al 50% fra decisione amministrativa ed esito finale del ricorso giurisdizionale.

I dati del Ministero della Giustizia in merito alle decisioni dei Tribunali non si discostano in maniera rilevante da quanto riportato dai dati Eurostat²³⁰, ma aggiungono specifiche informazioni sulle distinzioni fra i diversi distretti territoriali.

Nella *Tabella 5*, infatti, si evidenziano le diverse percentuali di definizione di procedimenti e degli accoglimenti divise in base agli uffici di riferimento.

I dati forniti in tabella²³¹, in merito agli esiti delle decisioni adottate, mostrano valori significativamente diversi in base ai diversi distretti di riferimento, con le percentuali più elevate nei distretti di Firenze (76%), Genova (74%), Roma (60,2%), Palermo (59%), Trento (53%) e L'Aquila (52%). Il numero dei procedimenti pendenti e definiti presso il Tribunale di Firenze, oltre al valore percentuale degli accoglimenti, rende pertanto il foro

²³⁰ Per una comparazione con i dati ministeriali si rinvia a M. Giovannetti, *I perimetri incerti della tutela: la protezione internazionale nei procedimenti amministrativi e giudiziari*, in QG, aprile 2021.

²³¹ Fonte: elaborazione M. Giovannetti, *Ibid*, cit. pag. 10. Si tratta dell'analisi più completa dei dati statistici del Ministero della Giustizia, che ha comunque escluso i distretti di Ancona e Perugia a causa delle elevate percentuali di decisioni riportate senza specificarne l'esito, considerato che sul sito Dgstat le elaborazioni sono ferme al 2013.

fiorentino un osservatorio particolarmente interessante delle decisioni in materia di protezione internazionale che verranno analizzate nell'ultimo capitolo.

Tabella 5, Procedimenti definiti in Tribunale ed esito delle decisioni - anni 2016- primo semestre 2020:

Tribunale	Nuovi Iscritti	Procedimenti definiti	Provvedimenti di accoglimento	% Accoglimenti su definiti
Ancona	7.250	5.646	-	-
Bari	9.956	9.056	2892	32%
Bologna	16.447	8.476	2634	31%
Brescia	8.765	6.614	1304	20%
Cagliari	7.033	5.824	1288	22%
Caltanissetta	3.791	4.235	1530	36%
Campobasso	3.116	3.001	937	31%
Catania	8.030	2.888	1075	37%
Catanzaro	4.533	3.671	299	8%
Firenze	12.432	7.320	5555	76%
Genova	6.731	3.291	2435	74%
L'Aquila	5.067	3.983	2088	52%
Lecce	5.331	3.116	848	27%
Messina	604	433	157	36%
Milano	20.243	11.309	2472	22%
Napoli	15.560	10.366	4539	44%
Palermo	8.733	8.638	5065	59%
Perugia	2.813	1.831	-	-
Potenza	1.529	1.695	351	21%
Reggio di Calabria	1.517	1.034	126	12%
Roma	18.417	13.341	8173	61%
Salerno	4.213	2.415	731	30%
Torino	12.183	6.741	1504	22%
Trento	2.668	1.218	649	53%
Trieste	6.501	2.666	690	26%
Venezia	15.692	9.194	2111	23%
Totale	209.155	138.002	50.672	37,5%

Fonte: elaborazione M. Giovannetti su dati del Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

CONCLUSIONI

La trattazione dei limiti imposti agli Stati dal quadro di tutela dei diritti fondamentali, fra cui il diritto all'unità familiare e il diritto di asilo, al potere di controllo discrezionale dell'ingresso e del soggiorno dei cittadini stranieri si è conclusa, al termine di ogni paragrafo, con l'indicazione delle prassi che al di fuori dei parametri di legittimità, rendono spesso complessa la tutela delle posizioni individuali dei migranti.

L'ultima questione, sul visto per motivi umanitari, apre poi a considerazioni più ampie sulla portata del diritto di asilo in Europa, come sottolineato nelle conclusioni dell'avvocato generale Paolo Mengozzi nella causa *X e X c. Belgio* decisa dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea:

“il rifiuto di riconoscere una via d'accesso legale al diritto alla protezione internazionale sul territorio degli Stati membri – che sfortunatamente costringe spesso i cittadini di paesi terzi in cerca di una tale protezione a unirsi, rischiando la loro vita, al flusso attuale di immigrati illegali alle porte dell'Unione – (...) mi pare particolarmente preoccupante in considerazione, segnatamente, dei valori umanitari e del rispetto dei diritti dell'uomo sui quali si fonda la costruzione europea. È forse necessario ricordare che, come si afferma rispettivamente negli articoli 2 e 3 del Trattato UE, l'Unione «si fonda sui valori del rispetto della dignità umana (...) e del rispetto dei diritti umani» e «si prefigge di promuovere (...) i suoi valori», anche nelle relazioni con il resto del mondo?»²³²

Proprio quale conseguenza della mancanza di vie legali 'effettive' di accesso alla procedura della protezione internazionale, si cercherà adesso di definire in che termini la *human insecurity* che caratterizza gli attuali percorsi migratori venga considerata dal quadro normativo e dagli orientamenti giurisprudenziali.

²³² Conclusioni presentate il 7 febbraio 2017 nella causa C-638/16, cit. par. 6.

La precarietà del viaggio e il necessario ricorso al traffico di esseri umani per poter raggiungere l'Europa al fine di presentare domanda di protezione internazionale che ruolo svolge al fine del riconoscimento della protezione stessa e che effetti ha sulla condizione giuridica dei richiedenti asilo?

CAPITOLO III

IL CONCETTO DI VULNERABILITÀ NEL DIRITTO D'ASILO

PREMESSA

L'uso del concetto di vulnerabilità, con diverse gradazioni di rilevanza, talvolta a livello procedurale, altre a livello sostanziale, quale fondamento del diritto al riconoscimento della protezione internazionale e umanitaria, è ormai da anni entrato a far parte del glossario giuridico in materia di asilo.

L'utilizzo di tale concetto, infatti, può assumere significati diversi nell'ambito della cornice normativa di riferimento. Il lemma vulnerabilità viene, ad esempio, utilizzato con riferimento alle modalità di svolgimento della procedura di protezione internazionale quando il/la richiedente asilo è identificato/a quale "soggetto vulnerabile" (fra cui rientrano le garanzie procedurali e la previsione dell'esame prioritario delle domande) e all'accesso ai servizi di accoglienza che debbano rispondere a "particolari esigenze"; ma vi si fa riferimento anche come "profilo di vulnerabilità" che, in caso di timore di persecuzione, può far identificare la persona appartenente ad un determinato 'gruppo sociale' e quindi diventare rilevante ai fini del riconoscimento della protezione internazionale. Ancora, alcune condizioni di vulnerabilità, come aver subito torture o violenze, possono essere determinanti per il rischio che a tali condizioni la persona possa essere nuovamente esposta e quindi condurre al riconoscimento della protezione sussidiaria.

Nel presente capitolo, a seguito della ricostruzione dell'utilizzo del termine vulnerabilità sotto i due profili, procedurali e sostanziali, che emergono dalle fonti in materia di protezione internazionale, si cercherà di analizzare come si collochi in tale quadro la condizione dei richiedenti asilo in attesa della definizione della procedura. In particolare, verranno approfondite le caratteristiche comuni allo status di richiedente asilo

nei paesi di accoglienza che li possono connotare come “particolare gruppo vulnerabile” e quali possono essere le conseguenze sul piano del riconoscimento della protezione umanitaria.

1. VULNERABILITÀ E PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Dalla semplice lettura delle disposizioni nazionali che definiscono gli status di protezione internazionale, il termine ‘vulnerabilità’ non compare né con riferimento alla qualifica dello status di rifugiato né della protezione sussidiaria.

La Convenzione di Ginevra del 1951 e la definizione di status di rifugiato, così come poi riportata all’interno del quadro normativo europeo, non identifica specifici gruppi di rifugiati come ‘vulnerabili’ o che necessitino di specifiche attenzioni da parte degli stati nazionali.

All’art. 2 D.lgs. 251/2007²³³ viene indicato, infatti, con il termine rifugiato “il cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale Paese, oppure apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno”.

Mentre, con riferimento alla persona ammissibile alla protezione sussidiaria, la stessa norma fa riferimento al “cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito dal presente decreto e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese”.

Non sembra, pertanto, che il concetto di vulnerabilità rilevi quale elemento fondante il diritto alla protezione internazionale, poiché tale diritto è legato unicamente

²³³ D.lgs. 251/2007, attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull’attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

all'accertamento del timore fondato di persecuzione, per determinati motivi, o al rischio effettivo di subire un grave danno, in caso di rimpatrio nel paese di origine.

Il riferimento ad alcune categorie di richiedenti asilo vulnerabili è, tuttavia, presente nei testi delle direttive europee che prevedono standard minimi di accoglienza e previsioni volte a rendere omogenee le procedure e il contenuto della protezione internazionale. Fin dalle prime Direttive adottate per la realizzazione di un regime comune europeo in materia di asilo, infatti, vengono individuate alcune “persone vulnerabili”, tra coloro che presentino domanda di protezione internazionale, la cui specifica situazione può comportare, qualora emergano esigenze particolari, l'attivazione di determinate garanzie da parte degli Stati.

Nell'ambito delle norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, la Direttiva 2003/9/CE²³⁴, ha previsto – al Capo IV – una serie di disposizioni a favore di alcuni gruppi determinati di soggetti, definiti quali persone vulnerabili.

Quale principio generale dell'attuazione delle misure relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria, l'art. 17 della Direttiva impone agli Stati membri di tener conto “della specifica situazione di persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale”.

Tuttavia, il paragrafo 2 dell'art. 17 introduce un limite all'ambito di applicazione e al grado di estensione degli obblighi degli Stati, nel sottolineare che, per poter beneficiare delle specifiche garanzie rivolte alle “persone vulnerabili”, i richiedenti asilo dovranno essere riconosciuti quali portatori di particolari esigenze “in base ad una verifica individuale della loro situazione”.

Pertanto, solo nei confronti di alcuni soggetti, definiti come vulnerabili e che al contempo manifestino particolari esigenze, sono elencati in maniera specifica i servizi che dovranno essere attivati nei singoli casi. Si tratta dei minori, ma solo qualora abbiano subito una forma di abuso o di violenza; dei minori non accompagnati, gli unici soggetti vulnerabili che vengono definiti quali portatori di esigenze particolari *per se* e delle vittime di tortura e di violenza, in quest'ultimo caso esclusivamente “se necessario”. A tali gruppi di persone vengono dedicati i successivi articoli 18, 19 e 20 della Direttiva.

²³⁴ Direttiva 2003/9/CE del Consiglio dell'Unione Europea, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

Per i minori è previsto: “l'accesso ai servizi di riabilitazione per (coloro) che abbiano subito qualsiasi forma di abuso, negligenza, sfruttamento, tortura, trattamento crudele, disumano o degradante o che abbiano sofferto gli effetti di un conflitto armato e (...), ove necessario, appropriate misure di assistenza psichica e una consulenza qualificata”²³⁵.

Per i minori non accompagnati si evidenziano: “la necessaria rappresentanza (...) da parte di un tutore legale oppure, ove necessario, la rappresentanza da parte di un organismo incaricato della cura e del benessere dei minori, oppure qualsiasi altra forma adeguata di rappresentanza”²³⁶; specifiche regole sugli alloggi²³⁷; il dovere a carico degli Stati membri di “rintracciare quanto prima i suoi familiari” e “l'obbligo di riservatezza relativamente alle informazioni di cui (gli operatori) dovessero venire a conoscenza durante l'attività”²³⁸.

Per le vittime di tortura e di violenza, infine, è specificato che “Gli Stati membri provvedono affinché, se necessario, le persone che hanno subito torture, stupri o altri gravi atti di violenza ricevano il necessario trattamento per i danni provocati dagli atti sopra menzionati”²³⁹.

La stessa connotazione della condizione di vulnerabilità, come caratteristica di alcuni determinati soggetti che le autorità devono individuare per apportare determinate tutele durante la procedura, viene proposta nella Direttiva 2004/83/CE²⁴⁰ che, all'art. 20 par. 3, invita gli Stati membri a tener conto della specifica situazione delle stesse categorie di “persone vulnerabili” della cosiddetta “Direttiva Accoglienza” nell'attuare le disposizioni sul contenuto della protezione internazionale. Non viene in alcun modo specificato, tuttavia, quali siano le conseguenze giuridiche connesse all'appartenenza di una persona al gruppo “richiedenti asilo vulnerabili” e, in particolare, se tale appartenenza possa assumere rilievo – e in che termini – ai fini del riconoscimento di una forma di protezione internazionale.

²³⁵ Art. 18 par. 2 Direttiva 2003/9/CE.

²³⁶ Art. 19 par. 1 cit.

²³⁷ Art. 19 par. 2 cit.

²³⁸ Art. 19 par. 3 e 4 cit.

²³⁹ Art. 20 par. 1 cit.

²⁴⁰ Direttiva 2004/83/CE del Consiglio dell'Unione Europea, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

Infine, la Direttiva 2005/85/CE²⁴¹, con riferimento allo svolgimento delle procedure, individua esclusivamente i minori non accompagnati come soggetti in condizione di vulnerabilità²⁴² e, in merito allo svolgimento del colloquio personale, all'art. 13, invita genericamente gli Stati membri a provvedere “affinché la persona incaricata di condurre il colloquio abbia la competenza sufficiente per tener conto del contesto personale o generale in cui nasce la domanda, compresa l'origine culturale o la vulnerabilità del richiedente, per quanto ciò sia possibile”. Anche in questo caso, come nella Direttiva Qualifiche, non vengono individuate specifiche garanzie procedurali connesse all'appartenenza della persona al “gruppo richiedenti asilo vulnerabili”, ad esclusione della categoria dei minori stranieri non accompagnati che, come abbiamo visto, anche la Direttiva Accoglienza considera come gli unici soggetti vulnerabili portatori di esigenze particolari *per se*.

Nei testi delle direttive della cosiddetta “prima fase” della realizzazione del sistema europeo comune di asilo, pertanto, viene dato atto della presenza di alcuni soggetti vulnerabili fra i richiedenti asilo che potrebbero essere portatori di esigenze particolari. Al contempo però, non viene fornita alcuna definizione del termine “esigenze particolari”, ad eccezione del caso dei minori, minori non accompagnati e delle vittime di tortura e di violenza nella Direttiva Accoglienza e dei soli minori non accompagnati nella Direttiva Procedure. Inoltre, non si rivengono indicazioni in merito alle modalità di identificazione di tali esigenze da parte degli Stati membri e non vengono neppure chiarite le conseguenze connesse all'emersione di situazioni vulnerabilità durante la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale.

Le tutele che si presumeva sarebbero state approntate per i richiedenti asilo vulnerabili a livello nazionale mostrarono quindi forti limiti applicativi. Nella relazione²⁴³ del 2007 sull'applicazione della Direttiva Accoglienza, rivolta al Consiglio e al Parlamento dell'Unione europea, la Commissione evidenziava una serie di lacune nel recepimento della direttiva con riferimento in particolare alla definizione di gruppi vulnerabili, all'identificazione dei richiedenti asilo vulnerabili e al soddisfacimento delle loro esigenze.

²⁴¹ Direttiva 2005/85/CE del Consiglio dell'Unione Europea, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

²⁴² Considerando 14 della Direttiva 2005/85/CE.

²⁴³ Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli stati membri, Bruxelles, 26.11.2007 COM(2007) 745 definitivo, reperibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0745:FIN:IT:PDF>.

In particolare, veniva evidenziato che, sebbene quasi tutti gli Stati membri avessero recepito l'elenco dei gruppi vulnerabili indicati nella direttiva, coprendo tutto l'elenco di cui all'art. 17 paragrafo 1 o ricorrendo a una clausola aperta, alcuni Stati avevano recepito solo un elenco parziale o non avevano proprio contemplato tale "tipologia di richiedenti asilo" (Slovacchia, Francia, Ungheria, Lituania, Malta, Polonia, Lettonia, Estonia e alcune regioni dell'Austria). Inoltre, considerato che, come sottolineato dalla Commissione, "L'identificazione dei richiedenti asilo vulnerabili è un elemento essenziale senza il quale le disposizioni della direttiva sul trattamento speciale da riservare loro perderebbero ogni significato"²⁴⁴, si poneva il problema della mancata previsione di procedure di identificazione in molti Stati membri (Regno Unito, Germania, Austria, Belgio, Lussemburgo, Grecia, Italia, Slovacchia e Slovenia). Infine, nella relazione della Commissione, il soddisfacimento delle esigenze delle persone vulnerabili veniva individuato come "uno dei principali aspetti in cui l'applicazione della direttiva risulta carente"²⁴⁵, soprattutto in merito all'accesso effettivo all'assistenza medica e all'assistenza specifica per le vittime di tortura e di violenza. Venivano proposti, pertanto, una serie di correttivi per garantire maggiore tutela dei richiedenti asilo vulnerabili.

A seguito del successivo intervento di riforma delle tre direttive europee, nei nuovi testi normativi attualmente in vigore viene inserito un rinvio esplicito, nelle nuove Direttive Procedure e Qualifiche, agli articoli 21 e 22 della Direttiva 2013/33/UE²⁴⁶, la nuova "Direttiva Accoglienza", per la definizione delle persone vulnerabili.

Infatti, nella nuova "Direttiva Procedure" non si fa più riferimento al richiedente che "abbia particolari bisogni"²⁴⁷ ai fini dell'attivazione dell'esame in via prioritario della domanda di protezione, ma al richiedente che sia "vulnerabile ai sensi dell'articolo 22 della direttiva 2013/33/UE, o necessiti di garanzie procedurali particolari, specialmente se si tratta di un minore non accompagnato."²⁴⁸ Solo con riferimento ai richiedenti che saranno considerati vulnerabili dagli Stati membri, in base ad una valutazione che si raccomanda

²⁴⁴ Cit. pag. 9 della relazione della Commissione del 26.11.2007.

²⁴⁵ Cit. pag. 10 della relazione.

²⁴⁶ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione).

²⁴⁷ Art. 23 par. 3 Direttiva 2005/85/CE.

²⁴⁸ Art. 31 par. 7 lett. b) Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione).

non debba assumere la forma di una procedura amministrativa²⁴⁹, sono quindi previste garanzie particolari – in fase di accoglienza e in merito alle procedure speciali attivabili – delle quali si ritiene che questi soggetti necessitino per godere dei diritti e adempiere gli obblighi previsti dalle direttive. In questo senso si esprimono le nuove direttive, quella Accoglienza all’art. 2 lettera k) e quella Procedure al considerando 29. In quest’ultima si specifica, inoltre, che i motivi per i quali taluni richiedenti possono necessitare di garanzie procedurali particolari, in aggiunta ai casi nei quali sia avvenuta l’identificazione del richiedente asilo come vulnerabile, sono connessi “all’età, al genere, all’orientamento sessuale, all’identità di genere, alla disabilità, alla grave malattia psichica o in conseguenza di torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale”.

Nella Direttiva Procedure viene quindi inserito un catalogo aperto di soggetti che potrebbero necessitare di garanzie procedurali particolari, mentre nella Direttiva Accoglienza viene specificato che solo i soggetti considerati vulnerabili potranno beneficiare di specifici servizi di accoglienza in attesa della decisione sulla loro domanda di protezione. Si amplia, pertanto, il catalogo delle condizioni che possono far sorgere particolari diritti procedurali e viene chiarito che tali misure vengono apportate proprio per garantire l’esercizio dei diritti connessi alla presentazione della domanda di asilo. Mentre, con riferimento ai servizi di accoglienza, si specifica che i portatori di esigenze particolari sono *a fortiori* solo i soggetti vulnerabili individuati dalla direttiva²⁵⁰.

Rispetto al primo gruppo di direttive, già a partire dalla rifusione della “Direttiva qualifiche” nel 2011 e poi con le successive direttive del 2013, la definizione di soggetti vulnerabili viene ampliata ad altre categorie di soggetti, includendo – oltre ai minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale – anche le “vittime di tratta degli esseri umani” e “le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali”²⁵¹. Rispetto alla previsione del 2011, la Direttiva Accoglienza del 2013

²⁴⁹ Art. 22 par. 2 Direttiva 2013/33/UE.

²⁵⁰ Art. 22 par. 3 Direttiva 2013/33/UE, in base al quale “Solo le persone vulnerabili ai sensi dell’articolo 21 possono essere considerate come persone con esigenze di accoglienza particolari e possono pertanto beneficiare del sostegno particolare previsto conformemente alla presente direttiva”.

²⁵¹ Art. 20 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 (rifusione) e poi ribadito dall’art. 21 Direttiva 2013/33/UE.

aggiunge, quale esemplificazione di un possibile caso nel quale la persona può essere definita “soggetto vulnerabile”, le vittime di mutilazioni genitali femminili.

Dalle disposizioni analizzate, l’identificazione del “richiedente asilo vulnerabile”, all’interno del più ampio gruppo di tutti coloro che abbiano presentato domanda di protezione internazionale in uno Stato membro, viene quindi evidenziata come funzionale a garantire l’accesso ai diritti previsti dalle direttive. Si presume, infatti, che vi siano persone che necessitano di specifica assistenza o che necessitino di garanzie procedurali specifiche che gli Stati membri devono prontamente individuare, per rispondere alle loro ‘esigenze particolari’ e per permettere a tali soggetti di beneficiare su un piano di parità dei diritti²⁵².

Una volta richiamate le previsioni normative che, all’interno del sistema europeo comune di asilo, definiscono alcuni richiedenti asilo come appartenenti alla nozione di “gruppo vulnerabile”, appare opportuno indagare in che termini, l’essere identificati quali “soggetti vulnerabili”, possa incidere sulla decisione in merito alla domanda di riconoscimento della protezione internazionale.

1.1. GRUPPI VULNERABILI E GRUPPI SOCIALI NEL GIUDIZIO DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

La determinazione dell’appartenenza di un richiedente asilo ad un particolare gruppo sociale non è di per sé sufficiente a giustificare il diritto allo status di rifugiato. La normativa prevede, infatti, che tale determinazione possa assumere rilevanza ai fini del riconoscimento della protezione solo qualora emerga un nesso causale tra l’appartenenza ad un particolare gruppo sociale e un timore fondato di persecuzione, o la mancanza di protezione contro tale persecuzione in caso di rimpatrio.

Con riferimento ai richiedenti asilo che siano identificati quali “soggetti vulnerabili” e, come abbiamo visto, appartenenti ad una delle categorie di “gruppi

²⁵² In questo senso si rinvia alle raccomandazioni riportate da EASO (European Asylum Support Office) nella *Guida dell’EASO alle condizioni di accoglienza: norme operative e indicatori*, del 2016, dove al cap. 7 viene specificato che “I richiedenti protezione internazionale si trovano, in generale, in una situazione di vulnerabilità, dovuta all’incertezza del loro status in un paese straniero e spesso alle esperienze vissute nel paese d’origine e/o durante il viaggio. Pertanto, (...) le esigenze particolari sono trasversali alla fornitura di condizioni di accoglienza, poiché alcuni richiedenti necessitano di ulteriore assistenza specifica (...) per poter beneficiare su un piano di parità dei diritti”.

vulnerabili” previsti dalle direttive europee in materia di asilo appare necessario approfondire, innanzitutto, se esista o meno una coincidenza fra queste categorie e la definizione di “gruppo sociale” presente nella Direttiva Qualifiche²⁵³.

Per chiarire i termini di tale analisi, deve essere sottolineato che la nozione di “gruppo sociale” di cui si tratterà viene qui intesa nella contestualizzazione fornita dalla normativa in materia di protezione internazionale e che l’interpretazione di tale concetto, come uno dei cinque motivi per l’identificazione di un giustificato timore di persecuzione nella definizione dello status di rifugiato, è incline ad evolversi nel tempo²⁵⁴. Inoltre, mentre la tutela dei soggetti vulnerabili assume rilievo dal punto di vista del Paese di accoglienza, l’appartenenza a un gruppo sociale deve essere considerata in relazione alla percezione di società diverse da quella dove la persona ha presentato domanda di protezione, ovvero dal punto di vista del Paese di origine del richiedente.

Seppure non esista un elenco, chiuso o ben definito, di determinati gruppi sociali che possa permettere una comparazione esaustiva con le categorie di “gruppi vulnerabili” indicati dalla Direttiva Accoglienza, l’applicazione pratica del concetto fa emergere alcuni punti di contatto fra i due contesti che, a seconda del livello di rischio, possono rilevare in termini di esposizione del richiedente asilo ad atti di persecuzione o a gravi danni in caso di rimpatrio. Maggiore sarà il livello di intersezione fra i profili di vulnerabilità e quelli che determinano l’appartenenza ad un determinato gruppo sociale, maggiore sarà la possibilità di ottenere il riconoscimento di una forma di protezione internazionale.

Partendo dalle indicazioni previste dalla normativa, all’articolo 10 par. 1 lett. d) della Direttiva Qualifiche sono riportati i requisiti richiesti affinché un gruppo possa essere considerato come gruppo sociale e, quindi, motivo di persecuzione.

Viene previsto che, da un lato, i membri del gruppo devono condividere una caratteristica innata o una storia comune che non può essere mutata oppure una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l’identità che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi. Dall’altro, tale gruppo deve avere un’identità distinta nel Paese di origine di cui si tratta, perché vi è percepito come diverso dalla società circostante.

²⁵³ Direttiva 2011/95/UE.

²⁵⁴ UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale: “Appartenenza ad un determinato gruppo sociale” ai sensi dell’articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del relativo Protocollo del 1967 sullo status dei rifugiati*, 7 maggio 2002, pag. 2.

Nel verificare l'applicazione del concetto di gruppo sociale nelle prassi decisionali nazionali, le guide pratiche predisposte da EASO²⁵⁵ riportano una serie di esempi sulle caratteristiche comuni che possono essere incontrate durante la procedura di asilo e sottolineano che tali caratteristiche comuni non costituiscono da sole particolari gruppi sociali, ma devono essere accompagnate dalla percezione di un'identità distinta nel Paese di origine del richiedente protezione. In tal senso, viene sottolineato che il sesso biologico e il genere possono essere considerati come "caratteristiche innate", anche se non immutabili, ma il criterio dell'identità distinta sarà soddisfatto solo se associato a più caratteristiche rilevanti che facciano percepire tale gruppo, accomunato da profili comuni, come diverso per la società del paese di origine. Si dovrà accertare, quindi, in che modo la società tratti "in maniera diversa" un determinato gruppo; ad esempio, attraverso atti discriminatori o forme di ostracismo. Secondo la previsione della Direttiva Qualifiche, nell'ambito della società del paese di origine dovrebbe esistere una certa consapevolezza dell'esistenza di un particolare gruppo sociale e della percezione diversa dei suoi appartenenti.

Fra gli esempi di "gruppi sociali" individuati dalle guide pratiche EASO, ritroviamo alcune delle categorie indicate come "vulnerabili" dalla Direttiva Accoglienza.

In particolare, alcune malattie gravi, affezioni congenite o disabilità, secondo l'attuale Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, potrebbero essere considerate come "caratteristiche innate" o come elementi di una "storia comune che non può essere mutata", come richiesto dalla normativa per la definizione di "gruppo", e al contempo essere "percepite come diverse dalla società circostante", così da rappresentare un "particolare gruppo sociale". In questi casi, quindi, quella che dalle Direttive Accoglienza e Procedure è considerata come situazione di vulnerabilità, di cui si deve tenere conto per garantire l'accesso ai diritti in condizione di parità, può assumere rilievo anche come motivo di persecuzione per appartenenza a un determinato gruppo sociale ai sensi della Direttiva Qualifiche.

Con riferimento alle altre categorie di soggetti vulnerabili, fra cui si ricordano i minori, i minori non accompagnati, le vittime di tratta, di tortura, stupri e altre forme gravi di violenza, le guide pratiche prevedono alcune indicazioni specifiche.

²⁵⁵ Si fa riferimento, in particolare, alla *Guida sull'appartenenza a un determinato gruppo sociale*, dell'European Asylum Support Office, pubblicata a marzo 2020, reperibile al seguente link: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO-Guidance-MPSG-IT.pdf>. L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo dal 19 gennaio 2022 è stato sostituito dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA).

Il primo gruppo che viene individuato, anche in merito alle situazioni di vulnerabilità che rilevano durante la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, sono “alcuni particolari gruppi di donne” come: donne e ragazze che rifiutano di sottoporsi alla mutilazione genitale femminile e che potrebbero per questo subire forme di persecuzione, discriminazione o di emarginazione; donne che sono state vittime di stupro o di altre forme di violenza sessuale e che potrebbero dover affrontare la stigmatizzazione da parte della società in caso di rimpatrio; donne che in passato si sono prostituite e che potrebbero subire forme di ostracismo, discriminazione o altre punizioni o maltrattamenti; e donne sopravvissute alla tratta di esseri umani, a causa dell’ostracismo familiare o sociale a cui potrebbero essere esposte in patria.

Anche alcuni gruppi di minori e minori non accompagnati potrebbero essere considerati come particolari gruppi sociali in un determinato paese di origine. Le indicazioni fornite da EASO richiamano l’attenzione ai casi di: ragazze con genitali intatti che rifiutano di sottoporsi alla MGF (rilevando gli stessi profili di identità, legata al genere e di caratteristica comune, per il rifiuto di sottoposizione alla pratica, che possono essere motivo di stigmatizzazione o persecuzione in uno specifico paese); minori che rifiutano di seguire norme culturali tradizionali e che vengono per questo percepiti come diversi (fra gli esempi, viene fatto riferimento ai minori che rifiutano il matrimonio forzato o alle ragazze che studiano e vanno a scuola in luoghi nei quali l’istruzione è riservata ai maschi); vittime della tratta di minori che possono essere emarginate in una determinata società; e minori accusati di stregoneria.

L’applicazione pratica del concetto di gruppo sociale appare problematica, perché fa emergere un ricorso maggiore all’utilizzo della categoria quando le “caratteristiche innate o la storia comune” degli appartenenti al gruppo è determinata dal genere, dall’età o da specifiche disabilità, malattie e affezioni congenite; mentre non sembra poter ricomprendere situazioni di violenze e sfruttamento.

Un esempio di tale distinzione è la posizione delle vittime di tratta. Le guide pratiche, infatti, specificano che le “ex vittime di tratta” possono essere considerate come un gruppo ai sensi della Direttiva Qualifiche, in ragione della condivisione di una “comune esperienza passata di essere state oggetto di tratta”²⁵⁶. Tuttavia, in merito alla percezione dell’identità distinta di tale gruppo nel paese di origine pertinente, elemento necessario

²⁵⁶ EASO, *Guida sull’appartenenza a un determinato gruppo sociale*, marzo 2020, cit. pag. 25.

affinché si possa parlare di “particolare gruppo sociale”, viene sottolineato come “tale percezione dipenderà spesso dal tipo di sfruttamento subito dalle vittime. Le vittime dello sfruttamento del lavoro o del traffico di organi, ad esempio, possono essere considerate in modo diverso rispetto alle vittime dello sfruttamento sessuale”²⁵⁷.

A partire da tale *excursus* applicativo, è possibile presumere che molto difficilmente le forme gravi di violenza e le pregresse esperienze di tratta subite dai richiedenti protezione internazionale potranno essere riconosciute quali elementi sufficienti per la definizione di particolare gruppo sociale, al di fuori dei rischi connessi – e solo in questo caso ampiamente riconosciuti per la loro sistematicità – all’esposizione di atti specificamente diretti contro un genere sessuale.

In questi casi, il timore di subire atti di persecuzione in caso di rimpatrio che dovesse essere indicato dal richiedente non potrà, senza il riferimento ad un motivo – razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale – previsto dalla norma, ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato. In subordine, il richiedente potrebbe comunque ottenere il riconoscimento della protezione internazionale, nella forma della protezione sussidiaria, se venisse accertato il rischio di subire un grave danno nel paese di origine slegato dai motivi di persecuzione richiesti per la protezione superiore. Da ultimo, residuerebbe la possibilità del riconoscimento di una forma di protezione nazionale, nel caso in cui questa fosse prevista dallo Stato competente per l’esame della domanda.

In qualche forma, con i requisiti stringenti sopra evidenziati, i soggetti considerati vulnerabili dalle Direttive Accoglienza e Procedure possono dunque far valere tale caratteristica assegnata, quando identificata, anche ai fini del riconoscimento della propria domanda di protezione. Tuttavia, non tutti quei gruppi vulnerabili verranno riconosciuti come “determinati gruppi sociali” e potranno anche essere soggetti a rimpatrio, a meno che non venga riconosciuto comunque un possibile danno o violazione dei diritti fondamentali in seguito al rientro nel paese di origine.

Deve essere evidenziato, a questo punto, come tutti i richiedenti asilo che arrivano in Europa sono altamente esposti a forme diverse di violenza e possibile tratta, prima e durante il viaggio – proprio quelle situazioni che determinano forme di vulnerabilità che, solo se legate al genere, potranno vedere il riconoscimento dello status di rifugiato –,

²⁵⁷ *Ibid*, cit. pag. 25.

nonché si trovano in una condizione che li espone al rischio di discriminazione e sfruttamento anche una volta giunti in uno Stato membro. In particolare, i rischi connessi allo status di richiedente asilo aumentano quando l'attesa della decisione in merito alla domanda di protezione supera i termini previsti dalle direttive o quando, per qualche motivo, non si abbia accesso alle misure di assistenza e accoglienza.

Con riferimento a questi elementi, nel prossimo paragrafo si prenderà in considerazione la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che utilizza un diverso concetto di vulnerabilità, rispetto alle Direttive europee sull'asilo precedentemente analizzate, per sembra ricomprendere tutti i titolari dello status di richiedente asilo.

Nonostante l'appartenenza al "gruppo vulnerabile dei richiedenti asilo" non avrà certo rilevanza ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato, per mancanza dei requisiti normativi fin qui esaminati, appare comunque interessante per proseguire l'analisi sull'utilizzo del concetto di vulnerabilità in materia di protezione internazionale e sui risvolti applicativi connessi all'utilizzo di questo termine, considerato inoltre il ruolo che viene attualmente riconosciuto agli esaminatori anche in merito alla rilevazione di indici o condizioni di sfruttamento al momento dell'audizione dei richiedenti.

1.2. LA PARTICOLARE VULNERABILITÀ DI GRUPPO DEI RICHIEDENTI ASILO

In maniera difforme rispetto alla tipizzazione delle categorie di vulnerabilità effettuata dalle Direttive europee in materia di asilo, si era espressa nel 2011 la Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia*²⁵⁸, facendo riferimento sempre all'appartenenza ad un "gruppo vulnerabile", ma stavolta a quello più ampio dei richiedenti asilo in generale, quale posizione contingente e non qualità soggettiva della persona²⁵⁹.

Secondo la Corte, "the applicant's distress was accentuated by the vulnerability inherent in his situation as an asylum seeker"²⁶⁰, "because of everything he had been

²⁵⁸ Corte Edu, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, 20 gennaio 2011.

²⁵⁹ E. Rigo, "La vulnerabilità nella pratica del diritto d'asilo: una categoria di genere?", [www. units. it/etica](http://www.units.it/etica) 21.3, 2019, pp. 343-360.

²⁶⁰ Cit. par. 233 della decisione *M.S.S. c. Belgio e Grecia*.

through during his migration and the traumatic experiences he was likely to have endured previously”²⁶¹.

Nella decisione, viene data rilevanza allo status di richiedente asilo del ricorrente, uno status che di per sé lo qualificerebbe quale membro “of a particularly underprivileged and vulnerable population group in need of special protection”²⁶², per il particolare rapporto di dipendenza che si crea con il Paese di accoglienza, estendendo così la definizione di condizione di vulnerabilità ad un gruppo di individui non identificabile per la discriminazione riconducibile a un pregiudizio radicato storicamente nei loro confronti, come aveva fatto la Corte nella sua giurisprudenza precedente²⁶³.

Nel valutare gli obblighi degli Stati derivanti dalla Direttiva Accoglienza²⁶⁴, la Corte ha ritenuto che le autorità greche non avessero tenuto in sufficiente considerazione la condizione di vulnerabilità del ricorrente quale richiedente asilo e che per questo dovessero essere considerate responsabili, a causa della loro inerzia, della situazione nella quale il richiedente protezione si era trovato per molti mesi: “living on the street, with no resources or access to sanitary facilities, and without any means of providing for his essential needs”²⁶⁵.

A causa del comportamento delle autorità, pertanto, il ricorrente si sarebbe ritrovato in una situazione incompatibile con l’art. 3 della Convenzione:

*“The Court considers that the applicant has been the victim of humiliating treatment showing a lack of respect for his dignity and that this situation has, without doubt, aroused in him feelings of fear, anguish or inferiority capable of inducing desperation. It considers that such living conditions, combined with the prolonged uncertainty in which he has remained and the total lack of any prospects of his situation improving, have attained the level of severity required to fall within the scope of Article 3 of the Convention”*²⁶⁶.

²⁶¹ Cit. par. 232.

²⁶² Cit. par. 251.

²⁶³ In particolare, si riportano alcune pronunce della Corte Edu con riferimento alle discriminazioni basate sul genere: *Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. the Regno Unito*, 28 maggio 1985; sulla razza: *D.H. e altri c. Repubblica Ceca* (GC); sull’orientamento sessuale: *E.B. c. Francia* (GC), 22 gennaio 2008; a quelle rivolte alla comunità Rom: *Oršuš e altri c. Croazia* (GC).

²⁶⁴ Nella prima versione della Direttiva 2003/9/CE.

²⁶⁵ Cit. par. 263 della decisione *M.S.S. c. Belgio e Grecia*.

²⁶⁶ Cit. par. 263.

Le valutazioni della Corte riguardano ovviamente il caso concreto della situazione del ricorrente durante il periodo trascorso in Grecia, tuttavia, gli elementi di difficoltà e gli ostacoli evidenziati permettono di introdurre alcune considerazioni generali anche sulla condizione dei richiedenti asilo in Italia quali elementi che possono definire caratteristiche comuni dei titolari di tale status.

Basandosi sulle informazioni fornite dai report²⁶⁷ di alcune organizzazioni internazionali, infatti, la Corte - sempre nel caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia* – si domanda se il fatto che il ricorrente, in qualità di richiedente asilo, avesse la possibilità di accedere al mercato del lavoro potesse in qualche modo permettergli di trarre il sostentamento necessario per sopperire ai propri bisogni primari:

“Here again, however, the reports consulted reveal that in practice access to the job market is so riddled with administrative obstacles that this cannot be considered a realistic alternative (...). In addition, the applicant had personal difficulties due to his lack of command of the Greek language, the lack of any support network and the generally unfavourable economic climate”²⁶⁸.

Tale situazione, unitamente alla mancata presa in carico nel sistema di accoglienza e al lungo periodo di attesa per la conclusione della procedura sulla domanda di protezione internazionale, è stata ritenuta dalla Corte incompatibile con la previsione dell’art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo. La portata della decisione della Corte, nel definire la condizione dei richiedenti asilo come caratterizzata da bisogni speciali che gli Stati devono prendere in considerazione e da una vulnerabilità contingente, deve essere considerata principalmente con riferimento a quegli obblighi che, come abbiamo visto, vengono individuati dalle direttive europee in materia di asilo. Infatti, la decisione non si esprime sull’eventuale rischio di rimpatrio del ricorrente e non chiama in causa il legame fra condizione di vulnerabilità e principio di *non refoulement*, ma riguarda esclusivamente

²⁶⁷ In particolare, la decisione fra gli altri cita il *Report di Human Rights Watch* del novembre 2008 riportandone parte del contenuto: “Asylum-seekers of all nationalities who manage to obtain and maintain their [pink] cards have little hope of receiving support from the government during the often protracted time their claims are pending. The homeless and destitute among them often lack housing accommodation and other basic forms of social assistance”.

²⁶⁸ Cit. par. 261 della decisione *M.S.S. c. Belgio e Grecia*.

la violazione degli obblighi previsti dalla direttiva sulle condizioni di accoglienza 2003/9/CE allora in vigore.

Ai fini del riconoscimento della protezione internazionale, non sembra esserci uno scostamento rispetto alla necessaria valutazione del caso individuale e alla sola eventuale rilevanza di ulteriori specifiche vulnerabilità, come considerate dalle categorie riportate dalle direttive europee, che possono incidere quale motivo di persecuzione o rischio di subire una grave danno in caso di rimpatrio.

A partire dagli elementi evidenziati dalla Corte europea, appare opportuno sottolineare come anche il sistema di accoglienza italiano, sia prima che dopo la riforma sostanziale del sistema operato nel 2018, sia stato fortemente criticato per le sue mancanze in termini di tutela delle garanzie fondamentali e per l'incidenza nella precarizzazione della condizione dei richiedenti asilo²⁶⁹.

Nel Report del 2019 di Amnesty International dedicato alle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo dopo la riforma del 2018, oltre alla grave situazione in cui si trovano i richiedenti asilo fuori dal sistema di accoglienza in Italia, viene sottolineato come, a seguito di numerosi procedimenti penali ancora in corso e delle attività investigative svolte dalle forze dell'ordine in alcune province italiane nel periodo 2014-2018, sia stata registrata una elevata diffusione del fenomeno dello sfruttamento lavorativo dei migranti e in particolare dei richiedenti asilo e dei beneficiari della protezione internazionale²⁷⁰.

²⁶⁹ Si ricorda a proposito che il sistema di accoglienza italiana nel 2014 è stato ritenuto insufficiente rispetto alle reali esigenze di protezione ed accoglienza dei richiedenti asilo in arrivo sul territorio, tanto da indurre la Corte Edu (GC), nella causa *Tarakhel c. Svizzera*, del 4 novembre 2014, a bloccare il trasferimento in Italia di una famiglia – padre, madre e sei figli minori – di richiedenti protezione internazionale afgani, transitati per l'Italia nel luglio del 2011, per il rischio di subire trattamenti in violazione dell'art. 3 Cedu.

²⁷⁰ Amnesty International, *I sommersi dell'accoglienza. Conseguenze del decreto legge 113/2018 sul sistema di accoglienza italiano*, novembre 2019. Con riferimento alle indagini e ai processi in corso, il report fa particolare riferimento: per quanto riguarda ad esempio l'area del foggiano, alle numerose inchieste giornalistiche e di ricerca (Avvenire – <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/carta-difoggia>, Rivista Africa – <https://www.africanivista.it/foggia-la-cattiva-stagione/147445/> - <http://www.adir.unifi.it/laboratorio/secondo-rapporto-sfruttamento-lavorativo.pdf>); per Reggio Calabria, a varie inchieste e indagini di particolare importanza (<http://www.today.it/attualita/san-ferdinando-sgombero.html>, <https://openmigration.org/analisi/a-san-ferdinando-dove-la-vera-emergenza-e-legata-allo-sfruttamento/>); per la provincia di Latina menziona l'operazione "Commodo" condotta dalla questura locale e dalla Procura della Repubblica locale che vede in corso un processo presso il tribunale pontino e per la provincia di Caserta fa riferimento in particolare all'area di Castel Volturno (<https://www.larampa.it/2018/10/06/dugenta-sfruttavanorichiedenti-asilo-nel-casertano-denunciati-imprenditori/>), cit. p. 9.

Nello stesso Report, con riferimento alle modifiche introdotte dal d.l. 113/2018 in materia di protezione internazionale, immigrazione e sicurezza pubblica, viene sottolineato come esso produca e al contempo rafforzi:

“il processo di infragilimento del richiedente asilo e del beneficiario aumentandone l’esposizione a forme anche gravi di emarginazione sociale, ghettizzazione e povertà sia economica sia sociale con possibilità di rafforzare i processi illeciti di reclutamento criminali che si manifestano in un aumento probabile del numero di persone vittime di caporalato, sfruttamento lavorativo, attività criminali varie. Le misure che escludono i richiedenti asilo dal sistema dell’accoglienza, mediante norme e procedure, cancellano ogni possibilità di costruzione di percorsi inclusivi avanzati, mentre l’abolizione della protezione umanitaria priva migliaia di persone di uno status legale che permetterebbe loro l’accessibilità diretta ai servizi sanitari, sociali e abitativi, istruzione e lavoro, con evidenti ripercussioni negative su qualità di vita, sicurezza e dignità”²⁷¹.

Nei prossimi paragrafi verrà quindi considerato da un lato il concetto di vulnerabilità e le forme del suo approfittamento nel contesto della normativa volta al contrasto e alla repressione del fenomeno della tratta, anche interna, e successivamente le modifiche normative introdotte in merito alla protezione umanitaria e il giudizio della condizione di vulnerabilità elaborato dalla Corte di Cassazione nell’ambito di tale forma di protezione.

2. L’APPROFITAMENTO DELLA CONDIZIONE DI VULNERABILITÀ

Come sottolineato nel 2017 dall’Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons:

²⁷¹ Cit. p. 32 del Report di Amnesty International, *I sommersi dell’accoglienza. Conseguenze del decreto legge 113/2018 sul sistema di accoglienza italiano*, novembre 2019.

*“Refugees and asylum-seekers are particularly vulnerable to abuse and exploitation at different stages of their flight, including at their destination. They may be compelled to use smugglers as their only means to flee persecution, conflict and violence without travel or identity documents, to cross dangerous terrain and to circumvent border controls that prohibit access to asylum-seekers, exposing them to risk. Once at their destination they may encounter discrimination, restrictions on freedom of movement, inadequate or non-existent livelihood or educational opportunities, and experience limited access to humanitarian assistance or other support systems. This can push them to solicit smugglers in order to move in search of better protection and/or opportunities, or into the hands of traffickers who may prey on refugees and asylum-seekers residing in camps, reception centers or other settlements”*²⁷².

In questo contesto, appare particolarmente interessante la concezione di vulnerabilità, situazionale e non inerentemente personale, adottata nell’ambito degli strumenti giuridici sovranazionali sulla lotta alla tratta di esseri umani.

Inizialmente, nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000²⁷³, il concetto di vulnerabilità è stato inserito all’interno delle previsioni riguardanti gli strumenti di prevenzione.

Infatti, fra gli strumenti di cooperazione che gli Stati parte devono sviluppare, si fa riferimento alla necessaria mitigazione delle circostanze che rendono “socialmente emarginati dei gruppi vulnerabili all’azione della criminalità organizzata transnazionale”²⁷⁴.

Successivamente, nella Convenzione del Consiglio d’Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani del 2005²⁷⁵ l’abuso della condizione di vulnerabilità viene inserito quale uno dei mezzi con i quali può essere realizzata la tratta, ma non si forniscono ulteriori elementi di interpretazione, se non con riferimento ai minori, gruppo sociale vulnerabile per eccellenza.

²⁷² ICAT, *Trafficking In Persons And Refugee Status*, Issue 3, settembre 2017, cit. p. 2.

²⁷³ Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo, 12 - 15 dicembre 2000. Nel Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite, la vulnerabilità di donne e bambini è qualificata come una causa generalizzata di tratta, che si produce quale effetto di specifici fattori di contesto come la povertà, il sottosviluppo e la mancanza di pari opportunità, art. 9, par. 4.

²⁷⁴ Art. 31 par. 7, della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale.

²⁷⁵ Convenzione del Consiglio d’Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, Varsavia, 16 maggio 2005.

La Relazione esplicativa della Convenzione chiarisce che all'espressione 'posizione di vulnerabilità' si deve dare un significato molto ampio e che essa ricomprende:

“qualsiasi tipo di vulnerabilità, che può essere fisica, psicologica, affettiva, familiare, sociale od economica. Questa situazione potrebbe, ad esempio, essere una situazione amministrativa precaria o illegale, una situazione di dipendenza economica o uno stato di salute fragile. In breve, si tratta dell'insieme delle situazioni di estrema difficoltà che possono indurre un essere umano ad accettare di essere sfruttato. Gli individui che abusano di tale situazione commettono una flagrante violazione dei diritti della persona umana ed un oltraggio alla sua dignità ed alla sua integrità, alle quali non è possibile rinunciare in nessun caso”²⁷⁶.

La vulnerabilità della vittima potrebbe, dunque, essere dovuta ad una molteplicità di fattori, compresa la mancanza di opportunità economiche o difficoltà finanziarie che spingono ad acconsentire allo sfruttamento.

Il termine vulnerabilità assume invece un significato diverso²⁷⁷, dirompente quanto la precisazione della Corte europea dei diritti dell'uomo in merito alla condizione dei richiedenti asilo nei paesi di accoglienza, nella sua formulazione contenuta nella Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime.

Nel testo della direttiva, la posizione di vulnerabilità si allontana dalla categorizzazione per appartenenza a gruppi o per caratteristiche personali del soggetto e viene invece identificata quale 'situazione' in cui “la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima”²⁷⁸.

Questa definizione rivela caratteri molto più universali rispetto a quelli presi in considerazione dalle norme nazionali e sovranazionali in materia di protezione internazionale e richiede uno sforzo ulteriore agli organi amministrativi e giudiziari nelle fasi di valutazione delle domande dei richiedenti asilo, ai fini della corretta identificazione delle possibili vittime di tratta a fini di sfruttamento.

²⁷⁶ Cit. par. 83 della Relazione esplicativa.

²⁷⁷ E. Santoro, *Asilo e tratta: il tango delle protezioni*, *Questione Giustizia*, Fascicolo 2/2018.

²⁷⁸ Art. 2 par. 2 della Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime. In Italia, la direttiva è stata attuata con il D.lgs. 24/2014.

Da un lato, infatti, l'esposizione al fenomeno non riguarda esclusivamente donne e minori, ma una platea molto più vasta che deve tenere conto della situazione specifica in cui si trova la persona che, per determinate contingenze, può essere a rischio di diventare vittima o possibile vittima di sfruttamento; dall'altra, gli ambiti dello sfruttamento non riguardano solo i più conosciuti casi di tratta a fini di sfruttamento sessuale, ma possono riguardare anche lo sfruttamento lavorativo e il lavoro forzato.

A ciò deve essere aggiunta una considerazione generale in merito all'elemento della transnazionalità del fenomeno della tratta. Il legame tra *displacement* e *vulnerability*²⁷⁹ invocato dalle fonti di diritto internazionale e sovranazionale, ovvero l'approfittamento da parte dei trafficanti della vulnerabilità derivante dallo spostamento, che non è più considerato necessario, né tantomeno prevalente nella diffusione del fenomeno²⁸⁰.

Oltre ai casi di *domestic* e *subregional trafficking*, deve essere ricordata la recente decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di *internal trafficking* a fini di prostituzione.

La pronuncia nella causa *S.M. c. Croazia*²⁸¹, rilevante sotto diversi aspetti, evidenzia come:

“There is an apparent difference between the Palermo Protocol and the Anti-Trafficking Convention as regards the scope of their application, the latter being applicable to all forms of trafficking in human beings, whether national or transnational, whether or not connected with organised crime, whereas the former relates to transnational trafficking involving an organised criminal group. (...) In this connection it should be noted, as follows from the international material and as pointed out by one of

²⁷⁹ UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), *Global Report on Trafficking in Persons*, 2016, dove si legge che “Traffickers take advantage of the vulnerabilities that stem from displacement. These victims, even when granted international protection, are trafficked within the host country or to other countries in the region”, cit. p. 61 del rapporto.

²⁸⁰ UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), *Global Report on Trafficking in Persons*, 2018, dove si legge che “Most trafficking victims are detected in their countries of citizenship. Detections of domestic victims have increased over the last 15 years. In addition to domestic and subregional trafficking, wealthy countries are more likely to be destinations for detected victims trafficked from more distant origins”, cit. p. 9 del rapporto.

²⁸¹ Corte Edu (GC), *S.M. c. Croazia*, 25 giugno 2020.

the third-party interveners (...), that internal trafficking is currently the most common form of trafficking”²⁸².

Anche alla luce di tale pronuncia, limitare l’attenzione alle categorie di richiedenti asilo ‘portatori di esigenze particolari’, come indicato della Direttiva Accoglienza, non appare dunque sufficiente ad approntare sistemi di prevenzione e protezione idonei alla tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti, considerato il rischio generalizzato di approfittamento della loro condizione di vulnerabilità.

In attuazione della Direttiva 2011/36/UE, il D.lgs. 24/2014 prevede, infatti, che “tutte le Amministrazioni che si occupano di tutela e assistenza delle vittime di tratta e quelle che hanno competenza in materia di asilo” debbano “individuare misure di coordinamento tra le attività istituzionali di rispettiva competenza, anche al fine di determinare meccanismi di rinvio, qualora necessari, tra i due sistemi di tutela”²⁸³.

Rispetto ai rischi connessi all’esposizione dei richiedenti asilo a tale fenomeno, la Commissione nazionale per il diritto di asilo, in collaborazione con l’UNHCR, ha stilato specifiche Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale²⁸⁴.

In particolare, le misure di coordinamento²⁸⁵ fra i due sistemi di protezione e il ricorso alla procedura di *referral* prevista dall’art. 32 comma 3 bis D.lgs. 25/2008²⁸⁶ svolgono un ruolo fondamentale per l’emersione, l’identificazione e l’assistenza delle vittime di tratta.

Rimane, tuttavia, essenziale la predisposizione di misure efficaci di prevenzione del fenomeno, anche nella fase antecedente all’audizione del richiedente protezione

²⁸² Cit. par. 294-295 della decisione *S.M. c. Croazia*. Per un’analisi della rilevanza della pronuncia e per la lettura di uno degli interventi di terza parte a cui fa riferimento la Corte, si rinvia in particolare a: <http://www.adir.unifi.it/odv/sportello/tpi/trafficking/>.

²⁸³ Art. 10 co. 1 D.lgs. 24/2014.

²⁸⁴ Da ultimo, si veda: Commissione nazionale per il diritto di asilo-UNHCR, *L’identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral. Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*, 2017, da ultimo aggiornare a gennaio 2021.

²⁸⁵ Fra i commentatori si rinvia a F. Nicodemi, (2017), *Le vittime della tratta di persone nel contesto della procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Quali misure per un efficace coordinamento tra i sistemi di protezione e di assistenza?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo 1/2017.

²⁸⁶ A seguito delle modifiche introdotte dal D.lgs. 24/2014, il nuovo co. 3 bis dell’art. 32 D.lgs. 25/2008 prevede che: “La Commissione territoriale trasmette, altresì, gli atti al Questore per le valutazioni di competenza se nel corso dell’istruttoria sono emersi fondati motivi per ritenere che il richiedente è stato vittima dei delitti di cui agli articoli 600 e 601 del codice penale”.

internazionale innanzi alle Commissioni territoriali e durante tutto il periodo di attesa per il completamento della procedura.

Infatti, come è stato sottolineato²⁸⁷, le misure di protezione previste per le vittime di tratta, di violenza o di grave sfruttamento – anche in termini di rilascio di un permesso di soggiorno per protezione sociale ex art. 18 D.lgs. 286/1998 – non devono porsi quali alternative al riconoscimento di una qualche forma di protezione internazionale, ma rafforzare il sistema delle tutele previste dall’ordinamento.

2.1. IL CONCETTO DI VULNERABILITÀ AI FINI DEL RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE UMANITARIA

All’interno dell’ordinamento italiano, la condizione di vulnerabilità connessa alla violazione dei diritti di sussistenza nel Paese di origine prevede una possibilità di tutela ulteriore rispetto a quanto previsto dalla normativa sovranazionale in materia di protezione internazionale.

Si tratta della forma della protezione umanitaria, introdotta dalla l. 40/1998 e poi trasfusa nel testo unico immigrazione all’art. 5 comma 6, che nella sua prima formulazione doveva essere riconosciuta in presenza di “seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano”.

L’ampia portata di tale dicitura e la costituzione del sistema europeo comune di asilo, in particolare a seguito dell’introduzione della forma della protezione sussidiaria, ha portato ad un costante dibattito giurisprudenziale sul contenuto e sull’applicazione di tale forma di protezione.

Inizialmente, si erano diffusi diversi orientamenti riduzionistici della possibile applicazione dell’istituto della protezione umanitaria, ritenuta da parte della giurisprudenza di legittimità quale istituto atipico e “ad esaurimento”²⁸⁸.

²⁸⁷ M. G. Giammarinaro, *L’individuazione precoce delle vulnerabilità alla tratta nel contesto dei flussi migratori misti*, *Questione Giustizia*, Fascicolo 2/2018, dove si legge che “Il *referral* delle Commissioni territoriali agli Enti anti-tratta e la sospensione del procedimento è utile perché la Commissione territoriale acquisisca un quadro completo di informazione, tenuto conto anche della difficoltà della persona trafficata di dare una narrativa coerente del suo vissuto, e considerato che spesso essa è diffidente verso le autorità. In nessun caso il *referral* deve essere utilizzato per “incanalare” l’esigenza di protezione verso il sistema tratta, sottovalutando il significato dei medesimi indicatori ai fini della decisione sulla protezione internazionale”.

²⁸⁸ Corte di Cassazione Sez. U, n. 11535/2009.

Ben presto tale impostazione venne superata, sostenendo che tale misura dovesse essere riconosciuta per gravi ragioni di protezione diverse, ma aventi lo stesso carattere di gravità e precisione delle altre forme di tutela, seppure introducendo un concetto di temporaneità che si presupporrebbe sotteso al carattere umanitario della previsione²⁸⁹.

Anche tale impostazione, che vedrebbe la protezione umanitaria quale misura atipica e temporanea, venne però criticata²⁹⁰ e in parte superata dalla specificazione delle differenze fra la protezione sussidiaria e la protezione umanitaria, poiché quest'ultima pone il suo fondamento nel principio di *non refoulement*, di cui all'art. 19 co. 1 D.lgs. 286/1998, e su ragioni umanitarie diverse o nuove rispetto a quelle oggetto delle altre forme di protezione internazionale²⁹¹.

La protezione umanitaria era stata pertanto riconosciuta quale una delle misure previste dall'ordinamento in attuazione del diritto di asilo costituzionale, previsto dall'art. 10 co. 3 Cost., insieme al riconoscimento dello status di rifugiato e alla protezione sussidiaria²⁹², definitivamente attratta nell'alveo dei diritti fondamentali come garantiti dall'art. 2 Cost. e 3 Cedu, non degradabile a interesse legittimo da parte del potere amministrativo statale²⁹³.

Il catalogo aperto delle 'ragioni di carattere umanitario o derivanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato' venne applicato alle situazioni vulnerabili da proteggere che potevano avere la più varia eziologia ed erano slegate dai requisiti posti a fondamento delle altre forme di protezione²⁹⁴.

Secondo la giurisprudenza di legittimità "Condizione per il rilascio di un permesso di natura umanitaria ex art. 5, comma 6 del D.lgs n. 286 del 1998, è il riconoscimento di una situazione di vulnerabilità da proteggere alla luce degli obblighi costituzionali ed internazionali gravanti sullo Stato italiano"²⁹⁵.

²⁸⁹ Corte di Cassazione Sez. 6-1, n., 24544/2011.

²⁹⁰ Secondo parte della dottrina, l'art. 5, co. 6, D.lgs. n. 286 del 1998 costituiva una delle forme attuative del diritto di asilo costituzionale e pertanto non poteva essere limitato temporalmente in maniera predeterminata. Si veda in particolare P. Bonetti, *Il diritto di asilo nella Costituzione italiana*, in C. Favilli (cur.), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, pp. 35-72.

²⁹¹ Corte di Cassazione Sez. 6-1, n. 4230/2013.

²⁹² Corte di Cassazione, n. 26887/2013 e n. 10686/2012.

²⁹³ Corte di Cassazione, Sez. U, n. 5059/2017 e già statuito da Sez. U, n. 19393/2009.

²⁹⁴ Corte di Cassazione Sez. 1, n. 22111/2014, dove la Corte di Appello non aveva esaminato la ricorrenza dei requisiti per la protezione umanitaria, ritenendo erroneamente che l'assenza delle ragioni per il riconoscimento delle misure maggiori escludesse l'accesso a quella residuale.

²⁹⁵ Idem.

Tuttavia, a seguito dell'aumento delle domande di protezione internazionale presentate in Italia e del largo utilizzo della protezione umanitaria quale forma maggioritaria di riconoscimento di tutela, l'interpretazione estensiva che secondo il Governo sarebbe stata data alla previsione, "in contrasto con il fine di tutela temporanea di esigenze di carattere umanitario"²⁹⁶, ha portato alla sua abrogazione ad opera del d.l. 113/2018.

La discussa sostituzione della protezione umanitaria con una serie di istituti tipizzati di protezione per casi speciali e protezione speciale²⁹⁷, interveniva peraltro pochi mesi dopo l'arresto giurisprudenziale della Corte di Cassazione con la sentenza n. 4455/2018 che aveva introdotto nuovi elementi in merito alla valutazione della condizione di vulnerabilità meritevole di protezione²⁹⁸.

Secondo la Cassazione:

“I «seri motivi» di carattere umanitario oppure risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano (art. 5, comma 6, cit.), alla ricorrenza dei quali lo straniero risulta titolare di un diritto soggettivo al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari (Cass., sez. un., n. 19393/2009 e Cass., sez. un., n. 5059/2017), non vengono tipizzati o predeterminati, neppure in via esemplificativa, dal legislatore, cosicché costituiscono un catalogo aperto (Cass. n. 26566/2013), pur essendo tutti accomunati dal fine di tutelare situazioni di vulnerabilità attuali o accertate, con giudizio prognostico, come conseguenza discendente dal rimpatrio dello straniero, in presenza di un'esigenza qualificabile come umanitaria, cioè concernente diritti umani fondamentali protetti a livello costituzionale e internazionale (cfr. Cass., sez. un., 19393/2009, par. 3)”²⁹⁹.

La valutazione della situazione oggettiva del Paese di origine del ricorrente, correlata alla condizione personale che ha determinato la partenza, deve essere quindi

²⁹⁶ Relazione governativa al d.l. n. 113/2018.

²⁹⁷ Art. 1 d.l. 113/2018, intitolato *Disposizioni in materia di permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario*.

²⁹⁸ Secondo R. Simone, *Nota a Corte di cassazione, sezione I civile, sentenza 23 febbraio 2018, n. 4455*, in *Il foro italiano*, 2018, l'interpretazione data dalla Corte di Cassazione in questa pronuncia consentirebbe di valutare la protezione umanitaria come clausola generale di sistema, in grado di propiziare il promovimento della tutela dei diritti umani.

²⁹⁹ Cit. par. 4.4 della sentenza n. 4455/2018 della Corte di Cassazione.

effettuata secondo un giudizio comparativo con riferimento all'inserimento sociale nel Paese di accoglienza.

Tale operazione deve essere effettuata in concreto, poiché “il parametro dell'inserimento sociale e lavorativo dello straniero in Italia può essere valorizzato come presupposto della protezione umanitaria non come fattore esclusivo, bensì come circostanza che può concorrere a determinare una situazione di vulnerabilità personale che merita di essere tutelata attraverso il riconoscimento di un titolo di soggiorno che protegga il soggetto dal rischio di essere immesso nuovamente, in conseguenza del rimpatrio, in un contesto sociale, politico o ambientale, quale quello eventualmente presente nel Paese d'origine, idoneo a costituire una significativa ed effettiva compromissione dei suoi diritti fondamentali inviolabili”³⁰⁰.

Nonostante l'apertura del concetto di vulnerabilità contenuto nella pronuncia, la Corte puntualizza nuovamente il carattere di transitorietà della protezione umanitaria.

Tale elemento, seppure potrebbe essere positivamente inteso in un'ottica di futura transizione ad un titolo di soggiorno più stabile, ha purtroppo reso evidente l'ulteriore precarietà della condizione dei richiedenti asilo ai quali è stata riconosciuta tale forma di protezione.

Alla luce delle modifiche normative successivamente introdotte – in particolare in merito alla cessazione delle misure di accoglienza in caso di riconoscimento della protezione umanitaria e l'impossibilità di convertire il nuovo permesso per protezione speciale in permesso per motivi di lavoro³⁰¹ – e delle difficoltà indotte proprio dall'insieme degli elementi strutturali evidenziati anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa *M.S.S. c. Grecia* quali rilevanti nella produzione di una condizione di vulnerabilità ‘inerente’ i richiedenti protezione internazionale, tale protezione è apparsa sempre più come un mero differimento del rimpatrio³⁰².

In merito alle modifiche introdotte dal d.l. 113/2018 va comunque sottolineato che la giurisprudenza di merito e poi le Sezioni Unite della Corte di Cassazione³⁰³, seppure

³⁰⁰ Cit. par. 5 della sentenza.

³⁰¹ L'articolo 1 sexies co.1 del d.l. 416/1989 come modificato dal d.l. 113/2018 ha escluso infatti dal sistema di accoglienza ex SPRAR, i titolari dei permessi per motivi umanitari. Inoltre, molti dei permessi speciali introdotti, fra cui la protezione speciale, non prevedevano la possibilità di conversione in un permesso per motivi di lavoro.

³⁰² In questo senso, E. Rigo, "La vulnerabilità nella pratica del diritto d'asilo: una categoria di genere?", *www.units.it/etica* 21.3, 2019, cit. p. 351.

³⁰³ Corte di Cassazione Sez. Un., n. 29459/2019.

limitatamente all'applicazione *ratione temporis* dell'abrogazione della protezione umanitaria, hanno ritenuto che le domande di protezione internazionale presentate prima dell'entrata in vigore del decreto, dovessero essere valutate in base alla normativa previgente. Questo ha permesso la continuità nell'applicazione del quadro normativo previgente a tali modifiche, anche in merito alla valutazione della presenza o meno dei requisiti per il riconoscimento della protezione umanitaria, nei giudizi allora pendenti dinanzi alle Sezioni specializzate dei tribunali.

La situazione di incertezza che si è venuta a creare a seguito delle modifiche introdotte nel 2018 è stata parzialmente ridimensionata dal d.l. 130/2020³⁰⁴ che oltre ad aver reintrodotta, all'art. 5 co. 6 del Testo Unico, il richiamo agli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato, ma non ai “seri motivi di carattere umanitario”, ha effettuato specifiche modifiche anche in merito al sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale³⁰⁵.

La nuova disciplina ha inoltre modificato le ipotesi di *non refoulement* di cui all'art. 19 D.lgs. 286/1998, rubricato “Divieti di espulsione e di respingimento. Disposizioni in materia di categorie vulnerabili”, ricomprendendo esplicitamente anche le ipotesi in cui ricorrano gli obblighi di cui all'art. 5 co. 6 del Testo Unico.

Come appare evidente dal riferimento “alle categorie vulnerabili” inserito nella nuova rubrica dell'art. 19 del Testo Unico, le situazioni di “vulnerabilità soggettive” tutelate dalla prassi giurisprudenziale in materia di protezione umanitaria richiamavano – e adesso richiamano in maniera esplicita – quelle categorie di soggetti che le direttive in materia di asilo individuavano come portatori di particolari esigenze, non sempre rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione internazionale, ma che sono state valorizzate nel tempo dall'istituto della protezione umanitaria come norma di chiusura del sistema di protezione dello straniero.

³⁰⁴ Il d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito con modificazioni dalla l. 18 dicembre 2020, n. 173, ha disposto (con l'art. 15, comma 1) che le presenti modifiche si applicano anche ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del d.l. medesimo avanti alle commissioni territoriali, al questore e alle sezioni specializzate dei tribunali.

³⁰⁵ Con la dicitura ‘protezione speciale’ anche i titolari della vecchia formulazione della protezione umanitaria hanno adesso accesso al sistema di accoglienza, rinominato SAI, Sistema di Accoglienza e Integrazione che nel 2018, nella forma del SIPROIMI, Sistema di Protezione per i titolari di protezione Internazionale e per Minori stranieri non accompagnati, ne aveva invece prevista l'esclusione. Si rinvia all'art. 1 sexies co. 1 d.l. 416/1989 come modificato dal d.l. 130/2020.

Secondo l'attuale formulazione della norma, oltre ai casi di rischio di tortura e trattamenti inumani o degradanti, nella valutazione degli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato, si dovrà tenere conto anche dell'esistenza, nel Paese di origine del cittadino straniero, di violazioni sistematiche e gravi dei diritti umani.

Infine, la norma prevede che non sia ammesso il respingimento o l'espulsione "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"³⁰⁶. Al fine della valutazione del rischio di violazione di tale diritto, "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"³⁰⁷.

La norma, pertanto, istituzionalizza quella valorizzazione del radicamento familiare, sociale ed economico dei richiedenti asilo ai fini del riconoscimento della nuova protezione speciale che era stata avviata, prima a livello giurisprudenziale, dalle corti nazionali e poi cristallizzata, dalla Corte di Cassazione, con la sentenza 4455/2018. Tuttavia, sia dalla formulazione attuale della norma che dalle prassi giurisprudenziali, emerge il rischio di esclusione dalla protezione di quelle vulnerabilità oggettive, legate a violenze e sfruttamento, che possono determinare condizioni di particolare fragilità sociale. In questi casi, i richiedenti non saranno in grado di produrre documentazione regolare sul lavoro e sulla casa in Italia affinché venga valutato positivamente il loro 'inserimento sociale', ma potrebbero comunque avere diritto al riconoscimento della protezione – umanitaria o speciale – in considerazione della lunga durata del soggiorno e dello sradicamento dal Paese di origine.

³⁰⁶ La legge di conversione del d.l. 130/2020 ha introdotto quale limite, all'art. 19 co. 1.1. D.lgs. 286/1998, il caso in cui il respingimento o l'espulsione siano necessari "per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, resa esecutiva dalla legge 24 luglio 1954, n. 722, e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea".

³⁰⁷ Art. 19 co. 1.1. D.lgs. 286/1998 come modificato dal d.l. 130/2020.

2.2. IL CONCETTO DI STATO DI BISOGNO CONNESSO ALLA CONDIZIONE DEI RICHIEDENTI ASILO IN ITALIA. QUALI POSSIBILI PROSPETTIVE?

Il concetto di vulnerabilità utilizzato con riferimento alla protezione umanitaria, in particolare a seguito dalla sentenza n. 4455/2018 della Corte di cassazione, è stato principalmente ricollegato alla tutela di quelle categorie di soggetti vulnerabili individuate dalle direttive europee³⁰⁸, oppure alla pregressa esposizione alla violazione dei diritti fondamentali che hanno determinato l'allontanamento dal Paese di origine e a cui il richiedente potrebbe essere nuovamente esposto in caso di rimpatrio³⁰⁹.

Un ruolo fondamentale, seppure di per sé non sufficiente ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, è stato poi attribuito al lavoro e ai casi di 'buona integrazione' nel territorio nazionale. Si tratta di situazioni nelle quali l'eventuale rimpatrio rappresenterebbe una violazione del diritto al rispetto della vita privata dei richiedenti che ha assunto un rilievo determinante nella pratica del diritto d'asilo e che viene oggi riportato quale elemento da valutare ai sensi dell'art. 19 co. 1.1. del Testo Unico. Nell'ambito della protezione umanitaria o complementare l'elaborazione giurisprudenziale ha riguardato, infatti, molteplici situazioni che non rientrano nelle forme di protezione superiori, ma per le quali il rimpatrio rappresenterebbe comunque una violazione della dignità umana e degli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato, valorizzando anche situazioni avvenute dopo l'espatrio e connesse alla lunga permanenza sul territorio dello Stato ospitante in attesa di una decisione definitiva sulla loro domanda.

Il ricorso al termine vulnerabilità nei casi di radicamento nel territorio nazionale dei richiedenti asilo, di fronte alle modifiche normative introdotte con il d.l. 113/2018 e

³⁰⁸ Si veda ad esempio, quanto riportato nella *Rassegna delle recenti pronunce della Corte di Cassazione in materia di protezione internazionale*, gennaio-giugno 2020, a cura dell'Ufficio del massimario e del ruolo, Corte suprema di cassazione, pubblicata il 30 luglio 2020, cit. pag. 22: "Ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, Sez. 1, n. 18540/2019, Rv. 654660-02, specifica che tra i soggetti vulnerabili di cui all'art. 2, comma 1, lett. h-bis, d.lgs. n. 25 del 2008, come modif. dall'art. 25, comma 1, lett. b), n. 1, d.lgs. n. 142 del 2015, rientrano espressamente anche i «genitori singoli con figli minori», sicché, accertata la relativa situazione di fatto, essi hanno diritto di accedere a detta protezione"; o ancora, cit. pag. 21 "per la giurisprudenza la tutela delle situazioni di vulnerabilità con riferimento ai motivi di salute suppone la valutazione giudiziale del grave pregiudizio che può derivare al richiedente in caso di rientro nel Paese d'origine, quando egli sia un soggetto vulnerabile, tra questi rientrando, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. h-bis), d.lgs. n. 25 del 2008, anche le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali (Sez. 1, n. 18541/2019, Rv. 654661-01)".

³⁰⁹ In quest'ultimo caso, facendo rilevare anche l'eventuale inserimento sociale del richiedente in Italia.

alla giurisprudenza che verrà approfondita nel prossimo capitolo, rischia però di escludere dall'accesso alla protezione coloro che potrebbero trovarsi in una condizione di violazione attuale dei propri diritti, dovuta ad esempio a situazioni di sfruttamento lavorativo.

In particolare, se al fine del riconoscimento dello status di rifugiato l'appartenenza alla categoria giuridica della vulnerabilità “rischia di operare come standard restrittivo, in base al quale i diritti delle persone richiedenti asilo sono tutelati se, e solo nella misura in cui, dimostrino di trovarsi in una specifica condizione di vulnerabilità”³¹⁰, ai fini del riconoscimento della protezione complementare, porre eccessivamente l'accento sull'integrazione lavorativa rischia di impedire i compiuti approfondimenti su situazioni che potrebbero rientrare in forme di protezione internazionale, come nei casi di tratta, o di vedere esclusi dalla tutela coloro che si trovino in situazioni di maggiore fragilità sociale.

Seppure non determinante ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato, il lungo periodo trascorso in Italia dai richiedenti asilo può rilevare, infatti, ai fini del riconoscimento della protezione complementare, soprattutto nei casi in cui emergano elementi che facciano presumere che vi sia stato un approfittamento del loro stato di bisogno, come nei casi di sfruttamento lavorativo ampiamente diffusi in Italia. Quella che è individuata dalla Corte di Cassazione come condizione di vulnerabilità soggettiva fondata sulla lesione effettiva dei diritti fondamentali nei casi di indici di tratta a fini di sfruttamento sessuale, potrebbe assumere un significato più esteso se riferito allo stato di bisogno del richiedente asilo in Italia senza dover necessariamente ricorrere al concetto di vulnerabilità, come presupposto delle condotte di cui agli articoli 600 e 601 c.p., che presenta “un contenuto in termini di cogenza e di costrizione della vittima più accentuato rispetto allo stato di bisogno dell'art. 603 bis c.p.”³¹¹.

Oltre alla condizione di irregolarità amministrativa sul territorio³¹², infatti, anche la posizione dei richiedenti asilo è stata di recente richiamata dal Tribunale di Milano come una situazione di “stato di bisogno” nell'ambito del procedimento penale contro Uber Italy

³¹⁰ I. Fanlo Cortés e D. Ferrari, *Vulnerabilità e protezione internazionale. Introduzione*, in I. Fanlo Cortés, D. Ferrari (a cura di), *I soggetti vulnerabili nei processi migratori. La protezione internazionale tra teoria e prassi*, Giappichelli, 2020, cit. pp 6-7.

³¹¹ Tribunale di Prato, Ufficio del giudice per le indagini preliminari, sent. n. 4828/2018, del 4 novembre 2019, cit. pag. 74.

³¹² Si veda, Cass. pen. Sez. V, 12/01/2018, n. 17939 nella quale si rappresenta che “... l'ulteriore elemento dell'approfittamento dello stato di bisogno dei lavoratori era oggetto di congrua motivazione nel riferimento alla situazione di clandestinità dei predetti, che li rendeva disposti a lavorare in condizioni disagiati...”.

srl ai sensi dell'articolo 603 bis del codice penale. Nel decreto³¹³, il Tribunale sottolinea come:

“La maggior parte dei soggetti escussi a sommarie informazioni era in possesso di permessi di soggiorno a tempo in attesa di conoscere l’esito da parte delle Autorità nazionali delle loro richieste finalizzate ad ottenere lo status di rifugiato. (...) Buona parte dei riders reclutati (...) proveniva da zone conflittuali del pianeta (Mali, Nigeria, Costa d’Avorio, Gambia, Guinea, Pakistan, Bangladesh e altri), la cui vulnerabilità è segnata da anni di guerre e povertà alimentare e lontananza dai propri familiari. Il forte isolamento sociale in cui vivevano questi lavoratori immigrati offre l’opportunità di reperire lavoro a bassissimo costo poiché si tratta di persone disposte a tutto per avere i soldi per sopravvivere, sfruttate e discriminate da datori di lavoro senza scrupoli che avvertono in loro il senso di sentirsi costretti a lavorare per non vedere fallito il proprio sogno migratorio e quindi disposti a fare non solo i lavori meno qualificati e più pesanti ma anche ad essere pagati poco e male. L’analisi appena esposta chiarisce, indubbiamente, le motivazioni che hanno indotto i riders reclutati dagli indagati ad accettare le condizioni previste nei documenti che sono stati rinvenuti in sede di perquisizione e di sequestro nonché dall’analisi dei documenti estratti dai dispositivi informatici analizzati”³¹⁴.

Alla condizione dei richiedenti asilo sul territorio viene ricondotta una posizione di fragilità sociale, dunque, che richiama gli elementi di difficoltà nell’accesso al mercato del lavoro evidenziati dalla Corte europea dei diritti dell’uomo nel caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia*.

Così come le violenze subite nei paesi di transito³¹⁵, anche le violenze subite nel paese di accoglienza, come essere stati esposti - o trovarsi ancora - in condizioni lavorative

³¹³ Decreto n. 9/2020 del 27 maggio 2020, Tribunale di Milano, Sezione autonoma misure di prevenzione.

³¹⁴ Decreto n. 9/2020, Tribunale di Milano, cit. pag. 8.

³¹⁵ Ufficio del massimario e del ruolo, Corte di cassazione, rassegna del 30 luglio 2020, cit. pag. 20: “Consistendo in un “catalogo aperto” legato a ragioni di tipo umanitario, la misura abbraccia[va] tutte quelle situazioni in cui, pur non sussistendo i presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria, tuttavia non poteva disporsi l’espulsione per le più svariate ragioni, non necessariamente fondate sul fumus persecutionis o sul pericolo di danno grave per la vita o per l’incolumità psicofisica secondo la declinazione dell’art. 14 del d.lgs. n. 251 del 2007 (Sez. 1, n. 13079/2019, Rv. 654164-01; Sez. 6-1, n. 23604/2017, Rv. 646043-01; Sez. 6-1, n. 21903/2015, non massimata; Sez. 6-1, n. 15466/2014, non massimata; Sez. 6-1, n. 26566/2013, non massimata), con conseguente necessità, in capo al richiedente, di allegare in giudizio fatti ulteriori e diversi da quelli posti a fondamento delle due domande

contrarie alla dignità umana³¹⁶, possono rilevare ai fini della concessione della protezione umanitaria. Soprattutto perché le condizioni di vita e di lavoro in Italia possono rappresentare un indicatore per la presenza di ulteriori elementi, come lo sradicamento dal Paese di origine, la lunga permanenza sul territorio, nonché possibili problemi di salute, che sono comunemente utilizzati per il riconoscimento di una forma di protezione complementare.

La giurisprudenza di merito e di legittimità in materia di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo che continua a sviluppare il concetto di ‘stato di bisogno’ distinguendolo dal concetto di ‘vulnerabilità’ possono contribuire alla valutazione e all’accertamento, nei singoli casi individuali, di situazioni meritevoli di tutela anche nei procedimenti in materia di protezione internazionale.

A partire da queste prime riflessioni e alla luce delle caratteristiche dei procedimenti in materia di protezione internazionale, il momento dell’audizione dei richiedenti asilo di fronte ai giudici dei tribunali si presenta come un momento di particolare interesse per l’approfondimento dei racconti dei richiedenti anche in merito a potenziali o accertate situazioni di sfruttamento lavorativo avvenute dopo l’arrivo in Italia.

CONCLUSIONI

La ricostruzione effettuata sulle modalità di ricorso al concetto di vulnerabilità nei testi normativi concernenti la definizione delle tutele e dei relativi obblighi dello Stato nell’ambito della protezione internazionale ha mostrato approcci differenziati fra gli strumenti nazionali, sovranazionali e internazionali.

di protezione “maggiore” (così Sez. 1, n. 21123/2019, Rv. 655294-01). In quest’ottica residuale rileva[va]no tutte quelle situazioni atipiche di vulnerabilità dello straniero da proteggere – da accertare caso per caso (Sez. 3, n. 08571/2020, cit.; Sez. 1, n. 13088/2019, Rv. 653884-02; Sez. 1, n. 9304/2019, Rv. 653700-01), anche considerando le violenze subite nel Paese di transito e di temporanea permanenza del richiedente asilo potenzialmente idonee, quali eventi in grado di ingenerare un forte grado di traumaticità, ad incidere sulla condizione di vulnerabilità della persona (così Sez. 1, n. 13096/2019, Rv. 653885-01) – risultanti da obblighi internazionali o costituzionali conseguenti al rischio del richiedente di essere immesso, in esito a rimpatrio, in contesto sociale, politico ed ambientale idoneo a costituire una significativa ed effettiva compromissione dei suoi diritti fondamentali (Sez. 1, n. 05358/2019, Rv. 652731-01)”.

³¹⁶ Tribunale di Prato, sent. n. 4828/2018, cit. pag. 16: “(...) assume rilievo proprio l’inserimento del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ex art. 603 bis c.p. tra delitti contro la libertà individuale, in contiguità rispetto ai delitti di schiavitù e tratta, a conferma della volontà del legislatore di individuare nella dignità umana (del lavoratore) il bene giuridico presidiato”.

Se l'utilizzo di determinate categorie di soggetti particolarmente vulnerabili è stato certamente utilizzato per favorire l'attenzione a bisogni specifici e tecniche di prevenzione e protezione particolari, la definizione di vulnerabilità più universale rinvenuta in parte della giurisprudenza e in alcuni documenti di derivazione internazionale hanno evidenziato la necessità di un incremento delle tutele che sia in grado di superare standardizzazioni e automatismi in sede applicativa.

I rischi connessi alla precarietà dello status di richiedente protezione internazionale nei Paesi di accoglienza e le violenze sempre più generalizzate che caratterizzano l'impraticabilità delle rotte e dei viaggi degli attuali flussi migratori, sia nei Paesi di transito che alle frontiere europee, devono pertanto essere considerati al fine di garantire opportune tutele dei diritti fondamentali ed evitare l'esposizione dei richiedenti a nuove forme di violenza e sfruttamento³¹⁷.

A partire dall'interpretazione fornita dalla giurisprudenza di legittimità in merito al concetto di vulnerabilità ai fini della valutazione del diritto al riconoscimento della protezione internazionale e della protezione umanitaria, nel prossimo capitolo si cercheranno di analizzare alcuni casi concreti riportati nei provvedimenti raccolti dall'Osservatorio sulla giurisprudenza della Sezione specializzata in materia immigrazione e protezione internazionale del Tribunale di Firenze.

³¹⁷ Secondo E. Santoro, *Asilo e tratta: il tango delle protezioni*, *Questione Giustizia*, Fascicolo 2/2018, la protezione ex art. 18 D.lgs. 286/1998 non può essere finalizzata solo ai casi di attualità del pericolo di violenza o grave sfruttamento, poiché i documenti internazionali più recenti tendono a spostare il pericolo sull'aspetto della ri-vittimizzazione, distinguendola dalla vittimizzazione secondaria cioè dalla sofferenza di dover rivivere l'esperienza, e intendendola come concreto rischio di rivivere l'esperienza dello sfruttamento, non tanto in caso di rimpatrio, ma durante l'accoglienza, anche perché è difficile escludere che queste persone non si portino dietro un *debt-bondage*.

CAPITOLO IV

ANALISI GIURISPRUDENZIALE DEI PROFILI DI TUTELA DELLO STRANIERO NELLA PRATICA DEL DIRITTO DI ASILO

PREMESSA

La fase della tutela giurisdizionale in materia di protezione internazionale rappresenta un *luogo* ed un *momento* di eccezionale interesse teorico per l'approfondimento della portata degli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato di fronte ai richiedenti asilo.

Se da un lato l'insieme delle garanzie che connotano la *procedura* permettono di indagare l'effettività della tutela dei diritti fondamentali dello straniero davanti al giudice, dall'altra il *tempo* di attesa per la fissazione dell'udienza può far sorgere nuovi elementi rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione o può disvelare condizioni di bisogno che non apparivano da subito evidenti.

La durata della procedura, i requisiti che si sono consolidati a livello giurisprudenziale quali elementi necessari per il riconoscimento della protezione umanitaria e i continui mutamenti della normativa verranno analizzati e contestualizzati utilizzando quale parametro orientativo i racconti dei richiedenti asilo sulle loro condizioni di vita in Italia. A seguito dell'entrata in vigore del d.l. 113/2018, dottrina e giurisprudenza si sono a lungo interrogati sulla portata dell'abrogazione della protezione umanitaria e sui limiti procedurali e sostanziali derivanti dalle previsioni del dettato costituzionale del diritto d'asilo. Una minore attenzione, anche per l'assenza di dati statistici ufficiali in merito ai procedimenti amministrativi di rinnovo e conversione dei permessi di soggiorno

da parte degli uffici immigrazione delle questure, è stata accordata agli effetti della normativa su coloro che avevano ottenuto il riconoscimento della protezione umanitaria poco prima della riforma e subito dopo l'entrata in vigore del decreto-legge.

Si tratta, come vedremo, di uno specifico gruppo di persone che hanno subito in maniera più significativa gli effetti delle modifiche normative al momento della scadenza del loro titolo di soggiorno per protezione umanitaria. In assenza di dati ministeriali sul numero di conversioni di questi titoli in permessi di soggiorno per motivi di lavoro, si è fatto riferimento a tale gruppo di persone quale principale ragione dell'aumento dei cittadini stranieri in condizione di irregolarità sul territorio. La necessaria conversione del titolo di soggiorno per motivi umanitari in permessi per motivi di lavoro al fine della permanenza regolare in Italia, a seguito della modifica dei requisiti per il rinnovo della protezione e gli effetti della pandemia da Covid-19 sul mercato del lavoro sono stati considerati, infatti, quali elementi determinanti per la previsione di una nuova "sanatoria" dopo circa otto anni dall'ultima volta in cui tale strumento era stato utilizzato.

Nel presente capitolo, a partire dalle decisioni in materia di protezione internazionale raccolte e analizzate nell'ambito della convenzione stipulata fra il Centro di ricerca interuniversitario L'Altro Diritto e il Tribunale di Firenze³¹⁸ si cercheranno di approfondire alcuni elementi in merito a tale fase del giudizio di protezione e si proverà a dare concretezza agli usi e significati del concetto di vulnerabilità e integrazione nella pratica del diritto d'asilo, con particolare riferimento ai casi di riconoscimento della protezione umanitaria.

1. IL RICORSO GIURISDIZIONALE IN MATERIA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

La tutela giurisdizionale in materia di protezione internazionale, così come la definizione ed articolazione del concetto di protezione analizzato nei capitoli precedenti, è stata negli anni oggetto di significative modifiche normative a cui si è in parte già fatto

³¹⁸ Convenzione per la creazione dell'Osservatorio sulla giurisprudenza toscana e per lo sviluppo dello studio clinico legale in materia di protezione internazionale dello straniero, Rep. N. 676/2017, Prot. N. 32488-III/14, firmata in data 22.02.2017.

cenno, ma che verranno qui approfondite nella definizione dell'oggetto del giudizio e del rapporto fra giudice e richiedente.

Fra le premesse a tale analisi, si deve innanzitutto ribadire la collocazione del giudizio in questione nell'alveo della tutela dei diritti soggettivi perfetti³¹⁹ e la natura dichiarativa delle pronunce, che rappresentano pertanto un accertamento di situazioni giuridiche preesistenti³²⁰.

Come abbiamo visto, la qualificazione degli status di protezione come diritti soggettivi determina un diritto di ingresso e di permanenza sul territorio dei richiedenti asilo fino alla definizione della procedura sulla propria domanda³²¹ e non un mero interesse legittimo a varcare un confine nazionale³²² sottoposto invece alla discrezionalità politico-amministrativa degli Stati. Tali caratteristiche della protezione internazionale determinano non solo la competenza della giurisdizione ordinaria sulle relative controversie, ma hanno conseguenze dirimenti anche in merito al trattamento dovuto ai richiedenti asilo durante la pendenza della loro domanda e al calcolo della durata del possesso dello status³²³, in caso di esito positivo della procedura. Torneremo su questi aspetti, in particolare con riferimento ai temi dell'alloggio e dell'accesso al lavoro da parte dei richiedenti protezione internazionale, attraverso l'analisi giurisprudenziale riportata nei prossimi paragrafi.

In merito alla disciplina processuale in materia di protezione internazionale, i principali riferimenti normativi sono contenuti nei decreti legislativi di attuazione della Direttiva 2011/95/UE recante "norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o

³¹⁹ Si veda in merito l'approfondimento di cui al cap. 2.

³²⁰ Con riferimento alla qualifica di rifugiato, Cass. Civ., Sez. Un., 17 dicembre 1999, n. 907 e conformi, ex multis, Cass. Civ., Sez. Un., 28 febbraio 2017, n. 5059; Cass. Civ., Sez. Un., 16 settembre 2010, n. 19577; Cass. Civ., Sez. Un., 9 settembre 2009 n. 19393. Da ultimo Cass. Civ., Sez. Un., 13 novembre 2019, nn. 29459, 29460 e 29461 sulla natura di diritto soggettivo anche delle forme di protezione complementari.

³²¹ In base all'art. 2 co. 1 lett. a) D.lgs. 142/2015 con il termine richiedente protezione internazionale si intende "lo straniero che ha presentato domanda di protezione internazionale su cui non è stata ancora adottata una decisione definitiva ovvero ha manifestato la volontà di chiedere tale protezione" e in base all'art. 4 dello stesso decreto "al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale ai sensi dell'articolo 35-bis, commi 3 e 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25".

³²² V. Cerulli Irelli, *Politica dell'immigrazione e tutela dei migranti (una disciplina positiva in corso di evoluzione)*, in *Nuove autonomie*, 2-3, 2013, pp. 519-541.

³²³ Ad esempio, con riferimento alla domanda di permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, per il quale il calcolo del soggiorno regolare previsto dalla normativa generale di riferimento decorre dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale (art. 9 co. 5 bis D.lgs. 286/1998 come modificato dal D.lgs. 12/2014 in attuazione della Direttiva 2011/51/UE con riferimento al permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo).

apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa della protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta” (D.lgs. 251/2007) e della Direttiva 2013/32/UE recante “norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato” (D.lgs. 25/2008)³²⁴.

La normativa prevede che nei confronti delle decisioni adottate dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale³²⁵, di rigetto o diniego parziale della domanda, è ammesso il ricorso dinanzi all’autorità giudiziaria ordinaria³²⁶.

Come riportato dall’articolo 46 par. 1 dell’attuale Direttiva Procedure, n. 2013/32/UE, “Gli Stati membri dispongono che il richiedente abbia diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice” avverso: la decisione sulla sua domanda di protezione internazionale (lett. a), il rifiuto di riaprire l’esame di una domanda sospesa (lett. b) e una decisione di revoca della protezione internazionale (lett. c).

Trattandosi di controversie che hanno ad oggetto la tutela di diritti fondamentali, per l’analisi dei canoni di riferimento in merito al contenuto dell’esame del giudice e alle garanzie procedurali in capo al richiedente asilo, si dovrà inoltre necessariamente fare riferimento anche alla giurisprudenza della Corte Edu in tema di ricorso effettivo ai sensi dell’art. 13 della Convenzione, nonché alle altre previsioni e principi stabiliti dal diritto europeo.

In base al composito quadro normativo di riferimento e alle valutazioni contenute nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo sull’effettività delle procedure

³²⁴ Il quadro normativo deve essere considerato con riferimento alle modifiche apportate alla prima Direttiva Qualifiche (direttiva 2004/83/CE) dalla Direttiva 2011/95/UE e alla prima Direttiva Procedure (direttiva 2005/85/CE) dalla Direttiva 2013/32/UE, attuati nella legislazione nazionale rispettivamente con il D.lgs. 18/2014 e dal D.lgs. 142/2015 che hanno modificato i precedenti decreti qualifiche (D.lgs. 251/2007) e procedure (D.lgs. 25/2008). Inoltre, a questi riferimenti si devono aggiungere il d.l. 13/2017, convertito in l. 46/2017 che ha istituito, presso i tribunali ordinari del luogo nel quale hanno sede le Corti d’appello, le sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell’Unione europea (si veda cap. I par. 1.5. del presente elaborato) e le modifiche introdotte dai d.l. 113/2018 e 539/2019, nonché da ultimo il d.l. 130/2020, convertito con l. 173/2020.

³²⁵ Nel capo I del D.lgs. 25/2008, fra le disposizioni generali, l’art. 4 contiene le indicazioni in merito alla composizione e al ruolo delle Commissioni territoriali che sono insediate presso le prefetture – uffici territoriali di Governo che forniscono il necessario supporto organizzativo e logistico, con il coordinamento del Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione del Ministero dell’interno (art. 4 co. 1).

³²⁶ Art. 35 co. 1 D.lgs. 25/2008: “Avverso la decisione della Commissione territoriale e la decisione della Commissione nazionale sulla revoca o sulla cessazione dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria è ammesso ricorso dinanzi all’autorità giudiziaria ordinaria. Il ricorso è ammesso anche nel caso in cui l’interessato abbia richiesto il riconoscimento dello status di rifugiato e sia stato ammesso esclusivamente alla protezione sussidiaria”.

nazionali e al loro funzionamento nel rispetto dei diritti umani³²⁷, il ricorso dinanzi al giudice in materia di protezione internazionale, ovvero in tutti quei casi in cui il richiedente sostenga che in caso di allontanamento esistono motivi seri di credere che potrebbe essere sottoposto a un trattamento contrario all'art. 3 della Convenzione, dovrà innanzitutto essere oggetto di un *controllo attento, rigoroso e indipendente*³²⁸.

Sempre in base alla Direttiva 2013/32/UE, par. 3 dell'articolo 46, si prevede poi che gli Stati membri, per conformarsi alla previsione del ricorso effettivo, debbano assicurare un "esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado".

L'esame del giudizio deve quindi essere caratterizzato dal requisito dell'attualità³²⁹, in conformità a quanto previsto dal diritto UE a un ricorso effettivo sancito dall'articolo 47 della Carta di Nizza e alla luce della giurisprudenza della Corte Edu³³⁰.

Pertanto, sebbene il capo V del D.lgs. 25/2008 sia intitolato "procedure di impugnazione", l'oggetto dell'accertamento giudiziale in materia di protezione internazionale non è il provvedimento negativo, l'atto amministrativo, ma il diritto soggettivo di cui si chiede il riconoscimento che deve essere valutato al momento del processo e non a quello in cui è stata adottata la decisione amministrativa.

L'intera procedura si articola così in una iniziale fase amministrativa ed in una eventuale successiva fase giudiziale in primo grado³³¹ strettamente connesse tra loro, ma allo stesso tempo significativamente indipendenti, poiché al seguito dell'impugnazione

³²⁷ Corte Edu sentenze *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GC], 2011, par. 286-287 e *I.M. c. Francia*, 2012, par.136.

³²⁸ La necessità di un controllo attento e rigoroso è richiamata dalla giurisprudenza della Corte Edu in merito a tutte le doglianze che riguardino il rischio di rinvio di una persona verso un paese terzo in cui sarebbe esposta a trattamenti vietati dagli articoli 2 e 3 della Convenzione: sentenze *Jabari c. Turchia*, 2000, par. 39; *Chamaïev e altri c. Georgia e Russia*, 2005, par. 448; *Gebremedhin [Gaberamadhién] c. Francia*, 2007, par. 58; *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* [GC], 2012, par 198. Considerato il carattere irreversibile del danno che si potrebbe produrre nel caso di cui il rischio di trattamenti contrari all'articolo 3 della Convenzione si concretizzasse, la nozione di ricorso effettivo in questa materia esige un esame indipendente che non tenga conto di quanto l'interessato abbia potuto fare per giustificare un'espulsione né della minaccia per la sicurezza nazionale eventualmente percepita dallo Stato: sentenza *Chahal c. Regno Unito*, 1996, par. 151.

³²⁹ Elemento che la precedente Direttiva 2005/85/CE lasciava alla discrezionalità degli Stati membri, non prevedendo esplicitamente, all'articolo 39, se i giudici nazionali dovessero essere in grado di prendere in considerazione anche nuovi elementi.

³³⁰ Si vedano, in particolare, CGUE, causa C-69/10, *Samba Diouf v. Ministre du Travail, de Emploi et de l'immigration*, 28 luglio 2011 e Corte EDU [GS], *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ricorso n. 30696/09, 21 gennaio 2011.

³³¹ A cui si aggiunge, a seguito dell'eliminazione del grado di appello ad opera del d.l. 13/2017, l'eventuale ricorso per cassazione entro trenta giorni dalla notifica del decreto del Tribunale.

della decisione delle Commissioni territoriali, il vaglio del giudice si presenta quale giudizio sul rapporto e non sull'atto.

Entrambe le fasi sono accomunate dalle particolari caratteristiche che concernono l'accertamento del diritto al riconoscimento della protezione internazionale. Un accertamento che si fonda sulle dichiarazioni rese oralmente dal richiedente e che difficilmente possono trovare riscontro in fonti di prova diverse dal racconto reso di fronte all'autorità che procede. Si tratta, pertanto, di un procedimento estremamente complesso, sia per chi deve decidere sulla domanda che per chi invoca il riconoscimento del diritto, dove decisori e richiedenti non possono fare affidamento ai tradizionali metodi di prova a sostegno o verifica delle dichiarazioni rese.

Trattandosi di narrazioni di vita che riguardano molteplici esperienze e fatti personali, l'esame della domanda di protezione è reso ancora più difficile dal dovere di approfondimento, a partire dal racconto del richiedente, di tutti gli elementi "significativi della domanda". Tali elementi non si esauriscono "nella dichiarazione" ed eventuale documentazione pertinente presentata dal richiedente, ovvero in merito alla risposta fornita alla domanda sui motivi dell'espatrio e su quali siano i timori o i rischi di danno grave che potrebbero concretizzarsi in caso di rimpatrio, ma devono essere de-costruiti – a partire dal racconto - e ri-costruiti – all'interno del quadro giuridico di riferimento – all'interno di un reticolo di informazioni che deve comprendere inoltre³³²: "tutti i fatti pertinenti che riguardano il Paese d'origine al momento della decisione in merito alla domanda"; la situazione individuale e le circostanze personali del richiedente, "in particolare la condizione sociale, il sesso e l'età" al fine di valutare se gli atti a cui il richiedente "è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave"; ma anche quanto accaduto al richiedente dopo aver lasciato il Paese di origine, con riferimento all'eventualità che anche attività successive all'espatrio possano esporre il richiedente a persecuzione o danno grave in caso di rimpatrio.

Al fine di valutare la fondatezza del timore rappresentato dal richiedente e di orientare la valutazione delle domande non supportate da prove documentali, i decreti legislativi di attuazione delle direttive europee in materia di qualifiche e procedure, forniscono alcuni criteri per la verifica del racconto e per l'assunzione della decisione che

³³² Si tratta del contenuto dell'esame dei fatti e delle circostanze, come riportato dall'art. 3 co. 3 D.lgs. 251/2007.

“su ogni singola domanda deve essere assunta in modo individuale, obiettivo ed imparziale”³³³.

L’articolo 3 co. 4 D.lgs. 251/2007 sottolinea che “il fatto che il richiedente abbia già subito persecuzioni o danni gravi o minacce dirette di persecuzioni o danni costituisce un serio indizio della fondatezza del timore del richiedente di subire persecuzioni o del rischio effettivo di subire danni gravi, salvo che si individuino nuovi elementi o motivi per ritenere che le persecuzioni o i danni gravi non si ripeteranno e purché non sussistano gravi motivi umanitari che impediscono il ritorno nel Paese di origine”.

La stessa norma, al comma 5, riporta che nel caso in cui taluni elementi o aspetti delle dichiarazioni del richiedente non siano suffragati da prove, questi devono essere considerati veritieri se l’autorità competente ritiene che: “a) il richiedente ha compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda; b) tutti gli elementi pertinenti in suo possesso sono stati prodotti ed è stata fornita idonea motivazione dell’eventuale mancanza di altri elementi significativi; c) le dichiarazioni del richiedente sono ritenute coerenti e plausibili e non sono in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso, di cui si dispone; d) il richiedente ha presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile, a meno che egli non dimostri di aver avuto un giustificato motivo per ritardarla; e) dai riscontri effettuati il richiedente è, in generale, attendibile”.

Tali criteri orientativi della valutazione di credibilità del racconto del richiedente e della verifica dell’attuale persistenza di un pericolo in caso di rimpatrio, ruotano attorno, da un lato, alla verifica della compatibilità e coerenza estrinseca dei fatti rappresentati nella domanda con le informazioni aggiornate, sia generali che specifiche in merito al caso concreto, sul Paese di origine (le *Country of Origin Information*) della persona che chiede protezione, dall’altro, sulla coerenza intrinseca e sulla non contraddittorietà del racconto.

In merito al primo profilo, le informazioni precise e aggiornate sui Paesi di origine sono quelle elaborate dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo sulla base dei dati forniti dall’UNHCR, dall’EASO, dal Ministero degli affari esteri, anche con la collaborazione di altre agenzie ed enti di tutela dei diritti umani operanti a livello internazionale, o comunque acquisiti dalla Commissione stessa³³⁴. Si tratta di un sistema fondato sulla collaborazione tra richiedente ed esaminatore, dove l’autorità che decide sulla domanda di protezione, la Commissione territoriale o il giudice in caso di ricorso,

³³³ Art. 8 co. 1 D.lgs. 25/2008.

³³⁴ Art. 8 co. 3 D.lgs. 25/2008.

acquisisce, anche d'ufficio, le informazioni relative alla situazione del Paese di origine e alla specifica condizione del richiedente, che ritiene necessarie a integrazione del quadro probatorio prospettato dal richiedente³³⁵.

Oltre alle COI elaborate dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo pubblicate sul portale EASO e ad altri Report forniti dalle organizzazioni internazionali e nazionali che si occupano di protezione internazionale e di tutela dei diritti umani, i portali online di tali agenzie³³⁶ fanno riferimento ad articoli di stampa o a ricerche di settore che con gli anni si sono affinati e possono dare indicazioni più specifiche sulla situazione rappresentata dal richiedente.

In merito al secondo profilo, invece, è necessario sottolineare come la valutazione di chi decide, sulla coerenza, non contraddittorietà, logicità del racconto, si fondi su una rappresentazione personale del proprio vissuto, inevitabilmente influenzata dalla soggettività di chi risponde alle domande, dai limiti della memoria e dagli effetti dei traumi subiti³³⁷.

In tale percorso di racconto e ascolto, entrambe le operazioni sono mediate ed influenzate da altre figure, a partire dall'interprete, il cui delicatissimo ruolo può favorire o frustrare la comprensione fra le parti durante l'audizione, attraverso tutti i soggetti che il richiedente incontra durante la sua permanenza in Italia – personale di polizia, operatori dell'accoglienza, ma anche altri richiedenti asilo in attesa di una decisione sulla propria domanda o persone che abbiano già ottenuto una decisione di riconoscimento o diniego della protezione -, fino all'avvocato, nella eventuale fase di "impugnazione".

Rispetto alla fase della procedura amministrativa, infatti, dove il richiedente asilo si trova tendenzialmente da solo di fronte all'autorità esaminatrice, sia al momento della verbalizzazione della domanda di protezione che durante l'audizione dinanzi alla Commissione territoriale, nel caso di impugnazione delle decisioni in sede giurisdizionale "il cittadino straniero è assistito da un avvocato ed è ammesso al gratuito patrocinio ove

³³⁵ Art. 27 co. 1 bis D.lgs. 25/2008.

³³⁶ Fra cui Refworld, Ecol.net, EASO COI portal e Amnesty International.

³³⁷ In questo senso "il primo stigma della relazione fra esaminatore e richiedente è l'asimmetria dei ruoli" come riportato da M. Veglio, *Uomini tradotti. Prove di dialogo con richiedenti asilo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Rivista n. 2/2017. Nel testo viene sottolineato come: "Sul tavolo dell'intervista si affaccia chi – portatore per definizione di una paura ed istituzionalmente obbligato a manifestarla – deve confessare una propria debolezza e chi esercita una funzione pubblica, fonte di riconoscimento professionale, economico e sociale. La condizione di minorità del richiedente è spesso accentuata da privazioni materiali e culturali, analfabetismo, disorientamento e precedenti esperienze de-umanizzanti (violenza subita nel Paese di origine, durante il viaggio, nel Paese di accoglienza)", cit. pag. 10.

ricorrano le condizioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 20 maggio 2002, n. 115”³³⁸.

Non solo le garanzie procedurali proprie della sede giurisdizionale, come *luogo* di effettiva tutela, ma anche il tempo trascorso dalla presentazione della domanda, i nuovi elementi che possono emergere a fondamento del riconoscimento di una forma di protezione e in generale gli avvenimenti nel Paese di accoglienza, come *momento* all’interno di una più ampia procedura, rendono particolarmente interessante la fase del ricorso in materia di asilo come strumento di analisi socio-giuridica.

1.1. L’OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA DEL FORO FIORENTINO

La raccolta delle decisioni adottate dal Tribunale di Firenze in materia di protezione internazionale, all’interno di una banca dati giurisprudenziale, dispiega la sua particolare rilevanza grazie all’accesso diretto ai provvedimenti, catalogati in base al Paese di provenienza dei ricorrenti e rinominati per una più facile ricerca dei principali motivi adottati a sostegno della domanda e dell’esito del ricorso. Non riducendosi così ad un’analisi esclusivamente quantitativa di alcune informazioni generali sui procedimenti o di selezione per massime della giurisprudenza più rilevante, la banca dati rappresenta un contenitore alquanto fedele di quella complessa operazione di de-costruzione e ricostruzione dei racconti dei richiedenti protezione da parte dei soggetti che partecipano a tale fase della procedura.

La banca dati raccoglie diverse categorie di informazioni sui procedimenti e in particolare: *caratteristiche procedurali* (la Commissione Territoriale che ha emesso il primo provvedimento in merito alla domanda di asilo; la data di presentazione del ricorso e la data di decisione dello stesso; il parere fornito dal Pubblico Ministero; l’ammissione o meno al patrocinio a spese dello stato e la decisione in merito alle spese di lite); *caratteristiche sociografiche del ricorrente* (il paese di origine; il genere e la fascia di età); *caratteristiche della decisione* (il tipo di protezione richiesta nel ricorso; l’esito della domanda con specifica indicazione del tipo di protezione accordata in base alla normativa vigente; il riconoscimento o meno di indici di tratta; la presenza o meno del ricorrente alla

³³⁸ Art. 16 D.lgs. 25/2008.

convocazione in udienza e lo svolgimento della nuova audizione; la rilevanza data agli eventuali elementi di integrazione – sociale, lavorativa o familiare – adottati).

Oltre alla considerazione di queste categorie, per le quali è stato possibile elaborare dati statistici, è stato dato spazio - nella sezione note - ad eventuali interessanti rilievi sul caso specifico ed ai principali motivi adottati quali fattori determinanti che hanno portato all'espatrio del ricorrente dal proprio paese di origine.

La banca dati, attraverso link ipertestuali, permette infine di avere accesso al provvedimento analizzato nella sua interezza.

Tale accesso diretto ai provvedimenti decisori rende possibile un'analisi approfondita sia dei motivi adottati dai ricorrenti nella richiesta di riconoscimento della protezione internazionale, spesso attraverso la lettura dell'intero verbale di audizione riportato nel testo, che dei motivi della decisione, a partire dalla valutazione di credibilità sino alla valutazione dei presupposti per il riconoscimento della domanda.

Attualmente la banca dati ricomprende le decisioni depositate dai giudici del Tribunale di Firenze durante il periodo 2014-2019, per un totale di 5.294 ordinanze e decreti analizzati. In merito al quinquennio di riferimento, deve essere innanzitutto considerato come siano intervenute due modifiche normative in materia che hanno portato nel 2017, con il d.l. 13/2017, alla creazione delle Sezioni Specializzate in materia di Immigrazione, Protezione Internazionale e Libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea e nel 2018, con il d.l. 113/2018, all'abrogazione della protezione umanitaria come disciplinata dall'articolo 5 co. 6 D.lgs. 286/1998.

Tale arco temporale, pertanto, oltre a contenere l'indicazione del crescente ed assai considerevole carico di lavoro dei giudici in materia, rappresenta anche un'inedita ricostruzione delle modifiche apportate alla normativa in materia di asilo negli anni e degli orientamenti giurisprudenziali su specifiche tematiche.

Il campione, che è ancora oggi in evoluzione con riferimento agli anni successivi al 2019, appare quindi particolarmente rilevante dal punto di vista qualitativo poiché consente di ripercorrere e ricostruire una prassi applicativa e di tracciare alcune linee di tendenza sviluppate dal foro giudicante fiorentino.

Fra questi, un elemento di fondamentale importanza, non solo ai fini di ricerca, ma soprattutto quale elemento di verifica per la valutazione dell'effettività del ricorso alla luce delle garanzie sopramenzionate e con riferimento alle modifiche normative apportate in materia di protezione internazionale per la semplificazione e accelerazione delle

procedure, risulta essere proprio l'ascolto del/la richiedente protezione internazionale anche in sede giurisdizionale.

Infatti, a seguito dell'entrata in vigore del d.l. 13/2017, l'udienza dinanzi al tribunale non è stata più prevista come incombente necessario, ma solo eventuale, con la predilezione del contraddittorio scritto e quindi della non necessaria nuova audizione del ricorrente.

Se, come è stato poi confermato dalla Corte di Cassazione³³⁹, l'assenza delle condizioni e delle specifiche tecniche per la realizzazione della videoregistrazione delle audizioni dei richiedenti davanti alle Commissioni territoriali come previsto dal legislatore, sembrava non lasciare margine di discrezionalità al dovere di fissazione dell'udienza da parte dei giudici³⁴⁰; dall'altro, la fissazione dell'udienza non comporterebbe comunque la necessità di procedere all'audizione del richiedente³⁴¹, decisione rimessa al sindacato del giudice.

La Sezione specializzata presso il Tribunale di Firenze, in merito al primo profilo, ha adottato fin da subito l'orientamento, seguito da molti tribunali ma non da tutti³⁴², secondo il quale, in assenza di videoregistrazione, l'udienza debba essere sempre fissata; ma ha inoltre ritenuto, in merito al secondo profilo, che l'audizione del ricorrente svolga

³³⁹ Cass. civ. n. 17717/2018 e Cass. civ., 8 maggio 2019, n. 12065.

³⁴⁰ In base all'art. 35 bis co. 11 D.lgs. 25/2008: "L'udienza è altresì disposta quando ricorra almeno una delle seguenti ipotesi: a) la videoregistrazione non è disponibile; b) l'interessato ne abbia fatto motivata richiesta nel ricorso introduttivo e il giudice, sulla base delle motivazioni esposte dal ricorrente, ritenga la trattazione del procedimento in udienza essenziale ai fini della decisione; c) l'impugnazione si fonda su elementi di fatto non dedotti nel corso della procedura amministrativa di primo grado", da leggersi in raffronto con i casi previsti dal co. 10 della stessa norma: "È fissata udienza per la comparizione delle parti esclusivamente quando il giudice: a) visionata la videoregistrazione di cui al comma 8, ritiene necessario disporre l'audizione dell'interessato; b) ritiene indispensabile richiedere chiarimenti alle parti; c) dispone consulenza tecnica ovvero, anche d'ufficio, l'assunzione di mezzi di prova".

³⁴¹ Sulla base delle previsioni della Direttiva 2013/32/UE, la Corte di Giustizia nella causa C-348/16, *Moussa Sacko c. Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano*, ha specificato che il giudice nazionale, investito di un ricorso avverso la decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale manifestamente infondata, può respingere detto ricorso "senza procedere all'audizione del richiedente qualora le circostanze di fatto non lascino alcun dubbio sulla fondatezza di tale decisione, a condizione che, da una parte, in occasione della procedura di primo grado sia stata data facoltà al richiedente di sostenere un colloquio personale sulla sua domanda di protezione internazionale, conformemente all'art. 14 di detta direttiva, e che il verbale o la trascrizione di tale colloquio, qualora quest'ultimo sia avvenuto, sia stato reso disponibile unitamente al fascicolo, in conformità dell'art. 17, paragrafo 2, della direttiva medesima, e, dall'altra parte, che il giudice adito con il ricorso possa disporre tale audizione ove lo ritenga necessario ai fini dell'esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto contemplato all'art. 46, paragrafo 3, di tale direttiva".

³⁴² Per l'analisi degli orientamenti in tema di udienza e audizione si rinvia a L. Breggia, *L'audizione del richiedente asilo dinanzi al giudice: la lingua del diritto oltre i criteri di sintesi e chiarezza*, in *Questione Giustizia*, 2/2018.

un ruolo fondamentale per l'accertamento del diritto alla protezione e che, pertanto, debba essere di regola sempre disposto³⁴³.

L'audizione, infatti, appare quasi sempre essenziale per l'adeguato svolgimento del giudizio di credibilità e per consentire quei chiarimenti ed approfondimenti che sono espressione del dovere di cooperazione del giudice³⁴⁴.

Il fatto che i provvedimenti del Tribunale di Firenze riportino, nel testo delle decisioni, sia il contenuto dell'audizione svolta dinanzi alle Commissioni territoriali che quello dell'audizione svolta dinanzi al giudice - in questo secondo caso spesso riportando integralmente il verbale di udienza nel suo susseguirsi di domande e risposte – ha permesso di eseguire l'indagine, proposta nei prossimi paragrafi, sulle condizioni di vita in Italia dei richiedenti asilo come da loro raccontate al momento dell'udienza.

Si tratta ovviamente di un racconto anch'esso selezionato, filtrato e interpretato da tutti i soggetti che partecipano alla sua narrazione e al suo inquadramento giuridico, ma comunque rappresentativo – a parere di chi scrive – per comprendere le esperienze vissute dai richiedenti protezione internazionale dal momento dell'arrivo in Italia sino alla data dell'udienza e, possibilmente, il loro legame con le condizioni di vita precedenti all'espatrio e agli accadimenti durante il percorso migratorio.

Diversamente dalla narrazione di tutti quegli elementi considerati primariamente rilevanti all'interno del giudizio di protezione, quali la vita nel Paese di origine, le ragioni della fuga, i timori in caso di rimpatrio e il “viaggio”, il racconto sull'attualità, dalle condizioni di alloggio a quelle di lavoro, dai bisogni ai desideri espressi dai richiedenti durante l'audizione, appare sempre meno faticoso, più fluido.

Non per questo però tali elementi sono meno rilevanti da un punto di vista giuridico. Queste informazioni, infatti, non solo possono essere ricondotte al diritto al rispetto della vita privata e familiare o al radicamento lavorativo e sociale, come espressione della dignità umana, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, ma possono anche rappresentare campanelli di allarme, quali indici di tratta o sfruttamento che

³⁴³ Successivamente la questione è stata più volte affrontata anche dalla Corte di Cassazione che, da ultimo, nella sentenza del 7 ottobre 2020, n. 21584, Cass. civ., sez. I, ha precisato che l'audizione deve essere comunque disposta quando: a) nel ricorso vengano dedotti fatti nuovi a sostegno della domanda; b) il giudice ritenga necessaria l'acquisizione di chiarimenti in ordine alle incongruenze o contraddizioni rilevate nelle dichiarazioni del richiedente; c) il richiedente faccia istanza di audizione nel ricorso, precisando gli aspetti in ordine ai quali intende fornire chiarimenti e sempre che la domanda non venga ritenuta manifestamente infondata o inammissibile.

³⁴⁴ Sul ruolo dell'audizione per l'esame del giudice, si veda L. Minniti, *La valutazione di credibilità come strumento di valutazione della prova dichiarativa. Ragioni e conseguenze*, in *Questione Giustizia*, 3/2020.

necessitano di ulteriori approfondimenti; possono, infine, evidenziare situazioni di forte marginalità, esclusione e sfruttamento lavorativo³⁴⁵ che meritano comunque di essere documentate (indipendentemente dall'esito del ricorso) e forse maggiormente considerate anche all'interno del quadro giuridico di protezione dei diritti umani.

2. IL RACCONTO DELLE CONDIZIONI DI VITA IN ITALIA DEI RICHIEDENTI ASILO AL MOMENTO DELL'UDIENZA. DESCRIZIONE DELL'OGGETTO DI ANALISI

Nel lavoro di ricerca del presente elaborato, si è cercato di focalizzare l'attenzione su alcuni elementi che vengono solitamente considerati al fine della valutazione della effettiva 'integrazione' del ricorrente in Italia, ma talvolta solo accennati, come fotografia delle condizioni di vita dell'intervistato all'attualità.

In particolare, sono stati riletti e nuovamente analizzati tutti i provvedimenti emessi dal Tribunale di Firenze nel primo anno di attività della Sezione specializzata, dal 17 agosto 2017 al 17 agosto 2018, per un totale di 1.455 decisioni.

La selezione di tali decisioni appare rilevante sotto diversi profili. Si tratta, innanzitutto, dei primi provvedimenti adottati dalle Sezioni specializzate in materia di Immigrazione, Protezione internazionale e Libera circolazione dei cittadini UE, diventate operative 180 giorni dopo la pubblicazione del d.l. 13/2017.

Rispetto alle decisioni precedentemente adottate dal Tribunale di Firenze e raccolte nella banca dati del Centro di ricerca interuniversitario L'Altro Diritto dal 2014, i provvedimenti emessi a partire dall'agosto 2017 mostrano un sempre più crescente approfondimento delle condizioni di vita in Italia dei ricorrenti: si iniziano a riportare nel testo delle decisioni in maniera più esaustiva i motivi addotti a fondamento delle domande di protezione davanti alle Commissioni territoriali, la valutazione delle Commissioni sulla credibilità dei racconti e sulla presenza o meno dei requisiti previsti dalla normativa, le dichiarazioni (spesso l'intero verbale di udienza) dinanzi al giudice e le argomentazioni condotte nell'accertamento istruttorio della fase giudiziale.

³⁴⁵ Magari non "grave" o "particolare" come richiesto dalle previsioni del Testo Unico Immigrazione per dare accesso a programmi di protezione e assistenza di cui agli artt. 18 e 22 co. 12 quater D.lgs. 286/1998.

È a partire dall'estate del 2017, quindi, che i provvedimenti iniziano a contenere dati rilevanti per un'analisi sulle condizioni di vita in Italia dei richiedenti asilo al momento dell'udienza che non si esauriscono, come vedremo, nella sola indicazione sullo svolgimento o meno ad esempio di un'attività lavorativa, ma permettono di considerare il tipo di contratto, la mansione svolta e le condizioni di alloggio dei ricorrenti. La progressiva armonizzazione degli orientamenti e delle tecniche di stesura delle decisioni³⁴⁶, anche in merito alla raccolta di informazioni durante le audizioni, è un primo elemento che ha indotto a selezionare l'arco temporale oggetto della ricerca.

A tale necessaria precisazione, deve essere aggiunta l'altra caratteristica fondamentale delle decisioni emesse in questo arco temporale, come anticipato nell'introduzione del capitolo, ovvero il mutamento del quadro normativo di riferimento.

Le modifiche normative di questi anni hanno inciso profondamente sulla materia della protezione internazionale, nel susseguirsi delle riforme del 2018 e del 2020, ed in maniera particolarmente significativa sulle persone che hanno ottenuto il riconoscimento della protezione umanitaria in via giudiziale fino all'agosto 2018.

Se si considerano, infatti, i tempi burocratici che decorrono dal deposito delle decisioni del tribunale in cancellaria fino alla richiesta di appuntamento e poi effettiva richiesta in questura del rilascio del titolo connesso alla protezione riconosciuta dai giudici, deve essere sottolineato come coloro che hanno ottenuto la protezione umanitaria tra l'agosto 2017 e l'agosto 2018, abbiano più di altri subito gli effetti delle nuove normative, sia in merito alle condizioni di accoglienza, che alla durata temporale dei permessi e ai nuovi requisiti per il rinnovo del titolo di soggiorno in scadenza.

Il 4 ottobre 2018, infatti, è entrato in vigore il d.l. 113/2018 che, in particolare, ha abrogato la protezione umanitaria, ha escluso dall'accesso al sistema di seconda accoglienza ex SPRAR (diventato SIPROIMI) i titolari di tale forma di protezione e ha modificato i requisiti per il rinnovo dei permessi per protezione umanitaria in scadenza; mentre il 22 ottobre 2020 è entrato in vigore il d.l. 130/2020 che, con riferimento a tale ambito di tutela, ha parzialmente reintrodotta alcuni elementi costitutivi della forma della protezione umanitaria, ma con requisiti ancora diversi ed ha nuovamente modificato i parametri di accesso al sistema di seconda accoglienza (divenuto SAI).

³⁴⁶ Anche con riferimento ai ricorsi in materia di protezione internazionale, il tribunale di Firenze inizia fornire schemi orientativi pubblicati online: <https://www.tribunale.firenze.giustizia.it/it/Content/Index/55592> (modulistica necessaria all'iscrizione dei ricorsi ex art. 35 D.lgs. 25/2008).

Con riferimento a tali modifiche del quadro normativo, deve essere sottolineato come proprio le persone che avevano ottenuto il riconoscimento della protezione umanitaria fra l'agosto 2017 e l'agosto 2018 siano rientrate pienamente, sia al momento del rilascio del titolo (con riferimento a chi ha ottenuto appuntamento in questura a partire dall'ottobre 2018) che, soprattutto, al momento della scadenza del titolo già rilasciato (considerata la durata di due anni del titolo di soggiorno), nella vigenza delle previsioni restrittive del d.l. 113/2018. Va specificato, infatti, che per tutti i ricorrenti che hanno ricevuto la decisione del tribunale nel periodo analizzato, la scadenza del titolo di protezione umanitaria di durata biennale è avvenuta fra settembre/ottobre 2019 e settembre/ottobre 2020.

Gli effetti di tali previsioni necessitano una ulteriore distinzione fra il piano dell'accertamento del diritto alla tutela delle esigenze umanitarie dello straniero e il contenuto effettivo della protezione, a partire dalla tipologia del permesso sino ai diritti connessi.

Da un lato, come è noto, sia la giurisprudenza di merito che di legittimità – in particolare a seguito della decisione delle Sezioni Unite della Corte di cassazione con la sentenza del settembre 2019³⁴⁷ -, si è espressa sul regime intertemporale della nuova disciplina sulla protezione umanitaria riconoscendo il diritto al riconoscimento di tale forma di protezione a tutti coloro che avevano presentato domanda di asilo prima del 5 ottobre 2018.

In questo modo, dal punto di vista dell'accertamento del diritto, gli effetti del d.l. 113/2018 sono stati fortemente limitati, considerata l'entrata in vigore del successivo d.l. 130/2020 e la modifica dei requisiti per il riconoscimento della protezione speciale che richiama molti elementi della previgente protezione umanitaria, anche se con binari distinti fra l'accertamento in sede amministrativa e l'accertamento in sede giudiziale.

Infatti, dopo l'entrata in vigore del d.l. 113/2018, mentre le sezioni specializzate immigrazione e protezione internazionale dei tribunali avevano continuato a prevedere la possibilità di riconoscimento della protezione umanitaria in tutti i procedimenti pendenti di loro competenza, le commissioni territoriali avevano smesso di prevedere il riconoscimento di tale protezione. Tuttavia, l'elevato numero dei rigetti in fase

³⁴⁷ Cass. civ., Sez. un., sent. 24 settembre 2019, n. 29459, Pres. Tirelli, Rel. Perrino.

amministrativa, accompagnato peraltro da un aumento percentuale dei riconoscimenti delle forme di protezione internazionale (status di rifugiato e protezione sussidiaria)³⁴⁸ rispetto agli anni precedenti all'abrogazione della protezione umanitaria, si è riversato sul lavoro dei tribunali, con sospensione *ex lege* degli effetti dei provvedimenti delle commissioni ³⁴⁹. Le garanzie del diritto ad un ricorso effettivo e il perdurare dell'applicazione intertemporale della protezione umanitaria in fase giudiziale hanno sicuramente ridotto gli effetti dell'abrogazione della protezione umanitaria operata dal d.l. 113/2018.

Dall'altro lato, tuttavia, i richiedenti che hanno ottenuto il riconoscimento della protezione umanitaria prima dell'ottobre 2018 hanno subito rilevanti effetti al momento della scadenza del relativo permesso di soggiorno. L'indagine qui svolta riguarda nello specifico richiedenti asilo che hanno preso appuntamento in questura per il rilascio della protezione umanitaria fra il settembre/ottobre 2017 e il settembre/ottobre 2018 e che, pertanto, hanno visto scadere il proprio permesso di soggiorno fra il settembre/ottobre 2019 e il settembre/ottobre 2020.

Si tratta, pertanto, di un gruppo ben determinato di persone che ha particolarmente subito le incertezze di questo periodo di transizione fra l'intervento normativo del 2018 e quello del 2020. Infatti, come anticipato, alla scadenza del permesso, queste persone hanno avuto sostanzialmente un'unica possibilità per mantenere la regolarità del soggiorno in Italia: provare in tutti i modi a convertire il permesso di soggiorno per protezione umanitaria in un permesso per motivi di lavoro. Altrimenti, in base alla previsione dell'art. 1 co. 8 del d.l. 113/2018³⁵⁰ in caso di domanda di rinnovo del permesso in possesso, sarebbero incorsi in un probabile parere negativo delle Commissioni territoriali, alla luce

³⁴⁸ In base ai dati del Ministero dell'Interno, sulle decisioni delle Commissioni territoriali, nel 2019 lo status di rifugiato è stato riconosciuto nell'11, 27% dei casi, la protezione sussidiaria nel 7,29% e la protezione speciale nello 0,65%, si veda il cruscotto completo al seguente link: [http://ucs.interno.gov.it/FILES/AllegatiPag/1263/INT00029 DATI RELATIVI AI RICHIEDENTI ASI LO ed 2020.pdf](http://ucs.interno.gov.it/FILES/AllegatiPag/1263/INT00029_DATI_RELATIVI_AI_RICHIEDENTI_ASI_LO_ed_2020.pdf). Nel 2018, invece, lo status di rifugiato era stato riconosciuto nel 7,42% dei casi, la protezione sussidiaria nel 4,53% e la protezione umanitaria nel 20,94%, si veda il cruscotto completo al seguente link: [http://ucs.interno.gov.it/FILES/AllegatiPag/1263/INT00029 DATI RELATIVI AI RICHIEDENTI ASI LO ed 2019.pdf](http://ucs.interno.gov.it/FILES/AllegatiPag/1263/INT00029_DATI_RELATIVI_AI_RICHIEDENTI_ASI_LO_ed_2019.pdf).

³⁴⁹ In base alle previsioni sugli effetti sospensivi delle impugnazioni di cui all'art. 35 bis D.l.gs. 25/2008.

³⁵⁰ Art. 1 co. 8 d.l. 113/2018: "Fermo restando i casi di conversione, ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari già riconosciuto ai sensi dell'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, in corso di validità alla data di entrata in vigore del presente decreto, è rilasciato, alla scadenza, un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, come modificato dal presente decreto, previa valutazione della competente Commissione territoriale sulla sussistenza dei presupposti di cui all'articolo 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286".

dei nuovi parametri restrittivi del nuovo art. 32 co. 3 D.lgs. 25/2008³⁵¹ che prevedeva il rilascio della protezione speciale solo in caso di persistenza di rischi di persecuzione o tortura e, comunque, anche in caso di esito positivo, avrebbero ottenuto il rilascio di un permesso di soggiorno della durata più limitata di un anno e non convertibile successivamente in lavoro.

In assenza di dati ufficiali sul numero delle conversioni in permessi di soggiorno per motivi di lavoro e delle richieste di rinnovo³⁵², da parte dei titolari di permessi per protezione umanitaria scaduti dopo il 5 ottobre 2018, già a partire dalla fine del 2018 e poi in previsione del possibile ricorso allo strumento della “sanatoria” per ovviare alla situazione creatasi dopo l’entrata in vigore del d.l. 113/2018, come avvenuto in effetti nell’estate del 2020, alcuni studi avevano preannunciato il rischio di un aumento dei cittadini stranieri in condizione di irregolarità amministrativa presenti sul territorio³⁵³.

Le difficoltà legate al rinnovo dei vecchi permessi per protezione umanitaria e i bassi numeri in merito alle conversioni in permessi per motivi di lavoro che i titolari di

³⁵¹ A seguito delle modifiche del d.l. 113/2018, l’art. 32 co. 3 D.lgs. 25/2008 prevedeva che “Nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ricorrono i presupposti di cui all’articolo 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per il rilascio di un permesso di soggiorno annuale che reca la dicitura “protezione speciale”, salvo che possa disporsi l’allontanamento verso uno Stato che provvede ad accordare una protezione analoga. Il permesso di soggiorno di cui al presente comma è rinnovabile, previo parere della Commissione territoriale, e consente di svolgere attività lavorativa ma non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro”.

³⁵² Se è possibile, infatti, attraverso una ricostruzione dei dati Istat ed Eurostat, comparati con i dati del Ministero dell’Interno e del Ministero della Giustizia, ricostruire i numeri dei permessi di soggiorno rilasciati in un determinato anno per motivi di richiesta protezione internazionale, per asilo, protezione sussidiaria e protezione umanitaria (con le successive distinzioni fra permessi casi speciali e permessi per protezione speciale dopo l’entrata in vigore del d.l. 113/2018) e le decisioni delle Commissioni territoriali e dei Tribunali, come riportato nel capitolo II del presente elaborato, non vi sono dati ufficiali che facciano riferimento ai rinnovi di tali permessi di soggiorno e alle conversioni. Proprio a seguito della riforma del 2018, l’Istat in sede di audizione innanzi alla 1° Commissione (affari costituzionali) del Senato della Repubblica evidenziava una mancanza di dati completi in materia. Come riportato alle pagg. 7 e 8 del documento, infatti: “In generale sarebbe opportuno, anche a seguito dell’entrata in vigore del presente Decreto, che l’Istat potesse utilizzare per finalità statistiche i microdati dell’archivio sulle richieste di asilo (VESTANET e DUBLINET) come richiesto da tempo al Ministero dell’Interno. Questo, oltre ad essere in linea con le indicazioni date a livello internazionale, consentirebbe un miglioramento della qualità dei dati e la possibilità di monitorare i percorsi dei richiedenti asilo in Italia dal momento della richiesta di protezione, per una più accurata documentazione statistica della loro presenza”. Si veda il documento completo al seguente link: https://www.istat.it/it/files//2018/10/Istat-Audizione-ddl-840-sicurezza-pubblica_17-ottobre-2018.pdf.

³⁵³ Alla fine del 2018 Oxfam, nel report “I sommersi e i salvati della protezione umanitaria”, stimava che oltre 12 mila migranti vulnerabili, in regola con il permesso di soggiorno, rischiavano di restare in strada nelle prime settimane del mese di dicembre dello stesso anno. La stima per i due anni successivi (2019 e 2020), effettuata da ISPI, era di circa 120 mila persone destinate a scivolare nell’irregolarità, tra permessi per motivi umanitari non rinnovati (circa 32.750), non rilasciati (27.300), e pratiche arretrate che sarebbero state esaminate dalle Commissioni Territoriali secondo le nuove disposizioni di legge (70 mila).

questa forma di protezione erano riusciti ad ottenere negli anni precedenti alla riforma erano state comunque evidenziate anche dalle dichiarazioni ministeriali contenute nelle Faq esplicative del Ministero dell'Interno sul d.l. 113/2018.

In particolare, in merito all'abolizione della protezione umanitaria e alla sorte dei titolari di tale permesso di soggiorno, nelle Faq ministeriali veniva evidenziato come:

“Su circa 40.000 tutele umanitarie riconosciute dalle commissioni territoriali negli ultimi tre anni poco più di 3.200 sono state le conversioni in permessi di lavoro e circa 250 in ricongiungimenti familiari. La gran parte degli immigrati sono rimasti in Italia inoperosi, senza concrete prospettive di stabilizzazione e di inclusione sociale, con il forte rischio di cadere in percorsi di illegalità. I diritti che invece oggi vengono assicurati sono concreti e reali: restano legittimamente le vittime di tratta, le vittime di violenza domestica o di grave sfruttamento lavorativo, chi versa in condizioni di salute di eccezionale gravità, chi non può rientrare nel proprio Paese perché colpito da gravi calamità, chi compie atti di particolare valore civile, nonché coloro i quali, pur non avendo i requisiti per il riconoscimento di una forma di protezione internazionale, corrono comunque il rischio, in caso di rimpatrio, di subire gravi persecuzioni o di essere sottoposti a torture. Chi lo ha già ricevuto, o è in attesa di riceverlo, continua a rimanere legittimamente nel territorio fino alla scadenza del titolo, potendo usufruire di tutti i benefici derivanti dalla sua condizione a partire dalla possibilità di convertirlo in permesso per lavoro o per ricongiungimento familiare, laddove ne ricorrano le circostanze. È evidente quindi l'opportunità, nonostante il cambio di normativa, che viene offerta allo straniero e che questi dovrà cogliere se davvero ha interesse a rimanere nel nostro Paese, rendendosi protagonista attivo dell'integrazione a cui tende. In caso contrario, alla scadenza, ove non sussistano le condizioni per il rilascio di uno dei permessi speciali umanitari previsti dalla nuova normativa, dovrà lasciare l'Italia”³⁵⁴.

Da tali osservazioni ministeriali emergono alcuni elementi che è utile sottolineare. Innanzitutto, viene riportato un dato sul numero delle conversioni dei permessi di soggiorno per protezione umanitaria, rilasciati nel triennio antecedente alle previsioni del nuovo decreto del 2018, in permessi per motivi di lavoro. Nel documento viene sottolineato

³⁵⁴ Si vedano le Faq del Ministero dell'Interno al seguente link: <https://portaleimmigrazione.eu/wp-content/uploads/2018/12/faq-decreto-salvini.pdf>, cit. pagg. 10-11.

come dei 40.000 permessi riconosciuti, solo 3.200 siano stati convertiti in permessi per motivi di lavoro; tutti gli altri titolari del permesso per protezione umanitaria sarebbero rimasti, sempre secondo le dichiarazioni ministeriali, “inoperosi”. In realtà, analizzando la giurisprudenza dei tribunali in merito ai dinieghi delle questure alle richieste di conversione dei permessi per protezione umanitaria in lavoro, emergono una serie di difficoltà che incidono sull’ottenimento del titolo richiesto, come l’assenza del passaporto, la mancanza di un domicilio regolare o la breve durata dei contratti³⁵⁵, che rendono evidente una maggiore complessità della questione rispetto alla sola volontà “operosa” o meno del cittadino straniero. La completa attribuzione di responsabilità in capo al titolare di protezione umanitaria per la mancata conversione del permesso di soggiorno viene ribadita anche successivamente, con riferimento al futuro dei cittadini stranieri titolari di tali permessi di soggiorno dopo l’entrata in vigore del d.l. 113/2018.

Nel documento, infatti, la richiesta di conversione del permesso scaduto dopo il 5 ottobre 2018 viene individuata come l’unica possibilità di permanenza regolare sul territorio, ove non sussistano i requisiti per il rilascio di uno dei permessi speciali previsti dalla nuova normativa. La possibilità di conversione del titolo in scadenza è descritta come un’opportunità che lo straniero “dovrà cogliere se davvero ha interesse a rimanere nel nostro Paese, rendendosi protagonista attivo dell’integrazione a cui tende”.

L’assenza di analisi approfondite in merito alle ragioni del ridotto numero di conversioni dei permessi per protezione umanitaria in lavoro e il ricorso ad una retorica premiale che permetterebbe allo Stato di selezionare e garantire il diritto al soggiorno del solo “cittadino straniero operoso che ha davvero interesse a rimanere in Italia” hanno stimolato l’interesse per uno studio dei racconti dei richiedenti asilo sulle loro condizioni di vita in Italia.

³⁵⁵ Si evidenziano ad esempio: Tribunale di Roma, ordinanza del 20 novembre 2019 che “ha riconosciuto che l’iscrizione all’indirizzo convenzionale non possa determinare il mancato accesso alla procedura, né il mancato rilascio del permesso di soggiorno per lavoro”, in un caso nel quale la richiesta di conversione del permesso di soggiorno per motivi umanitari in lavoro era stata ritenuta irricevibile dalla Questura di Roma per l’iscrizione a un indirizzo di residenza virtuale, reperibile al seguente link: <https://www.meltingpot.org/2019/12/conversione-del-permesso-di-soggiorno-da-motivi-umanitari-a-lavoro-il-tribunale-ordina-alla-questura-di-ritenere-regolare-la-residenza-fittizia/>; Tar Lombardia, Brescia, ordinanza n. 318/2021 che ha sospeso il provvedimento con cui la questura aveva negato la conversione del permesso di soggiorno da protezione umanitaria a lavoro per mancanza di passaporto, reperibile al seguente link: https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=tar_bs&nrg=202100505&nomeFile=202100318_05.html&subDir=Provvedimenti.

In particolare, il fatto che le persone che hanno ottenuto il riconoscimento della protezione umanitaria fra l'agosto 2017 e l'agosto 2018 siano state poi condizionate dalla nuova normativa nel dover tentare la conversione in lavoro o rischiare di perdere il diritto al soggiorno e che, ancora, si tratti di persone che, anche in caso di emersione successiva di gravi vulnerabilità, per problemi di salute o abitative o lavorative, non avevano diritto a beneficiare dei progetti di seconda accoglienza (nuovo SIPROIMI), al di là dei numeri di rinnovo o conversione dei titoli, ha condotto al necessario approfondimento delle loro condizioni di vita al momento dell'audizione davanti ai giudici. Quando, proprio a partire dall'estate del 2017, i provvedimenti del tribunale hanno iniziato a riportare le storie dei richiedenti asilo nelle decisioni e ad arricchire le informazioni sulle condizioni di vita al momento dell'udienza è sembrato opportuno rileggere le loro voci con la consapevolezza dei mutamenti normativi che da lì a poco avrebbero inciso in particolare sulla loro possibilità di permanenza in Italia in condizione di regolarità.

2.1. UNA PRIMA VISIONE D'INSIEME DEI DATI ANALIZZATI

Alla luce di quanto sopra riportato, l'obiettivo della ricerca è stato quello di approfondire la raccolta di informazioni già contenute nella banca dati del Centro di ricerca interuniversitario L'Altro Diritto, con riferimento, quando disponibili, ai seguenti elementi emersi durante le audizioni davanti ai giudici:

- a) La condizione alloggiativa del ricorrente alla data dell'udienza fissata in Tribunale per la decisione sul ricorso presentato;
- b) La conoscenza o meno della lingua italiana al momento dell'udienza;
- c) La condizione lavorativa del ricorrente, con riferimento sia alle pregresse esperienze lavorative – nel Paese di origine, nei Paesi di transito e sul territorio italiano – che alla attività/inattività al momento dell'udienza davanti alla Sezione specializzata.

Tali informazioni, sono state raccolte tenendo presenti i riferimenti temporali già raccolti nella banca dati in merito alla data di presentazione del ricorso di impugnazione della decisione della Commissione territoriale e alla data del deposito del provvedimento del giudice del Tribunale di Firenze. Per poter meglio comprendere la condizione dei richiedenti asilo in Italia, dentro e fuori dal sistema di accoglienza, il lavoro di ricerca è stato integrato raccogliendo le informazioni in merito alla data dell'espatrio, al percorso

migratorio intrapreso (durata del viaggio, Paesi di transito) e alla data di arrivo sul territorio italiano.

Questi elementi, così raccolti e comparati, permettono di aver un campione informativo molto dettagliato in merito alla condizione di vita delle persone che chiedono asilo in Italia al momento dell'udienza fissata dal giudice e permettono, inoltre, quali elementi emersi durante l'audizione, in fase istruttoria, di comprendere in che termini vengano valutati come rilevanti all'interno del giudizio di protezione.

Un ulteriore passo che si cercherà di fare, in conclusione all'analisi dei dati raccolti, sarà quello di considerare come le informazioni sulle condizioni di vita in Italia possano condurre - e debbano essere quindi vagliati dall'autorità - ad una identificazione di situazioni molto difficili da far emergere e da contrastare, quali la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo e la tratta interna. Vedremo, infine, quale margine di tutela residui in tutti quei casi dove emergano situazioni di sfruttamento lavorativo, di precarietà abitativa ed eventuali problemi di salute, anche attraverso l'uso della categoria della vulnerabilità analizzata nel capitolo precedente.

Partendo da alcune informazioni generali di contesto, nella *Tabella 1* sono riportati gli esiti delle decisioni del Tribunale di Firenze nel periodo di riferimento preso in considerazione.

Le decisioni oggetto di analisi sono state complessivamente 1.455, di cui 184 adottate tra il 17 agosto 2017 e il 31 dicembre 2017 e 1.271 adottate tra il 1° gennaio 2018 e il 17 agosto 2018. Il totale degli esiti positivi, che hanno visto la conclusione del procedimento con il riconoscimento di una forma di protezione internazionale, sono stati 1.084 (75%); mentre il totale degli esiti negati, dove è stata riconosciuta l'assenza dei presupposti per il riconoscimento della protezione e, in pochi casi, una causa di estinzione o inammissibilità, sono stati 371 (25%).

Tabella 1: esiti delle 1.455 decisioni analizzate, nel periodo 17.08.2017-17.08.2018.

	Status rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria	Totale positivi	Rigetto	Estinzione/ inammissibilità	Totale negativi
2017 (184 decisioni)	13	40	79	132	50	2	52
2018 (1271 decisioni)	74	216	662	952	318	1	319
Totale (1.455 decisioni)	87	256	741	1.084 (75% delle decisioni totali)	368	3	371 (25% delle decisioni totali)

La percentuale di accoglimenti sul totale dei procedimenti definiti nel periodo in esame rispecchia, quindi, perfettamente il quadro emerso dalle stime del Ministero della Giustizia, come evidenziate nella *Tabella 5* del capitolo II, che individuavano nel 76% del totale la percentuale degli esiti positivi dei provvedimenti adottati dal Tribunale di Firenze quale media dal 2016 al primo semestre 2020 (5.555 provvedimenti di accoglimento, su un totale di 7.320 procedimenti definiti).

Con specifico riferimento al tipo di protezione, emerge che lo status di rifugiato è stato riconosciuto complessivamente in 87 casi (8% degli accoglimenti), la protezione sussidiaria in 256 casi (24% degli accoglimenti) e la protezione umanitaria in 741 casi (68% degli accoglimenti). L'elevato numero di riconoscimenti di quest'ultima protezione che, non necessariamente, ma sempre più diffusamente - in particolare a seguito della sentenza n. 4455/2018 della Corte di Cassazione – nell'esame sulla possibile esposizione alla violazione dei diritti fondamentali del ricorrente in caso di rimpatrio fa riferimento

anche al livello di integrazione, sociale e lavorativa in Italia, ha certamente favorito la raccolta di informazioni anticipate all'inizio del presente paragrafo.

Infatti, l'integrazione sociale e lavorativa dei ricorrenti è stata presa in considerazione nel 60% dei provvedimenti analizzati. Si noti bene, non esclusivamente in maniera positiva, quale elemento utile al fine del riconoscimento della protezione umanitaria o *ad abundantiam* quale indicazione aggiuntiva del buon livello di integrazione del ricorrente al quale è stato riconosciuto lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria; ma anche quale evidenza di una mancata o non sufficiente integrazione del ricorrente in Italia, non idonea pertanto a legittimare neppure il riconoscimento della protezione umanitaria.

La modalità con la quale nei provvedimenti viene fatto riferimento all'integrazione dei ricorrenti è stata per questo differenziata sia con riferimento alla valutazione o meno della stessa ai fini della decisione, sia in merito all'accezione data al termine nella decisione, distinguendo i casi in cui: a) è stata sottolineata l'assenza di integrazione; b) si fa riferimento all'integrazione solo *ad abundantiam*; c) l'integrazione è stata valutata, ma ritenuta non sufficiente; d) l'integrazione è stata ritenuta rilevante.

Come evidenziato nella *Tabella 2*, i provvedimenti nei quali si fa menzione all'integrazione quale elemento "rilevante" sono quelli che hanno avuto come esito il riconoscimento della protezione umanitaria (599 su 606). Questo non comporta, tuttavia, che tale protezione debba essere indissolubilmente legata alle condizioni "dignitose" di vita raggiunte in Italia, come emerge dal dato complessivo di riconoscimento dell'umanitaria (741), riportato nella *Tabella 1*, che non coincide – completamente – con quello dei casi nei quali è stata evidenziata una "integrazione rilevante" sul territorio.

Tabella 2, la valutazione o meno dell'integrazione ai fini della decisione nei provvedimenti analizzati.

	Integrazione valutata ai fini della decisione					Integrazione non valutata ai fini della decisione
	<i>Assenza integrazione</i>	<i>Si, ad abundantiam</i>	<i>Si, ma ritenuta non sufficiente</i>	<i>Si, ritenuta rilevante</i>	Totale	
2017 (184 decisioni)	7	16	6	55 (di cui 52 riconoscimento prot. Umanitaria)	84	100
2018 (1271 decisioni)	45	95	103	551 (di cui 547 riconoscimento prot. Umanitaria)	794	477
Totale (1.455 decisioni)	52	111	109	606 (di cui 599 riconoscimento prot. Umanitaria)	878 (60%)	577 (40%)

Le informazioni sulle condizioni di vita in Italia dei richiedenti assumono poi ulteriore rilievo in considerazione del tempo trascorso dal momento del deposito del ricorso fino alla conclusione del procedimento davanti al Tribunale. Se, infatti, non è stato possibile, per mancanza di dati, verificare la durata della procedura dal momento della presentazione della domanda di protezione alla conclusione del procedimento davanti alle Commissioni territoriali³⁵⁶, i tempi giudiziari rispecchiano l'oggettiva impossibilità di rispettare il termine di quattro mesi previsto dall'art. 35 bis D.lgs. 25/2008.

³⁵⁶ Nei provvedimenti analizzati a volte viene riportata la data di arrivo in Italia, ma non risulta invece la data di presentazione della domanda di protezione. Anche ipotizzando che la presentazione della domanda sia avvenuta pochi giorni dopo l'ingresso nel territorio, i dati non sono sufficientemente completi per fornire un quadro completo della durata della fase amministrativa della procedura. Nei pochi casi dove i dati sono disponibili il tempo trascorso dalla presentazione della domanda alla decisione adottata dalla Commissione territoriale appare in media sempre inferiore ai 12 mesi.

Nella *Tabella 3* sono riportati i tempi medi delle decisioni, a far data dal deposito del ricorso sino al deposito del provvedimento in cancelleria, nelle diverse fasce: da 1 a 6 mesi, da 6 mesi a 1 anno, da 1 anno a 1 anno e 6 mesi, da 1 anno e 6 mesi a 2 anni, da 2 anni a 2 anni e 6 mesi, > 3 anni e infine, i casi dove il dato non è disponibile (n.d.).

Tabella 3, durata del procedimento dal deposito del ricorso alla decisione del tribunale:

	1-6 mesi	6 mesi-1 anno	1 anno-1 anno e 6 mesi	1 anno e 6 mesi-2 anni	2 anni-2 anni e 6 mesi	2 anni e 6 mesi-3 anni	>3 anni	n.d.
2017 (184 decisioni)	0	15	108	12	15	23	5	6
2018 (1271 decisioni)	0	17	150	609	371	80	25	19
Totale (1.455 decisioni)	0	32 (2%)	258 (18%)	621 (43%)	386 (26%)	103 (7%)	30 (2%)	25 (2%)

Nel 43% dei casi, la durata del procedimento va da 1 anno e 6 mesi a 2 anni; nel 18% dei casi il procedimento i tempi vanno da 1 anno a 1 anno e 6 mesi; mentre nel 26% dei casi la durata supera i 2 anni per arrivare a un massimo di 2 anni e 6 mesi. Oltre all'enorme carico di lavoro di cui sono stati investiti i tribunali³⁵⁷, nelle ordinanze si fa spesso riferimento alla fissazione di più udienze necessarie per l'esame istruttorio o a seguito della richiesta del difensore del ricorrente che non è comparso alla prima convocazione.

Si tratta in ogni caso di tempi considerevoli che incidono sulle condizioni di vita dei richiedenti protezione, seppure la presentazione del ricorso abbia efficacia sospensiva del provvedimento della Commissione territoriale³⁵⁸ e la permanenza sul territorio sia garantita per l'intera durata del procedimento, con la possibilità di rinnovare il permesso

³⁵⁷ Alla data del 17 luglio 2019, i ricorsi ex art. 35 D.lgs. 25/2008 pendenti del Tribunale di Firenze, Sezione specializzata, erano 5.900, come riportato dal cruscotto sui dati statistici della sezione riportato sul sito del tribunale e reperibile al seguente link: <https://www.tribunale.firenze.giustizia.it/FileTribunali/173/Sito/Immigrazione/Prospetto%20flussi%20e%20buone%20prassi%20-%20luglio%202019.pdf>.

³⁵⁸ Art. 35 bis co. 3 D.lgs. 25/2008.

di soggiorno per richiesta asilo ad ogni scadenza semestrale per tutto il periodo necessario alla conclusione definitiva della procedura³⁵⁹.

Quanto alle caratteristiche dei richiedenti asilo che hanno presentato ricorso dinanzi al Tribunale di Firenze, si deve innanzitutto rilevare come il 97% siano uomini (1406 ricorrenti) e solo il 3% donne (48 ricorrenti)³⁶⁰, con una fascia di età che – al momento dell’udienza – nel 36% dei casi va dai 18 ai 25 anni (526 ricorrenti), nel 46% dai 25 ai 35 anni (664 ricorrenti), nell’8% dai 35 ai 45 anni (113 ricorrenti) e nell’1% dei casi è superiore a 45 anni (21 ricorrenti)³⁶¹.

I principali Paesi di origine dei ricorrenti, nel periodo di riferimento, sono stati la Nigeria nel 26% dei casi (378 persone), il Gambia nel 15% dei casi (219 persone) e il Senegal nel 13% dei casi (182 persone), seguiti da Mali nel 10% dei casi (147 persone), Pakistan nel 9% dei casi (134 persone), Bangladesh nell’8% dei casi (119 persone) e Ghana nel 7% dei casi (99 persone)³⁶².

A partire da queste prime informazioni, verranno adesso approfonditi gli elementi quantitativi e qualitativi emersi dall’analisi effettuata sulle condizioni di alloggio, sul livello di apprendimento della lingua italiana e sulle condizioni lavorative dei richiedenti asilo al momento dell’udienza fissata in tribunale. Oltre ad una particolare attenzione rivolta ai casi di riconoscimento della protezione umanitaria, considerate le modifiche introdotte dal d.l. 113/2018, al fine di comparare le diverse letture che vengono date al concetto di integrazione e al tipo di inserimento nel tessuto socioeconomico nazionale, verranno riportati alcuni estratti di decisioni che hanno avuto esiti diversi (ovvero, il rigetto della domanda, il riconoscimento dello status di rifugiato e il riconoscimento della protezione sussidiaria).

³⁵⁹ Art. 2 co.1 lett. I bis) D.lgs. 251/2007, in base al quale con il termine “richiedente” si intende “lo straniero che ha presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è ancora stata adottata una decisione definitiva”. In base all’art. 4 co.1 D.lgs. 142/2015 “Al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale ai sensi dell’articolo 35-bis, commi 3 e 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25”.

³⁶⁰ Solo in un caso del 2018 l’informazione non è stata fornita.

³⁶¹ Residua un margine del 9% dei casi (131 ricorrenti) dove l’informazione sull’età non è riportata nei provvedimenti, né ricavabile dal codice fiscale.

³⁶² Questi Paesi di provenienza coprono un totale di 1.278 casi sui 1.455 analizzati, mentre nel restante 12% dei casi (177 persone) i ricorrenti provengono da altri paesi in percentuali più ridotte: Benin, Burkina Faso, Camerun, Cina Congo (repubblica), Costa d’Avorio, Egitto Georgia, Guinea, Guinea-Bissau, Marocco, Niger, Togo, Tunisia, Turchia e Ucraina. Fra questi ultimi, i principali Paesi di origine sono la Costa d’Avorio (55 persone) e la Guinea (30 persone).

2.2. L'ALLOGGIO

In questa sezione verranno prese in considerazione le informazioni fornite dai ricorrenti, o comunque emerse dai provvedimenti analizzati, in merito alle loro condizioni abitative al momento dell'udienza. Verranno distinti, in particolare, i casi nei quali i ricorrenti si trovano ancora all'interno di una struttura di accoglienza, da quelli di *raggiunta* o *costretta* autonomia abitativa, cercando di evidenziare alcune delle ragioni sui motivi dell'uscita o dell'interruzione dall'accoglienza e riportando alcune delle caratteristiche sulle condizioni di vita negli alloggi privati.

Per meglio inquadrare questi dati, è opportuno ricordare che il sistema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale sul territorio italiano è disciplinato dal D.lgs. 142/2015 in attuazione delle direttive europee 2013/32/UE e 2013/33/UE.

In base a tali previsioni, il richiedente che ha formalizzato la domanda e che risulta privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata al sostentamento proprio e dei propri familiari, ha accesso alle misure di accoglienza³⁶³. La valutazione del requisito dell'insufficienza dei mezzi di sussistenza per l'accesso alle misure di accoglienza è effettuata dalla Prefettura e fa riferimento all'importo dell'assegno sociale annuo (nel 2018 pari a 5.889 euro)³⁶⁴.

Le misure di accoglienza devono essere assicurate per tutta la durata della procedura attivata con la domanda di riconoscimento della protezione internazionale, quindi anche in caso di impugnazione della decisione della Commissione territoriale e comunque, fintanto che il richiedente sia autorizzato a permanere sul territorio nazionale come previsto dal D.lgs. 25/2008³⁶⁵.

Anche nell'ambito del sistema di accoglienza, le modifiche introdotte, in particolare dal d.l. 113/2018 e dal d.l. 130/2020, sono state significative. Tuttavia, si tratta di interventi che hanno avuto effetti sull'accesso al sistema di accoglienza nel periodo successivo a quello in cui i ricorrenti sono stati ascoltati davanti ai giudici nel periodo di riferimento dei provvedimenti analizzati e che verranno considerati successivamente in merito agli effetti che hanno comportato per i titolari di protezione umanitaria.

³⁶³ Art. 14 co. 1 D.lgs. 142/2015.

³⁶⁴ Art. 14 co. 3 D.lgs. 142/2015.

³⁶⁵ Art. 14 co. 4 D.lgs. 142/2015.

Pertanto, all'interno complesso articolato dei diversi livelli di accoglienza previsti dalla normativa, nel periodo 17.08.2017-17.08.2018, i ricorrenti che dichiarano di trovarsi in accoglienza sono tendenzialmente inseriti nei centri prefettizi di accoglienza straordinaria (CAS), di prima accoglienza (CPA) o nei progetti della rete degli enti locali del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (ex SPRAR)³⁶⁶.

L'accoglienza nei CAS era sulla carta prevista come temporanea, limitata al tempo strettamente necessario per l'inserimento dei richiedenti nel sistema di seconda accoglienza, all'epoca nei servizi SPRAR. Al modello teorico tracciato dal D.lgs. 142/2015 non corrispondeva però la reale situazione che al 31 dicembre 2018 vedeva su 135.858 presenze nel sistema di accoglienza, solo 35.881 posti finanziati nel sistema SPRAR³⁶⁷.

Sempre in base alle previsioni del D.lgs. 142/2015, in ogni struttura prevista dal decreto, devono e dovevano essere assicurati livelli di accoglienza uniformi nel territorio nazionale, seppure in relazione alle peculiarità di ciascuna tipologia di centro³⁶⁸.

Partendo dalla presenza o meno in Italia e dalla condizione abitativa dei ricorrenti nel periodo oggetto di analisi, nella *Tabella 4* si riportano alcune prime indicazioni.

³⁶⁶ Tale Sistema, istituito nel 2002, è stato poi rinominato SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati) a seguito delle modifiche del d.l. 113/2018 che ha escluso la possibilità di accesso a tali progetti da parte dei richiedenti protezione e da parte dei titolari di protezione umanitaria e poi ancora SAI (Sistema di accoglienza e integrazione) con il d.l. 130/2020 che ha previsto nuovamente la possibilità di accesso anche per i richiedenti, ma con livelli differenziati di servizi offerti rispetto ai titolari di protezione internazionale.

³⁶⁷ Il cruscotto del Ministero dell'interno sui dati dell'accoglienza al 31.12.2018 non riportava la distinzione di presenza fra le diverse strutture: ([v.http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2018_0.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2018_0.pdf)), ma il dato può essere ricavato dalla comparazione con i progetti finanziati nel sistema SPRAR come riportati dal Rapporto annuale SPRAR/SIPROIMI del 2018 ([v. https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2019/11/Atlante-Sprar-Siproimi-2018-leggero.pdf](https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2019/11/Atlante-Sprar-Siproimi-2018-leggero.pdf)).

³⁶⁸ Art. 12 co. 1 D.lgs. 142/2015.

Tabella 4, tipo di alloggio e presenza o meno in Italia dei ricorrenti al momento dell'udienza dinanzi al Tribunale di Firenze, periodo 17.08.2017-17.08.2018.

	n.d.	Altro Stato UE	Accoglienza in passato, ma irreperibili all'attualità	Accoglienza in passato, ma privato all'attualità	Accoglienza in passato, ma rimpatrio	Accoglienza attualità	Privato attualità
2017 (184 decisioni)	87 (di cui 13 irreperibili)	2	11	11	1	58	14
2018 (1271 decisioni)	412 (di cui 64 irreperibili)	10	78	102	1	539	129

Nella tabella sono riportate le diverse condizioni emerse dalla lettura dei provvedimenti. Sono stati innanzitutto evidenziati i casi nei quali il difensore ha riferito che il ricorrente ha dichiarato di trovarsi in un altro Stato membro dell'Unione europea (complessivamente 12 su 1.455 decisioni) e i casi dove l'informazione sulla presenza o meno in Italia e sulla condizione abitativa non erano presenti (499 sul totale). In merito a quest'ultimo dato, sui casi dove le informazioni non erano disponibili, in 77 provvedimenti i ricorrenti sono stati dichiarati irreperibili; pertanto, non si trovavano sicuramente all'interno di una struttura di accoglienza.

Con riferimento agli altri dati raccolti si è cercato di riportare fedelmente quanto contenuto nelle decisioni, distinguendo le situazioni nelle quali il ricorrente: a) si trovava in passato in una struttura di accoglienza, ma è stato dichiarato irreperibile al momento dell'udienza; b) si trovava in passato in una struttura di accoglienza, ma ha dichiarato di avere una sistemazione "autonoma" al momento dell'udienza; c) si trovava in passato in una struttura di accoglienza, ma è stato comunicato il suo rimpatrio al momento dell'udienza; d) si trovava in una struttura di accoglienza al momento dell'udienza; e) ha dichiarato di avere una sistemazione autonoma all'attualità.

Escludendo i casi nei quali non vi erano informazioni disponibili all'analisi (n.d.), nella Tabella 5 sono stati aggregati i dati soprariportati in base alla più generica distinzione fra i richiedenti asilo che si trovavano “dentro o fuori” dal sistema di accoglienza al momento dell'udienza.

Tabella 5, distinzione fra ricorrenti dentro e fuori dal sistema di accoglienza alla data dell'udienza e correlazione con le mancate comparizioni.

	Accoglienza attualità	Fuori dall'accoglienza attualità
2017 (110 decisioni con informazioni disponibili su 184)	58 (tutti comparsi in udienza)	52 (di cui 27 non comparsi in udienza)
2018 (923 decisioni con informazioni disponibili su 1271)	539 (di cui 2 non comparsi in udienza)	384 (di cui 153 non comparsi in udienza)
Totale (1.033 decisioni con informazioni disponibili)	597 (57,8 %) di cui 2 non comparsi in udienza (0,3 % del totale delle persone in accoglienza)	436 (42,2%) di cui 180 non comparsi in udienza (41,3 % del totale delle persone fuori dall'accoglienza)

Nel 57,8% dei casi, i ricorrenti si trovavano all'interno di un centro di accoglienza quando convocati in tribunale; nel 42,2% dei casi, invece, i ricorrenti hanno dichiarato di non trovarsi più nei centri, ma di aver trovato una sistemazione abitativa privata, oppure è stato comunicato dalle autorità competenti o dal difensore che non si trovavano più in accoglienza perché irreperibili o rimpatriati.

Appare interessante sottolineare come, con riferimento alla prima casistica (ricorrenti accolti nel sistema di accoglienza), solo 2 ricorrenti (lo 0,3% di coloro che si trovavano in accoglienza) non siano comparsi in udienza, a causa di problemi di salute peraltro documentati dagli operatori della struttura tramite il difensore del richiedente; mentre con riferimento alla seconda casistica, la fuoriuscita dal sistema di accoglienza ha comportato, nel 41,3% dei casi, la mancata comparizione del ricorrente in tribunale.

Oltre alla situazione di coloro che si sono allontanati dalle strutture di accoglienza per recarsi in altri Stati – abbiamo l'evidenza di 12 richiedenti che dopo il deposito del

ricorso, al momento della comunicazione della data dell'udienza hanno dichiarato al proprio difensore di non trovarsi più in Italia, ma non possiamo sapere quanti dei richiedenti dichiarati irreperibili possano aver fatto la stessa scelta – merita approfondire i racconti dei richiedenti sulle ragioni della fuoriuscita dal sistema di accoglienza.

Fra le ragioni dell'allontanamento dalle strutture di accoglienza i ricorrenti riportano principalmente:

- la revoca delle misure da parte della Prefettura per essersi allontanati per qualche giorno dal centro senza autorizzazione, per problemi durante l'accoglienza o per lo svolgimento di attività lavorativa;

-l'allontanamento volontario per cercare lavoro o perché non si trovavano più bene nel centro.

Nella prima casistica rientrano una serie di situazioni che difficilmente portano ad una impugnazione del provvedimento di revoca dell'accoglienza davanti al TAR, ma che sono comunque rappresentativi della problematica connessa all'enorme discrezionalità con la quale le decisioni sono adottate, senza tener conto del principio di gradualità espresso dalla Direttiva 2013/33/UE e senza considerare i danni gravi e irreparabili che le revoche possono rappresentare per i richiedenti.

In base all'art. 23 D.lgs. 142/2015, il prefetto dispone con decreto motivato la revoca delle misure d'accoglienza in caso di: a) mancata presentazione presso la struttura individuata ovvero abbandono del centro di accoglienza da parte del richiedente, senza preventiva motivata comunicazione alla prefettura – ufficio territoriale del Governo competente; b) mancata presentazione del richiedente all'audizione davanti all'organo di esame della domanda; c) presentazione di una domanda reiterata ai sensi dell'art. 29 D.lgs. 25/2008; d) accertamento della disponibilità da parte del richiedente di mezzi economici sufficienti; e) violazione grave o ripetuta delle regole delle strutture in cui è accolto da parte del richiedente asilo, compreso il danneggiamento doloso di beni mobili o immobili, ovvero comportamenti gravemente violenti.

Peraltro, in base al comma 3 della stessa norma, “se il richiedente asilo è rintracciato o si presenta volontariamente alle Forze dell'ordine o al centro di assegnazione, il prefetto territorialmente competente dispone, con provvedimento motivato, sulla base degli elementi addotti dal richiedente, l'eventuale ripristino delle misure di accoglienza. Il ripristino è disposto soltanto se la mancata presentazione o

l'abbandono sono stati causati da forza maggiore o caso fortuito o comunque da gravi motivi personali”.

Si riportano di seguito alcune delle dichiarazioni fatte dei ricorrenti dinanzi al tribunale in merito ai motivi della revoca dell'accoglienza:

“...è stato ospite in un CAS di Grosseto, dove ha fatto un corso di italiano e ha lavorato senza essere pagato; (...) gli è stata revocato l'accoglienza in struttura nel dicembre del 2016 per 'comportamento inadeguato tenuto in struttura' (il ricorrente teneva il volume della musica troppo alto e portava il cibo in camera); (...) oggi vive a Genova con un altro nigeriano ha fatto del volantinaggio in nero e chiede l'elemosina”³⁶⁹

“Oggi vivo in centro a ..., in un appartamento con un amico e la sua famiglia che mi ospita gratuitamente, prima stavo in un campo gestito dalla struttura di accoglienza ..., Siena, sono venuto via nel 2016 dalla struttura perché non mi hanno più dato i 75 euro al mese di pocket money per un mese, non hanno pagato nessuno degli ospiti quel mese, non so perché non l'ho chiesto, gli altri compagni hanno chiesto e i responsabili della struttura hanno detto domani, gli ospiti hanno fatto casino a mensa, gli operatori hanno chiesto chi fosse stato e gli ospiti hanno indicato me e la struttura ha mandato via me e altre 10 persone circa”³⁷⁰

La vicenda riportata sulle proteste nel centro di accoglienza dove il ricorrente era ospitato fino al 2016 trova riscontro nelle notizie di cronaca ed è simile a molte altre vicende legate al ritardo nel pagamento del pocket money ai beneficiari dell'accoglienza. Tuttavia, la questione non è stata approfondita durante l'audizione e il procedimento si è concluso con il rigetto della domanda.

“Attualmente vivo a ... con amici in un appartamento in affitto, io non pago nulla pagano gli amici, prima stavo in una struttura di accoglienza a Grassano della Cooperativa ..., mi sono allontanato dalla struttura nel 2016 perché era dentro un bosco e non c'era libertà, me ne ero allontanato solo per un giorno e una notte e quando sono

³⁶⁹ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 1°.02.2018, esito: rigetto della domanda.

³⁷⁰ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 2.08.2018, esito: rigetto della domanda.

tornato mi hanno detto che non potevo rientrare a causa delle regole che non consentono di dormire fuori”³⁷¹

“Vive a Bergamo in una casa con altri amici nigeriani. Quando si trovava nel CAS della coop ... di Pisa aveva svolto un colloquio con l'anti tratta. ha riferito di essersi allontanata dal Cas per raggiungere a Bergamo un connazionale, conosciuto tempo prima alla Stazione di Pisa, con il quale aveva intrapreso una relazione sentimentale. Assentatasi per due giorni dal Cas al suo rientro le era stata comunicata l'avvenuta revoca dell'accoglienza per non essere rientrata nel centro durante le ore notturne, come da D.lgs 142/2015 art 10 comma 2. Aveva quindi contattato il fidanzato informandolo dell'accaduto ed era stata da questi invitata a recarsi nuovamente a Bergamo per vivere insieme. Visto che il denaro che guadagnava facendo la parrucchiera non era molto, il fidanzato le avrebbe proposto di prostituirsi in strada”³⁷²

A seguito dell'audizione, il giudice ha inviato gli atti alla Questura di Pisa per lo svolgimento di un colloquio della richiedente asilo con l'ente antitratta. La ricorrente agli operatori ha dichiarato di essersi opposta alle pressioni del fidanzato e di non avere necessità di aderire al programma di protezione perché avrebbe deciso di cambiare città e di andare a vivere con un'amica.

“adesso abito a ..., in una casa affittata con tre amici nigeriani, ho lasciato il Centro di accoglienza dove stavo a Tavarnelle nel dicembre 2016 dopo che mi hanno revocato l'accoglienza perché mi sono allontanato per più di tre giorni per cercare lavoro, in realtà non ho trovato lavoro”³⁷³

“Non sono in un CAS ero alla cooperativa Sono uscito dal progetto per andare a cercare lavoro a Perugia. Sono stato un mese fuori e non sono potuto rientrare. Ora vivo a Foggia”³⁷⁴

³⁷¹ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 30.07.2018, esito: rigetto della domanda.

³⁷² Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 11.05.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

³⁷³ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 3.08.2018, esito: rigetto della domanda.

³⁷⁴ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 13.08.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b D.lgs. 251/2007).

“Vive a Milano con un amico. Ha dichiarato: Sono andato via dal centro di accoglienza di Faulia quando mi sono ammalato, gli operatori mi avevano detto di aspettare qualche giorno prima di andare dal dottore, ma mi hanno lasciato senza cure per una settimana, quindi sono andato a Milano da un mio amico per qualche giorno e poi il centro non mi ha più ripreso”³⁷⁵

Se si escludono i pochissimi casi nei quali i richiedenti asilo hanno dichiarato di aver lasciato l'accoglienza per andare a vivere in autonomia con propri familiari, tutti gli altri racconti sono accomunati dal bisogno di cercare lavoro. Tuttavia, emerge come molto spesso il posto letto o la stanza nella quale abitano si trovi all'interno del luogo di lavoro o sia stata fornita, a volte a titolo “gratuito”, altre a seguito di compenso, dal datore di lavoro. Non solo, il confine fra le dichiarazioni di coloro che riportano di abitare con amici/datori di lavoro appare molto labile, rappresentando lucidamente una delle questioni ricorrenti nelle condizioni di bisogno e di forte interconnessione fra rinnovo del permesso di soggiorno, casa e lavoro che vengono riscontrate nelle situazioni di sfruttamento lavorativo.

Appaiono, infatti, ricorrenti tali elementi nei racconti sulle condizioni alloggiative fuori dall'accoglienza:

“Vive in una casa messa a disposizione dal datore di lavoro”³⁷⁶

Il ricorrente ha inoltre specificato di lavorare come contadino a Matera, con contratti a tempo determinato rinnovati. Non sono state fatte domande, tuttavia, sulle condizioni di lavoro e sull'eventuale pagamento o riduzione dello stipendio per il posto letto.

“Appartamento con amico/datore di lavoro a Pistoia”³⁷⁷

³⁷⁵ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 20.12.2017, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

³⁷⁶ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 4.01.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

³⁷⁷ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 19.02.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b D.lgs. 251/2007). Il ricorrente ha dichiarato di fare volantinaggio con contratto di lavoro e che, a fine mese, gli viene sottratto del denaro per l'alloggio.

“Soggiorna presso un alloggio messogli a disposizione dal suo datore di lavoro senza pagare affitto”³⁷⁸

Il ricorrente ha dichiarato di lavorare nella ristorazione come addetto alla cucina con un contratto di lavoro a tempo indeterminato, ma con una retribuzione media mensile di soli 500 euro.

“Vive nel ristorante, il manager gli ha riservato una stanza lì”³⁷⁹

“Vive a ..., provincia di Latina a casa di un amico che lavora come lui in agricoltura”³⁸⁰

“Ha lasciato il CAS di Quarrata (...) per cercare lavoro. Vive a Foggia in un appartamento con connazionali”³⁸¹

Il ricorrente ha specificato di lavorare in campagna a Foggia senza contratto di lavoro, ma sulle condizioni di lavoro non sono state poste ulteriori domande e tale situazione è stata considerata quale elemento negativo in merito alla valutazione dell'integrazione in Italia.

“Vive a Massa Marittima in una casa con altri connazionali, fornita dall'azienda per cui lavora”³⁸²

Il ricorrente ha dichiarato di lavorare con contratto e tali elementi sono stati considerati *ad abundantiam* rispetto alla presenza dei requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale.

³⁷⁸ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 27.02.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

³⁷⁹ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 1° 03.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria. Il ricorrente ha specificato di lavorare in due ristoranti come capo cuoco, ma non sono state specificate le condizioni di lavoro e neppure il tipo di contratto.

³⁸⁰ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 5.03.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. c D.lgs. 251/2007). Nel provvedimento viene riportato come il ricorrente abbia esibito alcune buste paga in merito al lavoro in agricoltura, ma non sono specificate la durata e le condizioni di lavoro.

³⁸¹ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 6.03.2018, esito: rigetto della domanda.

³⁸² Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 13.03.2018, esito: riconoscimento status rifugiato.

“Vive in una casa di proprietà della ditta”³⁸³

“Vive presso la signora per la quale lavora”³⁸⁴

La ricorrente non è mai entrata in accoglienza e dal suo arrivo in Italia lavora come collaboratrice domestica; non sono state poste domande sulle condizioni di lavoro e sul contratto, ma lo svolgimento dell'attività lavorativa è stata ritenuta rilevante ai fini del riconoscimento della protezione.

“Vive con un amico che chiama datore di lavoro a Carovigno (BR)”³⁸⁵

Il difensore del ricorrente ha specificato che il suo assistito lavora per il suo amico che lo porta presso un'azienda agricola dove raccoglie ortaggi e uva dalle 6 del mattino alle 13 per 30 euro al giorno, pagando 90 euro al mese per il posto letto. La possibilità di continuare a lavorare presso l'azienda agricola è stata considerata come elemento rilevante ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria.

“Ha avuto una casa dal datore di lavoro a Montecatini perché il CAS era troppo lontano”³⁸⁶

“Vive a Siena con altre persone che lavorano con lei in un ristorante dove lei fa le pulizie”³⁸⁷

“Vive in una casa in campagna dove lavora, a Foggia”³⁸⁸

³⁸³ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 31.03.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria. Il ricorrente ha dichiarato di lavorare con contratto a tempo indeterminato presso un ristorante kebab, ma non sono state approfondite le condizioni di lavoro e la retribuzione.

³⁸⁴ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 13.04.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

³⁸⁵ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 23.04.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

³⁸⁶ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 2.05.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria. Il ricorrente ha dichiarato di lavorare con contratto a tempo determinato come manutentore di un albergo.

³⁸⁷ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 7.05.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria. La ricorrente ha dichiarato di lavorare presso un ristorante facendo le pulizie, con un contratto a tempo determinato.

³⁸⁸ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 14.05.2018, esito: riconoscimento status rifugiato. Il ricorrente ha dichiarato di lavorare senza contratto nella raccolta dei pomodori a Foggia, ma non sono stati effettuati ulteriori approfondimenti durante l'audizione.

“Vive a Napoli: Abito con altri paesani che lavorano tutti nello stesso ristorante in un appartamento che è sopra il locale. Per dormire pago 80,00 Euro al mese e per mangiare Euro 100,00 al mese. Il mio permesso di soggiorno è scaduto e non posso rinnovarlo perché non ho una residenza e un contratto di lavoro”³⁸⁹

In questo caso, il ricorrente ha dichiarato di lavorare senza contratto in un ristorante a Napoli; lavora 12 ore al giorno tutti i giorni della settimana senza ferie o giorni di riposo e percepisce circa 350 euro al mese. Nel provvedimento, il giudice riporta come “le dichiarazioni del ricorrente sono riscontrabili anche dal fatto che giunto in Italia ha lasciato l’accoglienza offerta nel tentativo di trovare un’attività lavorativa che gli consenta di restituire il prestito anche per tutelare i suoi famigliari evidentemente sottoposti a pressioni continue da parte del richiedente. È per questa ragione che l’istante ha accettato un lavoro “a nero” nel nostro paese, ciò al fine di racimolare un po’ di soldi da inviare a casa per tacitare le continue minacce di chi gli ha prestato i soldi, pretendendone la restituzione con interessi più che usurari. L’impellenza di guadagnare per rimborsare il prestito ha privato il richiedente dei diritti dell’accoglienza cui avrebbe ben potuto continuare a godere nel nostro paese se non avesse avuto l’impellente necessità di mantenere e tutelare al propria famiglia di origine” e ancora “Anche in Italia, il richiedente ha accettato di svolgere un lavoro nel quale è sfruttato, pur di poter continuare a percepire un reddito per sostenere la sua famiglia e se stesso”, ma non sono state adottate azioni in merito. Il procedimento si è comunque concluso con il riconoscimento della protezione sussidiaria per il rischio di subire un grave danno in caso rimpatrio.

“Sono andato via da Roccastrada per cercare lavoro e sono andato a Napoli da un amico e con lui siamo andati a Foggia al Ghetto. Questo nel 2016 da quanto ricordo. Ora vivo a Foggia ospite di un mio amico, però siccome mi è scaduto il permesso di soggiorno mi hanno detto che non può farmi la dichiarazione di ospitalità”³⁹⁰

“Sono stato portato a Massa dove sono rimasto in accoglienza per circa un anno, poi sono stato mandato in un centro di accoglienza a Gravina di Puglia, dove c'era ... e lì

³⁸⁹ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 5.06.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b D.lgs. 251/2007).

³⁹⁰ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 20.07.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b e c D.lgs. 251/2007). Il ricorrente ha dichiarato di lavorare in agricoltura a Foggia senza contratto, ma le condizioni di lavoro non sono state approfondite.

sono rimasto fino a che è finita l'accoglienza e quindi ora vivo a Foggia, dorme nei capannoni”³⁹¹

Il ricorrente ha dichiarato di lavorare senza contratto a Foggia e di essere pagato 2,50 euro l'ora. Ha dichiarato che il datore di lavoro fa dormire lui e altri lavoratori in un capannone vicino ai campi, in 5 o 6 in un locale con un materasso per terra. Nonostante gli atti non siano stati inviati alla Procura né all'Ispettorato del Lavoro, il giudice fa menzione alle condizioni di sfruttamento in motivazione al riconoscimento della protezione umanitaria: “La situazione della Guinea Bissau è tale da impedire un rimpatrio in sicurezza per l'esercizio dei diritti fondamentali da parte del richiedente sicché la protezione umanitaria deve essere riconosciuta. A ciò si aggiunga la giovanissima età del richiedente (a tale proposito si veda anche il parere favorevole del PM), il suo buon inserimento in Italia, dimostrato dalla sua comprensione della lingua italiana, sebbene il richiedente si trovi attualmente a vivere in un contesto non favorevole neppure in Italia, probabilmente a causa del suo stato di persona in attesa di un permesso di soggiorno e quindi soggetto, anche per il territorio in cui si è trovato a vivere, a sfruttamento da parte di soggetti che lo Stato italiano dovrebbe perseguire a causa delle condizioni di lavoro e vita in cui costringono giovanissimi ragazzi provenienti dal sud del mondo. In ultimo ma non di meno rilievo, la situazione di salute del ricorrente è un ulteriore elemento che depone per il diritto al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, tenuto conto che lo stesso ha beneficiato, nel nostro paese, di cure per una patologia molto diffusa al mondo e di una certa gravità, che sicuramente non gli sarebbero consentite nel proprio paese di origine”.

“ADR avevo lasciato la struttura per andare a Milano grazie ad un amico ma non avevo i documenti e non ho potuto lavorare ADR mi aiuta la parrocchia di Arezzo”³⁹²

“Vivo a Ravenna con un amico nigeriano. Dormo e lavoro in una fattoria due o tre volte a settimana e mi occupo di coltivare i pomodori”³⁹³

Il ricorrente ha dichiarato di lavorare senza contratto nella coltivazione dei pomodori e di ricevere 80/100 euro ogni 2/3 giorni di lavoro. Il giudice nel valutare i

³⁹¹ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 24.07.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

³⁹² Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 26.07.2018, esito: rigetto della domanda.

³⁹³ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 30.07.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

requisiti per il riconoscimento della protezione umanitaria ha specificato che “il ricorrente, sebbene non abbia compiuto significativi passi avanti nel percorso di integrazione nel tessuto sociale italiano (il lavoro agricolo in nero nella campagna nei pressi di Ravenna non è indicativa di un solido progresso né di un effettivo miglioramento delle sue condizioni di vita), ha in Italia il suo nuovo nucleo familiare” ed ha valorizzato pertanto la giovane età del richiedente al momento dell’espatrio e i legami familiari sul territorio.

“Attualmente, vivo a Foggia a casa di un mio amico. Io non pago l’affitto, ma do al mio amico 25 euro al mese per le bollette di luce ed acqua”³⁹⁴

Il ricorrente ha dichiarato di lavorare, quando chiamato, nella raccolta dei pomodori, mele e arance a Foggia. Tuttavia, egli non ha documentato l’attività lavorativa svolta e si è dichiarato disoccupato al momento dell’udienza. Per questi motivi, il giudice ha valutato come nullo l’inserimento nel tessuto socioeconomico nazionale e ha rigettato la domanda.

“Adesso abito a Roma in un appartamento del mio datore di lavoro, ci abito insieme ad altri 8 bengalesi, ciascuno di noi paga 135 euro al mese solo per il letto, il mio datore di lavoro è un bengalese che un negozio e un bancarella di alimentari e io sto al negozio insieme a lui e vendo gli alimentari (si dà atto che il ricorrente esibisce CUD 2018 e buste paga da novembre 2017 ad aprile 2018 e contratto di lavoro co-me apprendista commesso con termine nel dicembre 2018) è vero che nel contratto c’è scritto che l’attività è relativa alla bancarella di abbigliamento ma io in realtà lavoro nel negozio, è il primo lavoro che ho provato”³⁹⁵

“Mi chiamo ..., ho comprato un container dove vivo insieme a due amici. È lontano dal campo dove lavoro, è il mio datore di lavoro che mi viene a prendere quando devo andare a lavorare. (...) Vorrei rimanere in Italia. Prima vivevo ad Arezzo, ma qui non trovavo lavoro e quindi sono andato a Foggia”³⁹⁶

³⁹⁴ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 30.07.2018 (bis), esito: rigetto della domanda.

³⁹⁵ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 6.08.2018, esito: riconosciuta protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b D.lgs. 251/2007).

³⁹⁶ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 12.10.2017, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

In questo caso, in motivazione si legge: “Vero è che il richiedente è partito giovanissimo dal proprio paese di origine recidendo legami sociali e inserendosi nella realtà lavorativa del nostro paese, appena maggiorenne, in particolare lavorando nell’agricoltura e vivendo in un container dal quale il datore di lavoro lo preleva per portarlo a lavorare. Perciò deve ritenersi integrato il presupposto per il riconoscimento della protezione umanitaria per temporanea impossibilità di rimpatrio (...), dovendosi riscontrare la grave insicurezza cui sarebbe esposto il richiedente asilo se fosse respinto oggi nel proprio paese”.

Si riporta, infine, un caso che racchiude insieme le tematiche qui approfondite (casa, lingua e lavoro) e che ben rappresenta la gravità delle conseguenze che il mancato accesso o ripristino delle misure di accoglienza possono avere sulle persone, evidenziando al contempo la necessità di un maggiore approfondimento delle condizioni di lavoro dei richiedenti sia dentro che fuori dall’accoglienza:

“È stata revocata l'accoglienza dal CAS di Prato, ... perché, lavorando in una ditta cinese, non poteva frequentare il corso di italiano. Si è allontanato da Prato e ha cercato lavoro a Foggia...vive alla stazione di Foggia o per strada e si reca alla Caritas per mangiare”³⁹⁷

La pronuncia si è fondata sulla possibile limitazione dell’esercizio dei diritti fondamentali in caso di rimpatrio e non ha fatto alcun riferimento alla vicenda in Italia del ricorrente nella valutazione dei requisiti per il riconoscimento della protezione umanitaria.

2.3. LA CONOSCENZA DELLA LINGUA ITALIANA

Durante l’accoglienza i richiedenti asilo dovrebbero avere la possibilità di seguire corsi di apprendimento della lingua italiana e, come abbiamo visto, la partecipazione a tali corsi viene richiesta quale attività obbligatoria dei centri.

La conoscenza della lingua italiana è un elemento che viene considerato nella valutazione del grado di integrazione dei richiedenti in Italia, quale elemento che può

³⁹⁷ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 20.11.2017, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

positivamente far rilevare una possibile futura autonomia sul territorio ed un proficuo inserimento nel tessuto sociale nazionale.

Dai provvedimenti analizzati, si è cercato di far emergere il livello o la mancata conoscenza della lingua italiana da parte dei ricorrenti alla data dell'udienza fissata dal giudice. Il livello è stato distinto fra: elementare, intermedio e avanzato; ma sono stati evidenziati anche i casi nei quali non vi sono indicazioni specifiche sul livello raggiunto, quanto piuttosto il riferimento al fatto che il ricorrente ha partecipato a un corso di apprendimento o è comunque riuscito, per i corsi seguiti o in maniera autonoma, a raggiungere un livello di conoscenza tale da aver potuto svolgere l'audizione dinanzi al giudice in lingua italiana.

Anche in merito a questa informazione, non sempre sono disponibili dati all'interno dei provvedimenti (n.d.), ma l'incrocio con le informazioni sull'alloggio permette di ipotizzare che, quantomeno coloro che erano inseriti in un centro di accoglienza al momento dell'udienza avessero seguito o stessero seguendo un corso di apprendimento.

Tabella 6, la conoscenza o meno della lingua italiana al momento dell'udienza, divisa per livelli.

	n.d.	elementare	intermedio	avanzato	Partecipazione a un corso di lingua italiana	Assenza conoscenza	Svolgimento udienza in italiano
2017 (184 decisioni)	111	4	5	2	61	1	0
2018 (1271 decisioni)	553	22	8	34	562	25	67
Totale (1.455 decisioni)	664 (46%)	26 (2%)	13 (1%)	36 (2%)	623 (43%)	26 (2%)	67 (4%)

Nella *Tabella 6* sono riportati i dati disaggregati sulla conoscenza o meno della lingua italiana al momento dell'udienza divisi per livelli. Nel 46% dei casi il dato non è disponibile, ma vedremo nella successiva tabella come può essere riletto il dato alla luce della presenza all'attualità o in passato in un centro di accoglienza. Nel 43% dei casi i ricorrenti hanno svolto o stanno svolgendo un corso di lingua italiana, seppure non venga riportato il livello di apprendimento. Solo nel 2% dei casi il giudice rileva un livello

elementare di conoscenza della lingua; nell'1% dei casi un livello intermedio e nel 2% dei casi un livello avanzato. Vi è poi una percentuale del 4% dei casi nei quali i ricorrenti sono stati in grado di sostenere l'audizione davanti al giudice in lingua italiana e un 2% dei casi nei quali si dà atto, nel provvedimento, dell'assenza completa di conoscenza della lingua.

Nella *Tabella 7* i dati sono stati aggregati nelle macrocategorie di “conoscenza della lingua italiana”, indipendentemente dal livello raggiunto, “assenza di conoscenza della lingua” e viene approfondito l'ampio numero di casi nei quali il dato non è disponibile per cercare di ampliare le informazioni sul tema.

Tabella 7, dati aggregati sulla conoscenza o meno della lingua italiana al momento dell'udienza.

	n.d.	Conoscenza della lingua (indipendentemente dal livello)	Assenza di conoscenza della lingua
2017 (184 decisioni)	111 (di cui 12 in accoglienza al momento dell'udienza e 17 che sono stati accolti in passato)	72 (di cui 46 in accoglienza)	1 (dato non presente sull'alloggio al momento dell'udienza o in passato)
2018 (1271 decisioni)	553 (di cui 69 in accoglienza al momento dell'udienza e 118 che sono stati accolti in passato)	693 (di cui 469 in accoglienza al momento dell'udienza)	25 (di cui 1 in accoglienza al momento dell'udienza)
Totale (1.455 decisioni totali; 664 dove il dato non è presente)	664 (46% sul totale delle decisioni di cui 216 accolti o accolti in passato in una struttura di accoglienza: l'ambito n.d., pertanto, è composto da una percentuale complessiva del 31% di casi dove il dato non è disponibili e del 15% di casi in cui si può ipotizzare una qualche conoscenza della lingua italiana, indipendentemente dal livello)	765 (52% sul totale delle decisioni, a cui si possono aggiungere i casi in cui il dato non è presente, ma i ricorrenti sono accolti o sono stati accolti in passato in una struttura di accoglienza, 15 % sul totale delle decisioni)	26 (2% sul totale delle decisioni)

Dall'analisi aggregata emerge come nella maggior parte dei casi i ricorrenti hanno intrapreso un corso di approfondimento della lingua o hanno comunque raggiunto un livello di conoscenza che va dall'elementare all'avanzato: si tratta, infatti, del 52% dei casi dove il dato è chiaramente riportato nei provvedimenti a cui va aggiunto un 15% di casi nei quali il dato non è riportato, ma i ricorrenti si trovavano all'interno di un centro di accoglienza al momento dell'udienza o vi erano stati accolti in passato (per una percentuale complessiva del 67% dei casi analizzati). Soltanto nel 2% dei casi è stata riscontrata dal giudice la totale assenza della conoscenza della lingua italiana, mentre nel 31% dei casi non è stato possibile risalire ad alcuna informazione sul dato della lingua.

Seppure il dato di coloro che hanno svolto un corso di lingua o hanno raggiunto almeno un livello elementare di conoscenza della lingua italiana al momento dell'udienza è considerevole (67%), si deve tuttavia sottolineare come non sia affatto rassicurante tale percentuale rispetto a coloro che hanno raggiunto un livello avanzato di apprendimento (2%) e quello di coloro che hanno sostenuto l'audizione in lingua italiana (4%). Infatti, tali dati devono essere considerati alla luce del tempo medio che intercorre dal deposito del ricorso alla conclusione della fase giurisdizionale di primo grado (nel 43% dei procedimenti da 1 anno e 6 mesi a 2 anni) a cui si deve aggiungere il tempo trascorso dal momento della presentazione della domanda di protezione sino alla decisione della Commissione territoriale (da 1 a 12 mesi). Un periodo medio di permanenza sul territorio da 2 anni e 6 mesi a 3 anni durante il quale solo il 6% dei ricorrenti ha raggiunto un buon livello di conoscenza della lingua tale da permettere di comprendere e farsi comprendere in italiano, non solo ovviamente con riferimento ai soggetti con i quali devono interagire durante la procedura per il riconoscimento della protezione, ma in generale in ogni relazione sociale e lavorativa sul territorio.

La conoscenza della lingua italiana, infatti, è un fattore che sicuramente incide sulle possibilità, ad ampio raggio, di ricerca autonoma di un alloggio dignitoso o di un lavoro, di accesso ai servizi sul territorio e alle cure mediche quando non assistiti da intermediari, ma anche di potersi rivolgere alle autorità in caso di bisogno e di comprendere gli accadimenti e lo svolgimento della procedura attivata con la domanda di protezione.

Nel prossimo paragrafo verranno approfondite le condizioni di lavoro dei richiedenti asilo al momento dell'udienza, ma pare qui opportuno riportare una

dichiarazione che spesso viene riportata durante le audizioni e che risulta molto significativa pur nella sua ovvietà:

“parlo poco l’italiano perché sto lavorando”

2.4. IL LAVORO

L’ulteriore ambito di analisi che è stato svolto nella ricerca riguarda lo svolgimento di attività lavorative in Italia da parte dei richiedenti protezione internazionale.

Si è svolta, innanzitutto, una distinzione fra i casi nei quali: non è presente alcun dato sullo svolgimento o meno di attività lavorativa all’interno dei provvedimenti (*n.d.*); il ricorrente dichiara di non svolgere e di non aver mai svolto attività lavorativa in Italia (*No*); il ricorrente dichiara di non svolgere attività lavorativa al momento dell’udienza, ma di aver lavorato in passato in Italia (*No, all’attualità, ma sì in passato*); il ricorrente dichiara di svolgere attività lavorativa al momento dell’udienza (*Sì, all’attualità*); il ricorrente dichiara di svolgere attività lavorativa al momento dell’udienza e di aver lavorato anche in passato in Italia (*Sì, all’attualità e anche in passato*).

Tabella 8, informazioni sul lavoro in Italia.

	n.d.	No	No, all’attualità, ma sì in passato	Sì, all’attualità	Sì, all’attualità e anche in passato
2017 (184 decisioni)	82	38	15	46	3
2018 (1271 decisioni)	313	279	108	517	54
Totale (1.455 decisioni)	395 (27%)	317 (22%)	123 (8%)	563 (39%)	57 (4%)

Come evidenziato nella Tabella 8, nel 27% dei provvedimenti non vi è alcun riferimento al lavoro. Questo significa che in questi casi non è stata posta alcuna domanda durante l'audizione in merito allo svolgimento o meno di attività lavorativa, oppure il ricorrente non ha fornito documentazione in merito al proprio difensore o ancora che l'audizione non si è svolta a causa dell'irreperibilità del ricorrente.

Nel restante 73% dei casi, invece, l'approfondimento sul lavoro è stato effettuato e dalle domande poste o dalla documentazione prodotta è emerso che: il 22% dei ricorrenti non lavorava al momento dell'udienza e ha dichiarato di non aver mai lavorato in Italia; l'8% dei ricorrenti ha dichiarato di non svolgere attività lavorativa al momento dell'udienza, ma di aver svolto un lavoro in passato; il 39% dei ricorrenti ha dichiarato di svolgere attività lavorativa al momento dell'udienza; il 4% dei ricorrenti ha specificato di svolgere attività lavorativa al momento dell'udienza e di aver anche svolto altre attività in passato. Il 51% dei provvedimenti contiene, quindi, informazioni sulle attività svolte all'attualità o in passato da parte dei richiedenti in Italia (il dato si riferisce a un totale di 743 persone).

Ad esclusione delle decisioni, purtroppo numerose, che si limitano a riportare che il ricorrente "dichiara o dimostra, come da documentazione agli atti, di avere o avere avuto un contratto regolare di lavoro", ma senza indicazione della mansione svolta, del tipo e della durata del contratto o di altre informazioni specifiche, si riportano di seguito le informazioni che è stato possibile raccogliere dai testi delle decisioni.

Una prima casistica riguarda la posizione di richiedenti asilo che, grazie ai servizi attivati durante l'accoglienza, hanno avuto accesso al servizio civile, a stage retribuiti al termine di corsi di formazione, a tirocini retribuiti, o ad attività di lavoro all'interno dei centri o nelle attività promosse dalle stesse strutture:

*"contratto di scrittura per lavoratori autonomi dello spettacolo stipulato con l'Associazione Culturale ... in più occasioni"*³⁹⁸

In questo caso, l'iscrizione alla scuola media, i corsi di italiano e i contratti di scrittura sono stati valutati come elementi di elevata integrazione socioculturale del ricorrente in Italia e sono stati indicati come rilevanti ai fini del riconoscimento della

³⁹⁸ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 8.01.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

protezione umanitaria, considerato il livello di sradicamento e insicurezza a cui la persona sarebbe esposta in caso di rimpatrio.

“mediatore linguistico, contratto regolare con Impresa sociale ...”³⁹⁹

Anche in questo caso, il giudice ha ritenuto rilevanti le attività svolte dal richiedente in Italia ai fini del riconoscimento della protezione e ha richiamato sul punto una decisione del Tribunale di Bologna del 14.11.2016 secondo la quale: “...Sforzi che riflettono lo sforzo di redenzione e di capacità di cambiamento, di miglioramento e di personale evoluzione che il ricorrente ha voluto dimostrare e della voglia di emancipazione manifestata...sforzi che non avrebbero senso laddove il ricorrente dovesse essere rimpatriato poiché nulla varrebbero nel suo Paese”.

“lavoratore dipendente presso il ... Onlus, con contratto a chiamata del 18.12.2017”⁴⁰⁰

Secondo il giudice, tale attività lavorativa e le attività di volontariato svolte dal ricorrente in accoglienza rappresentano “elementi che depongono per far ritenere un pregiudizio ingiustificato l’immediato rimpatrio”, alla luce anche della situazione di instabilità del Paese di provenienza.

“assunto dal CAS come mediatore culturale”⁴⁰¹

In motivazione, il giudice ha evidenziato l’instabilità del Paese di origine del ricorrente e ha specificato che “Va, invece, dato atto che il ricorrente nel nostro paese ha intrapreso un significativo percorso di integrazione sociale, così come risulta dalla relazione del mediatore culturale preso il centro di accoglienza ove il ricorrente vive, tanto che è stato assunto dalla cooperativa che gestisce il centro per svolgere funzioni sia di controllo della struttura e della presenza degli ospiti, sia una vera e propria attività di mediazione culturale anche per la sua conoscenza di diverse lingue africane, tanto da considerare fondamentale il suo ruolo nel centro di accoglienza. Nella relazione è definito come persona sempre disponibile anche a svolgere le attività di volontariato che infatti

³⁹⁹ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 18.01.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

⁴⁰⁰ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 5.02.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

⁴⁰¹ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 20.02.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

vengono enumerate e sulle quali ha pure ricevuto lettera di plauso della locale pro-loco di Roccastrada; egli è stato anche autore di un episodio, riportato dalla stampa locale, poiché avendo ritrovato un borsello nel centro del paese contenente telefono, oggetti personali e denaro in contante si è immediatamente prodigato per restituirlo al proprietario, cittadino di Grosseto. Il ricorrente nell'ottobre 2017 ha superato l'esame per accedere alle scuole medie e sta studiando per conseguire la patente di guida". Tutti questi elementi sono stati ritenuti rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria.

*"mediatore culturale, guadagna 600 euro al mese, contratto a tempo indeterminato"*⁴⁰²

Secondo il giudice: "Ricorrono perciò, nel caso di specie, le condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, tenuto conto sia della condizione personale del ricorrente che lo rende un soggetto in condizioni di particolare vulnerabilità sia del suo inserimento in Italia sia dell'attuale instabilità politica del paese di origine (per come sopra rappresentata) che per le condizioni di vita precarie che lo stesso si troverebbe a dover sopportare nell'ipotesi di rientro forzoso in patria".

*"collaboro con diverse questure italiane per le intercettazioni telefoniche. È un lavoro che mi piace molto fare, anche se il pagamento è abbastanza saltuario. È un lavoro che mi impegna molto"*⁴⁰³

*"servizio civile, guadagna 433 euro al mese"*⁴⁰⁴

Almeno 37 decisioni del 2018 riportano che i richiedenti sono stati ammessi o hanno svolto il servizio civile attivato grazie alle strutture di accoglienza. Lo svolgimento

⁴⁰² Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 17.03.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

⁴⁰³ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 17.05.2018, esito: riconoscimento status rifugiato. Nel provvedimento si fa riferimento all'attività lavorativa del ricorrente *ad abundantiam*: "Posto il diritto del ricorrente a vedersi riconosciuto lo status di rifugiato, va per completezza sottolineato che il ricorrente ha prodotto documentazione attestante il suo proficuo percorso di inserimento nel nostro paese sia sul piano dello studio della lingua italiana che sotto il profilo lavorativo, tenuto conto dell'attività che egli svolge in indagini anche particolarmente delicate per conto di diverse Questure italiane, avendo dimostrato secondo quanto riportato nelle dichiarazioni prodotte, affidabilità, discrezione, oltre ad un'apprezzabile dedizione al proprio lavoro".

⁴⁰⁴ Fra cui Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 30.07.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

di tale attività è stato considerato come attestante un avanzato grado di inserimento sul territorio nazionale, rilevante ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria.

“Io ora lavoro come cuoco nella tavola della Onlus dove vengo ospitato. Faccio cucina nigeriana ed imparo quella italiana. È un’attività di volontariato anche se la Onlus mi riconosce 400,00 euro ogni mese. Io li mando tutti alla mia famiglia in Agbor. Sono in contatto con dei ristoranti in Montepulciano (Siena). Aspetto la decisione di questo Tribunale per poter poi cercare di stipulare un contratto con loro. Sto frequentando la scuola per imparare l’italiano”⁴⁰⁵

In questo caso, secondo il giudice il ricorrente non ha “maturato una particolare integrazione socio-lavorativa in Italia (non è stata documentata alcuna esperienza lavorativa in poco meno di tre anni di permanenza in Italia)” e la domanda è stata rigettata.

Rispetto alle attività lavorative “fuori dall’accoglienza” si riscontrano vari livelli di precarietà e indici di sfruttamento in base al tipo di mansione svolta. Con riferimento al settore agricolo, all’allevamento e alla pesca si riscontrano le situazioni più delicate e ben note alle cronache⁴⁰⁶, sia per le condizioni di lavoro, gli orari e la retribuzione, che per la difficoltà ad ottenere un contratto di lavoro in merito alle attività svolte:

“raccolta pomodori a Foggia. Guadagna circa 10/15 euro al giorno, a volte 5 ore al giorno, altre 8/9 ore, senza contratto”⁴⁰⁷

Nella valutazione dei requisiti per il riconoscimento della protezione umanitaria non viene fatto alcun riferimento alle condizioni di vita in Italia del ricorrente, ma unicamente all’assenza di sostegno familiare e materiale in patria e al profondo sradicamento rispetto alla realtà del paese di origine.

⁴⁰⁵ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 2.07.2018, esito: rigetto della domanda.

⁴⁰⁶ I settori e le modalità di impiego dei lavoratori riportati in queste pagine rispecchiano efficacemente l’ampio raggio e diffusione del fenomeno dello sfruttamento lavorativo che solo in piccola parte - e non a caso in molti dei settori, se non negli stessi luoghi, dove i ricorrenti hanno dichiarato di lavorare al momento dell’udienza -, giungono sui tavoli delle Procure. In merito alle inchieste in Italia in materia di sfruttamento lavorativo si rinvia ai Rapporti dell’Osservatorio Placido Rizzotto (<https://www.flai.it/osservatoriopr/osservatorio-placido-rizzotto/>) e al Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo e la protezione delle sue vittime Altro Diritto-Flai Cgil (<http://www.adir.unifi.it/laboratorio/>).

⁴⁰⁷ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 28.12.2017, esito: riconoscimento protezione umanitaria. Nella valutazione dei requisiti per il riconoscimento della protezione non viene fatto alcun riferimento alle condizioni di vita in Italia del ricorrente, ma unicamente all’assenza di sostegno familiare e materiale in patria e al profondo sradicamento rispetto alla realtà del paese di origine.

“agricoltura a Foggia, senza contratto. ADR è il mio datore di lavoro che mi viene a prendere quando devo andare a lavorare”⁴⁰⁸

La pronuncia è già stata richiamata nel paragrafo concernente le condizioni di alloggio dei richiedenti asilo poiché il ricorrente vive in un container da cui il datore di lavoro lo preleva per portarlo al lavoro. Il giudice evidenzia in motivazione che il ricorrente si è inserito “nella realtà lavorativa del nostro paese” e ha riconosciuto la protezione umanitaria.

“ha lavorato in passato come pescatore, senza contratto a Livorno”⁴⁰⁹

Nella valutazione dei requisiti per il riconoscimento della protezione umanitaria, il giudice evidenzia che “la documentazione più recente in atti sulle attività integrative svolte in Italia dal suo arrivo -corsi di italiano, attività di volontariato, tirocini formativi, sostanzialmente il tipo di attività di cui possono fruire i richiedenti asilo accolti in strutture del sistema di accoglienza, cui si si è aggiunta, nel caso di specie, attività di lavoro ‘in nero’ per la quale non sono evidenziate prospettive di assunzione ‘regolare’ - non attesta un inserimento sul territorio nazionale così avanzato e radicato da rendere ‘inumano’ il rientro nel suo paese di origine”. La domanda, pertanto, è stata rigettata.

“D. Non lavora nei campi?”

R. No, lì non ci sono i pomodori.

D. Se non lavora cosa fa durante il giorno? come si mantiene?”

R. Io non lavoro, mi aiuta la persona con cui vivo e io faccio le pulizie in casa.

D. Vorrei capire meglio, la assicuro che quanto detto è coperto dal segreto, vorrei capire se c’è qualcuno che la fa lavorare. Può dirmi la verità.

A questo punto il ricorrente, dopo essersi consultato con il difensore dichiara:

R. Sono andato a Rosarno per cercare lavoro, fino ad ora ho lavorato 5 giorni e poi è arrivato l’avviso che dovevo venire qui.

D. Quante ore ha lavorato durante quei 5 giorni?”

R. Ho lavorato dalla 7 alle 16.

⁴⁰⁸ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 12.10.2017, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

⁴⁰⁹ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 28.01.2018, esito: rigetto della domanda.

D. Quanto guadagna?

*R. 30 euro al giorno*⁴¹⁰

Alle condizioni di vita e di lavoro del ricorrente viene fatta menzione nel provvedimento che, in questo caso, ha riconosciuto la protezione sussidiaria: “Il giudice ritiene, dunque, fondato il timore rappresentato dal ricorrente in caso di rientro in Ghana, anche sotto il profilo dell’attualità e della concretezza, anche tenendo conto dell’estrema vulnerabilità del richiedente, che emerge dalla sua situazione attuale sia lavorativa che di salute”.

*“viveva in ‘campo’ di accoglienza a ... (LI) lasciato nel 2016 perché non andava d’accordo col fratello del dirigente del campo che lo insultava sempre, che oggi, dopo un periodo trascorso a Sassetta vicino a Cecina, dove dormiva in stazione, vive a ..., vicino Caserta, in una casa insieme a dei gambiani (300 € al mese di affitto totale) ed ha trovato un lavoro iniziato il 21.2.2018 (il giorno prima dell’udienza) nella raccolta degli ortaggi in un’azienda agricola dove aveva già lavorato ‘a nero’ per 20 € al giorno*⁴¹¹

Secondo il giudice, allo sradicamento dal Paese di origine “si contrappone il significativo percorso documentato dal ricorrente avviato in Italia, dove è giunto da circa 3 anni e mezzo, ha imparato molto bene l’italiano (ha sostenuto il 22.2.2018 l’audizione da parte del giudice senza necessità dell’aiuto di interpreti) e, dopo avere svolto corsi di formazione lavoro e attività di volontariato (vedi documento in atti) ha iniziato un percorso lavorativo che lo ha portato ad avere un contratto di lavoro stabile a tempi indeterminato parziale a ... (vedi contratto a tempo indeterminato per 25 ore settimanali prodotto all’udienza del 22.1.2018) da un datore di lavoro con cui aveva già collaborato in precedenza, che fa ritenere abbia raggiunto la possibilità di mantenersi autonomamente”.

“dal settembre 2015 vive a ..., nell’hotel gestito dalla struttura ..., sta frequentando corsi di italiano e sta imparando a leggere e scrivere, e fa del volontariato pulendo le strade del Comune, gioca a calcio con i ragazzi della struttura, ha lavorato nell’agricoltura per qualche mese, come risulta dagli atti, ha frequentato corsi di formazione come imbianchino e come falegname lavorando gratis a Venturina per

⁴¹⁰ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 27.03.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b D.lgs. 251/2007).

⁴¹¹ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 24.04.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

imparare, che avrebbe ripreso a lavorare 'a nero' in un oliveto a Venturina, la settimana successiva all'audizione del giudice ma il datore di lavoro gli avrebbe promesso di assumerlo regolarmente in caso di ottenimento del permesso di soggiorno”⁴¹²

Anche in questo caso, secondo il giudice, allo sradicamento dal Paese di origine “si contrappone il significativo percorso documentato dal ricorrente avviato in Italia, dove è giunto a 3 anni e mezzo fa, dove, superando iniziali diffidenze che lo portavano ad un atteggiamento polemico, ha lavorato molto per arricchire le sue competenze : ha acquisito un buon livello di conoscenza dell'italiano (sostenendo prevalentemente senza l'aiuto dell'interprete l'intervista del giudice), ha coltivato le sue competenze professionali acquisite anche nel percorso migratorio, soprattutto come manutentore ma anche come carpentiere, idraulico, imbianchino, ha cercato e sta cercando assiduamente lavoro riuscendo ad acquisire contratti regolari come operaio agricolo per tutto il periodo estivo del 2017 (vedi buste paga in atti da cui emerge un reddito complessivo di 3700 € da giugno a settembre) percorso che attesta un ormai avanzato grado di inserimento sul territorio nazionale e concrete prospettive di reperire un inserimento tale da consentirgli di mantenersi autonomamente e di un futuro diverso da quello che lo aspetterebbe nel suo paese di origine”.

“ADR In Italia ho lavorato in campagna con un contratto fino al dicembre 2017, ho poi fatto altri lavori a nero. Il contratto mi verrà rinnovato a febbraio. Ora raccolgo le arance ed i mandarini ma non ho un contratto regolare”⁴¹³

Il provvedimento ha rigettato la domanda volta al riconoscimento della protezione internazionale, mentre la protezione umanitaria era già stata riconosciuta dalla Commissione territoriale nella seduta del 26.02.2016 e notificata al richiedente il 17.03.2016.

“ADR in Italia aiutavo la gente e facevo un pò di tutto, facevo le pulizie, raccoglievo le olive e le patate. ADR ieri mi hanno fatto un contratto di lavoro (che mostra già agli atti)”⁴¹⁴

⁴¹² Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 24.04.2018 (bis), esito: riconoscimento protezione umanitaria.

⁴¹³ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 24.04.2018 (ter), esito: rigetto della domanda volta al riconoscimento dello status di rifugiato e di protezione sussidiaria.

⁴¹⁴ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 2.05.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Il giudice fa menzione alle condizioni in Italia del ricorrente come rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione: “Non può non rilevarsi come qui in Italia il ricorrente abbia, invece, gettato le basi per una proficua integrazione lavorativa e umana, risultante dal buon inserimento dello stesso all’interno della comunità del paese di ... (Comune di Molazzana LU) ove svolge attività lavorativa (v. documento allegato). Da ultimo, non può non mettersi in evidenza la dichiarazione –agli atti - di alcuni abitanti della zona che hanno descritto il ricorrente come una persona gentile e pacifica sempre disponibile ad aiutare la popolazione”.

“ha lavorato in campagna a Lugo di Ravenna con contratti stagionali tra settembre 2016 e dicembre 2017 e ora continua a lavorare senza contratto”⁴¹⁵

La domanda è stata rigettata, senza che venissero poste domande per l’approfondimento delle condizioni di lavoro del ricorrente. Secondo il giudice: “non paiono sussistere nemmeno esigenze di carattere umanitario ostative al rimpatrio, se è vero che il ricorrente non risulta avere legami significativi in Italia, né è stato in grado di dimostrare una particolare integrazione nel tessuto socio-lavorativo italiano (limitandosi ad affermare che attualmente lavora senza un contratto, e di essere stato impegnato in lavori stagionali dal 20.09.2016 al 15.10.2016, dal 29.08.2017 al 31.10.2017 e del 2.11.2017 al 30.12.2017, periodo del tutto esiguo per potersi parlare di una integrazione lavorativa), né, ancora, risulta versare in una situazione di vulnerabilità per altre – non addotte – ragioni”.

“il ricorrente ha prestato lavoro in vantaggio di ..., pescatore e titolare di molte imbarcazioni da pesca, che è noto alle cronache giudiziarie di Livorno come “sfruttatore di manodopera dei migranti - caporalato” e che è stato arrestato nel dicembre del 2017. Dunque, sebbene il ricorrente abbia praticamente sempre lavorato, non può vantare ad oggi un contratto di lavoro, come invece altri suoi connazionali sono riusciti a concludere, per le responsabilità di terze persone”⁴¹⁶

⁴¹⁵ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 18.05.2018, esito: rigetto della domanda.

⁴¹⁶ Il dato è riportato anche fra le inchieste raccolte dal Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo Altro Diritto-Flai Cgil, che rinvia alla seguente notizia di giornale: https://firenze.repubblica.it/cronaca/2017/12/05/news/livorno_caporalato_in_mare_getta_lavoratore_in_acqua_per_sfuggire_ai_controlli-183101211/. Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 22.05.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Considerata la vicenda emersa durante l'audizione, grazie all'intervento del difensore del ricorrente, il giudice ha comunque riconosciuto al ricorrente la protezione umanitaria, sottolineando appunto che la mancata stipula del contratto regolare era dovuta a responsabilità altrui.

“ADR io faccio qui dei lavoretti tipo l'agricoltore a Genova grazie ad alcuni miei amici ho saputo che cercano persone ogni tanto a lavorare. Io abito lì in una casa. Vivo in una stanza in affitto. E faccio l'elemosina. Cucinano a casa e ho anche una moglie. Io (sono) qui con mia moglie e mio figlio di 5 anni”⁴¹⁷

In merito al lavoro saltuario, seppure senza contratto, e al radicamento familiare in Italia, il giudice ha evidenziato che “un eventuale rimpatrio accompagnato dal forzato allontanamento dal nuovo positivo contesto di vita risulterebbe inumano e crudele, secondo il comune sentire e il generale rispetto della persona umana, e tale da poter compromettere l'equilibrio psicofisico del soggetto respinto”.

“ADR Io in Italia lavoro in campagna e mi sposto in base alle necessità. Ora vivo a Casal di Principe perché è il periodo di raccogliere le fragole”⁴¹⁸

Nel provvedimento non risultano essere stati fatti ulteriori approfondimenti in merito alle condizioni di vita e di lavoro del ricorrente in Italia.

“taglialegna senza contratto”⁴¹⁹

In motivazione, la protezione umanitaria è stata riconosciuta per lo sradicamento dal Paese di origine e la rottura di ogni legame familiare e sociale, nonostante venga evidenziato che in Italia il ricorrente “non svolge lavori stabili, salva qualche prestazione di taglialegna nei boschi o altri lavoretti di fortuna”.

⁴¹⁷ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 25.05.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

⁴¹⁸ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 29.05.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. c D.lgs. 251/2007).

⁴¹⁹ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 30.05.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

“Vivo ora a ..., ho lavorato a Bari per un anno lavorando nell’agricoltura nelle vigne senza contratto a nero. Ho lasciato il centro di accoglienza per cercare un lavoro. Ho conosciuto dei ragazzi in Libia che mi hanno chiamato a lavorare a Bari”⁴²⁰

Nel provvedimento non risultano essere state poste domande di approfondimento sul lungo periodo di lavoro svolto senza contratto in agricoltura a Bari e su come avesse trovato questo lavoro, ma il fatto che il ricorrente “è uscito dal progetto di accoglienza e racconta di lavorare in agricoltura al nero” è stato considerato come elemento di scarsa integrazione sul territorio. La domanda è stata rigettata.

“Mio padre e mia mamma e le mie tre sorelle sono in Gambia. Loro non lavorano. Io li auto mandando a loro soldi ogni mese. Sto lavorando qui in Italia. Lavoro in un allevamento di cavalli da quattro mesi. In precedenza per un anno e 10 mesi ho avuto un’esperienza di lavoro senza però un contratto presso un’altra scuderia di cavalli. Ho frequentato in passato corsi di italiano, come documentato dal mio difensore. Attualmente non sto frequentando alcun corso, perché sono molto impegnato nel lavoro. A fine mese mi dovrebbero rinnovare il contratto di lavoro. Voglio comunque continuare a perfezionare il mio italiano seguendo corsi”⁴²¹

In motivazione, sono stati individuati i requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale nella forma della protezione sussidiaria e non è stato fatto alcun riferimento al periodo di lavoro di quasi due anni svolto senza contratto in una scuderia, né sono state poste ulteriori domande di approfondimento in udienza.

“lavora senza contratto come pescatore, ma ora hanno fatto un contratto a tempo determinato dal 7/6/18 al 30/6/18”⁴²²

In merito al periodo di lavoro come pescatore senza contratto, non sono state poste ulteriori domande di approfondimento. Secondo il giudice: “Nel caso di specie è emerso che il ricorrente è persona giovane, non affetto da particolari malattie e con radicamento socioeconomico in Italia quasi nullo, avendo trovato un impiego, prima come pescatore “in nero”, poi con contratto con decorrenza 7.06.2018 scadenza 30.06.2018, elementi che

⁴²⁰ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 7.06.2018, esito: rigetto della domanda.

⁴²¹ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 12.06.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b D.lgs. 251/2007).

⁴²² Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 21.06.2018, esito: rigetto della domanda.

non depongono per una reale integrazione lavorativa nel nostro Paese”. La domanda è stata rigettata.

“ADR In Italia lavoro a Foggia come stagionale ma non ho un contratto. Vivo in una casa con altre persone. Non guadagno al mese ma mi pagano all’ora, € 5 per ogni ora. ADR In Ghana non ho più nulla e non ho un lavoro. Ho problemi di salute”⁴²³

Seppure, come nel caso precedente (anzi senza neppure un contratto a tempo determinato stipulato pochi giorni prima dell’udienza), il lavoro sia sempre stato svolto senza contratto, secondo il giudice, lo sradicamento e l’assenza di legami familiari e sociali nel Paese di origine “a fronte della sua integrazione in Italia dal punto di vista lavorativo che gli consente di essere oramai autonomo” e dei problemi di salute documentati, rappresentano condizione per il riconoscimento della protezione. Nonostante si tratti di casi diversi fra loro, con riferimento alla presenza o meno di legami nel Paese di origine e alle condizioni di salute dei ricorrenti che comportano necessariamente un’analisi distinta degli elementi che possono rilevare per il riconoscimento della protezione umanitaria, deve essere sottolineato come, con riferimento alle condizioni di lavoro che appaiono molto simili invece, si pervenga ad una valutazione opposta di “integrazione” (ritenuta assente nella precedente decisione del 21.06.2018 ed elevata nel presente caso).

“ADR qui in Italia lavoro a Cosenza in una ditta dove coltivo la terra. Lavoro da due anni e vivo con un mio amico e divido le spese. ADR guadagno piu ora fino a ottobre, intorno alle 700/800 euro, in inverno guadagno meno. ADR quando ho bisogno chiedo soldi ai miei amici. ADR alla mia famiglia mando i soldi; quando ho lavoro mando anche 400 euro al mese. A volte anche alle 500. E se ho bisogno io chiedo. Voglio specificare che se lavoro tutto il mese prendo anche 800 euro, più di quello dichiarato. ADR voglio specificare che solo lavorando posso mantenere la famiglia e appena mi scade il permesso il datore mi licenzia”⁴²⁴

In motivazione, il giudice ha evidenziato che il ricorrente ha lasciato il proprio Paese di origini da ormai 5 anni e che “In Italia il ricorrente sta svolgendo attività lavorativa già da diverso tempo (gennaio 2017) e con il denaro guadagnato cerca di aiutare la sua

⁴²³ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 25.06.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

⁴²⁴ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 4.07.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

famiglia che vive in Bangladesh. Ciò posto un eventuale rimpatrio accompagnato dal forzato allontanamento dal nuovo positivo contesto di vita risulterebbe inumano e crudele, secondo il comune sentire e il generale rispetto della persona umana, e tale da poter compromettere l'equilibrio psicofisico del soggetto respinto”.

“in Italia vivo a ... in una struttura ..., ho fatto corsi di italiano, ho lavorato per qualche mese in un allevamento di maiali nella ditta ... e ho fatto anche per due volte la stagione della vendemmia, nell'allevamento di maiali non hanno più spazio per assumermi, ma ho lasciato il mio numero ad un'altra azienda di allevamento dove potrebbero chiamarmi”⁴²⁵

Secondo il giudice “il percorso nei due anni e mezzo successivi allo sbarco in Italia che emerge dagli atti - corsi di italiano, un paio di esperienze lavorative nell'agricoltura (esibisce due contratti dell'estate 2017 per 3 e 3 giornate lavorative) e qualche mese nell'allevamento di maiali (probabilmente non regolarizzato poiché non produce documentazione al riguardo), senza che siano evidenziate prospettive di assunzione 'regolare' per una durata più significativa- non attesta un inserimento sul territorio nazionale così avanzato e radicato da far ragionevolmente ritenere probabili prospettive di vita (autonoma) che, confrontate con le condizioni di vita che troverebbe al rientro nel suo paese di origine (dove si ricorda ha ancora una famiglia) consenta di ravvisare “un'effettiva e incolmabile sproporzione tra i contesti di vita nel godimento dei diritti fondamentali che sono presupposto indispensabile per una vita dignitosa' ovvero tale da rendere il rimpatrio inumano e crudele, secondo il comune sentire e il generale rispetto della persona umana, o comunque tale e tale da poter compromettere l'equilibrio psicofisico del soggetto respinto”. La domanda, pertanto, è stata rigettata.

“Lavoro a Brindisi (prima lavorava con contratto a Manfredonia). Faccio il bracciante. Guadagno circa 400,00 /500,00 euro al mese. 20 o 25 euro al giorno. Non ho un contratto di lavoro scritto. Raccolgo carciofi e pomodori. Vivo in una casa. Si tratta di una camera per la quale pago un affitto di euro 150,00 al mese. La camera la divido con un'altra persona. Anche lui viene dalla Guinea. Ho frequentato corsi d'italiano all'epoca

⁴²⁵ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 11.07.2018, esito: rigetto della domanda.

in cui stavo a ... all'interno del centro d'assistenza. Adesso non sto frequentando corso di italiano"⁴²⁶

La protezione umanitaria è stata riconosciuta a causa dell'instabilità del Paese di origine e del "percorso di crescita ed integrazione validamente intrapreso in Italia", nonostante il lavoro sia svolto senza contratto e con una paga molto bassa (come nel caso della decisione del 25.06.2018). In motivazione, si fa anche riferimento al periodo trascorso in Libia: "Né si può fare a meno di considerare che il ricorrente ha (un) vissuto drammatico legato alla sua esperienza in Libia, allorquando è stato aggredito con il calcio di un fucile, a fronte della mera richiesta rivolta al datore di lavoro di essere pagato per il proprio lavoro di muratore".

"ADR in Italia lavoro in campagna dove c'è bisogno. Preciso che adesso sto lavorando ad Aversa raccolgo le fragole. So per passaparola quando c'è la richiesta di manodopera.

Mostra una foto di una persona che raccoglie i pomodori

ADR lavoro dalle 6 del mattino alle 13 e guadagno al giorno 30 euro

ADR ho lavorato da marzo e finisco a fine giugno"⁴²⁷

Anche in questo caso, non sono state poste domande in merito ai periodi di lavoro in agricoltura e alle condizioni di lavoro e la domanda è stata rigettata. Secondo il giudice, il ricorrente "è persona giovane, non affetto da particolari malattie e con radicamento socioeconomico in Italia nullo, non svolgendo, qui, alcuna stabile attività lavorativa, a parte qualche lavoretto nell'agricoltura che lo impegna, secondo quanto ha riferito lo stesso ricorrente, solo saltuariamente ("ho lavorato da marzo e finisco a fine giugno")".

"ADR In Italia lavoro a nero e guadagno quindici euro all'ora, faccio lavoretti saltuari con i pescatori. Vivo in un centro di accoglienza. Mando i soldi a casa"⁴²⁸

Fra i motivi posti a sostegno del riconoscimento della protezione umanitaria, il giudice evidenzia che: "il richiedente in Italia ha cominciato un percorso integrativo apprezzabile lavorando e contribuendo per quanto possibile al mantenimento della sua

⁴²⁶ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 16.07.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

⁴²⁷ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 18.07.2018, esito: rigetto della domanda.

⁴²⁸ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 30.07.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

famiglia in Gambia (v. documentazione depositata); pertanto, è incontestabile che si è consolidata in particolare dal punto di vista lavorativo una netta rottura con il suo contesto di origine oramai incolmabile stante gli anni trascorsi da quando ha lasciato il suo paese (agosto 2012)”.

“In questo momento non lavoro. Quando ho lavorato, ho raccolto in campagna pomodori, mele, arance, senza contratto”⁴²⁹

Si tratta dello stesso caso riportato nel paragrafo sull'alloggio in cui il ricorrente ha dichiarato di essersi allontanato dal centro di accoglienza e di vivere a Foggia, senza pagare l'affitto, ma pagando un contributo di 25 euro al mese per le bollette. Secondo il giudice “il ricorrente - il quale è in Italia da oltre tre anni e mezzo - ha dichiarato di essere disoccupato all'udienza del 27 luglio 2018, non ha documentato alcuna esperienza lavorativa nel corso del giudizio, non parla la lingua italiana, né ha dimostrato di aver frequentato alcun corso per l'apprendimento di detta lingua”. Pertanto, la domanda è stata rigettata.

“Ora vivo in una struttura della cooperativa ... a ..., vado a scuola di italiano ma non faccio altro, ho lavorato nella raccolta del tabacco, tre mesi l'anno scorso ma senza contratto, quando ero a ... ho fatto anche del volontariato nella pulizia delle strade”⁴³⁰

Anche in questo caso la domanda è stata rigettata. Secondo il giudice “il percorso nei due anni successivi allo sbarco in Italia che emerge dagli atti - corsi di italiano, attività di volontariato, sostanzialmente il tipo di attività offerta ai richiedenti asilo accolti in strutture del sistema di accoglienza che non se ne allontanano, cui si è aggiunta, nel caso di specie, tre mesi di lavori stagionale – senza contratto- nella raccolta del tabacco nel 2017 senza che siano evidenziate prospettive di assunzione ‘regolare’ per una durata più significativa- non attesta un inserimento sul territorio nazionale così avanzato e radicato da far ragionevolmente ritenere probabili prospettive di vita (autonoma) che, confrontate con le condizioni di vita che troverebbe al rientro nel suo paese di origine, consenta di ravvisare “un’effettiva e incolmabile sproporzione tra i contesti di vita nel godimento dei diritti fondamentali che sono presupposto indispensabile per una vita dignitosa’ ovvero

⁴²⁹ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 30.07.2018 (bis), esito: rigetto della domanda.

⁴³⁰ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 1.08.2018, esito: rigetto della domanda.

tale da rendere il rimpatrio inumano e crudele, secondo il comune sentire e il generale rispetto della persona umana, o comunque tale e tale da poter compromettere l'equilibrio psicofisico del soggetto respinto”.

“oggi vivo a ... in un appartamento con dei connazionali da quasi due mesi, prima sono stato a Reggio Calabria dove ho lavorato per due mesi nella raccolta delle olive da una persona che mi ha promesso che mi avrebbe fatto il contratto ma poi non me lo ha fatto e non mi ha neanche pagato, per questo ho deciso di tornare qua, anzi mi pagava 20 euro ogni fine di settimana; prima di andare in Calabria vivevo nella struttura ... di Lucca, da quando sono arrivato, e l'ho lasciata nel dicembre per andare a lavorare in Calabria, qui non ho lavoro ma forse ho un'opportunità trovata da un mio amico a Padova all'hotel ... dove potrei lavorare nelle pulizie”⁴³¹

Come nei casi precedenti, anche in questo caso, secondo il giudice “il percorso nei circa 3 anni successivi allo sbarco in Italia che emerge dagli atti - un certo periodo in una struttura di accoglienza da cui si è allontanato per cercare un lavoro che purtroppo non ha trovato, a parte un breve periodo di lavoro a nero malamente pagato (20 € al giorno) nella raccolta delle olive; una opportunità tutta da verificare di un lavoro in un hotel a Padova (dove avrebbe certamente problemi di lingua vista la necessità di un interprete per la sua audizione dell'aprile scorso) - non attesta un inserimento sul territorio nazionale così avanzato e radicato”.

Fra gli elementi generali emersi quale elemento di difficoltà nello svolgimento di attività regolare di lavoro, emergono poi le caratteristiche del titolo di soggiorno in possesso in attesa della definizione della procedura. Infatti, nonostante la possibilità di rinnovo del permesso di soggiorno per richiesta asilo semestrale fino alla conclusione definitiva della procedura e alla previsione normativa, di cui all'art. 22 D.lgs. 142/2015, secondo la quale tale permesso “consente di svolgere attività lavorativa, trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, se il procedimento di esame della domanda non è concluso ed il ritardo non può essere attribuito al richiedente”, spesso i richiedenti incontrano difficoltà nell'accesso al lavoro a causa della breve durata del titolo o delle reticenze dei datori di lavoro all'assunzione.

⁴³¹ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 5.07.2018, esito: rigetto della domanda.

“non lavoro perché non ho i documenti in regola”⁴³²

Nella valutazione dei requisiti per il riconoscimento della protezione umanitaria, l’assenza di attività lavorativa svolta dal ricorrente in Italia e la presenza della madre nel Paese di origine, dove prima dell’espatrio lavorava come piastrellista, hanno condotto al rigetto della domanda.

“prima lavoravo a Roma, facevo la sicurezza nei negozi, adesso lavoro a Prato come magazziniere presso una impresa tessile cinese. Mi trovavo meglio quando lavoravo nel settore della sicurezza per il negozio Zara, quando lavoravo lì loro volevano rinnovarmi il contratto ma a fronte del provvedimento negativo della Commissione non me lo hanno rinnovato. Adesso non ho un contratto perché non ho i documenti”⁴³³

Il riconoscimento della protezione umanitaria, in questo caso, è stato motivato a causa della condizione di abbandono assoluto, avendo perso ogni legame familiare e sociale, da cui il ricorrente è fuggito, in comparazione con l’inserimento nel mondo del lavoro e l’apprendimento della lingua raggiunti in Italia.

“ha dichiarato di abitare a ... in una casa della ... e di frequentare una scuola di italiano ogni giorno; di aver fatto volontariato sulla spiaggia ..., aiutando i disabili e custodendo il parcheggio delle biciclette; di aver altresì frequentato un corso di soccorritore di livello base; di essere alla ricerca di un lavoro, ma di non esser tuttavia riuscito a fare molte esperienze perché gli viene detto che il permesso di soggiorno non è abbastanza lungo”⁴³⁴

Secondo il giudice “il percorso nei quasi 3 anni successivi allo sbarco in Italia che emerge dagli atti - corsi di italiano, attività di volontariato, tirocini formativi, sostanzialmente il tipo di attività offerta ai richiedenti asilo accolti in strutture del sistema di accoglienza che non se ne allontanano senza che siano evidenziate prospettive di inserimento lavorativo ‘regolare’ per una durata più significativa - (il permesso per richiesta di asilo non impedisce la sottoscrizione di contratti di lavoro a termine e neppure

⁴³² Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 9.05.2018, esito: rigetto della domanda.

⁴³³ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 7.05.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

⁴³⁴ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 24.06.2018, esito: rigetto della domanda.

a tempo indeterminato) non attesta un inserimento sul territorio nazionale così avanzato e radicato”. La domanda è stata, quindi, rigettata.

“Attualmente abito, da due anni e 6 mesi, a Prato in un appartamento con altri 4 pakistani, prima stavo nella struttura ..., dove ho fatto scuola di italiano, non ho fatto formazione professionale né tirocini lavorativi mentre ero in struttura, mi hanno mandato via loro non so perché, oggi faccio qualche lavoretto a nero di distribuzione materiale pubblicitario, sto cercando lavoro nelle fabbriche e nelle ditte ma mi dicono che il mio permesso di soggiorno non è buono per lavorare, ho dato il curriculum all’ufficio del collocamento ””⁴³⁵

Come nel caso precedente, anche nella presente decisione, l’inserimento sul territorio nazionale non è stato ritenuto così avanzato e radicato da giustificare il riconoscimento della protezione umanitaria, anche in considerazione della presenza della moglie e delle figlie nel Paese di origine.

“Adesso sto andando a scuola, l’anno scorso avevo trovato anche un lavoro però poi a causa della mancanza del permesso non mi hanno rinnovato il contratto ””⁴³⁶

Nel presente caso, il ricorrente è ospite di un centro di accoglienza, pertanto, non si comprende il motivo del mancato rinnovo del permesso per richiesta asilo come invece accade per i richiedenti che si trovano fuori dall’accoglienza e che trovano numerosi ostacoli al rinnovo del titolo. Il riconoscimento della protezione è stato fondato sulla condizione di instabilità del Paese di origine (Burkina Faso) e sullo sradicamento; viene fatta inoltre menzione in maniera positiva alla frequenza del corso per conseguire la licenza media.

“Sono stato a ... e lì fatto corsi di italiano e ho lavorato in un Hotel come aiuto cuoco. Poi mi hanno spostato a ... dove lavoravo nella cucina del centro di accoglienza. Poi sono stato mandato a ... e in quel periodo ho frequentato i corsi di italiano a Poggibonsi e Gaiole in Chianti. Poi ho lasciato il centro perché ho deciso di andare a Milano dove c’era un mio amico del Senegal che ho conosciuto in Italia e che mi ha

⁴³⁵ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 24.06.2018 (bis), esito: rigetto della domanda.

⁴³⁶ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 21.05.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

ospitato e mi ha aiutato nella ricerca di un lavoro che ho trovato. Infatti faccio per ora il lavapiatti in un ristorante a Milano di cui ora non ricordo il nome e neppure la strada dove si trova. Ora sono molto emozionato però posso mandare tutti i miei recapiti di Milano all'avvocato appena rientro. Il datore di lavoro mi ha detto che quando avrò il permesso di soggiorno mi metterà in regola; voglio precisare che ho perso il permesso di soggiorno a settembre 2017 insieme ad altri documenti tra cui la carta di identità e ho ora sto cercando di ottenere il duplicato, perché senza fotocopia all'ufficio immigrazione mi hanno detto che non possono fare niente, quindi ora che ho trovato la fotocopia del permesso dal mio avvocato proverò ad ottenere il duplicato”⁴³⁷

In questo caso, non è stato fatto riferimento alle condizioni di vita e di lavoro in Italia, poiché è stata riconosciuta la protezione internazionale.

“Lavoro al nero, al mercato a piazza S. spirito e di Rifredi. E distribuisco pubblicità. Il datore di lavoro mi ha detto che mi farà un contratto con il permesso. Vado a scuola due volte a settimana 4 ore al giorno. Nella scuola di Empoli curata da ... Ho iniziato da due anni”⁴³⁸

Secondo il giudice “Il richiedente ha una famiglia di provenienza in grado di accoglierlo e numerosi parenti prossimi inseriti nel contesto sociale nigeriano. Egli non presenta dunque profili di vulnerabilità tali da ostacolare il rimpatrio anche se ha corso un drammatico rischio nell'attraversare il mare in condizioni terribili che hanno determinato la morte di ben dodici esseri umani. Ciò considerato, ritenuto che il mero avvio di un processo di integrazione nel nostro paese non integra il presupposto per il riconoscimento della protezione umanitaria, la domanda non può essere accolta”.

“Ha dichiarato di vivere a ... presso una struttura gestita dalla ..., di svolgere lavoro senza contratto di aiuto cuoco e di pulizia delle camere e di piccoli appartamenti di proprietà dell'agriturismo Ha esibito una dichiarazione del titolare di detto agriturismo che esprime la sua disponibilità ad assumere in futuro il giovane”⁴³⁹

⁴³⁷ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 28.07.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b/c D.lgs. 251/2007).

⁴³⁸ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 6.02.2018, esito: rigetto della domanda.

⁴³⁹ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 27.02.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Secondo il giudice “a fronte di una situazione di vulnerabilità – resa manifesta dalla stessa decisione di intraprendere un viaggio rischioso quale quello affrontato dal ricorrente – va valorizzata l’integrazione sociale ben avviata in Italia, anche sulla scorta della documentazione depositata”.

Le difficoltà emerse nel rinnovo del permesso di soggiorno per richiesta asilo, come specificato anche nel paragrafo sulle condizioni abitative, sembrano dovute principalmente alla documentazione richiesta dagli Uffici Immigrazione delle Questure ai fini del rinnovo della pratica. Si tratta di problematiche, in realtà, che possono riguardare tutte le pratiche di soggiorno e rilascio o rinnovo dei permessi, ma che nel caso dei richiedenti asilo che si trovano fuori dall’accoglienza possono determinare a catena gravi ripercussioni sulle condizioni di vita e di lavoro.

Nelle dichiarazioni sopra riportate non sembra emergere neppure la consapevolezza del diritto al rinnovo del permesso e alla regolarità del soggiorno durante tutta la procedura, ma la scadenza del permesso viene vista come un’infausta contingenza che li costringe ad accettare condizioni lavorative che altrimenti non avrebbero accettato o a dover sperare nell’esito positivo della procedura per ottenere una regolare assunzione. Nell’ultimo caso riportato, invece, la bonaria promessa, messa per iscritto in una dichiarazione fornita al giudice, di una futura assunzione regolare, rispecchia il livello di approfittamento del datore di lavoro che non si è fatto scrupoli a far lavorare il richiedente senza contratto e parla della “disponibilità ad assumere in futuro il giovane” come se si trattasse di una concessione e non di un dovere.

I settori nei quali, in maniera peraltro selettiva rispetto alla nazionalità dei richiedenti (quasi esclusivamente provenienti da Bangladesh e Pakistan), sono ampiamente diffusi contratti di lavoro a tempo determinato e indeterminato, è quello del tessile e del lavoro di metalli preziosi.

“dal 1.3.2017 attività di lavoro come apprendista orafo presso una ditta di Arezzo (...) e ha un contratto di lavoro a tempo determinato (che ha allegato) già comunicato al Centro per l’Impiego di Arezzo; percepisce mediamente circa 300/350 euro al mese (v.

buste paga), per cui riesce ad inviare in Bangladesh circa 10/12 mila taka (corrispondenti ad euro 120 al mese) e calcola che i suoi pagamenti dureranno almeno per altri 5 anni”⁴⁴⁰

Nella valutazione dei requisiti per il riconoscimento della protezione, lo svolgimento dell'attività lavorativa è stato ritenuto rilevante. Tuttavia, non sono state poste domande di approfondimento sulle condizioni di lavoro e sull'orario di svolgimento delle attività, considerato il basso ammontare della retribuzione mensile percepita.

“ha dichiarato di vivere a ... in un centro di accoglienza, di aver studiato l'italiano e di aver imparato a scrivere, di frequentare ancora la scuola, di aver fatto volontariato in ... e, attualmente di lavorare a Seano in una ditta cinese che produce vestiti”⁴⁴¹

Le condizioni di vita e di lavoro in Italia del ricorrente sono state ritenute rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria. Secondo il giudice “a fronte della situazione in cui si troverebbe nel paese di origine, il ricorrente ha dimostrato la propria capacità di inserimento nel nostro paese sia quanto all'apprendimento della lingua, sia quanto al suo pieno inserimento sociale, lavorativo e culturale. Egli infatti ha un lavoro con contratto a tempo indeterminato, ha studiato e continua a studiare l'italiano e ha dimostrato concretamente la sua volontà di inserirsi nel nostro paese”.

“Il richiedente attualmente lavora a tempo indeterminato presso una ditta di preziosi ... in Arezzo, il cui legale rappresentante è il sig. ..., ed è addetto alle macchine pulitrici. Sono state prodotte le copie delle due buste paga – settembre e ottobre 2017 – che attestano che la retribuzione mensile netta si aggira mediamente intorno ai 400 euro”⁴⁴²

Anche in questo caso, l'attività lavorativa svolta dal ricorrente è stata considerata quale elemento rilevante, di radicamento socioeconomico, ai fini del riconoscimento della protezione, nonostante (anche il giudice evidenzi) una modesta retribuzione.

⁴⁴⁰ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 29.01.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

⁴⁴¹ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 16.01.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

⁴⁴² Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 8.02.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

“contratto a tempo indeterminato, macchina per la tessitura”⁴⁴³

“contratti rinnovati in una fabbrica di pelletteria a Scandicci, da luglio 2016, con buste paga che dalle poche centinaia di € iniziali lo hanno portato a guadagnare nel 2017 (vedi buste paga in atti che vanno da poche centinaia di € alle ultime che riportano un netto in busta da 850 a 1250 €) oltre 7500 € con un reddito tale, quindi, da consentirgli di mantenersi autonomamente”⁴⁴⁴

L’attività di lavoro è stata valorizzata dal giudice, secondo cui il ricorrente ha “un avanzato grado di inserimento sul territorio nazionale e concrete prospettive di un futuro diverso dalla situazione di seria incertezza sulla sua vita futura che lo aspetterebbe nel suo paese di origine”.

Nonostante la presenza di un contratto di lavoro, valorizzato ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria nei provvedimenti analizzati, le condizioni di lavoro riportate in sede di audizione spesso rilevano indici di sfruttamento che raramente vengono ulteriormente approfonditi.

“pulitore di oreficeria, con contratto regolare. Il giudice scrive: dalle sue mani è riscontrabile il lavoro che svolge”⁴⁴⁵

“ha fatto vari lavori: in un ristorante, in una pelletteria e adesso in un’altra pelletteria; che manda i soldi a casa per curare il fratello che si è ammalato e che in passato è stato picchiato dai creditori (che però ora non lo picchiano più proprio perché malato) che prende 500 € al mese per 8 ore di lavoro al giorno su 5 giorni alla settimana, lo pagano così poco perché cinesi ma spera di trovare lavoro in una pelletteria di italiani. Il giudice: ritenuto di dover trasmettere gli atti al P.M. per le sue determinazioni laddove ravvisi fatti di rilievo penale nella comparazione fra quanto dichiarato dal ricorrente (40

⁴⁴³ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 14.02.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett b D.lgs. 251/2007). L’attività lavorativa svolta è stata considerata favorevolmente, *ad abundantiam*.

⁴⁴⁴ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 11.04.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

⁴⁴⁵ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 2.08.2018 (bis), esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b/c D.lgs. 251/2007). Il giudice ha riportato, *ad abundantiam*, che il ricorrente appare perfettamente inserito nel territorio nazionale.

settimanali) e quanto emerge dai contratti di lavoro in atti (15 ore settimanali) a fronte di un salario corrispondente alle ore contrattuali”⁴⁴⁶

In motivazione, viene sottolineato che il ricorrente “si è sempre impegnato (...) a quanto pare anche in una condizione di pesante sfruttamento (vedi il guadagno dichiarato nell’ultima pelletteria cinese che lo ha assunto a confronto con le ore lavorative asserite nell’intervista al giudice) che lo hanno visto impegnato in tempi sostanzialmente continuativi pur trattandosi di contratti a termine che, seppure con paga minima, in qualche modo gli consentono tuttavia di mantenersi ed aiutare anche i familiari in Bangladesh ad estinguere il debito”. In questo caso, il giudice ha anche “ritenuto di dover trasmettere gli atti al P.M. per le sue determinazioni laddove ravvisi fatti di rilievo penale nella comparazione fra quanto dichiarato dal ricorrente (40 settimanali) e quanto emerge dai contratti di lavoro in atti (15 ore settimanali) a fronte di un salario corrispondente alle ore contrattuali”.

“vivo ad Arezzo in una struttura di ..., ho studiato italiano e ho preso il certificato A1 e A2, ora ho smesso di andare a scuola di italiano perché sto lavorando in una fabbrica fuori che lavora oro, argento e acciaio nella preparazione di gioielli, io faccio saldature, montaggio, taglio catene, è una ditta pakistana, ci lavoro da sei mesi, ho avuto una proposta di lavoro nello stesso settore da una ditta italiana non appena avrò un permesso di soggiorno, preferisco la ditta italiana perché almeno ti pagano bene, adesso mi pagano circa 400 euro al mese, lavoro dalle 3 alle 4 ore al giorno, qualche volta anche 8 ore”⁴⁴⁷

A fronte di tali condizioni di lavoro, alcuni richiedenti dichiarano di aver lasciato il lavoro o di essergli stato così suggerito dagli operatori dei centri di accoglienza dove sono ospitati.

“Avevo iniziato a lavorare a Sesto Fiorentino dove cucivo borse alle dipendenze di una ditta cinese, però loro pretendevano che lavorassi 12 ore ma me ne pagavano soltanto 4 e questo sarebbe andato avanti sino a che, secondo loro, non avessi imparato il

⁴⁴⁶ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 3.08.2018 (bis), esito: riconoscimento protezione umanitaria.

⁴⁴⁷ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 6.08.2018 (bis), esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett c D.lgs. 251/2007). Nel provvedimento, *ad abundantiam*, viene sottolineato il buon grado di inserimento lavorativo e sociale del richiedente in Italia.

lavoro. Ho quindi deciso di andarmene perché era molto ingiusto e ho deciso di dedicarmi al volontariato”⁴⁴⁸

Nel corso del procedimento, “la difesa ha prodotto la documentazione comprovante quanto riferito dal ricorrente in particolare gli attestati di frequenza di corsi di italiano, l'attestato di soccorritore di livello base, le buste paga ed altri attestati conseguiti dal ricorrente che è in attesa di essere chiamato a svolgere il servizio civile essendo stato valutato idoneo nella selezione”. A fronte della situazione di insicurezza del Paese di origine (Costa d'Avorio), secondo il giudice il ricorrente ha mostrato “un serio impegno di integrazione” che è stato valorizzato al fine del riconoscimento della protezione umanitaria, considerato che “il ricorrente ha dimostrato la propria capacità di inserimento nel nostro paese sia quanto all'apprendimento della lingua, sia quanto al suo pieno inserimento sociale, lavorativo e culturale”.

“ha ricevuto offerte di lavoro presso ditte “cinesi” di pelletteria che ha declinato dietro consiglio della Cooperativa ... - della quale fa parte - per l'alto sfruttamento di manodopera”⁴⁴⁹

Nel presente caso non viene fatta menzione alle condizioni di vita in Italia, neppure in sede di giudizio comparativo secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione (a partire dalla sentenza n. 4455/2018), ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria. Quest'ultima è stata comunque riconosciuta in ragione della condizione di estrema povertà in cui il ricorrente verrebbe a trovarsi in caso di rimpatrio (in Senegal), sia per la situazione economica che sociopolitica del Paese, che lo esporrebbero a una situazione di vulnerabilità, per “le condizioni di vita oltremodo degradate” che dovrebbe affrontare.

Il bisogno di lavorare e la continua richiesta di manodopera a basso costo – come emerso dai racconti, soprattutto in agricoltura, “lavoro perché ho bisogno e vado/mi chiamano/mi portano dove c'è bisogno” – appare decisamente accentuata quando i richiedenti si trovano fuori dall'accoglienza. Appare, pertanto, miope e drammatica l'assenza di strumenti di compartecipazione alle spese dei centri o di sostegno

⁴⁴⁸ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 25.01.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

⁴⁴⁹ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 24.03.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

all'abitare⁴⁵⁰, che erano previsti peraltro nel testo previgente alle modifiche introdotte con il D.lgs. 142/2015, visti i rischi connessi all'allontanamento per chi si trova ancora in una struttura, ma ha trovato lavoro.

“esibisce un contratto Co.co.co sottoscritto il 24.1.2018 e avente termine il 30.4.2018 per la consegna a domicilio di cibo cucinato da ristoranti. DICHIARA: in febbraio ho guadagnato 800 euro, mi pagano alla fine del mese, spero che la struttura non mi mandi via anche se guadagno perché voglio continuare a studiare (...) questo lavoro per Foodora mi piace e faccio le consegne in bicicletta”⁴⁵¹

Ai fini del riconoscimento della protezione, secondo il giudice deve essere valorizzato “il significativo percorso avviato in Italia dal ricorrente, dove è giunto oltre 3 anni fa, dopo un lungo e incerto viaggio di cui non sapeva il punto di arrivo, e dove ha iniziato un percorso di istruzione e lavorativo: va a scuola definendo il tipo di studio un'opportunità che nessuno in Africa gli aveva mai offerto e oltre alle attività di volontariato, emergono diversi periodi di lavoro a termine, come cameriere, come operaio, prima dell'assunzione come ‘rider’ in Foodora che apprezza e persegue con impegno”.

Infine, è opportuno sottolineare come in molti casi siano emerse palesi difformità fra quanto previsto nei contratti e l'effettiva mansione svolta dal richiedente o in merito al quantitativo e alla modalità di pagamento della retribuzione dovuta.

“ADR io sto lavorando faccio le pulizie negli uffici a Sarzana e a Spezia, una volta sola sono stato a Sarzana. In tutto questo mese io ho lavorato in via ... a presso una officina. Lavoro sei/sette ore al giorno dalle 10 e alle 13 c'è pausa e riprendiamo alle 15 fino alle 18, sempre all'interno di questa officina.

ADR quando c'è sporco noi puliamo prima. Non so cosa facciano gli altri dell'officina.

ADR vedo che ogni tanto qualche camioncino porta delle macchine e loro lavorano io sono lì solo per sistemare. Lavoro tutti i giorni eccetto sabato e domenica.

⁴⁵⁰ Si tratta di misure che sono previste, ma a livello di finanziamenti specifici di progetto e per un numero limitato di beneficiari, si riportano ad esempio i progetti finanziati nella Regione Toscana: <https://accoglienza.toscana.it/-/abitare-ora-abitare-poi-i-progetti-di-pronta-accoglienza-e-social-housing-finanziati-dal-bando-regionale>.

⁴⁵¹ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 28.06.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

*Dal canto suo il datore di lavoro ha dichiarato che il ricorrente lavora presso il suo cantiere a Santo Stefano e svolge le funzioni di “preposa di pavimentazione di marmo”.*⁴⁵²

La durata dell'attività lavorativa svolta dal ricorrente e le contraddizioni fra quanto dichiarato e il contenuto della dichiarazione del datore di lavoro (non si fa menzione al deposito di un contratto) hanno portato il giudice a ritenere nullo il radicamento socioeconomico in Italia: “Egli è persona giovane, non affetto da particolari malattie e con radicamento socio-economico in Italia nullo. Va da sé che l'attività lavorativa documentata dal ricorrente fa riferimento ad un rapporto di lavoro stipulato durante la trattazione del relativo procedimento (5.04.2018) della quale il ricorrente ha dato una descrizione alquanto lacunosa, contraddittoria e in contrasto con le dichiarazioni stesse del datore di lavoro”.

*“contratto come collaboratore domestico a tempo parziale, ma dichiara di essere pagato a giornata (30 euro per 4 ore di lavoro)”*⁴⁵³

Oltre alla situazione politico-sociale del Bangladesh, secondo il giudice deve essere valorizzato il fatto che “il r.a. si è inserito nel mondo del lavoro, anche se modesto, e l'insieme dei due elementi consentono di ritenere gravemente inumano imporgli il rimpatrio in un territorio, come quello bengalese, che ancora viene considerato un Paese Povero e sottoposto a gravi eventi naturali che mettono in pericolo la stessa sopravvivenza della persona; al contrario in Italia il richiedente ha raggiunto almeno la possibilità di vivere dignitosamente e di aiutare i suoi familiari. Sussiste pertanto la situazione di accentuata vulnerabilità che impone il divieto di respingimento”.

*“lavora come muratore, ma ha un contratto come collaboratore domestico. Il datore di lavoro è un ingegnere inglese che gli ha detto che cambierà il contratto”*⁴⁵⁴

Allo sradicamento e all'assenza dal Paese di origine (Nigeria) da circa 5 anni, secondo il giudice “si contrappone il significativo percorso documentato dal ricorrente avviato in Italia, dove ha studiato l'italiano ed ha avuto occasioni lavorative come quella di cui al contratto, a tempo determinato ma rinnovato esibito in udienza e in atti, da una

⁴⁵² Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 19.05.2018, esito: rigetto della domanda.

⁴⁵³ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 20.05.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

⁴⁵⁴ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 12.06.2018 (bis), esito: riconoscimento protezione umanitaria.

persona che dimostra di avere fiducia nelle sue capacità lavorative”. Non viene fatto alcun riferimento alle difformità dichiarate fra attività svolta e mansione riportata nel contratto.

“lavora a nero in un ristorante a Napoli gestito da Bengalesi che si chiama ... che si trova vicino alla Stazione in centro a Napoli per circa 12 ore al giorno per sette giorni a settimana e percepisce circa Euro 350,00 al mese. R: La mia situazione è molto difficile perché sono costretto a lavorare per 12/13 ore al giorno con questo stipendio molto basso e quindi sono molto affaticato e riesco a mandare pochissimi soldi a mia madre, giusto per aiutarla un po’ ma non riesco certo a pagare il debito che ho contratto in Bangladesh”⁴⁵⁵

In questo caso, il procedimento si è concluso con il riconoscimento della protezione sussidiaria, ma vengono anche analizzate le condizioni di lavoro sul territorio. Nel provvedimento, infatti, il giudice riporta che “in Italia, il richiedente ha accettato di svolgere un lavoro nel quale è sfruttato, pur di poter continuare a percepire un reddito per sostenere la sua famiglia e sé stesso”, ma non risulta che siano stati presi provvedimenti in merito né nel dispositivo né durante l’audizione del ricorrente. Si aggiunge che con riferimento alle condizioni di lavoro il giudice riporta elementi significativi della condizione di bisogno (dell’assillo) che caratterizza le vittime di sfruttamento lavorativo: “L’impellenza di guadagnare per rimborsare il prestito ha privato il richiedente dei diritti dell’accoglienza cui avrebbe ben potuto continuare a godere nel nostro paese se non avesse avuto l’impellente necessità di mantenere e tutelare la propria famiglia di origine”.

“ADR in Italia lavoro vendo acqua e bibite in un bar dentro lo stadio. ADR ho iniziato a lavorare da circa due mesi e lavoro solo quando ci sono le partite. ADR l’ultima volta ho lavorato il 4 giugno e ho guadagnato 45 euro. ADR il contratto dura per un anno perché mi hanno detto che lo rinnovano. Non so quando scade questo contratto so che non lavoro quando finiscono le partite”⁴⁵⁶

Secondo il giudice, il ricorrente: “è persona giovane, non affetto da particolari malattie e con radicamento socio-economico in Italia nullo. Il contratto di lavoro prodotto dal ricorrente attiene in realtà ad un impegno lavorativo del tutto sporadico (sussistente

⁴⁵⁵ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 5.06.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b D.lgs. 251/2007).

⁴⁵⁶ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 21.06.2018, esito: rigetto della domanda.

solo quando vi sono incontri sportivi), a breve termine (con scadenza il 31.07.2018) e a bassissima remunerazione (circa 45 euro al giorno - ma comunque in relazione al fatturato di vendita della giornata), elementi che depongono per una, di fatto, assente integrazione nel nostro Paese e che non permettono di ritenere che il ricorrente qui in Italia possa vivere una esistenza libera e dignitosa”. La domanda, pertanto, è stata rigettata.

“prostituzione nel 2014, adesso il compagno le ha trovato lavoro come cameriera ai piani (ma nel contratto si parla di pulizie) a tempo determinato dal 6/4/18 al 31/5/18”⁴⁵⁷

La ricorrente, solo davanti al giudice, ha dichiarato di essersi prostituita per due anni appena giunta in Italia per ripagare la donna che dalla Nigeria l’aveva condotta in una connection house in Libia. Al momento dell’audizione, la ricorrente ha dichiarato di aver smesso di prostituirsi dopo aver saputo che la donna che doveva ripagare si era trasferita in Spagna e che adesso vive con il suo fidanzato che le ha trovato lavoro come cameriera. Nel presente caso, non è stato effettuato il *referral* all’ente anti-tratta e la protezione è stata riconosciuta poiché: “la ricorrente si troverebbe certamente in condizioni di forte esposizione al rischio per i suoi diritti fondamentali se fosse respinta in Nigeria. Ella non è un migrante per esclusive ragioni economiche, ma una persona che presenta forti profili di vulnerabilità anche sul piano sociale e di povertà tale da non riuscire a provvedere alla sua sussistenza e alla sua vita”.

“Sono volontario nella Croce Rossa e ora lavoro come magazziniere al mercato della frutta a Piombino – ditta ... – e ho un contratto a tempo determinato del 27.10.2017 fino al 30.4.2018 e ora non mi stanno pagando, anche se quando ho lavorato a nero mi hanno pagato anche fino a 800 euro al mese”⁴⁵⁸

L’audizione dinanzi al giudice si è tenuta in data 11.12.2017. Pertanto, la dichiarazione del ricorrente di non essere pagato e di essere stato pagato in passato a nero, riguarda anche un periodo di vigenza del contratto di lavoro. Tali elementi non sono stati approfonditi e la protezione è stata riconosciuta per la situazione del Paese di origine (Ghana) dal quale è fuggito e per l’integrazione raggiunta in Italia, sia con riferimento alle

⁴⁵⁷ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 27.06.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

⁴⁵⁸ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 4.07.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

attività scolastiche e di volontariato svolte nel centro di accoglienza che per il lavoro che ha trovato fuori dal centro.

“lavoro a Lucca da Marzo scorso, in un negozio che vende kebab, sono stato assunto a tempo indeterminato, nel contratto c’è scritto che lavoro 4 ore al giorno ma in realtà lavoro anche 10-11 ore al giorno, prendo 450 euro al mese, non mi danno nulla di più anche se lavoro tanto, il mio capo mi ha promesso che quando avrò imparato mi pagherà di più, prendo ancora il pocket money”⁴⁵⁹

Nel presente caso, non è stato fatto riferimento alle condizioni di lavoro nella motivazione del provvedimento. A fronte della condizione di sradicamento dal Paese di origine (Bangladesh, secondo il giudice “si contrappone il significativo percorso documentato dal ricorrente avviato in Italia, dove è giunto quasi 3 anni fa, ha studiato l’italiano e ha cominciato a lavorare, con un contratto a tempo indeterminato, da marzo scorso in un negozio che vende kebab con un reddito certamente basso ma suscettibile di incrementarsi fino a consentirgli di mantenersi autonomamente ed aiutare anche i familiari in Bangladesh ad estinguere il debito”.

Le dichiarazioni sulle condizioni di lavoro, anche al fine del possibile inquadramento giuridico delle situazioni di violazione dei diritti qui evidenziate possono avere nel quadro della protezione internazionale, devono essere considerate anche con riferimento al percorso migratorio, alle caratteristiche del viaggio e a quanto accaduto nel Paese o nei Paesi di transito.

2.4.1. IL LAVORO NEI PAESI DI TRANSITO

L’attività di indagine è stata condotta principalmente con attenzione agli accadimenti avvenuti in Italia, successivamente alla presentazione della domanda di protezione internazionale. Tuttavia, è sembrato opportuno approfondire gli elementi emersi dai racconti sulle condizioni di vita e di lavoro nel Paese, o nei Paesi, di transito, prima dell’arrivo in Italia, sia per la loro possibile rilevanza nell’identificazione della

⁴⁵⁹ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 6.08.2018 (ter), esito: riconoscimento protezione umanitaria.

persona come “soggetto vulnerabile” (in particolare nei casi di gravi violenze o abusi subiti durante il viaggio) che come indicatori di un possibile “stato di bisogno” che può rappresentare un campanello dall’allarme capace di guidare la lettura delle condizioni di lavoro “all’attualità” come raccontate ai giudici nel giudizio di protezione internazionale.

Una prima ricostruzione che può essere effettuata, a partire dai provvedimenti analizzati, riguarda le “rotte migratorie”.

Nella *Tabella 9* sono riportate le diverse informazioni raccolte dalle decisioni. In particolare, nella sezione “rotta mediterraneo centrale” sono riportati gli arrivi, o meglio i soccorsi in mare, dal mediterraneo centrale, mentre nella sezione “rotta mediterraneo orientale” sono riportati gli arrivi via terra attraverso i paesi dell’Europa orientale fino all’Italia. Dove non esplicitamente emerso dal provvedimento, nonostante le possibili ipotesi sulle rotte utilizzate, il dato non è stato riportato (n.d.).

Tabella 9, rotte migratorie nei provvedimenti del Tribunale di Firenze, periodo 17.08.2017-17.08.2018.

	n.d.	Aereo in Europa	Ingresso regolare con visto	Rotta mediterraneo centrale	Rotta mediterraneo orientale
2017 (184 decisioni)	64	0	0	113	7
2018 (1271 decisioni)	408	6	2	816	39
Totale (1.455 decisioni)	472 (32,4%)	6 (0,4%)	2 (0,1%)	929 (64%)	46 (3,1%)

Nel 64% dei casi i richiedenti asilo che hanno presentato ricorso presso il Tribunale di Firenze sono arrivati in Italia attraverso la rotta del mediterraneo centrale; nel 3,1% dei casi attraverso la rotta del mediterraneo orientale; nel 32,4% il dato sul percorso migratorio non è emerso dal provvedimento definitivo del giudizio; nello 0,4% dei casi i richiedenti

sono arrivati in aereo in Europa e nello 0,1% dei casi sono entrati in Europa o in Italia con visto regolare.

Le torture e i soprusi subiti durante il viaggio sono innumerevoli, come ben saputo e come ampiamente documentato anche nei provvedimenti. La questione che qui si vuole approfondire riguarda però le condizioni di lavoro svolte nei Paesi di transito, con particolare riferimento alle condizioni di lavoro incontrate. Le condizioni di vita e gli eventuali soprusi subiti nei Paesi di transito, infatti, dovrebbero essere considerati dagli esaminatori ai fini del riconoscimento della domanda di protezione internazionale. In particolare, l'art. 8 co. 3 D.lgs. 25/2008 specifica che le domande debbano essere esaminate alla luce delle informazioni precise e aggiornate sui Paesi di origine dei richiedenti "e, ove occorra, dei Paesi in questi sono transitati". Nel giudizio di protezione, verranno dunque in rilievo i traumi subiti dai richiedenti non soltanto nel Paese di origine, ma anche nei Paesi di transito, al fine di valutare se tali accadimenti abbiano determinato una condizione di vulnerabilità tale da giustificare, quantomeno, il riconoscimento della protezione umanitaria⁴⁶⁰. Tuttavia, nel 32,4 % dei casi analizzati, non sono state riportate informazioni sul viaggio dei ricorrenti. Ove presenti, invece, i racconti sulle condizioni di vita nei Paesi di transito mostrano come il "transito" abbia in realtà spesso comportato lunghi periodi di permanenza in altri Paesi, non solo temporanei attraversamenti.

I racconti sulla rotta del mediterraneo orientale vengono riportati principalmente da richiedenti provenienti da Pakistan e in parte minore dal Bangladesh.

"R: sono partito dal mio paese (Pakistan) il 17/08/2011 e sono andato in Grecia facendo parte del viaggio a piedi e parte in pullman e in auto e camioncino; in Grecia sono rimasto per più di tre anni, non mi trovavo bene ho cambiato tre località, la vita era molto difficile perché c'era poco lavoro poi c'erano gruppi di persone che trattavano male gli stranieri e non venivamo rispettati, poi mi sono ammalato di TBC; quindi ho deciso di

⁴⁶⁰ Nel documento "La tutela dei richiedenti asilo – Manuale giuridico per l'operatore", la rilevanza dei traumi subiti dai richiedenti viene peraltro valorizzata anche ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato: "...Nei casi in cui le persecuzioni sofferte nel passato siano di eccezionale gravità, anche laddove una futura reiterazione delle stesse appaia oggettivamente irrealistica o inverosimile, la persona che ne sia stata colpita può essere riconosciuta rifugiata (cfr. nell'art. 1-C, n. 5 e n. 6 della Convenzione di Ginevra l'indicazione di "ragioni imperative derivanti da precedenti persecuzioni", sebbene si riferisca al diverso ambito delle cause di cessazione). Secondo l'UNHCR (UNHCR Handbook, par. 136) si tratta di un generale principio di natura umanitaria, in base al quale non si può rimpatriare un individuo che è stato colpito, in prima persona o indirettamente attraverso i suoi familiari, da atroci forme di persecuzione di cui stia ancora soffrendo il trauma...", cit. pag. 10 del documento, reperibile al seguente link: https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/1UNHCR_manuale_operatore.pdf.

*andare via e passando da Macedonia, Serbia e Ungheria, sempre facendo gran parte della strada a piedi ma anche un po' con camion e pullman; poi dall'Ungheria sono arrivato in Italia in un paesino vicino ad Udine e lì ho chiesto l'asilo*⁴⁶¹

*“ha deciso di lasciare il paese (Pakistan) con i soldi che la madre gli ha procurato vendendo i gioielli e due bufale. È giunto in Italia passando da Turchia e Grecia, Macedonia, Ungheria, Austria e infine è giunto a Verona. R: Confermo tutto quanto già detto in commissione però vorrei precisare che dopo il mio arrivo a Verona sono andato in Sicilia in pullman e lì ho fatto la richiesta di asilo*⁴⁶²

Nel presente caso, appare interessante evidenziare un elemento che è emerso anche da altri racconti, ovvero l'arrivo lungo la rotta orientale nel nord Italia, a cui si sussegue la presentazione della domanda di asilo in determinate località del sud Italia. Non sono state poste tuttavia domande di approfondimento sulle ragioni di tale scelta e sulle modalità di viaggio in Italia, considerata l'assenza di visto e di permesso di soggiorno. Dai racconti riportati nelle prossime pagine, alcuni ricorrenti evidenziano come l'indicazione di presentare domanda di asilo in Sicilia, nonostante la lontananza rispetto alla città di ingresso in Italia sia stata fornita da connazionali conosciuti sul territorio.

*“R: Ricordo di essere partito dal Pakistan gennaio 2014 e di essere passato dall'Iran, Turchia, Grecia e poi di essere arrivato in Italia a Foggia. Il mio viaggio è durato più di un anno e il periodo più lungo l'ho trascorso in Turchia dove sono stato ospitato in cambio di lavori domestici*⁴⁶³

Non sono state poste domande di approfondimento in merito al lavoro svolto in Turchia e sull'organizzazione del viaggio in Italia.

“R: Ho fatto il viaggio attraversando l'Iran, la Turchia, la Grecia, la Macedonia, la Serbia e poi sono arrivato in Italia a Roma in treno e poi sono andato a Caltanissetta in autobus e lì ho fatto la richiesta di asilo. Sono partito nel 2010 e mi sono fermato in

⁴⁶¹ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 6.08.2018 (bis), esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. c D.lgs. 251/2007). Sussistendo i presupposti per la protezione internazionale, nel provvedimento non è stata data rilevanza agli accadimenti nei Paesi di transito.

⁴⁶² Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 2.08.2018 (ter), esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. c D.lgs. 251/2007).

⁴⁶³ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 2.08.2018 (bis), esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b/c D.lgs. 251/2007).

Grecia per 4 anni ho lavorato a Volo in agricoltura con un cittadino della Romania però poi sono scappato perché questa persona si ubriacava e mi faceva paura sia lui che la sua famiglia”⁴⁶⁴

Anche nel presente caso, non è stata data rilevanza alle condizioni di vita e lavoro in Grecia ai fini del riconoscimento della protezione internazionale.

“R. con l’aiuto di un amico del padre, ha attraversato l’Iran, la Turchia e da lì via gommone è arrivato in Grecia e poi a piedi sino in Italia. Ho fatto parte della strada tra la Serbia e l’Ungheria a piedi e poi con un autobus molto pieno. In Italia ho preso il treno e sono arrivato prima in un’altra città che non ricordo e poi a Roma dove sono stato per cinque sei giorni alla Stazione Termini. Ero insieme ad altre tre persone che ho conosciuto lì poi ho incontrato una persona, non so’ se indiana o pakistana, con la quale ho parlato in urdu e gli ho detto che volevo chiedere asilo e che mi ha aiutato comprandomi un biglietto per andare in Sicilia a Catania e poi a Caltanissetta. Sono andato anche con l’altro ragazzo pakistano che avevo conosciuto a Roma e lì siamo rimasti per circa 25/30 giorni sotto un ponte a Caltanissetta. Appena arrivati abbiamo dato il nostro nome ai militari per fare la richiesta di asilo. Io sono stato chiamato dopo circa 25 o 30 giorni”⁴⁶⁵

I racconti sulla Libia da parte di chi è passato dalla rotta del mediterraneo centrale rendono evidenti le condizioni di sopruso e sfruttamento a cui i migranti sono sottoposti nei Paesi di transito.

Si individuano, due modalità differenti in merito al (mal)trattamento e alle detenzioni arbitrarie degli stranieri in questo Paese. Gli arresti e le richieste di riscatto da parte di milizie e gruppi armati sul territorio libico sono più diffuse tra i richiedenti provenienti dai Paesi dell’Africa subsahariana e spesso al momento del rilascio vengono costretti a lavori forzati o a dure condizioni di lavoro in cambio di piccoli compensi o del pagamento del viaggio in mare; mentre chi arriva in questo Paese con visti e documenti, spesso falsi, da Pakistan e Bangladesh (principali paesi individuati) viene sottoposto direttamente al lavoro, anche se a condizioni molto diverse da quelle inizialmente promesse. Sullo sfondo di tali situazioni vi sono le indicazioni sull’instabilità politico-

⁴⁶⁴ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 1.08.2018 (bis), esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b D.lgs. 251/2007).

⁴⁶⁵ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 16.03.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b/c D.lgs. 251/2007).

sociale in Libia negli anni in cui i richiedenti hanno vissuto in quel paese, il continuo rischio di essere arrestati per mancanza di documenti e l'esposizione a violenze di ogni tipo.

“si trovava costretto a fuggire in Niger e a viverci mendicando senza una fissa dimora. Riferiva che, pur volendo, non riusciva a rientrare in Guinea a causa della chiusura delle frontiere in occasione del dilagare dell'epidemia di ebola e che, frequentando la zona della stazione, conosceva degli autisti che lo aiutavano ad arrivare in Libia dove veniva arrestato e rimaneva detenuto per circa un mese salvo poi riuscire a fuggire grazie all'aiuto di un libico che lo faceva lavorare due settimane per poi mandarlo in Italia, dove arrivava il 12 luglio 2015. Il richiedente riferiva inoltre che durante il viaggio in mare si verificava un incidente, che il gommone iniziava a imbarcare acqua, che nella confusione 12 persone, delle 145 a bordo, morivano, che intervenivano infine i soccorsi della marina militare italiana”⁴⁶⁶

“Si recava in Algeria, a Tamarasset, dove aveva lavorato per circa un anno come muratore, prima di trasferirsi in Libia per paura dei terroristi che avevano occupato il nord del Mali e che dunque si trovavano vicino a Tamarasset. Ha dichiarato che, dopo esser andato a Sabah, era arrivato nel 2013 a Tripoli dove aveva trovato una situazione peggiore a quella precedente; ha riferito in particolare di aver lavorato con un libico che non lo pagava e che, poiché aveva rivendicato i suoi soldi, lui lo aveva fatto arrestare ed era rimasto in prigione per sei mesi, fino a quando alcuni maliani lo avevano aiutato ad uscire prestandogli dei soldi. Ha addotto infine che, poiché nessuno aveva voluto pagarlo per i lavori che svolgeva e che non avrebbe potuto lamentarsi, pena l'arresto, si era messo in contatto con una persona che lo aveva aiutato a lasciare la Libia e a raggiungere l'Italia in data 11.7.2015”⁴⁶⁷

⁴⁶⁶ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 4.01.2018 (bis), esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. c D.lgs. 251/2007). Seppure non venga fatto riferimento al percorso migratorio nella decisione, viene comunque sottolineata la giovane età del ricorrente al momento dell'espatrio (a soli 14 anni) e l'arrivo in Italia cinque anni dopo.

⁴⁶⁷ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 5.01.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. c D.lgs. 251/2007). La situazione di grave violenza generalizzata nella zona del Paese di origine del ricorrente è stata indicata come elemento di per sé sufficiente per il riconoscimento della protezione; non è stato quindi fatto alcun riferimento alle condizioni di sfruttamento vissute in Libia.

“Il ricorrente decideva di lasciare il suo paese, passando per il Burkina Faso, Niger (Agades) – dove ha scoperto di avere un’ernia addominale – e poi in Libia (a Gatron e a Silit). Arrivato in Libia nel 2011 durante il periodo della guerra veniva arrestato e imprigionato per un anno (dove rimase 8-10 mesi) e riusciva ad uscire soltanto perché era diventato musulmano – unica condizione per cui i carcerieri liberavano i prigionieri – e andava a pregare in moschea. Nel periodo tra il 2011 e il 2015 ha lavorato in Libia come aiutante muratore, non poteva svolgere lavori pesanti a causa dei dolori e l’ultimo lavoro che ha svolto è stato quello di autista di un pulmino per scolari, lavoro che mi aveva procurato un libico che aveva promesso di farmi curare. La promessa non è stata mantenuta e così si è imbarcato, giungendo in Italia il 22.7.2015. I soldi per il viaggio (800 dinari) erano il frutto dei risparmi del ricorrente”⁴⁶⁸

Nel presente caso, il percorso migratorio e le condizioni in Libia sono stati considerati rilevanti nella valutazione complessiva sulla condizione di vulnerabilità del richiedente ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, unitamente alla condizione di sradicamento e al buon livello di inserimento lavorativo e sociale in Italia.

“Ha attraversato il Niger dove non ha avuto problemi, mentre in Libia è stato rapito, costretto a lavorare senza paga e poi imbarcato da Zoara contro la sua volontà per sbarcare a Napoli il 19.7.2014”⁴⁶⁹

Diversamente dal caso precedente, in tale decisione non viene fatto riferimento alle condizioni di viaggio e nei Paesi di transito, ma il rigetto è stato fondato per assenza dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale e per il mancato radicamento lavorativo in Italia (il ricorrente ha ricevuto un provvedimento di revoca dell’accoglienza e vive a Genova lavorando senza contratto nella distribuzione di volantini). Non sono state poste domande di approfondimento sul lavoro svolto, seppure senza contratto, nel settore del volantinaggio, noto alle cronache giudiziarie come ambito di lavoro che vede molti richiedenti asilo reclutati in condizione di sfruttamento⁴⁷⁰.

⁴⁶⁸ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 16.01.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

⁴⁶⁹ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 1.02.2018, esito: rigetto della domanda.

⁴⁷⁰ Con riferimento al 2018, si veda ad esempio: <https://www.riminitoday.it/cronaca/sfruttamento-e-casa-ghetto-per-i-distributori-di-volantini-smantellato-il-caporalato.html>; <https://www.trentotoday.it/cronaca/volantini-caporalato-vicenza-trento-denunciati-finanza.html>.

“Verso fine luglio il richiedente è andato al mercato per cercare di mangiare qualcosa e lì ha conosciuto un nigeriano del nord che gli ha chiesto di aiutarlo a caricare le merci sul camion, poi gli ha pagato da mangiare e gli ha chiesto se voleva andare con lui in Libia, il ricorrente ha accettato pensando chela Libia fosse più vicina; giunti in Libia hanno scaricato la merce e pensava di essere pagato invece è stato portato in una casa dove gli hanno dato da mangiare ma poi si è reso conto che lo avevano sequestrato. Riferisce poi che chi lo ha sequestrato gli ha fatto chiamare la madre per farsi mandare dei soldi; la madre però gli ha detto che era in difficoltà e non poteva mandargli soldi, a quel punto è stato picchiato e minacciato, poi fortunatamente un contadino che era arrivato per selezionare personale lo ha scelto e quindi è stato per 4 o 5 mesi a lavorare per quel contadino che non lo ha pagato ma gli ha dato vitto e alloggio, poi è stato altri due mesi a lavorare nell'edilizia e infine il padrone lo ha liberato dicendogli che lo avrebbe mandato in Marocco e, quindi, solo dopo ha scoperto che sarebbe arrivato in Italia”⁴⁷¹

Considerata la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale per il timore fondato di persecuzione in caso di rimpatrio, nel presente caso non è stata data rilevanza alle condizioni di vita nei Paesi di transito.

“Partito dal Senegal, poi giunto in Mali. Dunque, si è poi portato in Burkina Faso, poi in Niger per alcune settimane ed infine in Libia, dove però è stato arrestato e messo in prigione per vari mesi ma ai lavori forzati; quando uscì dal carcere visse a Tripoli dove però era in corso la guerra civile e rischiò di essere ucciso e rapinato dai soldati; il suo datore di lavoro lo aiutò a scappare per l'Italia, dove giunse il 7.9.2014”⁴⁷²

“Partiva il 15 dicembre 2014 dirigendosi prima in Senegal, da qui andava in Mali (perché era consapevole che anche in Senegal l'omosessualità costituiva reato), poi in Burkina, in Niger dove rimaneva per tre mesi e infine decideva di andare in Libia con la convinzione di poter continuare a studiare; che in Libia, tuttavia, veniva arrestato e rimaneva in prigione per otto mesi dove veniva ripetutamente torturato e costretto a chiamare i propri parenti affinché pagassero la sua liberazione; che mentre si trovava in

⁴⁷¹ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 5.02.2018 (bis), esito: riconoscimento status di rifugiato.

⁴⁷² Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 5.02.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria. Non è stato fatto riferimento al percorso migratorio ai fini del riconoscimento della protezione, incentrata sui rischi di tutela dei diritti fondamentali in caso di rimpatrio sia per i problemi di salute del ricorrente che per il buon livello di integrazione.

prigione, un capo della polizia, dato che parlava bene la lingua araba, gli offriva un lavoro di pulizie; che una notte il poliziotto lo portava in auto sulla spiaggia dove lo costringeva ad imbarcarsi”⁴⁷³

“Sono arrivato in Libia dopo essere stato nella capitale del mio paese (Burkina Faso) e da lì ho chiamato un mio amico che era già in Libia e che mi ha detto che potevo andare a lavorare lì. quindi ho chiamato mia madre che mi ha mandato i soldi per il viaggio. Sono stato a Tripoli non più di un anno.” ... “Lavoravo con questo mio amico, ..., come muratore per circa 5 mesi, poi il padrone del lavoro non ci ha pagato e quando il mio amico ha protestato ci ha puntato un fucile, quindi siamo scappati. Lui ha deciso di tornare in Burkina, io sono rimasto solo e non parlavo l'arabo ho cercato lavoro e l'ho trovato con un egiziano che aveva una macelleria, lì ho lavorato per circa due mesi e ho messo i soldi da parte e poi quando è iniziata la guerra in Libia e ogni notte venivano i banditi dove vivevo e anche la polizia che ha ucciso tante persone e poi ci hanno preso e ci hanno portato a scavare le fosse per mettere questi cadaveri. Ogni giorno c'erano sparatorie e non si poteva neppure camminare per strada perché ogni giorno si sparava sulle persone. Quando sono tornato dallo scavo delle fosse ho trovato due ragazzi che stavano per venire in Italia e mi hanno detto che il viaggio costava 1.200 dinari. Glieli ho dati e loro ne hanno consegnato solo 1.000 a chi mi ha portato in Italia. Questa persona si chiama in gergo Cococher e fa proprio il lavoro di intermediario per il trasporto dalle coste libiche”⁴⁷⁴

“Partito dalla Nigeria per il Niger (Agades) e poi è arrivato in Libia, dove ha svolto alcuni lavori sia come muratore che in un autolavaggio. Non era pagato, ma aveva vitto e alloggio. Il lavoro all'autolavaggio gli ha consentito di partire in gommone per l'Italia”⁴⁷⁵

⁴⁷³ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 6.02.2018 (bis), esito: riconoscimento status di rifugiato. Il rischio di persecuzione in caso di rimpatrio è stato l'unico elemento considerato ai fini del riconoscimento della protezione internazionale.

⁴⁷⁴ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 21.02.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria. Nella decisione non viene fatto riferimento a quanto accaduto in Libia, ma esclusivamente all'instabilità del Paese di origine e alla condizione di integrazione raggiunta in Italia.

⁴⁷⁵ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 15.03.2018, esito: riconoscimento status di rifugiato. Il rischio di persecuzione in caso di rimpatrio è stato l'unico elemento considerato ai fini del riconoscimento della protezione internazionale.

“il ricorrente scappava di casa e si rifugiava in un’autostazione, da quale è poi partito alla volta del Niger e quindi della Libia, dove è stato arrestato il primo giorno del suo arrivo (di modo che egli non ha apprezzato se vi fossero dei combattimenti in corso) e condotto in una “prigione” - all’interno della quale lavorava come operaio agricolo per conto terzi – fino a quando è stato espatriato dalla Libia ed è giunto in Sicilia, Messina”⁴⁷⁶

“Il 1.10.2013 sono uscito dal Mali e sono andato in Burkina Faso, poi Niger e Libia. Sono stato nove mesi in Libia, dove ho lavorato stando in una casa con molte persone ma non sempre venivamo pagati. Era come stare in prigione perché le condizioni erano molto dure. Sono riuscito a nascondere un po’ di soldi e con l’aiuto di un libico sono riuscito ad uscire. Non potevo rimanere in Libia perché c’era la guerra, hanno lanciato una bomba dove abitavo. Inoltre i libici non vogliono la presenza di neri. Mi hanno costretto a salire su una imbarcazione, eravamo 120 persone”⁴⁷⁷

Secondo il giudice: “Nel caso di specie, alla luce della documentazione in atti e delle informazioni raccolte, paiono potersi ravvisare motivi umanitari tali da giustificare l’accoglimento della domanda, in ragione del vissuto in Libia e, in particolare delle precarie condizioni in cui il ricorrente è rimasto in quel paese prima di essere costretto a imbarcarsi verso l’Italia”.

“E’ stato quindi curato da una coppia di anziani, lui medico tradizionale, che si sono presi cura di lui e lo hanno portato in Mali con loro. Purtroppo alla fine del 2013 il medico tradizionale è deceduto e dopo la sua morte il richiedente non poteva restare nella casa e quindi si è trasferito in Libia. Anche in questo paese ha subito molte violenze. “Sono stato in carcere due volte. Mi hanno legato le gambe, appeso a testa in giù e mi frustavano. Volevano i soldi per liberarmi ma io non ne avevo. Ogni giorno mi picchiavano, finché non hanno capito che non avevo soldi davvero. Quando mi picchiavano, hanno messo anche il telefono in vivavoce per far sentire le mie urla, in modo che qualcuno mi desse i soldi. Anche in strada c’erano dei banditi che volevano i soldi”⁴⁷⁸

⁴⁷⁶ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 6.04.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria. La decisione è fondata sulla situazione di insicurezza nella zona di origine del ricorrente (Kano) e ai diritti che verrebbero compromessi in caso di rimpatrio.

⁴⁷⁷ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 9.04.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

⁴⁷⁸ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 3.05.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b D.lgs. 251/2007).

Nella decisione viene fatto riferimento al “lungo viaggio intrapreso” a causa delle condizioni vissute in patria che sono state considerate rilevanti per il riconoscimento della protezione internazionale.

“è rimasto in Libia sei mesi lavorando come saldatore presso un libico che lo aveva pagato per qualche mese, che era venuto via a causa della guerra civile con un imbarco pagato 500 dinari libici, che in realtà, arrivato sulla costa di Tripoli e visto che li avrebbero ammassati in 122 su un piccolo gommone si era rifiutati di salirvi ma che l’avevano fatto salire a forza sotto la minaccia delle armi, che dopo 5 ore di viaggio il gommone ha fermato il motore ed preso a imbarcare acqua e molti dei suoi compagni, soprattutto somali, sono morti, annegati dopo essersi buttati in acqua per le ustioni causate dalla benzina uscita dai bidoni, che la Guardia costiera ne ha potuto salvare soltanto 88 facendoli poi sbarcare in Italia il 28 ottobre 2014”⁴⁷⁹

In questo caso, il giudice ha ritenuto che “vada tenuto anche in conto il fatto di come egli sia rimasto profondamente segnato dall’esperienza terribile vissuta durante il viaggio per mare sul gommone dei trafficanti di uomini (come è emerso con evidenza dall’emozione palesata durante l’audizione del giudice durante la quale è riuscito a raccontare i particolari di tale esperienza e le modalità della morte orribile di gran parte dei suoi compagni di viaggio) esperienza che lo rende, certamente fragile e vulnerabile sotto il profilo psichico”.

“Il richiedente dichiara quindi di aver iniziato a lavorare con il fratello del conducente, dapprima in Algeria e poi in Libia fino al 2015, a questo punto il proprio datore di lavoro è sparito e quindi il richiedente si è trasferito a Tripoli dove è stato rapito e chiuso in un pollaio, dove ha preso dei parassiti a causa dei quali ha ancora delle cicatrici sul corpo. Il richiedente dichiara che dopo un mese di prigionia i propri rapitori hanno capito che non era in grado di dargli del denaro e così lo hanno lasciato libero, a questo punto si è recato dal suo nuovo datore di lavoro che constatando le sue condizioni fisiche gli ha detto che non era in grado di lavorare e che avrebbe dovuto tornare al suo paese, il richiedente ha ovviamente detto che ciò non era possibile a causa delle

⁴⁷⁹ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 3.05.2018 (bis), esito: riconoscimento protezione umanitaria.

ripercussioni che lo preoccupavano, così sotto consiglio dello stesso datore ha deciso di imbarcarsi in mare”⁴⁸⁰

“Il viaggio (dalla Nigeria) è stato duro ma avevo la speranza di una vita migliore. Arrivato in Libia però sono stato in prigione per tre mesi, mi frustavano e mi chiedevano soldi (mostra padiglione dell’orecchio in parte tagliato). Sono uscito grazie al fatto che qualcuno ha pagato per farmi uscire di prigione e ho cominciato a lavorare per restituire i soldi. Poi sono stato ceduto ad un altro datore di lavoro a Tripoli. Mi sono reso conto che la vita in Libia era peggiore di quella che avevo lasciato e che non era quella che volevo. Un giorno il mio datore di lavoro mi ha aiutato ad espatriare”⁴⁸¹

“(dal Bangladesh) ho deciso di andare in Libia. Un trafficante mi ha detto che avrei trovato lavoro e stipendio e mi ha dato soldi per il viaggio. Arrivato lì sono stato preso da un gruppo di persone armate e che mi hanno costretto a lavorare. Mi hanno picchiato (mostra segni). Mi hanno portato in un centro dove si pulivano le armi. Dopo sei mesi sono scappato e sono andato a Kobra dove pulivo le strade ma non venivo pagato. Lavorando di nascosto per circa tre anni ho messo da parte un po’ di soldi per venire in Italia. Ho subito molte violenze e pagato 1700 dinari per il viaggio verso l’Italia”⁴⁸²

Le violenze subite in Libia e l’organizzazione del viaggio dal Bangladesh con la promessa di un lavoro al momento dell’arrivo non sono stati considerati ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria.

“Il ricorrente per giungere in Italia è partito con l’aereo da Dacca verso Istanbul, poi ha raggiunto Tripoli e poi Misurata dove sarebbe rimasto 3 mesi senza lavorare. Successivamente è tornato a Tripoli dove ha lavorato per 3 mesi come domestico e dove sarebbe stato picchiato dal datore di lavoro e pagato soltanto un mese. Poi si sarebbe spostato nuovamente a Misurata dove ha lavorato 6 mesi in una fabbrica venendo pagato

⁴⁸⁰ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 7.05.2018 (bis), esito: riconoscimento protezione umanitaria. Nel provvedimento non sono state evidenziate le condizioni vissute nei Paesi di transito ai fini del riconoscimento della protezione.

⁴⁸¹ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 14.05.2018 (bis), esito: riconoscimento protezione umanitaria. Nel provvedimento non sono state evidenziate le condizioni vissute nei Paesi di transito ai fini del riconoscimento della protezione.

⁴⁸² Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 18.05.2018 (bis), esito: riconoscimento protezione umanitaria.

*solo 4 mesi. Infine ha deciso di lasciare la Libia partendo da Tripoli il 20 luglio 2015 e pagando un trafficante 1500 dinari*⁴⁸³

*“Ha aggiunto di essere andato a Bamako, nel quartiere di Badalabougo, in macchina, grazie ad un signore che gli aveva dato un passaggio, di esser rimasto là a chiedere l’elemosina fino a quando non era stato preso a lavorare da un altro signore nel suo campo, di esser andato poi in Niger perché era stato licenziato, di aver lavorato là e di esser andato poi in Libia, dove era rimasto per sei mesi a lavorare come contadino senza essere pagato e di essere stato costretto ad imbarcarsi per l’Italia dal suo datore di lavoro*⁴⁸⁴

La protezione sussidiaria, in questo caso, è stata riconosciuta per il rischio di esposizione a trattamento inumano e degradante in caso di rimpatrio, considerato che il ricorrente era fuggito da un contesto di controllo padronale simile alla condizione di schiavitù.

*“suo zio lo indusse a lasciare il Pakistan nel mese di novembre 2013, acquistando un visto per andare in Libia con i denari ricavati dalla vendita del negozio; in Libia il richiedente ha lavorato per 8-9 mesi con un amico di suo padre, ma non venendo pagato del suo lavoro e anche per non subire aggressioni e rapine – molto frequenti nel periodo fine 2013/inizio 2014 perché era in corso la guerra civile in Libia – ha deciso di partire per l’Italia, sbarcando in Sicilia nell’agosto 2014*⁴⁸⁵

*“emigrò in Libia dove giunse, dopo un viaggio aereo con scalo a Qatar, a Tripoli il 18.3.2012. In Libia ha cercato di lavorare come muratore ma, dopo essere stato sfruttato da datori di lavoro che non lo pagavano, decise di venire in Italia dove è arrivato il 6.8.2014*⁴⁸⁶

⁴⁸³ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 28.05.2018, esito: riconoscimento status di rifugiato. Nel provvedimento non ci sono riferimenti in merito alle violenze e condizioni di sfruttamento subiti in Libia.

⁴⁸⁴ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 26.02.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b D.lgs. 251/2007).

⁴⁸⁵ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 22.01.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria. Nella decisione non è stato fatto riferimento al percorso migratorio e al lavoro non pagato svolto in Libia.

⁴⁸⁶ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 7.02.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria. Nel provvedimento non viene dato rilievo alle condizioni di sfruttamento vissute in Libia.

“Il ricorrente è così partito il 29.10.2013 dal Pakistan ed è giunto a Tripoli in aereo, con scalo in Dubai. In Libia è rimasto vittima di soprusi e angherie, vivendo in una comunità con oltre altre 50/60 persone e il guadagno ricavato dal suo lavoro gli veniva sistematicamente rubato, fino a quando, gli stessi uomini che lo controllavano, lo hanno mandato via per cui è arrivato a Zwaria e di qui si è imbarcato verso l'Italia”⁴⁸⁷

“Viene chiesto al ricorrente cosa ha fatto in Libia dal 2014 al giorno della partenza per l'Italia nell'agosto 2015

ADR vivevo in una specie di stalla mentre il datore di lavoro viveva a Tripoli e ogni tanto il datore di lavoro portava il pane

ADR quando si è calmata un po' la situazione io ho chiesto un po' di soldi al mio datore di lavoro da mandare alla famiglia

ADR preciso che era denaro che mi spettava e una notte sono scappato

ADR preciso che il mio datore di lavoro mi aveva sequestrato il cellulare e il passaporto già lo aveva dal giorno in cui ho iniziato a lavorare

ADR con questi 1.000 dinari ho invece pagato il viaggio”⁴⁸⁸

Nel provvedimento viene evidenziata la giovane età del ricorrente al momento dell'espatrio (16 anni), ma non è stata approfondita ulteriormente la condizione vissuta in Libia, in particolare in merito al sequestro dei documenti da parte del datore di lavoro e alle condizioni vissute in quel paese.

Le esperienze di violenza subite nei Paesi di transito devono essere sottolineate quale elemento che assume rilievo nel giudizio del grado di vulnerabilità dei richiedenti asilo, soprattutto perché spesso a tali soprusi se ne sommano di nuovi.

Tuttavia, se non particolarmente gravi o documentati con certificazione medica, i potenziali effetti delle condizioni di vita e di lavoro nei Paesi di transito sul benessere psicofisico dei ricorrenti non sempre vengono presi in considerazione nelle decisioni analizzate.

⁴⁸⁷ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 10.02.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria. Nel provvedimento non viene dato rilievo alle condizioni di reclusione e sfruttamento vissute in Libia.

⁴⁸⁸ Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 30.07.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Alla luce delle indicazioni più aggiornate sullo svolgimento dei colloqui per l'esame delle domande di protezione internazionale, si cercherà allora di analizzare in che modo i maltrattamenti e le condizioni di sfruttamento avvenuti dopo l'espatrio, possano rilevare nel giudizio e quali siano gli elementi a cui è necessario prestare maggiore attenzione perché possibili indicatori di esperienze di tratta.

3. GLI INDICI DI TRATTA E DI GRAVE SFRUTTAMENTO

Le informazioni raccolte, in particolare in merito alle condizioni abitative e lavorative dei richiedenti asilo al momento dell'udienza in tribunale, richiamano – spesso in maniera “attenuata” – gli indici generali e gli indicatori di condizione/stato suggeriti dalla Commissione nazionale per l'asilo e da UNHCR per l'identificazione delle vittime o possibili vittime di tratta o grave sfruttamento nelle Linee guida del 2021⁴⁸⁹.

Fra tali indicatori si richiamano:

- *il soggetto è alloggiato nello stesso posto in cui lavora contro la sua volontà*
- *il soggetto lavora troppe ore*
- *il soggetto è esposto a rischi professionali che mettono in pericolo la sua salute e la sua sicurezza*
- *il soggetto non viene pagato per il lavoro svolto oppure il pagamento viene rimandato nel tempo*
- *il soggetto è sottopagato*
- *al soggetto vengono effettuate detrazioni significative dal salario (per pagare per l'alloggio)*
- *il soggetto non ha accesso alla previdenza sociale*
- *al soggetto vengono negati i benefici a cui ha diritto (ovvero ferie pagate, permessi per malattia)*
- *il soggetto è stato licenziato senza preavviso e indennità*

⁴⁸⁹ Linee guida per le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral*, 2021, reperibile al seguente link: https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/01/Linee-Guida-per-le-Commissioni-Territoriali_identificazione-vittime-di-tratta.pdf

- *il soggetto è obbligato a estinguere i debiti contratti durante il reclutamento e il trasporto con il suo stipendio (servitù per debiti)*

Anche gli elementi emersi in merito al viaggio dai Paesi di origine ai Paesi di transito mostrano una connessione con alcuni degli indicatori che nelle Linee guida per l'identificazione delle vittime di tratta fanno riferimento al reclutamento dai Paesi di origine al Paese di arrivo:

- *una terza persona (familiare/amico/agenzia professionale) ha predisposto il necessario per il viaggio e i documenti*
- *i costi del villaggio e/o gli interessi applicati dai reclutatori sono eccessivi*
- *il soggetto è indebitato e i suoi familiari hanno garantito il rimborso dei debiti*
- *informazioni fuorvianti sono state fornite dal reclutatore o dal datore di lavoro sul posto offerto, sugli orari di lavoro, sul contratto, sull'alloggio*
- *il passaporto e i documenti di viaggio sono stati trattenuti all'arrivo*

Tuttavia, in quasi tutti i provvedimenti analizzati non emergono evidenze e neppure indici connessi a forme di reclutamento, almeno dal Paese di origine all'Italia – già più complessa appare la questione legata al viaggio organizzato dal Paese di origine al Paese di transito (soprattutto la Libia)⁴⁹⁰ -, a diverse forme di violenze e abusi o a limitazioni della libertà di movimento dei richiedenti tali da indurre alla necessità di attivare la procedura di *referral* agli enti preposti.

Nonostante siano spesso emersi gli indicatori riconducibili alle vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, quali:

- *Contratto di lavoro con elementi dubbi con riferimento al datore di lavoro, alla tempistica e alla discrepanza tra reddito dichiarato e buste paga*
- *Modalità con cui il richiedente ha trovato lavoro (ad esempio all'interno del centro di accoglienza o sui luoghi di tipico reclutamento dei contesti di sfruttamento)*

⁴⁹⁰ Aver subito condizioni di sfruttamento nel Paese o nei Paesi di transito, peraltro, è uno degli indicatori preliminari di tratta come riportato dalle *Linee guida per le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*, 2021, pag. 50.

- *Sproporzione tra il monte di ore dichiarato e la scarsa conoscenza del proprio lavoro (che fa presumere che il richiedente svolga un altro lavoro)*
- *Dichiarate condizioni di lavoro in violazione della normativa sotto il profilo dell'orario, della remunerazione, dei turni di riposo, delle condizioni igieniche e di sicurezza*
- *Il richiedente vive nel medesimo luogo in cui lavora*
- *Frequente spostamento e cambiamento di tipologia di lavoro (talvolta il richiedente presenta domanda in una Commissione ma risulta vivere molto lontano da essa)*
- *Scarsa libertà di movimento*
- *Riferimento a intermediari/persona che conducono la persona sul luogo di lavoro e/o ne controllano le prestazioni*

Mancano, in ogni caso, elementi tali da indurre a pensare che i ricorrenti siano vittime di tratta o grave sfruttamento, quanto piuttosto vittime di palesi violazioni delle norme a tutela dei lavoratori e forse del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro di cui all'art. 603 bis c.p.

Nel 2018 sono state individuate alcune decisioni che hanno riconosciuto una forma di protezione internazionale alle ricorrenti (solo donne) identificate quali vittime di tratta, ma esclusivamente con riferimento a persone trafficate a scopo sessuale.

Fra i provvedimenti adottati può essere individuato un primo gruppo di decisioni che hanno ricondotto la condizione dei ricorrenti ai presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Fra questi, si ricorda la decisione *Trib. Fi., sez. Prot. Int., del 01/08/2018, est. Ginesi* che si riferisce al caso di una cittadina nigeriana, costretta a lasciare il paese di origine a causa di una serie di problematiche familiari ed aiutata a raggiungere l'Italia (dove era convinta di trovare un futuro migliore), dove era stata poi avviata alla prostituzione. Secondo il giudice, il racconto si delinea sufficientemente chiaro quanto alla sua riconduzione al fenomeno della tratta di ragazze destinate al meretricio; viene descritta dalla stessa ricorrente la figura di una donna (che la ragazza ben descrive essere la persona che la aiutava una volta che la medesima veniva cacciata di casa dal padre) che fa da tramite previo pagamento di una somma di danaro per aiutare la vittima ad espatriare.

Giunta in Italia nel 2014, la ricorrente riportava di essere stata successivamente contattata da coloro che l'avevano aiutata ad espatriare mentre si trovava nel centro di accoglienza e di essere stata costretta a prostituirsi a seguito delle immagini che le avevano inviato delle violenze che i suoi familiari stavano subendo nel Paese di origine per il mancato saldo del debito contratto. Nel 2018, la ricorrente dichiarava però di aver deciso di ripagare il debito in altro modo, attraverso l'attività di elemosina e di essersi recata nello studio del suo legale dopo aver ricevuto un verbale di contestazione della polizia municipale proprio a causa dell'attività di elemosina che stava svolgendo. Il giudice riteneva credibile il racconto, anche grazie alla testimonianza del legale che confermava di aver incontrato la ricorrente con vistosi segni di violenza sul corpo e riteneva sussistenti tutti gli elementi identificativi della tratta, ossia il reclutamento previa intermediazione, il trasporto, il lavoro forzato e la violenza. Pertanto, ai sensi dell'art. 2 D.lgs. 251/2007, riconosceva alla ricorrente, "sostanzialmente privata della libertà e costretta a prostituirsi, dietro vessazioni e minacce", lo status di rifugiato.

Al rischio di rivittimizzazione in caso di rimpatrio della ricorrente, vittima di tratta in Libia, fa invece riferimento la decisione *Trib. Fi., sez. Prot. Int., del 05/06/2018, est. Breggia*.

Secondo il giudice, dal racconto della ricorrente che riferisce chiaramente degli abusi subiti prima della partenza, si può rilevare l'esistenza di *indicatori* circa la tratta. Infatti, la ricorrente è stata convinta a fuggire da una "amica" che le ha pagato il viaggio e, una volta giunte in Libia, è stata portata in una "*casa con molte persone, che ci violentano e vanno via*" (Cfr verbale di audizione pagina 6); la richiedente riferisce anche in maniera precisa e dettagliata di uno degli abusi sessuali che ha subito. Nel caso di specie, sussistono tutti gli indicatori di tratta, identificabili in una situazione di vulnerabilità e di estrema povertà della ricorrente, nel finanziamento del viaggio da parte dell'"amica", che probabilmente ricopre la figura della madame, e nello sfruttamento sessuale di cui è stata vittima. La ricorrente sostiene che tale amica sia morta durante il viaggio e, alla specifica domanda del Giudice circa la sua attuale libera autodeterminazione ha risposto di essere libera e di avere frequentato anche corsi di italiano e essere riuscita a costruirsi una famiglia totalmente al di fuori da circuiti criminali. Per questi motivi, se è vero che la richiedente si dichiara libera dal vincolo di tratta nella situazione attuale; tuttavia, la vicenda personale è tale da comportare, se fosse rimpatriata, una condizione di sradicamento e di pericolo di sfruttamento, già subito, in ragione di un'appartenenza di genere, che la rende doppiamente

vulnerabile. In caso di rimpatrio, la richiedente si troverebbe quindi disposta alla compromissione, certa, dei diritti fondamentali al sostentamento o al raggiungimento degli standard minimi per un'esistenza dignitosa. Il rischio in caso di rimpatrio è stato valutato particolarmente forte per la ricorrente, tenendo conto, tra l'altro, dell'appartenenza di genere, della giovane età, della situazione di non scolarizzazione e della zona di provenienza (Edo State), nella quale si concentra lo sfruttamento ai fini di prostituzione delle ragazze nigeriane e sufficiente ai fini del riconoscimento dello status di rifugiata.

Anche fra le decisioni adottate nel 2019, nei casi di identificazione del ricorrente quale vittima di tratta il Tribunale ha previsto il riconoscimento dello status di rifugiato.

Nella decisione *Trib. Fi., sez. Prot. Int., del 11/07/2019, rel. Ginesi* la vicenda narrata è stata, in particolare, ritenuta credibile non solo perché la ricorrente, in sede di audizione, ha raccontato con precisione e coerenza il suo vissuto in Nigeria e non sono emerse contraddizioni sui punti più significativi del narrato, ma altresì perché ha documentato la richiesta di giudizio immediato, del 24.02.2017, della Procura di Firenze, a carico dei suoi sfruttatori. Anche in questo caso, la ricorrente era stata contattata in Italia mentre si trovava in una struttura di accoglienza ed era stata obbligata a prostituirsi per ripagare il debito contratto ai fini dell'espatrio.

Solo a partire dal 2018 e poi nel 2019, in alcune decisioni raccolte dalla banca dati emergono le prime riflessioni in merito alla documentazione prodotta dai ricorrenti sull'attività lavorativa svolta in Italia.

Seppure lo svolgimento di tali attività venga riconosciuto quale elemento, insieme agli altri presupposti, rilevante ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, nelle decisioni dei giudici iniziano ad emergere alcune segnalazioni alla Procura o all'Ispettorato Territoriale del Lavoro a causa delle dubbie condizioni lavorative dichiarate dai ricorrenti in sede di udienza o che risultano dalla documentazione lavorativa prodotta.

Come abbiamo visto, le dichiarazioni dei ricorrenti spesso riportano di un allontanamento volontario dalle strutture di accoglienza a seguito della promessa da parte di persone conosciute in Italia di poter svolgere un'attività lavorativa. Tuttavia, le condizioni di lavoro incontrate e le discordanze fra le retribuzioni contenute nelle buste paga e nelle Certificazioni Uniche, o la totale assenza di un contratto di lavoro, evidenziano indici di sfruttamento a cui i ricorrenti sono probabilmente sottoposti.

In alcuni casi in maniera più evidente di altri, come riportato nella decisione *Trib. Fi., sez. Prot. Int., del 21/02/2019, est. Tassone* nella quale viene riportato come il ricorrente non è comparso per rendere l'interrogatorio libero e il suo difensore ha riferito che lo stesso si trova in Calabria a Rosarno e non ha sufficienti risorse economiche per pagarsi il viaggio sino a Firenze. Il giudice in conclusione alle motivazioni a sostegno del riconoscimento della protezione sussidiaria a causa del rischio di subire un trattamento inumano e degradante in caso di rimpatrio sulla base della vicenda descritta innanzi alla Commissione territoriale e nel ricorso, sottolinea come sia ben nota la condizione in cui sono costretti a vivere molti cittadini extracomunitari nella zona di Rosarno “senza che finora, purtroppo, siano state adottate soluzioni in grado di consentire ai richiedenti asilo di non vivere nelle situazioni di degrado e abbandono che tutti i mezzi di informazione documentano da anni”.

In altri casi, invece, come riportato nella decisione *Trib. Fi., sez. Prot. Int., del 23/04/2019, est. Guttadauro* l'attività lavorativa svolta, seppure sia stata considerata positivamente fra gli elementi di integrazione in Italia ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, ha fatto sorgere nel giudice il dubbio sulla presenza di una condizione di sfruttamento del ricorrente. Infatti, nel provvedimento viene specificato come emergendo difformità tra quanto il ricorrente ha affermato di guadagnare (circa 800-900 euro mensili) e quanto invece emerge dalle buste paga e dal CUD 2018 e 2019 allegati in atti (stipendio mensile di circa 300 euro), appare opportuno comunicare detta incongruenza all'Ispettorato del Lavoro competente affinché compia le opportune verifiche.

Si tratta, tuttavia, di casi nei quali il giudice aveva comunque riscontrato i requisiti per il riconoscimento della protezione sussidiaria o era comunque presente un contratto di lavoro e la documentazione in merito alla lunga durata dello svolgimento di attività lavorativa e, in ogni modo, la presenza di un possibile rischio di violazione dei diritti fondamentali del ricorrente in caso di rimpatrio, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria.

Ci si domanda, invece, in che termini il riscontro di indici di sfruttamento lavorativo (non tratta o grave sfruttamento) possa condurre al riconoscimento di una forma di protezione all'interno della procedura di asilo e quali siano i doveri di informazione per

l'attivazione della tutela dei propri diritti, quando siano accertate delle violazioni sotto il profilo del contesto lavorativo⁴⁹¹.

3.1. GLI INDICI DI SFRUTTAMENTO LAVORATIVO NELLA PREVISIONE DELL'ART. 603 BIS C.P. E IL PARTICOLARE SFRUTTAMENTO LAVORATIVO

In base alla previsione dell'art. 603 bis co. 3 c.p. costituiscono indici del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro:

- 1) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;*
- 2) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;*
- 3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;*
- 4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.*

Indici che è facile desumere da moltissimi dei racconti sulle condizioni lavorative e spesso abitative (nei diversi casi nei quali l'alloggio è fornito dal datore di lavoro).

⁴⁹¹ Come vedremo, secondo le indicazioni delle Linee guida della Commissione nazionale per il diritto d'asilo del 2021, pag. 61 “dove la Commissione, nell'esame della domanda, accerti una situazione di violazione dei diritti della persona richiedente sotto il profilo del contesto lavorativo che non pone problemi per la sicurezza, informa la persona stessa dei dritti previsti a tutela dei lavoratori dalla normativa vigente e le fornisce le indicazioni utili per potersi rivolgere, laddove lo desidera, ai servizi del territorio. In tali casi la Commissione non sospende il procedimento e procede con la decisione”.

Tuttavia, l'accento che qui si vuole porre è, da un lato, sull'insufficienza dello strumento penale nel contrasto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo⁴⁹² e dall'altro, sui limiti all'applicazione degli strumenti di tutela previsti dalla normativa.

Anche se a partire dai provvedimenti analizzati le autorità competenti accertassero che vi è stato un reclutamento o un utilizzo dei richiedenti asilo per sottoporli a condizioni di sfruttamento e approfittando del loro stato di bisogno⁴⁹³, solo nel caso in cui i fatti fossero stati commessi con violenza o minaccia i richiedenti avrebbero diritto a un permesso per protezione sociale e all'ingresso in un programma di protezione e assistenza⁴⁹⁴.

La protezione sociale di cui all'art. 18 D.lgs. 286/1998, infatti, è una misura prevista come eccezionale, per i casi nei quali “emergano concreti pericoli” per l'incolumità della persona “per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione” dedita a tali delitti prevista dalla norma o “per le dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio”⁴⁹⁵.

Al contempo, la previsione di cui all'art. 22 co. 12 quater D.lgs. 286/1998 con riferimento ai lavoratori che subiscono un “particolare sfruttamento lavorativo”, prevede

⁴⁹² Per un approfondimento sotto questo profilo, si rinvia a C. Caprioglio, E. Rigo, *Lavoro, politiche migratorie e sfruttamento: la condizione dei braccianti migranti in agricoltura*, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, fasc. n. 3/2020.

⁴⁹³ In base all'art. 603 bis c.p. “salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato, chiunque: 1) recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori; 2) utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno”.

⁴⁹⁴ In base all'art. 18 D.lgs. 286/1998 “Quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti di cui all'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, o di quelli previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale, ovvero nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei predetti delitti o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il questore, anche su proposta del Procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità, rilascia uno speciale permesso di soggiorno per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale”.

⁴⁹⁵ Peraltro, si tratta di una misura riservata nella pratica quasi esclusivamente alle vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, come evidenziato dai dati del Rapporto della Direzione centrale anticrimine della polizia di stato del 23 ottobre 2019:

(https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/036/201/DIREZIONE_CENTRALE_ANTICRIMINE.pdf) che a pag. 11 riporta un numero di 462 permessi ex art. 18 TUI in vigore al 21 ottobre 2019, rilasciati in gran parte a donne provenienti da Nigeria (250), Albania (66) e Marocco (54). Si vedano sul punto anche E. Santoro, C. Stoppioni, *Strategie per combattere lo sfruttamento lavorativo dopo l'entrata in vigore della legge 199/2016. I primi dati della Ricerca del Laboratorio di ricerca sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime Altro diritto/FLAI CGIL*, Centro di ricerca interuniversitario l'Altro diritto, Firenze, 2019.

che il rilascio del permesso di soggiorno sia condizionato alla denuncia del datore di lavoro e alla collaborazione nelle indagini. Peraltro, in questo caso, si pone paradossalmente il problema dell'applicazione della norma con riferimento ai richiedenti protezione internazionale che abbiano sempre rinnovato il permesso di soggiorno semestrale, poiché la norma punisce il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi di permesso di soggiorno o lavoratori il cui permesso sia scaduto e del quale non sia stato chiesto, nei termini di legge, il rinnovo⁴⁹⁶.

Tali figure eccezionali e tipizzate di protezione umanitaria, oggi casi speciali dopo le modifiche del d.l. 113/2018, riguardano, pertanto, solo le vittime di certi reati, fra cui lo sfruttamento lavorativo commesso con violenza o minaccia, che vengano identificate nel corso di operazioni di polizia, di indagini, procedimenti penali o nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali (art. 18 D.lgs.286/1998) ove sussista un pericolo attuale e concreto per la loro incolumità, o quei lavoratori privi di permesso di soggiorno in corso di regolarità che subiscono un "particolare sfruttamento lavorativo" e che denuncino e collaborino alle indagini penali (art. 22, co. 12 quater D.lgs. 286/1998).

Il coinvolgimento dell'autorità giudiziaria inquirente che deve emettere parere favorevole al rilascio del permesso di soggiorno in questi casi - tranne nella eventualità che la richiesta di permesso ex art. 18 TUI provenga dai servizi sociali degli enti locali o da associazioni iscritte ad appositi registri⁴⁹⁷ - risulta complesso e non offre tutela a tutti i casi di violazione dei diritti fondamentali dei lavoratori.

Il permesso umanitario di cui all'art. 5 co. 6 D.lgs. 286/1998, nella formulazione precedente alla sua abrogazione ad opera del d.l. 113/2018 e nell'attuale versione a seguito

⁴⁹⁶ Art. 22 co. 12 D.lgs. 286/1998 recita "Il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno previsto dal presente articolo, ovvero il cui permesso sia scaduto e del quale non sia stato chiesto, nei termini di legge, il rinnovo, revocato o annullato, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa di 5000 euro per ogni lavoratore impiegato". Il rilascio del permesso di soggiorno di cui al co. 12 quater è rilasciato nelle ipotesi di cui al co. 12 della stessa norma, ovvero "Le pene per il fatto previsto dal comma 12 sono aumentate da un terzo alla metà: a) se i lavoratori occupati sono in numero superiore a tre; b) se i lavoratori occupati sono minori in età non lavorativa; c) se i lavoratori occupati sono sottoposti alle altre condizioni lavorative di particolare sfruttamento di cui al terzo comma dell'articolo 603-bis del codice penale".

⁴⁹⁷ Come specificato dall'art. 27 co. 1 DPR 394/1999: "Quando ricorrono le circostanze di cui all'articolo 18 del testo unico la proposta per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale è effettuata: a) dai servizi sociali degli enti locali, o dalle associazioni, enti ed altri organismi iscritti al registro di cui all'articolo 52, comma 1, lettera c), convenzionati con l'ente locale, che abbiano rilevato situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti dello straniero; b) dal procuratore della Repubblica nei casi in cui sia iniziato un procedimento penale relativamente a fatti di violenza o di grave sfruttamento di cui alla lettera a), nel corso del quale lo straniero abbia reso dichiarazioni".

delle modifiche introdotte dal d.l. 130/2020⁴⁹⁸, potrebbe o dovrebbe⁴⁹⁹ mantenere uno spazio applicativo capace di includere situazioni simili a tali forme tipizzate, quando si ravvisi un pericolo per l'incolumità del richiedente protezione internazionale in caso di rimpatrio o comunque una grave deprivazione dei diritti umani e della dignità della persona all'esito del giudizio comparativo o di comparazione attenuata, come delineato dalle sentenze 4455/2018 e 1104/2020 della Corte di cassazione.

Per approfondire tale questione, faremo riferimento, nel prossimo paragrafo, a una recente decisione adottata dalla Sezione specializzata del Tribunale di Milano.

4. IL FENOMENO DELLO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO NEL GIUDIZIO DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE. RIFLESSIONI CONCLUSIVE

«I richiedenti asilo, gli immigrati e i rifugiati sono, in termini generali, “soggetti dominati”. Costituiscono un gruppo eterogeneo ma accomunato dalla reazione contro ingiustizie insostenibili. Si ribellano nei Paesi di origine, durante il viaggio – nel quale affrontano minacce e abusi – e nei Paesi di arrivo, dove sperimentano paternalismo umanitario, violenza istituzionale e “repressione solidale” (Fassin 2005:362)»⁵⁰⁰.

Nelle Linee guida della Commissione nazionale per il diritto d'asilo per l'identificazione delle vittime di tratta nei procedimenti per il riconoscimento della protezione internazionale del 2021 viene fatto esplicito riferimento al fatto che le Commissioni Territoriali – e come abbiamo visto anche i Tribunali – possono trovarsi ad esaminare la domanda di protezione di richiedenti che si trovino coinvolti in situazioni più o meno gravi di sfruttamento del lavoro⁵⁰¹. L'indicazione fornita alle Commissioni è quella di dover, provare a, distinguere le situazioni che sotto un profilo giuridico possano essere

⁴⁹⁸ Attraverso il reintrodotta margine interpretativo espresso la rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato.

⁴⁹⁹ In questo senso, M. Acierno, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, *Questione Giustizia*, fasc. 2/2018.

⁵⁰⁰ R. Beneduce, *The Moral Economy of Lying: Subjectcraft, Narrative Capital, and Uncertainty in the Politics of Asylum*, cit. p. 560.

⁵⁰¹ Linee guida per le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral*, 2021, cit. pag. 61 e ss.

inquadrate nell'ambito: a) del reato di tratta di persone (art. 601 c.p.) o di riduzione o mantenimento in schiavitù (art. 600 c.p.); b) del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro di cui all'art. 603 bis c.p.; c) di altre fattispecie penali e/o della violazione delle norme a tutela dei lavoratori.

Se tutte queste situazioni sono accomunate da una posizione di vulnerabilità dei/delle richiedenti che comporta la “necessità di favorire l’invio delle persone ai servizi più adeguati”, solo nel caso in cui si verifichi la sussistenza di indicatori di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo o di grave sfruttamento che richiedano un’assistenza e una protezione specifica⁵⁰², la Commissione attiva la procedura di *referral* agli enti anti-tratta, sospendendo, ove necessario, il procedimento⁵⁰³.

In tutte le altre situazioni, invece, quando “non si ravvisino preoccupazioni per la sicurezza”, l’indicazione fornita dalle Linee guida è quella di informare “la persona stessa dei diritti previsti a tutela dei lavoratori dalla normativa vigente” e di fornire “le indicazioni utili per potersi rivolgere, laddove lo desidera, ai servizi del territorio”, ma procedendo comunque alla decisione sulla domanda di protezione⁵⁰⁴.

L’estrema diffusione di fenomeni più o meno gravi di sfruttamento lavorativo dei richiedenti asilo pone l’interrogativo sul modo in cui tali situazioni possano rilevare all’interno del giudizio di protezione.

L’analisi giurisprudenziale effettuata, tuttavia, ha fatto emergere una valutazione del radicamento in Italia ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria non sempre sorretto da un’adeguata istruttoria sulle condizioni di lavoro dei richiedenti. Nelle decisioni, infatti, è comune il riferimento “all’impegno” o meno dei ricorrenti nel trovare lavoro e nel riuscire a rendersi autonomi (economicamente, al di là delle condizioni di vita e di alloggio raggiunte) dall’assistenza statale.

⁵⁰² Anche tramite l’accesso al programma di cui all’art. 18 co. 3 bis D.lgs. 286/1998.

⁵⁰³ Nella fase giurisdizionale, da ultimo la Corte di Cassazione, sez. II, con ordinanza n. 1750 del 27 gennaio 2021 ha ritenuto che “ove gli indici di tratta e di sfruttamento sessuale o lavorativo di cui alle Linee Guida emergano nel racconto della richiedente (...), il mancato riconoscimento della condizione di sfruttamento della richiedente non appare idoneo ad impedire al giudice di riconoscere la condizione di vulnerabilità personale cui la richiedente è oggettivamente portatrice”. Per un commento alle Linee guida aggiornate della Commissione nazionale per il diritto d’asilo si rinvia a M. G. Giammarinaro, F. Nicodemi, *L’edizione aggiornata delle Linee guida su “L’identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral”*, *Questione Giustizia, Diritti senza confini*, del 18 maggio 2021.

⁵⁰⁴ Da ultimo le Linee guida prevedono che “In alcuni casi la Commissione Territoriale, previa obbligatoria consultazione con la Commissione Nazionale, può informare gli Uffici Ispettivi del lavoro relativamente a fatti e informazioni che possono essere di interesse al fine di avviare o proseguire attività ispettive finalizzate al contrasto di illeciti che comportino lo sfruttamento nell’ambito del lavoro. Tali attività devono essere svolte nel rispetto dell’obbligo di confidenzialità e consenso”, cit. pag. 61.

Emblematico in tal senso è il riferimento a una decisione del Tribunale di Bologna del 14.11.2016 che viene spesso riportata nei provvedimenti con riferimento al concetto di “buona” integrazione: “Sforzi che riflettono lo sforzo di redenzione e di capacità di cambiamento, di miglioramento e di personale evoluzione che il ricorrente ha voluto dimostrare e della voglia di emancipazione manifestata...sforzi che non avrebbero senso laddove il ricorrente dovesse essere rimpatriato poiché nulla varrebbero nel suo Paese”.

I termini utilizzati riflettono un giudizio quasi simbolico/morale sulle capacità individuali del ricorrente nel rendersi “protagonista” del proprio percorso di integrazione, valutato persino quale “sforzo di redenzione” che richiama l’impostazione contenuta nelle indicazioni del Ministero dell’Interno sull’attuazione del d.l. 113/2018, in merito alla possibilità di conversione del permesso umanitario in lavoro “se lo straniero ha davvero interesse a rimanere in Italia”.

Di fronte ad orari di lavoro e retribuzioni difformi da quanto previsto dai contratti collettivi nazionali, ma anche semplicemente nel confronto fra il lavoro effettivamente prestato e quanto invece dichiarato dal datore di lavoro, la valutazione dei giudici si è spesso limitata a considerare la presenza del contratto di lavoro e l’impegno del richiedente. La retribuzione difforme dal contratto, a nero o nettamente sbilanciata rispetto alla quantità del lavoro prestato, diventa infatti “una buona integrazione, anche se con reddito modesto”. Raramente viene effettuata una valutazione materiale/giuridica delle condizioni di lavoro e la presenza di indici di sfruttamento risulta così normalizzata, elemento comune fra i richiedenti asilo, ma che rileva come “buona integrazione” se protratta per lungo tempo e con la stipula quantomeno di un contratto.

Il modello del bisogno economico, in particolare per il sostentamento dei familiari in patria, viene in qualche modo compreso e valorizzato dagli esaminatori. Al contrario, un’integrazione sociale basata sulle attività organizzate dai centri di accoglienza, difficilmente viene ritenuta sufficiente nella valutazione dei presupposti per il divieto di rimpatrio.

La precarietà istituzionalizzata della condizione dei richiedenti asilo sul territorio assume allora un ulteriore significato: la valorizzazione – e selezione nel riconoscimento della protezione umanitaria – di coloro che siano riusciti a dare prova, secondo i canoni dei valutatori, di impegno e fatica.

Si tratta di un’operazione selettiva che ben si coniuga con le strategie governamentali di controllo delle migrazioni. Non viene posta in discussione l’assenza di

strumenti statali di accompagnamento o guida all'integrazione sociale e si valorizza, invece, il richiedente asilo che sia riuscito – da solo - a inserirsi nel mercato del lavoro, indipendentemente dalle condizioni in cui vive.

Le differenze principali nella valutazione del lavoro svolto dai richiedenti emergono quando vengono riportate attività svolte senza contratto. In questi casi, a seconda della durata dell'impiego "a nero" e degli altri elementi complessivamente rilevanti per il riconoscimento della protezione umanitaria, talvolta viene valorizzato "l'impegno" dei richiedenti anche se non sono in grado di documentare un'attività di lavoro regolare; talvolta, invece, tale elemento viene valutato negativamente quale prognosi di un futuro incerto per il raggiungimento di condizioni di vita autonome in Italia.

Se questo è un dato che può essere evidenziato da una generalizzazione della casistica, è vero anche che laddove siano emersi evidenti indici di sfruttamento, grazie alle domande di approfondimento svolte dal giudice o per le informazioni fornite dai difensori dei ricorrenti, la condizione dei richiedenti viene allora considerata come condizione di vulnerabilità, rilevante anche ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria.

Appare, dunque, evidente la necessità di un'istruttoria approfondita anche in merito alle condizioni di lavoro dei ricorrenti che, preferibilmente in tutti i casi, ma quantomeno qualora emergano indici di sfruttamento, deve essere svolta per un adeguato inquadramento della rilevanza giuridica del racconto e per una problematizzazione delle condizioni di emarginazione in cui incorrono e sono relegati i richiedenti protezione internazionale.

Nella decisione del *Tribunale di Milano, Sezione specializzata immigrazione, del 12 maggio 2021, coll. est. Zannini*, viene adottata una specifica considerazione della vulnerabilità da sfruttamento lavorativo che merita di essere analizzata.

Nel corso dell'audizione giudiziale era emerso infatti che il richiedente, al momento dell'udienza e da circa due anni, viveva e lavorava a Foggia, senza contratto e nelle condizioni bene note e comuni anche a molti dei racconti evidenziati nelle audizioni davanti al Tribunale di Firenze: il posto letto "messo a disposizione", dietro pagamento, da parte del datore di lavoro; la bassa remunerazione; l'assenza di ferie o riposo; il fatto di aver bisogno di lavorare e di non aver trovato alternative migliori. Il giudice ha svolto un'audizione molto articolata, approfondendo le condizioni di lavoro che si rendevano sempre più gravi ad ogni domanda posta. Nella valutazione del diritto al riconoscimento

di una forma di protezione, dopo aver escluso la presenza dei requisiti dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria, il Collegio ricostruisce il quadro di riferimento in merito alla protezione umanitaria.

La decisione, innanzitutto, nell'ottica di una interpretazione costituzionalmente orientata della protezione umanitaria, si sofferma sui rischi connessi all'introduzione di requisiti soggettivi e/o oggettivi non previsti dalla legge, che finirebbero per sostanziarsi in un'inammissibile restrizione dell'ampia portata dell'art. 10 co. 3 Cost. In tale prospettiva, le situazioni di vulnerabilità non dovrebbero costituire un "numero chiuso", limitato a concrete situazioni di pericolo cui sarebbe esposto il richiedente in caso di rimpatrio, ma possano ravvisarsi anche (in assenza di pericolo) "allorché, sulla base di un giudizio prognostico sorretto da una concreta comparazione fra le condizioni soggettive che caratterizzano la sua vita nel nostro Paese e quelle in cui verrebbe a trovarsi nel Paese di origine, si possa ragionevolmente presumere che, se costretto a far rientro nel suo Paese, lo straniero vedrebbe compromesse in modo apprezzabile la sua dignità e il suo diritto ad un'esistenza libera e dignitosa che risulta aver raggiunto".

In questo senso, l'integrazione sociale, culturale, lavorativa o familiare raggiunta dal richiedente in Italia può assumere un ruolo rilevante, seppur non sufficiente né necessario, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria⁵⁰⁵.

Con riferimento alle condizioni di sfruttamento lavorativo emerse in udienza, il Collegio sottolinea che "l'impianto normativo, finalizzato alla condanna dei datori di lavoro che occupano alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno, non osta al riconoscimento di fattispecie come quella in esame, nella quale, invece, il lavoratore è munito di un permesso di soggiorno per richiesta asilo in pendenza del ricorso, e si inserisce, invero, all'interno di un quadro di norme che riconoscono nello sfruttamento lavorativo una evidente condizione di vulnerabilità⁵⁰⁶".

Se da un lato le condizioni di sfruttamento emerse in udienza possono quindi portare all'invio degli atti alla Procura della Repubblica, dall'altro all'interno del giudizio

⁵⁰⁵ Come evidenziato dalla giurisprudenza della Corte di cassazione a partire dalla sentenza n. 4455 del 2018.

⁵⁰⁶ "Una vulnerabilità che affonda le proprie radici nella totale assenza di soluzioni alternative concrete, attesa l'impossibilità di reperire un lavoro regolare unita al timore di perdere quello reperito che – seppur irregolare e privo delle minime garanzie di tutela – consente di poter sopravvivere in un contesto oltremodo disumano e degradante", cit. pag. 26 della decisione. Il concetto di vulnerabilità viene qui richiamato impropriamente rispetto al più corretto concetto di "stato di bisogno", come evidenziato nel precedente capitolo.

di protezione deve essere comunque valutata la posizione del richiedente al fine del rilascio, in caso di assenza dei requisiti per il riconoscimento delle altre forme di protezione, del permesso di soggiorno per motivi umanitari, di cui la denuncia alle autorità non rappresenta elemento costitutivo⁵⁰⁷.

Il Collegio fonda così la valutazione della condizione di vulnerabilità sulla base dell'attenuazione della valutazione dell'integrazione sociale del richiedente sul territorio nazionale, nel solco della "comparazione attenuata", come precisato dalla Corte di cassazione con la sentenza n. 1104/2020.

Secondo la Cassazione:

“quanto più risulti accertata in giudizio (con valutazione di merito incensurabile in sede di legittimità se scevra da vizi logico-giuridici che ne inficino la motivazione conducendola al di sotto del minimo costituzionale richiesto dalle stesse sezioni unite con la sentenza 8053/2014) una situazione di particolare o eccezionale vulnerabilità, tanto più è consentito al giudice di valutare con minor rigore il secundum comparationis, costituito dalla situazione oggettiva del Paese di rimpatrio, onde la conseguente attenuazione dei criteri - predicati, si ripete, con esclusivo riferimento alla comparazione del livello di integrazione raggiunto in Italia - rappresentati "dalla privazione della titolarità dell'esercizio dei diritti umani, al di sotto del nucleo ineliminabile e costitutivo della dignità personale”.

Il Tribunale di Milano, pertanto, ha ritenuto che “le condizioni personali del ricorrente, i.e. un giovane che ha lasciato il Paese da minorenni, è privo di scolarizzazione e di supporto della famiglia di origine, è gravemente sfruttato sotto un profilo lavorativo in Italia, lascino trasparire senza dubbio alcuno la sussistenza di un elevato grado di vulnerabilità; pertanto, in forza del principio di comparazione attenuata delineato dalla Suprema Corte, devono ritenersi integrati i presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria ai sensi dell'art. 5 co. 6 d.lgs. n. 286/1998, e deve essere riconosciuto al ricorrente il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno con la dicitura “casi speciali”.

La decisione appare di enorme interesse per la soluzione interpretativa individuata – nonostante il ricorso al concetto di vulnerabilità, piuttosto che a quello di stato di bisogno

⁵⁰⁷ Come nel caso, invece, dell'art. 22 co. 12 quater D.lgs. 286/1998.

– e per l'estensione, in un'ottica costituzionalmente orientata, del contenuto e dell'applicazione concreta della protezione umanitaria.

Residua, tuttavia, il margine problematico costituito dall'inefficacia degli strumenti di emancipazione dalle condizioni di sfruttamento e della costruzione di concrete prospettive alternative sul territorio.

Il carattere sistemico del fenomeno dello sfruttamento lavorativo non fa leva, infatti, solo sulla precaria condizione dei richiedenti protezione internazionale⁵⁰⁸, ma coinvolge in maniera consistente anche i cittadini stranieri titolari di permessi per motivi umanitari⁵⁰⁹ e, in particolare, tutti quei casi dove dalla stipula di un contratto di lavoro, indipendentemente dalle condizioni a cui si deve sottostare, dipende la regolarità del soggiorno sul territorio.

Oltre al necessario approfondimento delle condizioni di lavoro dei richiedenti asilo nelle diverse fasi della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, considerata la rilevanza che queste informazioni possono avere per far emergere situazioni di tratta, grave sfruttamento e vulnerabilità da sfruttamento lavorativo o situazioni di stato di bisogno, appare allora necessario investire anche su quegli strumenti informativi e di connessione con i servizi del territorio che possano rappresentare un punto di riferimento concretamente attivabile a tutela dei propri diritti.

A partire da patronati, centri per l'impiego, sindacati e associazioni che possano fornire informazioni adeguate sui diritti dei lavoratori, senza disperdere l'accesso diretto ed eccezionale alle informazioni sulle condizioni di sfruttamento che emergono quotidianamente davanti agli esaminatori delle domande di protezione internazionale.

⁵⁰⁸ Si veda ad esempio N. Dines, E. Rigo, *Postcolonial Citizenships and the "Refugeeization" of the Workforce: Migrant Agricultural Labor in the Italian Mezzogiorno*, in *Postcolonial Transitions in Europe: Contexts, Practices and Politics*, a cura di S. Ponzanesi, G. Colpani, Lanham, Rowman and International, 2015, pp. 151-172; M. Omizzolo, *Sfruttamento lavorativo e caporalato in Italia: la profughizzazione del lavoro in agricoltura e il caso dei braccianti indiani dell'Agro Pontino*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, 2.

⁵⁰⁹ Come emerge dai rapporti sul campo e dalle inchieste giudiziarie: Intersos, *Campagne d'odio. Un anno di progetto in Capitanata*, ottobre 2019; Medici per i Diritti Umani, *Terraingiusta. V Rapporto sulle condizioni di vita e lavoro dei braccianti stranieri nella Piana di Gioia Tauro*, maggio 2019; Medici per i Diritti Umani, *La cattiva stagione. Rapporto sulle condizioni di vita e di lavoro dei braccianti nella Capitanata*, ottobre 2019.

BIBLIOGRAFIA

ACIERNO M., *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, *Questione Giustizia*, fasc. 2/2018;

ADINOLFI A., *La libertà di circolazione delle persone e la politica dell'immigrazione*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Torino, 3^a ed., 2010, p. 64 ss.;

ADINOLFI A., *La circolazione tra gli Stati membri dell'Unione degli stranieri in condizione regolare*, in G. CAGGIANO (a cura di) *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale*, Torino, 2014, p. 137 ss.;

AGA KHAN S., *Legal Problems relating to Refugees and Displaced Persons*, 149 *Recueil*, 1976, vol. I, 287, p. 318 ss.;

AGAMBEN G., *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Einaudi, Torino, 1995;

AMADEO S., *La funzione dei diritti fondamentali nel diritto dell'immigrazione e dell'asilo*, in A. ADINOLFI, S. AMADEO, M. BOLBONI, P. DE PASQUALE, P. GIANGASPERO, A. LANG, P. MARTUCCI, F. MUNARI, B. NASCIMBENE, R. NUNIN, F. SPITALERI, S. TONOLO (a cura di) F. SPITALERI, AMADEO S., *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Giappichelli, 2015, p. 343 ss.;

ANNONI A., P. MORI (a cura di), *Diritti delle famiglie migranti fra integrazione e tutela della diversità*, Giappichelli, 2015;

ANRÒ N., *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU. L'evoluzione dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali in Europa*, Milano, 2015;

BALIBAR E., *Le frontiere della democrazia*, manifestolibri, Roma, 1993;

BASCHERINI G., voce *Immigrazione*, in *Enc. giur.*, Roma 2000 (agg.), 2;

BENEDETTI E., *Il diritto di asilo e la Protezione dei Rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in Vigore del Trattato di Lisbona*, CEDAM, Padova, 2010;

BENHABIB S., *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*, Cambridge, Cambridge U.P., 2004, tr. it. Milano, Cortina, 2006;

BENVENUTI M., *Andata e ritorno per il diritto di asilo costituzionale*, fascicolo n. 2/2010, nella stessa rivista, pp. 36 e ss.;

BIGO D., *Globalized (in)Security: the Field and the Ban-opticon*, in ID., a cura di, *Illiberal Practices of Liberal Regimes: The (in)Security Games*, L'Harmattan, Paris, 2006, pp. 5-49;

BONETTI P. e NERI L., *Il diritto d'asilo*, in NASCIMBENE B. (a cura di) *Diritto degli Stranieri*, Padova, Cedam, 2004;

BONINI V., *Il sistema di protezione della vittima e i suoi riflessi sulla libertà personale*, Wolters Kluwer Cedam, 2018;

BONTEMPELLI S., *Il governo dell'immigrazione in Italia. Il caso dei «decreti flussi»*, in CONSORTI P. (a cura di), *Tutela dei diritti dei migranti*, Plus, Pisa, 2009, pp. 115-136;

BREGGIA L., *L'audizione del richiedente asilo dinanzi al giudice: la lingua del diritto oltre i criteri di sintesi e chiarezza*, in *Questione Giustizia*, 2/2018;

BRIGHENTI A., *Territori migranti. Spazio e controllo della mobilità globale*, Ombre corte, Verona, 2009, cit. pp. 95-96;

BUTLER J., *Vite precarie. Contro l'uso della violenza in risposta al lutto collettivo*, Meltemi, 2004;

CAGOSSI M., *Nuove prospettive per le vittime di reato nel procedimento penale italiano*, in *Diritto penale contemporaneo*, 19 gennaio 2016;

CALIGIURI A., CATALDI G., NAPOLETANO N. (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa. Tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*, CEDAM, 2010;

CAMPESI G., *La norma e l'eccezione nel governo delle migrazioni*, Jura Gentium, 2011, 93;

CAPRIOGLIO C. e RIGO E., *Lavoro, politiche migratorie e sfruttamento: la condizione dei braccianti migranti in agricoltura*, *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fasc. n. 3/2020;

CASADEI T., *La vulnerabilità in una prospettiva critica*, GIOLO O., PASTORE B. (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci editore, 2018;

CATALDI G., *La distinzione tra rifugiato e migrante economico: una dicotomia da superare?*, in NESI G. (a cura di), pp. 585 e ss.;

CHENAL R., *La definizione della nozione di vulnerabilità*, in *Ars interpretandi*, VII, n. 2, 2018, pp. 35-36;

CHIAROMONTE W., *L'ingresso per lavoro: l'irrazionalità del sistema e le sue conseguenze al tempo delle fake news e della retorica nazionalista*, in GIOVANNETTI M., ZORZELLA N. (cur.), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020, pp. 229-250;

CHIMNI B. S., *The Birth of a 'Discipline': From Refugee to Forced Migration Studies*, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 22-1, marzo 2009, pp. 11-29;

COLOMBO A. e SCIORTINO G., *Gli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2004;

COLUCCI M., *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Carocci editore, 2018;

CORDINI G., GIULIANO M., *Asilo (diritto di), a) Premessa storica – 1) Diritti antichi*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. III, 1958, p. 191;

CORSO L., *Vulnerabilità, giudizio di costituzionalità e sentimentalismo*, in *Ars interpretandi*, VII, n. 2, 2018, pp. 57 ss;

CORTESE F., *La difficile "classificazione" dei migranti*, in SAVINO M. (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea*, Napoli, 2017, pp. 141-172;

CRIFÒ G., *Asilo (diritto di) – a) Premessa storica – 1) Diritti antichi*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. III, 1958;

DAL LAGO A., *La tautologia della paura*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", xxx, 1, 1999, pp. 5-42;

DEI A., *La politica dell'immigrazione in Italia attraverso le sanatorie*, Venezia, 2002;

DEL GUERCIO A., *La sentenza X. e X. della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa*, in *European Papers*, n. 1/2017, Vol. 2, pp. 271-291;

DI FLORIO A., *Protezione internazionale ed il giudizio di cassazione: eterogenesi dei fini?*, in *QG online*, 5 dicembre 2019;

DICIOTTI E., *L'immigrazione e lo stato: una questione morale*, in *Ragion pratica*, *Rivista semestrale* 2/2016, pp. 577-601;

EINAUDI L., in *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Bari-Roma, Laterza, 2007;

FANCI G., *La vittimizzazione secondaria: ambiti di ricerca, teorizzazioni e scenari*, in *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, Vol. V, n. 3, 2011, pp. 53 ss.;

FANLO CORTÈS I. e FERRARI D., *Vulnerabilità e protezione internazionale. Introduzione*, in FANLO CORTÈS I., FERRARI D. (a cura di), *I soggetti vulnerabili nei processi migratori. La protezione internazionale tra teoria e prassi*, Giappichelli, 2020;

FAVILLI C. (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Cedam, Milano, 2011;

FAVILLI C., *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, *Questione giustizia*, 2018, 2: 28-43;

FERRAJOLI L., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. II, Roma-Bari, Laterza, 2007;

FINEMAN M.A., *Il soggetto vulnerabile e lo Stato responsabile*, in M.G. Bernardini, B. Casalini;

GIAMMARINARO M. G., *L'individuazione precoce delle vulnerabilità alla tratta nel contesto dei flussi migratori misti*, *Questione Giustizia*, Fascicolo 2/2018;

GIOLO O., RE L. (a cura di), *Vulnerabilità, etica, politica, diritto*, If Press, 2018;

GIOLO O., PASTORE B. (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci editore, 2018;

GIOVANNETTI M. e ZORZELLA N. (cur.), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020;

GIOVANNETTI M., *I perimetri incerti della tutela: la protezione internazionale nei procedimenti amministrativi e giudiziari*, in *Questione Giustizia*, aprile 2021;

HATHAWAY J.C., *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge, 2005;

HUYSMANS J., *The European Union and the Securitization of Migration*, in "Journal of Common Market Studies", XXXVIII, 5, 2000, pp. 751-77;

LENZERINI F., *Asilo e diritti umani. L'evoluzione del diritto di asilo nel diritto internazionale*, Giuffrè, 2009;

MAIONLINI R., *Tra ferita e cura. Per una riflessione sulla vulnerabilità dell'esistenza umana alla luce del pensiero occidentale*, in AA. VV., *Vulnerabilità*, Edizioni Messaggero, collana *Credere Oggi*, Padova 2017;

MANCINI L., *Teorie critiche del diritto. Riflessioni su diritto e migrazioni*, in "Materiali per una storia della cultura giuridica, Rivista fondata da Giovanni Tarello" 2/2019, pp. 347-358;

MELILLO G., in *Personae e status in Roma antica*, Napoli, 2006;

MELOSSI D., *Il giurista, il sociologo e la "criminalizzazione" dei migranti: che cosa significa "etichettamento" oggi?*, in "Studi sulla questione criminale", 3/2008, pp. 9-23;

MEZZADRA S. e RICCIARDI M., *Movimenti indisciplinati*, Ombre Corte, 2013;

MINNITI L., *La valutazione di credibilità come strumento di valutazione della prova dichiarativa. Ragioni e conseguenze*, in *Questione Giustizia*, 3/2020;

MOROZZO DELLA ROCCA P. (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza: ingresso e soggiorno, protezione internazionale, ricongiungimento e coesione familiare, minori lavoro e pubblico impiego, allontanamento e diritto penale dell'immigrazione, condizioni di reciprocità e tutela contro le discriminazioni, cittadinanza*, Maggioli, 2015;

NASCIMBENE B. (a cura di), *Diritto degli stranieri*, CEDAM, Padova, 2004 p. 1191;

NICODEMI F., *Le vittime della tratta di persone nel contesto della procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Quali misure per un efficace coordinamento tra i sistemi di protezione e di assistenza?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo 1/2017;

OMIZZOLO M., *Sfruttamento lavorativo e caporalato in Italia: la profughizzazione del lavoro in agricoltura e il caso dei braccianti indiani dell'Agro Pontino*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, 2;

PASTORE M., in *La nuova legge sugli stranieri extracomunitari: disciplina innovativa o razionalizzazione dell'esistente?*, «Questione giustizia», 2, 1990;

RESCIGNO F., *Il diritto di asilo*, Carrocci editore, 2011;

RIGO E., *Razza clandestina. Il ruolo delle norme giuridiche nella costruzione di soggetti-razza*, in *L'immigrazione. Tra diritti e politica globale*, MENGHI C.B. (a cura di), Torino, Giappichelli, 2002;

RIGO E., *La vulnerabilità nella pratica del diritto d'asilo: una categoria di genere?*, [www. units. it/etica](http://www.units.it/etica) 21.3, 2019;

SANTORO E., *Dalla cittadinanza inclusiva alla cittadinanza escludente: il ruolo del carcere nel governo delle migrazioni*, *Diritto & Questioni Pubbliche*, 2006, 6: 39;

SANTORO E., *I rifugiati e le nostre categorie di morale, politica, diritto e democrazia*, in GIOLO O., BERNARDINI M. G. (a cura di), *Teorie critiche del diritto*, Quaderni dell'Altro diritto, Pisa, Pacini, 2017;

SANTORO E., *Asilo e tratta: il tango delle protezioni*, in *Questione Giustizia*, 2018, 2;

SANTORO E. e STOPPIONI C., *Strategie per combattere lo sfruttamento lavorativo dopo l'entrata in vigore della legge 199/2016. I primi dati della Ricerca del Laboratorio di ricerca sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime Altro diritto/FLAI CGIL*, Centro di ricerca interuniversitario l'Altro diritto, Firenze, 2019;

SASSEN S., *Losing control? Sovereignty in the Age of Globalization*, New York, Columbia Univ. Press, 1996;

SASSEN S., *Regulating Immigration in a Global Age: A New Policy Landscape*, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n. 570.1, 2000, pp. 65-77;

SCIURBA A., *Categorizing migrants by undermining the right to asylum. The implementation of the «hotspot approach» in Sicily*, *Etnografia e ricerca qualitativa*, 2017, 10.1: 97-120;

SCUTO F., *Accesso al diritto di asilo e altri limiti costituzionali al respingimento: sovranità statale e pericoli di allontanamento dalla Costituzione*, fascicolo 2/2020, *Rivista Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, pp.47-86;

SIMONE R., *Nota a Corte di cassazione, sezione I civile, sentenza 23 febbraio 2018, n. 4455*, in *Il foro italiano*, 2018;

SPATTI M., *I limiti all'esclusione degli stranieri dal territorio dell'Unione europea*, Torino, 2010, p. 216;

STOYANOVA V., *Irregular Migrants and the Prohibition of Slavery, Servitude, Forced Labour & Human Trafficking under Article 4 of the ECHR*, 26 aprile 2017, reperibile sul sito: <https://www.ejiltalk.org/irregular-migrants-and-the-prohibition-of-slavery-servitude-forced-labour-human-trafficking-under-article-4-of-the-echr/>;

TAGUIEFF P. A., *Il razzismo: pregiudizi, teorie, comportamenti*, Raffaello Cortina, Milano, 1999;

TAZZIOLI M., *The government of the mob? Produzione del resto e suo eccesso*, Intervento alla giornata di studi "Foucault in Italia. Testimonianze, ricezioni, attualità", Università di Bologna e mf/materiali foucaultiani, 11 dicembre 2014;

VASSALLO PALEOLOGO F., *Migranti economici e richiedenti asilo: una divisione che discrimina. Le nostre soluzioni*, 5.9.2016, www.a-dif.org;

VEGLIO M., *Uomini tradotti. Prove di dialogo con richiedenti asilo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Rivista n. 2/2017;

VIOLA F., *Lo statuto normativo della dignità umana*, in ABIGNENTE A. e SCAMARDELLA F. (a cura di), *Dignità della persona. Riconoscimento dei diritti nelle società multiculturali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013;

VITALE M. Q., *Tratta di esseri umani e immigrazioni: note socio-giuridiche*, in AMBROSINI M. e ZANDRINI S. (a cura di), *La Tratta infame*, In Dialogo Cooperativa culturale srl, Milano, 1996;

WEBER M., 1922b, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr, tr. it. Milano, Edizioni di Comunità, 1995;

ZANFRINI L., *Sociologia delle migrazioni*, Editori Laterza, Bari, 2004.

GIURISPRUDENZA RILEVANTE

- Corte costituzionale*, sentenza n. 46 del 4 gennaio 1977;
Corte di Cassazione, sentenza n. 3162 del 23 gennaio 2003;
Corte costituzionale, sentenze n. 222/2004 e n. 223/2004;
Corte costituzionale, sentenza n. 78 del 10 febbraio 2005;
Corte costituzionale, sentenza n. 206/2006;
Corte costituzionale, sentenza n. 361/2007;
Corte di Cassazione, Sez. U, n. 11535/2009;
Corte costituzionale, sentenze n. 250/2010 e n. 359/2010;
Corte costituzionale, sentenza n. 245/2011;
- Corte di Cassazione*, sentenza n. 4455/2018;
Corte di Cassazione, Sez. I civile, Consigliere rel. Lamorgese, sentenza n. 28119 del 5 novembre 2018;
Corte di Cassazione, Sez. Un., sentenza n. 29459/2019;
Corte di Cassazione, sentenza n. 1104/2020;
- Corte Edu*, Grande Camera, *Üner c. Paesi Bassi*, 18 ottobre 2006;
Corte Edu, *Bousarra c. Francia*, 23 settembre 2010;
Corte Edu, Grande Camera, *M.S.S. c. Grecia e Belgio*, sentenza 21 gennaio 2011;
Corte Edu, *Al-Skeini e altri c. Regno Unito*, 7 luglio 2011;
Corte Edu, Grande Camera, *caso Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, sentenza 23 febbraio 2012;
Corte Edu, *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, 21 ottobre 2014;
Corte Edu, *Udeh c. Svizzera*, 16 aprile 2016;
Corte Edu, Grande Camera, *Khlaifia e altri c. Italia*, 15 dicembre 2016;
Corte Edu, *Asady e altri c. Slovacchia*, sentenza 24 marzo 2020;
Corte Edu, *M. N. e altri c. Belgio*, del 5 maggio 2020;
Corte Edu, Grande Camera, *S.M. c. Croazia*, 25 giugno 2020;
- Corte di Giustizia*, C- 646/16, *Khadija Jafari e Zainab Jafari contro Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*, 26 luglio 2017;
Corte di Giustizia, Grande Sezione, *caso X e X c. Belgio*, C-638/2016, 17 marzo 2017;

Corte di Giustizia, Grande Sezione, C-808/18, Commissione europea c. Ungheria, 17 dicembre 2020.

GIURISPRUDENZA OSSERVATORIO CENTRO DI RICERCA L'ALTRO DIRITTO

Le decisioni analizzate nel Capitolo IV sono state 1.455, di cui 184 adottate tra il 17 agosto 2017 e il 31 dicembre 2017 e 1.271 adottate tra il 1° gennaio 2018 e il 17 agosto 2018.

Gli estratti delle audizioni analizzate hanno riguardato, in particolare, i seguenti provvedimenti:

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 12.10.2017, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 20.11.2017, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 20.12.2017, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 28.12.2017, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 4.01.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 4.01.2018 (bis), esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. c D.lgs. 251/2007).

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 5.01.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. c D.lgs. 251/2007).

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 8.01.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 16.01.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 18.01.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 22.01.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 25.01.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 28.01.2018, esito: rigetto della domanda.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 29.01.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 1°02.2018, esito: rigetto della domanda.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 5.02.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 5.02.2018 (bis), esito: riconoscimento status di rifugiato.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 6.02.2018, esito: rigetto della domanda.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 6.02.2018 (bis), esito: riconoscimento status di rifugiato.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 7.02.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 8.02.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 10.02.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 14.02.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett b D.lgs. 251/2007).

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 19.02.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b D.lgs. 251/2007).

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 20.02.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 21.02.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 26.02.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b D.lgs. 251/2007).

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 27.02.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 1°03.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 5.03.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. c D.lgs. 251/2007).

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 6.03.2018, esito: rigetto della domanda.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 13.03.2018, esito: riconoscimento status rifugiato.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 15.03.2018, esito: riconoscimento status di rifugiato.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 16.03.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b/c D.lgs. 251/2007).

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 17.03.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 24.03.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 27.03.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b D.lgs. 251/2007).

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 31.03.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 6.04.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 9.04.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 11.04.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 13.04.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 23.04.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 24.04.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 24.04.2018 (bis), esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 24.04.2018 (ter), esito: rigetto della domanda volta al riconoscimento dello status di rifugiato e di protezione sussidiaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 2.05.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 3.05.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b D.lgs. 251/2007).

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 3.05.2018 (bis), esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 7.05.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 9.05.2018, esito: rigetto della domanda.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 11.05.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 14.05.2018, esito: riconoscimento status rifugiato.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 14.05.2018 (bis), esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 17.05.2018, esito: riconoscimento status rifugiato.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 18.05.2018, esito: rigetto della domanda.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 18.05.2018 (bis), esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 19.05.2018, esito: rigetto della domanda.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 20.05.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 21.05.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 22.05.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 25.05.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 28.05.2018, esito: riconoscimento status di rifugiato.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 29.05.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. c D.lgs. 251/2007).

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 30.05.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 5.06.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b D.lgs. 251/2007).

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 7.06.2018, esito: rigetto della domanda.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 12.06.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b D.lgs. 251/2007).

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 12.06.2018 (bis), esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 21.06.2018, esito: rigetto della domanda.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 24.06.2018, esito: rigetto della domanda.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 24.06.2018 (bis), esito: rigetto della domanda.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 25.06.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 27.06.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 28.06.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 2.07.2018, esito: rigetto della domanda.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 4.07.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 5.07.2018, esito: rigetto della domanda.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 11.07.2018, esito: rigetto della domanda.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 16.07.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 18.07.2018, esito: rigetto della domanda.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 20.07.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b e c D.lgs. 251/2007).

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 24.07.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 26.07.2018, esito: rigetto della domanda.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 28.07.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b/c D.lgs. 251/2007).

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 30.07.2018, esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 30.07.2018 (bis), esito: rigetto della domanda.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 1.08.2018, esito: rigetto della domanda.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 1.08.2018 (bis), esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b D.lgs. 251/2007).

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 2.08.2018, esito: rigetto della domanda.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 2.08.2018 (bis), esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b/c D.lgs. 251/2007).

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 2.08.2018 (ter), esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. c D.lgs. 251/2007).

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 3.08.2018, esito: rigetto della domanda.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 3.08.2018 (bis), esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 6.08.2018, esito: riconosciuta protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b D.lgs. 251/2007).

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 6.08.2018 (bis), esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett c D.lgs. 251/2007).

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 6.08.2018 (ter), esito: riconoscimento protezione umanitaria.

Trib. Fi., Sez. Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale, decisione del 13.08.2018, esito: riconoscimento protezione sussidiaria (art. 14 co. 1 lett. b D.lgs. 251/2007).

