



Credits: Kieran Doherty / Oxfam

PROTETTI. O NO?

La situazione delle persone ucraine titolari di protezione temporanea e di quelle richiedenti protezione internazionale. Che ne è in Italia del diritto di asilo?

EMBARGO FINO ALLE ORE 9.00 DEL 3 NOVEMBRE 2023

OXFAM BRIEFING PAPER – NOVEMBRE 2023

www.oxfam.org



OXFAM

L'attivazione della Protezione Temporanea ha determinato per le persone in fuga dall'Ucraina l'instaurarsi di un regime di tutela e assistenza significativamente più solido di quello previsto per i richiedenti asilo di altra nazionalità. Ma anche i cittadini e le cittadine ucraine a che sono stati ospitati nel nostro sistema di accoglienza hanno sperimentato gravi inefficienze o vere e proprie violazioni dei loro diritti.

Questo avviene perché **in Italia il sistema di protezione internazionale sta attraversando una crisi senza precedenti**, tale da ledere i diritti di migliaia di persone in condizione di vulnerabilità che non riescono ad ottenere né il permesso di soggiorno cui hanno diritto, né l'accesso a un centro di accoglienza, in spregio delle leggi nazionali e internazionali. Inoltre, **le ultime norme approvate dal Governo Meloni esasperano irragionevolmente una situazione già complessa**, colpendo anche i ragazzi e le ragazze minorenni non accompagnati, rendendo ancora più difficile presentare domanda di asilo e prevedendo disposizioni per la gestione dei centri di accoglienza che potrebbero arrivare fino a configurare violazioni del divieto di trattamenti inumani e degradanti previsto dalla Convenzione Europea sui Diritti Umani.

In mancanza di un intervento tempestivo, la situazione non potrà che peggiorare quando, **tra meno di un anno e mezzo**, in tutti gli Stati membri della UE **scadranno inderogabilmente i permessi di soggiorno per protezione temporanea, senza più possibilità di rinnovo**. Le opzioni attualmente disponibili rischiano di compromettere i diritti delle persone ormai stabilitesi fuori dall'Ucraina, ma soprattutto di fare implodere i sistemi di asilo dei paesi ospitanti.

L'analisi e le proposte di Oxfam.

© Oxfam Italia, Novembre 2023

Questo rapporto è stato scritto da Giulia Capitani di Oxfam Italia.

Per la predisposizione del programma, il lavoro svolto sul territorio e il supporto fornito ai Team Mobili si ringraziano le colleghe e i colleghi di Oxfam Italia Chiara Romagno, Maria Grazia Krawczyk, Chiara Trevisani, David Meseguer, Annalisa Innocenti, Zanobi Tosi, Patrizia Boncompagni, Nataliya Maksymchuk, Andrea Bottazzi, Elisa Zuppa, Jovana Nikic, le colleghe del Consorzio COESO Ilenia Ravasio, Emma Cordovani, Alessia Cecchetti, i colleghi e le colleghe di FOCUS-Casa dei Diritti Sociali Laura Bisegni, Luisa Digregorio, Elisa Attolini, Malek Hassen, Fuad Mohamed Ibrahim Ahmed Kishk.

Per l'aiuto nella revisione dei testi si ringraziano Federica Corsi e Marta Ficara di Oxfam Italia.

Per informazioni sui contenuti del rapporto potete mandare una mail a

giulia.capitani@oxfam.it

La pubblicazione è protetta da copyright ma il testo può essere liberamente usato per attività di advocacy, campaigning, ricerca e formazione, a patto di citare integralmente la fonte.

Cover photo: [Kieran Doherty/OXFAM]

SINTESI

Il 4 marzo 2022, per la **prima volta** nella storia della UE, il Consiglio Europeo ha deciso per **l'applicazione della Direttiva sulla Protezione Temporanea**, riconoscendo nel flusso di persone ucraine in fuga dal loro paese dopo l'invasione russa quel "massiccio afflusso di sfollati" che non aveva voluto riconoscere in occasione di altre crisi. L'applicazione della Direttiva ha portato immediatamente, in tutti gli Stati membri, all'instaurarsi di un sistema parallelo a quello di asilo, ma caratterizzato da standard di protezione più alti.

Quello della **creazione di un sistema a doppio binario** è il filtro attraverso cui guardare alla risposta politica della UE alla crisi ucraina, a tutti i livelli: dalla scelta *in sé* di attivare la Direttiva, alla discrezionalità lasciata agli Stati membri di riservare la protezione solo ad alcune persone presenti in Ucraina allo scoppio del conflitto, all'eclatante e ingiustificabile differenza di trattamento con i richiedenti asilo di altra nazionalità, accompagnata da una narrazione *mainstream* che per una volta spingeva sul canale dell'empatia e non su quello della diffidenza.

La nostra analisi parte dall'esperienza programmatica che Oxfam ha realizzato insieme a Casa dei Diritti Sociali (a Roma) e al Consorzio Coeso (in Toscana) da luglio 2022 a marzo 2023, attivando sul territorio **team mobili** formati da mediatrici culturali e operatori e operatrici legali per intercettare e fornire supporto alle persone fuggite dall'Ucraina, e a qualunque altra persona migrante richiedesse informazioni e orientamento.

L'attività dei team mobili ci ha consentito di verificare come anche chi è titolare di un permesso di soggiorno per protezione temporanea abbia incontrato **molteplici difficoltà**, principalmente relative alle debolezze endemiche del sistema di accoglienza del nostro paese e a inefficienze amministrative, nonostante diverse iniziative specifiche attivate in suo favore. In particolare, le caratteristiche intrinseche del flusso migratorio dall'Ucraina, composto in prevalenza da gruppi di donne con bambini e bambine, anche molto piccole, e con una significativa presenza di persone anziane, malate o con disabilità, ha fortemente messo in luce **l'inadeguatezza del nostro sistema di accoglienza nell'offrire spazi e servizi a nuclei familiari e soggetti in condizione di vulnerabilità**. Tanto che possiamo affermare che l'elemento che ha davvero consentito al sistema di accoglienza di non implodere è stato **il ruolo giocato dalla diaspora**, cioè dalle persone ucraine già residenti in Italia da prima dello scoppio della guerra, che hanno offerto supporto e ospitalità. Basti pensare che a inizio ottobre 2023, **su oltre 180.000 persone** arrivate in Italia e titolari di protezione temporanea, **solo poco più di 17.000¹ sono ospitate nel sistema pubblico**.

"Una coppia di signori anziani, lui ottantaseienne e malato di Parkinson, lei ottantatreenne e cardiopatica, sono dovuti rientrare in Ucraina perché

non c'era nessun centro di accoglienza dove potessero vivere: l'unica alternativa era andare in una casa di riposo ma a loro spese, e viste le risorse insufficienti, hanno deciso di rientrare." (Alessia Cecchetti, team mobile in Toscana).

D'altra parte, la situazione che riguarda i richiedenti asilo di altre nazionalità (e in particolar modo di *alcune* altre nazionalità) appare ormai sconcertante, tanto da poter affermare che **l'accesso alla procedura di protezione, e alle misure di accoglienza ad essa collegate, in Italia non è più un diritto garantito**, in spregio del diritto internazionale, delle direttive europee e delle norme nazionali che le hanno recepite.

Le persone richiedenti asilo in fila giorno e notte davanti alle Questure, in attesa di poter presentare la domanda di protezione internazionale, **costrette a dormire per strada** o nei giardini pubblici, sono diventate ormai parte della quotidianità di molte città. I tempi per poter formalizzare la richiesta di asilo, effettuare il fotosegnalamento, ottenere infine il permesso di soggiorno sono ormai ovunque di molti mesi. Per non parlare dei tempi di attesa per la convocazione di fronte alle Commissioni Territoriali. Frequente è la richiesta, da parte del personale di polizia, di documentazione non necessaria, e la negazione di posti in accoglienza è costante. Alcune nazionalità sono più colpite di altre, è il caso di chi arriva da Pakistan, Bangladesh, Afghanistan attraverso la rotta balcanica, o dal Perù.

"I richiedenti asilo non li fanno proprio accedere fisicamente agli uffici. Soprattutto quelli che necessitano anche di una sistemazione in accoglienza, vengono rimpallati per settimane o mesi. Gli dicono 'non c'è posto, torna domani, torna la settimana prossima'." (Ilenia Ravasio, team mobile in Toscana).

La desertificazione del sistema di accoglienza, a causa del taglio dei servizi nei capitolati di gara per i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) e le misure che hanno penalizzato l'accoglienza nel Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI), come la riserva di posti per nazionalità e soprattutto l'impossibilità di accedervi per i nuovi arrivi, hanno portato alla situazione incandescente dell'estate 2023: gli sbarchi sono tornati ad aumentare, le strutture da adibire all'accoglienza straordinaria non si trovano, Prefetture e Comuni, spesso in forte contrasto, cercano soluzioni tampone.

Il recentissimo Decreto Immigrazione,² attualmente all'esame della Commissione Affari Costituzionali della Camera, assesta ulteriori colpi al dispositivo di protezione internazionale, introducendo misure che non potranno avere altro esito se non quello di **umentare il numero di presenze irregolari sul territorio** e rendere i centri di accoglienza posti semplicemente invivibili. Ci riferiamo in particolare alle nuove previsioni che ostacolano la presentazione delle domande di asilo, l'ottenimento dei permessi di soggiorno per i ragazzi e le ragazze neomaggiorenni, e che consentono di derogare ai parametri di capienza per i CAS, che potranno essere riempiti fino al doppio dei posti inizialmente previsti.

La situazione rischia di aggravarsi ulteriormente di fronte alla **prospettiva**

di cessazione della protezione temporanea, il 5 marzo 2025. La Direttiva 55/2001 CE, infatti, prevede che al suo scadere si applichi la normativa nazionale vigente negli Stati membri in materia di asilo e immigrazione, e indica esplicitamente il rimpatrio, volontario o forzato, come soluzione qualora ciò non sia possibile. Il Decreto³ che ha recepito in Italia la Direttiva semplicemente non disciplina quello che avverrà al suo scadere.

Senza interventi puntuali nei prossimi mesi, si verificherà inevitabilmente proprio quello che l'applicazione della Direttiva aveva voluto scongiurare: **una crisi gravissima del sistema di asilo, per il confluire in esso di tutte le persone attualmente beneficiarie di protezione temporanea.** Al momento, infatti, l'unica opzione per loro possibile dopo il 5 marzo 2025 è quella di fare domanda di protezione internazionale presso le Questure e attendere di essere convocate dalle Commissioni, andando a ingolfare un sistema già in crisi.

*“Si stanno già organizzando, **molte stanno facendo richiesta di protezione internazionale.** Le persone che hanno perso la casa e sanno che non possono tornare, le ragazze rimaste vedove, quelle che in Ucraina vivono in zone particolarmente colpite. **Non si fidano di cosa succederà quando la protezione temporanea finirà,** quindi stanno chiedendo asilo.”* (Nataliya Maksymchuk, team mobile in Toscana).

Quali interventi sono necessari per correggere la rotta?

Le richieste di Oxfam.

Relativamente alla prospettiva di cessazione della protezione temporanea, chiediamo al Governo:

- Di farsi promotore, **in seno all'Unione Europea,** dell'immediato **avvio di una riflessione sulle opzioni praticabili** in vista della scadenza della protezione temporanea che garantiscano alle persone titolari di tale titolo di soggiorno livelli di tutela non inferiori a quelli attuali e prospettive di integrazione di lungo periodo;
- Di valutare, **a livello nazionale, i rischi** per la tenuta del sistema di asilo che possono derivare dallo scadere della protezione temporanea e di attivarsi immediatamente per **avviare le necessarie iniziative politiche e legislative,** mantenendo come primo obiettivo quello di garantire la maggior tutela possibile alle persone attualmente beneficiarie di protezione;
- Di promuovere una **riflessione sugli effetti positivi della libertà di circolazione** garantita a chi fugge dall'Ucraina dalla scelta di non applicare l'art.11 della Direttiva, che ha consentito una distribuzione equilibrata e automatica tra gli Stati membri.

Relativamente alla crisi del sistema di protezione internazionale e del sistema di accoglienza, chiediamo al Ministero dell'Interno e al Governo di:

- **Garantire un equo accesso alla procedura di protezione internazionale** a tutte le persone che ne facciano richiesta, **tramite il potenziamento del personale dedicato nelle Questure, nelle Prefetture e nelle Commissioni Territoriali** e il sanzionamento delle prassi discriminatorie in atto; a questo proposito, chiediamo che i fondi previsti dal Decreto Immigrazione, attualmente all'esame della Camera, finalizzati all'invio di personale nelle rappresentanze diplomatiche all'estero, all'incremento del personale militare a sostegno dell'operazione "strade sicure", all'aumento delle dotazioni in uso alle forze di polizia, siano stornati verso questo uso;
- **Rivedere drasticamente le previsioni contenute nel Decreto Cutro**, in particolare ripristinando il divieto di respingimento ed espulsione basato sul rispetto della vita privata e familiare, eliminando le previsioni di trattenimento delle persone che chiedono asilo in fase di valutazione della domanda e l'estensione delle procedure di frontiera a quelle provenienti da paesi cosiddetti sicuri;
- **Eliminare** dal Decreto Mezzogiorno la norma relativa all'inserimento di hotspot, CAS e Centri per il Rimpatrio (CPR) nell'elenco delle "**opere destinate alla difesa e alla sicurezza nazionale**" e la conseguente attivazione di procedure in deroga;
- **Garantire l'accesso all'accoglienza delle persone richiedenti protezione**, ristrutturando radicalmente il sistema attualmente in essere, e in particolare:
 - Ripristinare per chi chiede asilo la possibilità di essere **accolto o accolta all'interno del SAI**;
 - Riformulare lo schema di capitolato di appalto per la gestione dei centri di accoglienza straordinaria in modo da assicurare alle persone accolte **servizi essenziali quali l'insegnamento della lingua italiana, il sostegno psicologico, l'orientamento legale e ai servizi del territorio**, anche in ottemperanza a quanto previsto dalla Direttiva Accoglienza (Direttiva 2013/33/UE);
 - Predisporre un **piano nazionale per la gestione dell'accoglienza**, come previsto dalla normativa,⁴ che contenga una programmazione degli interventi e delle relative risorse in collaborazione con gli Enti Locali;

- Promuovere, su tutto il territorio nazionale, il **passaggio graduale dal sistema dei CAS al SAI**, e svincolare la gestione di quest'ultimo dal Ministero dell'Interno, trasferendo **agli Enti Locali** la competenza sull'accoglienza delle persone richiedenti asilo.

Infine ci appelliamo al Parlamento affinché non converta in legge il recente DL 133/2023, noto come Decreto Immigrazione, alla luce delle **gravi e irragionevoli previsioni** che contiene - tra cui quelle riguardanti l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati, nonché di persone adulte, all'interno dei CAS, il processo di formalizzazione della domanda di asilo, la conversione dei permessi di soggiorno per minore età - intese a indebolire ulteriormente lo status e le garanzie delle persone migranti e richiedenti asilo nel nostro paese.

1 LA DIRETTIVA 55/2001 CE: QUALCOSA DI NUOVO, MOLTO DI VECCHIO.

Le novità contenute nell'applicazione della Direttiva 55/2001 CE sono state largamente enfatizzate al momento della sua attivazione, avvenuta pochi giorni dopo l'invasione russa dell'Ucraina il 24 febbraio 2022.

La “*Direttiva sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di massiccio afflusso di sfollati*”⁵ (d'ora in avanti, Direttiva) è stata adottata dal Consiglio Europeo il 20 luglio 2001, oltre vent'anni fa, in seguito ai conflitti negli Stati della ex Jugoslavia e in Kosovo che avevano provocato lo spostamento forzato di oltre tre milioni di persone.⁶ Da allora era però rimasta inapplicata, nonostante il ripetuto verificarsi di circostanze che ne avrebbero richiesto l'attivazione: ci riferiamo in particolare al massiccio flusso di persone in fuga dalla Siria in seguito alla guerra scoppiata nel 2011, e allo spostamento forzato di milioni di abitanti dell'Afghanistan come conseguenza della presa di potere da parte dei Talebani nell'agosto 2021.

Ma il 4 marzo 2022, appena una settimana dopo i primi bombardamenti su Kiev, il Consiglio dell'Unione Europea, su proposta della Commissione, decide⁷ per l'attivazione della Direttiva. Questo non comporta solo il riconoscimento *politico*, oltre che giuridico, dell'esistenza di un “massiccio afflusso di sfollati” - e, di conseguenza, di un principio di responsabilità nei loro confronti da parte degli Stati membri dell'Unione -, ma sembra promuovere anche un approccio finalmente non ideologico alla questione migratoria, consentendo alle persone in fuga la libera scelta dello Stato europeo in cui chiedere protezione. Tale approccio - davvero rivoluzionario, se pensiamo che negli stessi mesi e nelle stesse sedi avanzavano le negoziazioni sul Patto Europeo sulla Migrazione e sull'Asilo, che promuove misure come l'applicazione di procedure accelerate in frontiera, la detenzione di chi richiede protezione, la sua possibile deportazione in paesi di transito -⁸ è stato poi ulteriormente rafforzato dalla decisione di sospendere l'art. 11 della Direttiva, che disciplina la riammissione dei e delle titolari di protezione temporanea che entrino illegalmente in un altro Stato membro, consentendo di fatto a chi ha lasciato l'Ucraina di poter effettuare gli altrimenti tanto temuti *movimenti secondari* da uno Stato all'altro dell'Unione Europea.⁹

Che cosa ha portato a un cambiamento così repentino e, almeno apparentemente, così profondo?

A ben guardare, sono due le caratteristiche della crisi ucraina che hanno giocato a favore della rapidissima applicazione della Direttiva: **il regime di**

esenzione dai visti di cui godono i cittadini e le cittadine ucraini titolari di un passaporto biometrico,¹⁰ e il fatto che l'Ucraina confini direttamente con l'Unione Europea.

Nessuno di questi elementi caratterizzava le precedenti crisi per le quali si invocò, a diversi livelli, l'attivazione della Direttiva. Per quanto possa apparire sgradevole ricordarlo, l'Europa in quei casi evidentemente ritenne (e ritiene tuttora) che un "afflusso massiccio di sfollati" sul proprio territorio si sarebbe potuto evitare o contenere, proseguendo nelle politiche di esternalizzazione dei confini, finanziando la detenzione delle persone in fuga nei paesi di transito, non concedendo visti di ingresso al di fuori dei ristrettissimi canali previsti dai corridoi umanitari.

Alla fine di febbraio 2022, invece, **fu immediatamente chiaro che fermare ai confini europei chi fuggiva dall'Ucraina non sarebbe stato possibile**, prima ancora che non tollerato dall'opinione pubblica. Opinione pubblica che, negli stessi giorni, mostrava invece di sopportare benissimo i violenti respingimenti, le sevizie e le pratiche di detenzione arbitraria al confine tra Polonia e Bielorussia a danni di donne, uomini e bambini afgani e pakistani.¹¹ Violenze che sono ancora in corso,¹² nell'indifferenza generale.

Il 21 marzo vengono pubblicati dalla Commissione gli orientamenti operativi per l'attuazione della decisione di esecuzione.¹³ Ma di fatto l'Unione Europea lascia agli Stati membri ampia discrezionalità rispetto agli ambiti di applicazione della Direttiva, che viene nella maggior parte dei casi interpretata in senso restrittivo dalle norme nazionali.

Il governo italiano rientra tra quelli che hanno deciso di riservare la protezione temporanea **solo** ai cittadini e alle cittadine ucraini e alle persone di altra nazionalità che in Ucraina fossero titolari di permessi di soggiorno per protezione internazionale o di lungo periodo - e loro familiari - **escludendo persone richiedenti asilo o con permessi di soggiorno di breve durata, come ad esempio per studio o per lavoro temporaneo, o prive di titoli di soggiorno, magari perché scaduti**. Inoltre, è stato deciso di riservare la protezione temporanea solo alle persone fuggite dall'Ucraina dopo il 24 febbraio 2022, escludendo chi fosse già uscito dal paese in quella data.

È bene domandarsi che fine abbiano fatto, allora, gli studenti e le studentesse universitari africani iscritti alle facoltà di Donetsk o Kharkiv, in fila al confine con la Polonia, respinti indietro mentre a chi aveva cittadinanza ucraina veniva permesso di passare.¹⁴ O le persone arrivate dall'Eritrea per chiedere asilo in un paese che ritenevano sicuro. A nulla sono valse le proteste dei governi e delle ambasciate di tanti paesi africani. E per chi non aveva un documento valido, nessuno ha protestato.

L'attivazione della protezione temporanea, in questa prospettiva, non sembra dunque aver aperto scenari realmente innovativi. È stato infatti costruito un **sistema di protezione a cerchi concentrici**, sempre più stretti. Riconoscendo il diritto alla protezione temporanea solo alle vittime della crisi ucraina, e anzi solo *ad alcune* delle vittime della crisi ucraina, è stata

promossa una concezione discriminatoria del diritto alla tutela delle **persone in fuga, classificate diversamente non secondo il loro reale bisogno di protezione, ma secondo la convenienza dei paesi di accoglienza.**

La decisione di applicare una direttiva rimasta per vent'anni lettera morta, tanto da essere ormai a un passo dalla sua abrogazione, ha risposto alla **necessità di proteggere non tanto le persone colpite dal conflitto, quanto i sistemi di accoglienza dei paesi europei** che, data la prossimità geografica dell'Ucraina e l'esenzione dall'obbligo di visto dei suoi cittadini e delle sue cittadine, sapevano che non avrebbero potuto arginarne la fuga.

Nuovi standard di protezione sono stati così applicati a una crisi drammaticamente uguale a tante altre, generando non solo un **inaccettabile disparità con quanto riservato a persone migranti di altra nazionalità**, ma finendo anche col provocare una rappresentazione distorta di chi ha beneficiato del regime di protezione temporanea come soggetto a cui è stato garantito un eccezionale trattamento di favore.

2 POLITICHE E PRATICHE MESSE IN CAMPO PER LE PERSONE IN FUGA DALL'UCRAINA VERSO L'ITALIA: LA COSTRUZIONE DI UN DOPPIO BINARIO.

Al netto di queste riflessioni, è indubbio che l'attivazione del regime di protezione temporanea abbia innescato alcune dinamiche inedite. A queste si è aggiunta, in Italia, la proclamazione dello stato di emergenza,¹⁵ attualmente prorogato fino al 31 dicembre 2023, che ha contribuito, soprattutto nei primi mesi del 2022, a una *iper*-produzione di normative, ordinanze, circolari e altri atti amministrativi tesi a regolare diversi aspetti.

Analizziamo di seguito i principali.

2.1 RILASCIO DEL PERMESSO DI SOGGIORNO E ACCESSO AI SERVIZI DEL TERRITORIO.

Per la prima volta, chi arriva in Italia in cerca di protezione può chiedere e ottenere direttamente in Questura un permesso di soggiorno¹⁶ **senza che venga richiesto alcun esame dell'istanza**, ma semplicemente presentando il passaporto. La pratica di richiesta del permesso è gratuita, diversamente da quanto avviene per persone di altra nazionalità che chiedano asilo.¹⁷

Il regime di protezione temporanea introduce per la prima volta l'idea che **chi fugge da una guerra non abbia necessità di dimostrare ulteriormente la propria vulnerabilità**, ma sia immediatamente *credibile*. Si tratta di un ribaltamento di prospettiva enorme, in un sistema in cui ai e alle richiedenti asilo di altra nazionalità è richiesto di *provare*, e con dovizia di particolari, la propria condizione di persona in fuga da contesti di conflitto o violenza.

Questo è ancor più vero dopo l'approvazione della legge 50/2023¹⁸ (la legge di conversione del c.d. Decreto Cutro), che ha ampliato a dismisura la già nefasta previsione di **procedure accelerate** introdotta nel nostro ordinamento nel 2018 dai c.d. Decreti Sicurezza, facendo rientrare nella

categoria delle domande di asilo oggetto di esami veloci e sommari tutte quelle presentate da chi proviene da uno dei paesi contenuti nella **lista dei paesi sicuri**.¹⁹

Al di là di quanto appaia controversa la nozione stessa di paese sicuro nell'ambito della valutazione di una richiesta di protezione internazionale, è interessante ricordare che l'Ucraina è stata eliminata da tale lista solo in seguito al Decreto del Ministero degli Affari Esteri del 9 marzo 2022. Il fatto che vi fosse inclusa fino all'avvenuta invasione da parte delle truppe russe (e che, ad esempio, con lo stesso Decreto sia stata inserita in tale lista la Nigeria, considerata uno dei paesi più pericolosi al mondo²⁰) ci fa capire quanto **l'istituto stesso dei "paesi di origine sicuri"**, così come recepito dal nostro ordinamento, **trovi il suo fondamento non su un'analisi obiettiva del dato geopolitico, ma su una cinica *realpolitik* volta a sguarnire di elementi fondanti la richiesta di protezione** della maggior parte delle persone che si presentano ai nostri confini.

Ricordiamo a questo proposito, ma lo vedremo più avanti, che il "sistema asilo" riguarda direttamente chi proviene dall'Ucraina, e sempre di più li riguarderà in futuro. Innanzitutto, i cittadini e le cittadine ucraini sono liberi di scegliere se richiedere un permesso di soggiorno per protezione temporanea, o fare richiesta di asilo per ottenere un'altra forma di protezione internazionale. La richiesta di protezione internazionale può, inoltre, essere effettuata in qualsiasi momento anche da persone già titolari di protezione temporanea, e non solo in alternativa ad essa, venendo in questo caso rimandato l'esame delle richieste allo scadere di tale protezione. Questo rappresenta un ulteriore trattamento differenziale, potenzialmente gravido di conseguenze, riservato a chi fugge dal conflitto ucraino: si tratta infatti di richieste di asilo che derogano al Regolamento di Dublino,²¹ raducando la competenza per l'esame della domanda non nel paese di primo ingresso, ma nel paese di elezione.

Per quanto riguarda l'accesso ai servizi del territorio, al di là dei diritti garantiti dal permesso di soggiorno per protezione temporanea - iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale a parità di condizioni con i cittadini e le cittadine italiani, all'accesso al mercato del lavoro e all'istruzione - il vero cambiamento si registra nell'atteggiamento del personale dei servizi sociali e sanitari e del mondo della scuola:

"Chi viene dall'Ucraina accede a tutto, non viene mai rimandato indietro...anche se magari non hanno ancora la residenza, la cui assenza invece per gli altri è un ostacolo insormontabile." racconta Fuad Mohamed Ibrahim Ahmed Kishk del team mobile a Roma.

"A scuola si sono organizzati subito, hanno trovato le mediatrici, hanno tradotto tutto il materiale, tutto in brevissimo tempo...mai vista una cosa così." conferma Nataliya Maksymchuk del team mobile in Toscana.

Un aspetto particolarmente interessante, e poco noto, riguarda l'erogazione di un **contributo annuale "una tantum" a favore dei Comuni** che ospitano uomini, donne e bambini provenienti dall'Ucraina sul loro territorio.

Tale contributo è previsto dall'Ordinanza di Protezione Civile 927/2022,²² che definisce anche i criteri di riparto territoriale sulla base del numero di persone ucraine residenti in rapporto al numero di residenti autoctoni, e ha come obiettivo quello di *“rafforzare in via temporanea l’offerta dei servizi sociali dei comuni ospitanti un significativo numero di persone richiedenti il permesso di protezione temporanea”*. Tramite due diversi trasferimenti di fondi dalle casse dello Stato alle Regioni (il secondo in realtà da effettuarsi a breve, dopo la raccolta delle richieste dei comuni da completarsi entro settembre 2023), sono stati finora complessivamente erogati ben **80 milioni di euro**.

La *ratio* di questo intervento sembra essere non quella di predisporre interventi specifici rivolti esclusivamente alla popolazione ucraina, ma quella di aumentare le dotazioni dei servizi rivolti a tutta la cittadinanza, e quindi *anche* alle persone sfollate. Dispiace constatare la mancanza di iniziative del genere a fronte dell'accoglienza di soggetti provenienti da altri paesi, spesso con profili più vulnerabili e con maggiori difficoltà di inserimento sociale. Tali iniziative avrebbero infatti potuto contribuire non solo a una migliore integrazione delle persone accolte sui territori, ma anche al consolidamento di una narrazione che vede nella migrazione non un peso, ma un fattore di sviluppo.

2.2 ACCESSO A MISURE DI ACCOGLIENZA.

In materia di accoglienza la crisi ucraina ha fatto registrare, almeno sulla carta, alcune novità significative, relative agli attori coinvolti, ai meccanismi di ingresso, e al sistema di *governance*.

Con l'Ordinanza di Protezione Civile 872/2022,²³ viene definito un dispositivo specifico di gestione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione ucraina, che riguardano anche la parte di accoglienza materiale. Il coordinamento è affidato a un Comitato nazionale, composto dal Capo Dipartimento della Protezione civile e da rappresentanti del Ministero dell'Interno e degli Enti Locali.

La prima accoglienza di chi arriva è affidata esplicitamente **alle sole Prefetture**, che potranno attivare (citiamo direttamente dal testo della Direttiva):

- Strutture ex art.9 (cioè centri di prima accoglienza come CARA, CDA, CPSA) o ex art.11 (cioè CAS)
- Tramite il Servizio Centrale, centri SAI
- (in caso di flussi massicci e/o criticità) idonee strutture ricettive anche in deroga allo schema di capitolato d'appalto contenuto nel DM 29 gennaio 2021

L'ordinanza insiste dunque sul ruolo dell'accoglienza prefettizia: agli Uffici Territoriali del Governo viene affidato l'onere di individuare strutture ricettive, ma anche la possibilità di farlo in deroga allo schema di capitolato d'appalto vigente, sia per quanto riguarda le procedure di affidamento, che le tipologie di servizi offerti, che possono essere modificati o addirittura eliminati. Assistiamo a un fortissimo **sbilanciamento verso il ruolo delle Prefetture**, responsabili del reperimento dei posti non solo nel sistema di loro competenza - quello dei CAS - ma anche, "per il tramite" del Servizio Centrale, nel Sistema di Accoglienza e Integrazione gestito dai Comuni.

Viene così esplicitata, se ce ne fosse ulteriormente bisogno, la **subalter- nità dei Comuni alle Prefetture nella gestione dell'accoglienza**, in quella che il nostro paese considera un'emergenza perenne, nella sua drammatica incapacità - o mancanza di volontà - di programmare gli interventi sociali. Si rende platealmente evidente, d'altra parte, l'inadeguatezza di quello che dovrebbe essere l'unico sistema di accoglienza - il SAI appunto - di rispondere tempestivamente e con efficacia alle esigenze che si manifestano sui territori. E, *last but not least*, si infierisce un colpo ai meccanismi e ai corpi di rappresentanza degli interessi delle comunità locali, indebolendo l'autorità delle figure istituzionali elette da cittadini e cittadine rispetto a quelle nominate dal Governo.

Inoltre, alcune misure adottate a favore della popolazione ucraina hanno reiterato allarmanti deformazioni del sistema. Ci riferiamo alla cosiddetta **"riserva" di posti per nazionalità, attivata all'interno del SAI** per le persone in fuga dall'Afghanistan, e tristemente rimasta per lo più inutilizzata anche a causa della loro mancata evacuazione dai luoghi di conflitto e dai campi nei paesi limitrofi. Il Decreto Legge 16/2022,²⁴ infatti, precedente all'Ordinanza di Protezione Civile sopracitata, oltre ad autorizzare l'ampliamento del SAI di 3000 posti, apre anche alle persone in fuga dall'Ucraina i 5000 posti previsti e finanziati per la crisi afghana. Al di là dei numeri del tutto insufficienti rispetto alle dinamiche in atto, viene così riproposta una **pericolosa forma di etnicizzazione della risposta politica e amministrativa**, che di fronte a una grave crisi umanitaria attribuisce **diritti alle persone non in base al loro bisogno di protezione, ma in base alla loro nazionalità**.

Lo stesso Decreto consente poi una ulteriore deroga alla normativa esistente²⁵ e autorizza l'accesso di chi è titolare di protezione temporanea anche ai Centri di Accoglienza Straordinaria, sulla carta riservati solo a chi è in possesso del titolo di richiedente asilo.

Il successivo Decreto Legge 21/2022,²⁶ d'altra parte, sembra parzialmente invertire la rotta.

Esso contiene infatti disposizioni per garantire a 15.000 cittadine e cittadini ucraini titolari di protezione temporanea, poi incrementati di ulteriori 15.000 unità,²⁷ forme di **accoglienza diffusa** sul territorio, in collaborazione con i Comuni e il Terzo Settore. L'avviso per le manifestazioni di interesse,²⁸ pubblicato l'11 aprile 2022, è riservato all'accoglienza in appartamenti o piccoli centri con un massimo di 15 ospiti. Prevede la possibilità che ad

accogliere siano anche famiglie, elenca una lunga serie di servizi da garantire nei centri, specifica che almeno il 7% del budget deve essere dedicato ad attività di integrazione.²⁹ Di fatto, ricalca le caratteristiche dei capitolati di gara del SAI, ma **senza che sia previsto nessun ruolo per il Ministero dell'Interno**, mentre è incluso nel meccanismo di coordinamento, oltre a ANCI e alla Conferenza delle Regioni in rappresentanza dei poteri territoriali, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Come Oxfam abbiamo salutato con favore questo modello, pur domandandoci perché fosse stata necessaria la crisi ucraina per metterlo a punto, e perché, di nuovo, si decidesse di riservare percorsi, strutture e fondi solo ad alcune persone in cerca di protezione, e non ad altre. L'esito, come vedremo, non è stato quello sperato.

Un altro elemento di assoluta novità è il cosiddetto **contributo di sostentamento**, riservato a coloro che hanno trovato una sostituzione autonoma. Si tratta di un contributo mensile, dell'ammontare di 300 euro a persona più 150 euro per ogni minore a carico, riconosciuto per tre mesi a partire dalla data della domanda di protezione temporanea a tutte le persone che, almeno per dieci giorni nell'arco di un mese, hanno abitato al di fuori di centri di accoglienza pubblici (ad esempio in casa di connazionali, o in sistemazioni indipendenti).

Anche in questo caso si tratta di un *unicum* nella storia dell'immigrazione nel nostro paese. Ai cittadini e alle cittadine ucraini si offre la possibilità di **non essere sottoposti al processo di degradante infantilizzazione che riguarda invece molte delle altre persone migranti accolte**, in particolar modo nei CAS, dove ogni spinta all'autonomia, invece di essere ricercata come obiettivo del lavoro sociale, è frenata da norme assurde di gestione e rendicontazione che, ad esempio, impediscono a chi è ospite dei centri di cucinarsi i propri pasti o impongono orari di rientro serale nelle strutture.

Questo è possibile grazie a una pre-condizione: **il racconto collettivo sulle persone in fuga dall'Ucraina**, costruito su un *processo di identificazione* che le vuole *simili* a noi, e non su un *processo di oggettivizzazione* teso a esasperare differenze e subalternità, **le ha esentate dal sospetto di essere un pericolo, o semplicemente un peso, per la cittadinanza**. Nel bel mezzo della crisi economica scatenata dalla pandemia di COVID-19, infatti, nessuna protesta si è levata di fronte all'erogazione del contributo di sostentamento, mentre riesce difficile anche solo immaginare quale sarebbe la reazione se tale misura venisse proposta, ad esempio, nei confronti degli uomini e delle donne africane che sbarcano sulle nostre coste.

Sostanzialmente inedita, e rispondente allo stesso meccanismo, è stata anche la risposta di solidarietà che si è concretizzata **nell'offerta spontanea non solo di ospitalità in coabitazione**, ma anche dell'utilizzo di seconde case. In un momento di gravissima crisi abitativa come quello che il nostro paese sta attraversando, con i *media* abituati a martellare sulla

mancanza di posti in accoglienza a tutti i livelli (il sistema *al collasso*, l'hotspot di Lampedusa *al collasso*, i centri *al collasso*), **improvvisamente, per chi arriva dall'Ucraina, lo spazio si trova**. A partire dagli alberghi che, complice la bassa stagione turistica, hanno aperto le porte, pur con tutte le ambiguità del caso (ad esempio il caso della convenzione stipulata da Federalberghi con Regione Toscana, che riconosceva agli albergatori *un pro capite/pro die* di 70 euro a fronte dell'erogazione del solo vitto e alloggio, e che suscitò giustamente le proteste delle cooperative³⁰), alle famiglie italiane che hanno offerto una stanza della propria casa, alle parrocchie che hanno reperito strutture di ogni tipo, il reperimento dei posti per le persone in fuga per molti mesi è sembrato di facile risoluzione. Vedremo, nel prossimo capitolo, che le cose non sono andate esattamente come sperato.

3 COM'È ANDATA DAVVERO? LA PROTEZIONE TEMPORANEA ALLA PROVA DI UN SISTEMA CHE NON FUNZIONA.

È d'obbligo domandarsi se il diverso trattamento giuridico e le nuove politiche e pratiche messe in campo, pur con le criticità già evidenziate, abbiano infine determinato una protezione effettiva per le persone arrivate dall'Ucraina. E se abbiano contribuito a ridisegnare, almeno in parte, il quadro dell'accoglienza di chi chiede protezione nel nostro paese.

3.1 OTTENERE I DOCUMENTI.

Per quanto riguarda le modalità di erogazione del permesso di soggiorno per protezione temporanea, è significativo richiamare che alle Questure sono state date indicazioni di riservare uno **sportello dedicato, ad accesso diretto, per chi viene dall'Ucraina**. Anche se, nella maggior parte dei casi, l'accesso ai servizi di informativa legale e orientamento, comunque differente a seconda della soluzione alloggiativa trovata, è stato piuttosto tardivo, il rilascio del permesso di soggiorno è avvenuto senza particolari difficoltà.

“La maggior parte di loro, quando li abbiamo incontrati nei centri dove erano stati inviati, non aveva ricevuto nessun orientamento legale,” racconta Alessia Cecchetti del team mobile in Toscana, *“ma aveva già risolto il problema dei documenti, e a volte anche della tessera sanitaria, principalmente grazie al supporto dei connazionali. Sono estremamente autonomi, hanno un alto livello di scolarizzazione, e hanno incontrato un ambiente favorevole.”*

L'aspetto del rinnovo dei permessi è invece stato molto problematico. Innanzitutto, il Decreto Legge che confermava l'estensione del regime di protezione temporanea, in scadenza il 4 marzo 2023, è stato pubblicato solo il 2 marzo.

Al di là del grave ritardo, che ha lasciato per settimane in apprensione chi temeva di non vedersi rinnovato il permesso di soggiorno, il nostro paese ha esteso il regime di protezione temporanea **non di un anno** (in due tranches semestrali), come previsto dal testo della Direttiva e deciso dal Consiglio UE degli Affari Interni³¹ il 14 ottobre 2022, bensì **solo di dieci mesi**, fino al 31 dicembre 2023, data prevista per il termine dello stato di emergenza.

Ma l'aspetto più straniante è che **i permessi di soggiorno, tecnicamente, non sono stati rinnovati**. I cittadini ucraini possiedono un permesso di soggiorno **formalmente scaduto** il 4 marzo.

“Hanno il permesso vecchio, con la data di scadenza del 4 marzo 2023.” conferma Fuad Mohamed Ibrahim Ahmed Kishk del team mobile di Roma. *“Non gliene hanno mai dato un altro. Infatti, spesso ci sono problemi. I datori di lavoro, ad esempio, non si fidano di un permesso scaduto, con una data passata da mesi. In molti casi siamo dovuti intervenire noi, stampando il testo del Decreto e spiegando la situazione.”*

Le difficoltà più serie ci sono per chi vorrebbe recarsi in un altro Stato membro, opzione consentita dalla mancata applicazione dell'art.11 della Direttiva, ma resa nei fatti impossibile da questa prassi dell'Italia.

“Mica lo accettano negli altri stati un permesso scaduto.” racconta Nataliya Maksymchuk del team mobile in Toscana. *“Una signora che si voleva trasferire in Germania è stata rimandata indietro, un'altra voleva andare in Belgio ma in queste condizioni non è nemmeno partita.”*

Nonostante queste difficoltà, da subito è stato plasticamente evidente **il diverso trattamento riservato alle persone ucraine e a quelle di altre nazionalità per quanto riguarda l'accesso alla procedura di protezione**.

*“Di fronte alla Questura di Firenze, gli ucraini stanno nella fila di sinistra, insieme agli italiani che devono rinnovare il passaporto, con la tenda per proteggersi dal sole troppo forte. Gli altri stanno in fila sulla destra, per giorni e notti intere, seduti sul marciapiede. Sono pakistani, afghani, bengalesi, egiziani. **Senza avere idea di quando, e soprattutto se, li lasceranno entrare a chiedere asilo.**”* (Chiara Trevisani, operatrice legale, Oxfam).

*“I richiedenti asilo **non li fanno proprio accedere fisicamente agli uffici**. Soprattutto quelli che necessitano anche di una sistemazione in accoglienza, vengono rimpallati per settimane o mesi. Gli dicono ‘non c'è posto, torna domani, torna la settimana prossima’.”* (Ilenia Ravasio, team mobile in Toscana).

“A Roma³² entrano circa 8 persone al giorno per chiedere asilo. Se ci sono giornalisti presenti, magari perché qualcuno ha denunciato la situazione, improvvisamente il numero sale anche a 50.” racconta Elisa Attolini del team mobile a Roma. *“E poi, ovviamente, non vale per tutti. **I sudamericani e i rom non li fanno mai entrare, non accedono proprio.**”*

Tutto questo significa semplicemente che, nel nostro paese, **l'accesso alla procedura di protezione internazionale non è più un diritto garantito**. I piani critici sono due, quello delle previsioni di legge, e quello delle prassi che si verificano sui territori.

L'entrata in vigore della legge 50/2023 esaspera la compressione del diritto di asilo già ben delineata dai c.d. Decreti Sicurezza nel 2018, in linea con l'orientamento della UE.

Come già ricordato, sono introdotte procedure accelerate di frontiera per chiunque richieda asilo e sia proveniente da un paese di origine "sicuro". Questo significa, ad esempio, che le persone provenienti da paesi come Nigeria, Gambia, Tunisia, Costa d'Avorio, si troveranno soggette a una procedura velocissima, con tempi di ricorso dimezzati, annullamento dell'effetto sospensivo del ricorso e, ovviamente, **nessuna reale possibilità di accesso a un supporto legale**. Questo si somma a quanto già previsto dai Decreti Salvini: l'applicazione di procedure accelerate a chiunque venisse sorpreso "nel tentativo di eludere i controlli alla frontiera", una definizione talmente vaga da poter includere potenzialmente chiunque.

Ma, oltre a quanto previsto dalla legge, chi chiede asilo in Italia deve scontrarsi con le **prassi illegittime degli uffici delle Questure**, che si comportano con **discrezionalità sorprendente** se consideriamo che si tratta di amministrazioni pubbliche. "Chi entra e chi no" viene deciso sulla base di criteri non scritti e non condivisi, che cambiano frequentemente e senza preavviso, e che riguardano ovviamente la nazionalità dei e delle richiedenti, il sovraccarico di lavoro degli uffici, la disponibilità di posti nelle strutture di accoglienza.

In alcune Questure (emblematico il caso di Milano) sono stati attivati dei sistemi di prenotazione online, che hanno cessato di funzionare nel giro di pochi mesi.³³ La **gestione dello spazio fisico di fronte agli uffici** è spesso diventato un problema a se stante, oltre che una precisa fotografia del nostro tempo: **persone ammassate per giorni a temperature proibitive**, sia d'inverno che d'estate, transennamenti, annunci estemporanei del personale di polizia che rimandano la gente in fila da ore a data da destinarsi, fino ai gravissimi episodi che hanno visto **le forze dell'ordine caricare le persone in attesa**.³⁴

I tempi per l'ottenimento degli appuntamenti, e in seguito dei documenti, sono semplicemente inaccettabili. Ovunque in Italia, tra la manifestazione di volontà e la formalizzazione della domanda **intercorrono anche molti mesi** (attualmente circa 6-8 a Firenze, anche 10-12 a Roma). In questo periodo, le persone in attesa non hanno modo di dimostrare di essere regolarmente presenti in Italia: **non hanno niente in mano** che attesti la loro condizione - effettiva, ma non formale - di richiedenti asilo. E dopo la registrazione della domanda, comincia una nuova lunghissima attesa, questa volta del permesso di soggiorno vero e proprio, che può impiegare anche ulteriori 6-8 mesi. E che, quindi, avendo una durata di sei mesi, **arriva già scaduto**.

3.2 L'ACCOGLIENZA DELLE PERSONE IN FUGA: IL FALLIMENTO DEL SISTEMA PUBBLICO.

Al di là dell'accesso alle procedure di protezione, l'altro grande banco di prova è stato quello dell'ingresso nel sistema di accoglienza: sistema che, nelle sue diverse componenti, era già largamente in crisi prima dello scoppio della guerra in Ucraina, e non ha saputo né adattare la preesistente offerta alla nuova utenza, né mantenere nel tempo le soluzioni innovative ideate.

I dati relativi all'accoglienza dei rifugiati e delle rifugiate ucraini nei **diversi sistemi pubblici, che hanno (mal)funzionato parallelamente**, parlano da soli.

Stando ai dati forniti dal Ministero dell'Interno a Oxfam, al 3 ottobre 2023 su 181.021 persone titolari di protezione temporanea, **9.348 sono ospitate nei CAS e 2.714 nei centri SAI**.

Il bando di accoglienza diffusa della Protezione Civile, nonostante le premesse incoraggianti, si è quasi del tutto ingolfato nella fase di firma delle convenzioni a livello locale (fatto piuttosto incomprensibile, visto che si trattava di procedure "di emergenza", coordinate da un Commissario Straordinario). Nonostante avessero avuto esito positivo 29 manifestazioni di interesse, per un totale di 17.012 posti offerti, **a ottobre 2023 i posti attivi sono appena 5.332**, meno di un terzo del totale e un sesto dei posti ipotizzati (30.000), per 12 convenzioni attivate.³⁵

Questo significa che, su oltre 180.000 persone arrivate in Italia e titolari di protezione temporanea, appena 17.394 sono attualmente ospitate nel sistema pubblico.

E le altre?

L'accoglienza in case private, in coabitazione con famiglie italiane o seconde case, ha retto solo nei casi in cui è stata coordinata e seguita in maniera professionale, e anche in questo caso i problemi non sono mancati. Le famiglie che hanno accolto le persone in arrivo al di fuori del bando di accoglienza diffusa della Protezione Civile, ad esempio, non hanno ricevuto nessun sostegno economico, pur se operanti in reti formalizzate: *"Nei primi mesi dopo lo scoppio della guerra, abbiamo ricevuto la disponibilità ad accogliere da oltre 4000 famiglie,"* spiega Fabiana Musicco, Direttrice Generale di Refugees Welcome Italia, *"ma un contributo economico da parte dello Stato è andato solo a quelle che hanno partecipato al bando della Protezione Civile, che paradossalmente si sono attivate molto più tardi."*

Diversamente, gli slanci di solidarietà, com'era prevedibile, non si sono rivelati sostenibili nel tempo.

“Dopo qualche mese le persone accolte in casa hanno cominciato a riversarsi in Prefettura a chiedere accoglienza, perché la convivenza non funzionava più, mancavano gli spazi, gli strumenti per capirsi, erano nati un sacco di conflitti.” racconta David Meseguer, responsabile animazione reti territoriali di Oxfam.

“Durante uno dei primi interventi abbiamo conosciuto una coppia di signori anziani che generosamente aveva offerto una stanza della propria casa a una ragazza fuggita con i due figli.” racconta Chiara Trevisani, operatrice legale di Oxfam. *“Ma la madre era sotto shock e quasi non parlava, la bambina più piccola piangeva ogni volta che sentiva passare un aereo, non riuscivano a comunicare in nessuna lingua...era ovvio che questi signori non avevano la più pallida idea di come affrontare la situazione.”*

La messa a disposizione di seconde case si è rivelata fin da subito problematica, non solo perché temporanea nella maggior parte dei casi, ma anche perché molti nuclei familiari sono stati inseriti in appartamenti vuoti (di famiglie italiane, di parrocchie, a volte anche foresterie di aziende) senza alcun tipo di supporto.

“Le mediatrici si sono trovate davanti situazioni assurde, donne con bambini piccoli ospitate in seconde case al mare che non avevano letteralmente un euro per comprarsi da mangiare e che non sapevano a chi rivolgersi...Una delle nostre mediatrici una volta è dovuta andare al supermercato a prendere del latte perché un bambino non mangiava da due giorni.” riferisce Patrizia Boncompagni, referente del servizio di mediazione culturale di Oxfam.

Per quanto riguarda le (poche) persone accolte dal sistema pubblico, la loro presenza ha fatto emergere in tutta la loro gravità alcuni annosi problemi del sistema di accoglienza.

Una questione mai seriamente affrontata riguarda la generale inadeguatezza delle strutture e dei servizi a fronte di **utenti con vulnerabilità sanitarie e a nuclei con minori**. A fronte di consistenti arrivi di donne, persone anziane, bambini e bambine, **spazi e procedure** dell'accoglienza si sono rivelati drammaticamente **inadatti**.

“Le persone in condizione di maggiore vulnerabilità, paradossalmente, devono restare in prima accoglienza in albergo, perché non si trovano strutture adatte a riceverli e a farli vivere in autonomia.” racconta Luisa Digregorio del team mobile a Roma. *“Ad esempio, qui sono rimasti per mesi due anziani, soli: un signore ultraottantenne, scarsamente autosufficiente, e uno di circa sessant'anni sopravvissuto a torture e violenza sessuale subite in Ucraina, allettato. Non c'era nessuna struttura adatta per loro.”*

“Abbiamo avuto questa famiglia composta da cinque donne e un signore anziano: in un CAS femminile non ci potevano stare, in uno maschile meno che meno. Ci sono voluti mesi per trovargli posto. E ora c'è un padre solo,

con la figlia di tredici anni: non sanno dove metterli, letteralmente.” aggiunge Fuad Mohamed Ibrahim Ahmed Kishk, sempre del team mobile a Roma.

C'è anche chi, in mancanza di soluzioni dignitose o anche solo sostenibili, ha deciso di tornare in patria.

“Ho in mente una situazione che non mi ha fatto dormire la notte.” racconta Nataliya Maksymchuk del team mobile in Toscana. *“Una coppia di Mariupol, arrivata in Italia dopo aver passato mesi nei rifugi sotterranei e avere perso la casa nei bombardamenti, è stata spostata dall'hub di Montecatini a un appartamento con una scala a chiocciola strettissima, che la signora non riusciva a salire. Sono tornati all'albergo ma avevano perso il diritto alla prima accoglienza. Hanno dormito tre notti sulle panchine di fronte, li hanno fatti entrare solo per andare in bagno. Alla fine, hanno deciso di tornare in Ucraina.”*

“Una coppia di signori anziani, lui ottantaseienne e malato di Parkinson, lei ottantatreenne e cardiopatica, sono dovuti rientrare in Ucraina perché non c'era nessun centro di accoglienza dove potessero vivere: gli era stato prospettato di andare in una casa di riposo, a pagamento, e così hanno deciso di rientrare.” aggiunge Alessia Cecchetti, sempre del team mobile in Toscana.

Un altro punto particolarmente critico riguarda i tempi e le modalità dei **trasferimenti** all'interno del sistema di accoglienza. L'elemento più grave riguarda, per i cittadini e le cittadine ucraini così come di altra nazionalità, la **discontinuità territoriale tra la prima e la seconda accoglienza**. Le persone vengono spesso inviate in altre regioni a prescindere dalla eventuale presenza di indicatori di radicamento, ovviamente tanto più probabili e significativi quanto più si allunga il periodo della prima accoglienza. Inoltre, spesso persone e famiglie sono all'oscuro della loro destinazione. *“Non sempre sanno dove saranno trasferiti.”* conferma Malek Hassen del team mobile di Roma. *“Durante il colloquio che fanno spesso non gli viene detto. Al massimo il giorno della partenza gli dicono ‘state andando in campagna’, dove per campagna si intende generalmente una struttura dello stesso ente gestore in Campania. O direttamente sul pullman, una volta arrivati a destinazione, gli dicono semplicemente ‘scendete qui, e salite su quella macchina’.”*

Questo è anche uno dei motivi per cui diversi trasferimenti sono falliti, o sono stati direttamente rifiutati.

“Sicuramente molte destinazioni non erano adeguate, c'è stato anche il caso limite di una madre con bambini trasferita in una comunità per persone tossicodipendenti. È anche vero, però, che le “misure speciali” (i trasporti gratis, ad esempio) hanno creato alte aspettative, e un grande disappunto quando sono state sospese. Chi viene ospitato in albergo, poi non accetta di essere trasferito in un vecchio piccolo appartamento.”
(Fuad Mohamed Ibrahim Ahmed Kishk del team mobile a Roma).

Chi certamente non è stato ospitato in albergo sono le persone richiedenti asilo di altra nazionalità.

La legge 50/2023 ha reintrodotto la previsione, illogica e penalizzante soprattutto per i territori di accoglienza, che **riserva i posti nei centri del SAI solo a chi ha già ottenuto protezione**, per gli ultimi sei mesi di permanenza. Chi è ancora nella fase di presentazione della domanda, di attesa della convocazione o dell'esito della valutazione della Commissione Territoriale - a meno che non abbia una certificazione di vulnerabilità³⁶, può essere accolto, o accolta, solo nei CAS, dove gli unici "servizi" forniti sono vitto e alloggio.

La combinazione del progressivo ritiro dalla gestione dei CAS da parte delle cooperative sociali che si rifiutano di svolgere un ruolo di semplice stoccaggio di esseri umani, e dell'impossibilità di utilizzare per le persone in arrivo i posti liberi nei centri del SAI, ha creato una situazione paradossale ed esplosiva che nei mesi estivi ha raggiunto preoccupanti livelli di crisi.

Ministero dell'Interno e Prefetture lanciano l'allarme sui posti mancanti, in un sistema di accoglienza che è stato desertificato, abbassando continuamente i costi e privandolo della sua funzione di integrazione.

È dello scorso 7 agosto la circolare del Viminale³⁷ che invita le Prefetture a revocare le misure di accoglienza alle persone ospitate nei CAS in attesa di trasferimento verso i centri SAI. Come se non dipendesse dal Viminale stesso organizzare tali trasferimenti, e non fosse quindi sua responsabilità se essi non si verificano, tenendo così occupati i posti in prima accoglienza. Pochi giorni prima il Prefetto di Bologna, con una contestatissima ordinanza,³⁸ aveva disposto la revoca dell'accoglienza a un numero imprecisato di richiedenti asilo con un ricorso pendente per il riconoscimento della protezione internazionale. Molte Prefetture, con le modalità più diverse, premono sugli enti gestori dei CAS perché mettano a disposizione altri posti, in molti territori sono già comparse tensostrutture,³⁹ o le persone vengono accolte nelle palestre.⁴⁰

Nel frattempo, **chi è in attesa di accoglienza paga il prezzo di politiche insensate**, pensate non per governare il fenomeno, ma per compiacere l'elettorato. Ammassati nei c.d. centri hotspot dopo lo sbarco, in condizioni spesso indegne,⁴¹ o direttamente per strada, se hanno cercato di accedere direttamente agli uffici delle Questure.

"A Firenze quelli che aspettano mesi per un appuntamento dormono prevalentemente al parco delle Cascine, o nel parcheggio dell'Esselunga di Via Galliano, o anche al parco dell'Isolotto. A Roma più che altro nei dintorni della stazione Termini, sul lungotevere, o negli stabili occupati." racconta Chiara Romagno, coordinatrice dei Team Mobili di Oxfam.

"E ovviamente, questa situazione fa fiorire il mercato delle dichiarazioni di ospitalità false." aggiunge Chiara Trevisani, operatrice legale di Oxfam. *"Se si presentano in Questura con una dichiarazione di ospitalità da parte*

di qualcuno, le cose vanno più veloci, quindi molti di loro la comprano, di solito da connazionali, al prezzo di 300-400 euro. Poi a volte il posto c'è davvero, altre volte non c'è, spesso si tratta di stare in 7 in 40 metri quadri..."

3.3 LA DIASPORA UCRAINA.

In questo quadro desolante, è evidente che **l'unico elemento che ha consentito al sistema di accoglienza di non implodere è stato il ruolo giocato dalle persone ucraine già residenti in Italia** da prima dello scoppio della guerra.⁴²

Possiamo dunque ben dire che l'effetto sperato di auto-distribuzione di chi è fuggito (e continua a fuggire) dall'Ucraina verso vari Stati membri, che ha rappresentato senz'altro una delle ragioni alla base della decisione di attivazione della Direttiva, abbia funzionato. D'altronde la comunità ucraina è, di gran lunga, la più numerosa⁴³ tra le comunità di persone straniere in Europa, quindi moltissimi sono stati i legami di prossimità su cui si è pensato di poter contare per una redistribuzione delle presenze che non pesasse troppo sugli Stati. Infatti, come sostiene Maurizio Ambrosini nel suo contributo al rapporto IDOS 2022, ***“la auto-distribuzione degli sfollati dall'Ucraina non ha prodotto nessun serio problema di tenuta del sistema europeo di protezione; semmai si è rivelato un meccanismo molto ben funzionante in quanto la valorizzazione dei legami significativi delle persone con un dato Paese ha agevolato l'integrazione degli sfollati e ha alleggerito gli Stati da molti obblighi, anche in relazione all'accoglienza.”***

Prima dello scoppio della guerra, tra gli Stati membri dell'Unione era proprio l'Italia quella che contava sul proprio territorio il maggior numero di persone arrivate dall'Ucraina, seguita da Germania, Polonia, Cecoslovacchia e Spagna.⁴⁴ La fuga precipitosa di decine di migliaia di persone a partire dal mese di febbraio 2022 ha in parte alterato questi equilibri, ma se guardiamo ai recenti dati pubblicati da Eurostat,⁴⁵ è evidente come **la distribuzione delle persone in fuga abbia sostanzialmente seguito la presenza delle reti della diaspora, cambiando semplicemente l'ordine dei paesi interessati**. A fine giugno 2023, infatti, i permessi di soggiorno per protezione temporanea rilasciati in Europa risultano essere 4.065.615. In prima posizione ora è la Germania, seguita dalla Polonia, dalla Cecoslovacchia e, con grande distacco, dalla Spagna e dall'Italia.

La presenza della diaspora si configura quindi, senza dubbio, come un fattore di attrazione, di allocazione e di positiva integrazione nei territori. Dovremmo domandarci ora **quali politiche sarebbero necessarie per sostenere e integrare l'offerta spontanea delle reti diasporiche**, al di là di dispositivi temporaneamente attivati, come è stato ad esempio il contributo di sostentamento. E se questa esperienza, che in assenza di dati e di analisi non può ancora dirsi un modello, non possa costituire la base per ragionare su nuove politiche migratorie.

4 LE INGIUSTE POLITICHE DEL GOVERNO MELONI COLPISCONO ANCHE LE PERSONE FUGGITE DALL'UCRAINA

Il governo Meloni ha compiuto e sta compiendo scelte scellerate relative all'accesso alla protezione e all'accoglienza: aumentando le casistiche di trattenimento di chi chiede asilo, impedendo che sia accolto o accolta nel SAI anche in presenza di posti vuoti, sottoponendo praticamente chiunque arrivi a sommarie procedure di frontiera, estendendo a dismisura la detenzione amministrativa, restringendo la possibilità di ottenere la protezione speciale. Ma nessuno finora ha posto attenzione **all'impatto che alcune di queste misure potranno avere sui titolari di protezione temporanea**, soprattutto nella prospettiva della **cessazione** di tale forma di protezione, ormai davvero vicina. Cerchiamo di fare un po' di luce.

4.1 LA SCADENZA DELLA PROTEZIONE TEMPORANEA: CRITICITÀ ALLA LUCE DELLA RIFORMA DELLA PROTEZIONE SPECIALE.

*“Si stanno già organizzando, **molte stanno facendo richiesta di protezione internazionale**. Le persone che hanno perso la casa e sanno che non possono tornare, le ragazze rimaste vedove, quelle che in Ucraina vivono in zone particolarmente colpite. **Non si fidano di cosa succederà quando la protezione temporanea finirà**, quindi stanno chiedendo asilo.”* (Nataliya Maksymchuk, team mobile in Toscana).

Nonostante la preoccupazione che già serpeggia tra i cittadini e le cittadine ucraini, in nessuno spazio pubblico si discute di che cosa succederà loro al momento della cessazione della protezione temporanea, che, al più tardi, si verificherà il 4 marzo 2025. A quella data i permessi di soggiorno rilasciati (che, lo ricordiamo, in Italia sono ad oggi oltre 180.000) **scaadranno tutti, senza possibilità di essere rinnovati, anche in caso di conflitto ancora in corso**. È fondamentale dunque mettere in luce le principali criticità e ipotizzare possibili soluzioni a fronte di questo scenario.

Prima di avanzare nel ragionamento, però, è necessario focalizzare una questione estremamente importante: nella legge e nella tradizione giuridica europea **la protezione temporanea è *tout court* associata al rimpatrio, volontario o forzato**. Anzi, una delle ragioni d'essere di tale tipo di protezione è proprio la presunzione che, in tempi brevi, una volta ristabilite alcune condizioni nel paese di origine, si possa procedere a rimpatriare le persone sfollate.

In particolare, l'art.22 c.1 della Direttiva afferma: "*Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che **il rimpatrio forzato delle persone la cui protezione temporanea è giunta a termine e che non possono beneficiare dell'ammissione si svolga nel rispetto della dignità umana.***", rimandando alla normativa interna degli Stati. E quella italiana al momento **non disciplina in alcun modo la cessazione della protezione temporanea**, se consideriamo che il DPCM n° 89 del 28 marzo 2022, che ha recepito la decisione di esecuzione del Consiglio del 4 marzo 2022, tace del tutto sul punto.

Ad oggi può sembrare irrealistico che persone accolte con generosità e grande dispiego di mezzi possano, un giorno non lontano, essere obbligate a tornare nel loro paese, contro la loro volontà. Ma la storia europea recente ci ha già fornito prove che questo può accadere: fu il caso, ad esempio, dei 1500 rifugiati e rifugiate bosniaci che nell'autunno del 1996 furono rimpatriate forzatamente dalla Germania verso la regione di Bihac, sulla base di presunte condizioni di sicurezza in realtà largamente opinabili.⁴⁶

È vero, d'altra parte, che i cittadini e le cittadine ucraini rientrano nelle nazionalità esentate dall'obbligo di visto:⁴⁷ comunque la si pensi, una misura di rimpatrio nei loro confronti perderebbe del tutto senso perché potrebbero rientrare legalmente nel territorio dell'Unione Europea anche subito dopo esserne usciti. Ci troviamo quindi in una situazione di *impasse*, in cui l'unica misura esplicitamente prevista non appare (fortunatamente) realizzabile,⁴⁸ e altre non sono esplicitamente previste.

4.2 LO SCADERE DELLA PROTEZIONE TEMPORANEA IN ITALIA E IN EUROPA NELL'ERA DELL'ATTACCO AD ALTRE FORME DI PROTEZIONE.

La dinamica del conflitto ci costringe a ipotizzare il rinnovo dei permessi di soggiorno per protezione temporanea fino alla massima estensione prevista dalla Direttiva, cioè il 4 marzo 2025, come già per altro annunciato dalla Presidente della Commissione Europea.⁴⁹ Poi **decine di migliaia di persone si troveranno in Italia senza un permesso di soggiorno valido**, ma anche senza reale possibilità di rientrare in patria - qualora la guerra sia ancora in corso o la ricostruzione non significativamente progredita -,

o senza reale intenzione di farlo, perché a quel punto saranno anche ben integrate nel nostro tessuto economico e sociale, e potrebbero decidere di proseguire la loro vita nel nostro paese.

Entrambi questi scenari (impossibilità di rientrare in Ucraina, o volontà di rimanere in Italia) rischiano di avere un **impatto potenzialmente esplosivo sul nostro sistema di asilo**, e più in generale sui servizi della pubblica amministrazione preposti al rilascio dei permessi di soggiorno.

Le opzioni al momento previste dal nostro ordinamento, infatti, non consentiranno la regolarizzazione della posizione di chi è titolare di protezione temporanea *in maniera automatica*. **Tutte le possibili soluzioni sono vincolate a lunghi processi di esame delle istanze individuali**, e quindi all'aggravarsi del sovraccarico, già oltre il livello di guardia, delle Questure, delle Prefetture e delle Commissioni Territoriali, posticipando così all'inizio del 2025 quanto l'applicazione della Direttiva ha cercato di scongiurare nel 2022.⁵⁰

Le opzioni attualmente praticabili nel nostro paese sono le seguenti.

In caso di **conflitto ancora in corso**, la soluzione più logica appare essere il rilascio di un permesso di soggiorno per **protezione sussidiaria**.⁵¹ La protezione sussidiaria viene infatti riconosciuta a cittadini e cittadine di paesi terzi per le quali sussistano *fondati motivi* di ritenere che *“se ritornassero nel Paese di origine, o di dimora abituale, correrebbe(ro) un rischio effettivo di subire un danno grave”*. Tra le cause di tale possibile danno grave, la normativa riconosce, tra le altre, la *“minaccia grave ed individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazione di conflitto armato interno ed internazionale”*.⁵² Non c'è dubbio quindi che, in caso di operazioni militari ancora in corso, la protezione sussidiaria rappresenti l'opzione più adeguata. Ma cosa succederà quando decine di migliaia di persone, all'approssimarsi dello scadere della protezione temporanea, faranno richiesta di asilo?

A questo poi si intreccia un'altra riflessione, che riguarda il rapporto con il sistema di riconoscimento della protezione internazionale. Il nostro DPCM, nel recepire la Decisione di attuazione del Consiglio Europeo, ha deciso per il rinvio della trattazione delle domande di asilo al momento della scadenza dei permessi di protezione temporanea. Anche questo differimento avrà un grande peso: la trattazione delle domande dei rifugiati e delle rifugiate ucraini - comprese quelle già formalizzate - infatti, è comunque posticipata al marzo 2025.

Infine, ci pare opportuno domandarsi quale logica sottenda un sistema che, a fronte di immutate condizioni nel paese di origine, da un momento all'altro trasferisce persone in condizione di vulnerabilità da un regime giuridico in cui la loro necessità di protezione appare ovvia e intrinsecamente dimostrata, a uno in cui invece è necessario provare singolarmente la propria condizione di vulnerabilità.

La situazione appare più incerta nel **caso in cui il conflitto armato sia tecnicamente terminato**, quando la definizione delle condizioni che consentono un rimpatrio in sicurezza può farsi scivolosa.

Si apre a quel punto la partita della ricostruzione delle infrastrutture fondamentali, e se da un lato vogliamo dare per acquisito che le persone sfollate non possano essere fatte rientrare in un'area che non sia sotto il controllo del Governo ucraino o che sia oggetto di attacchi, non è scontato che ciò non possa avvenire su un territorio "pacificato", con alcune opere di ricostruzione già avviate. Un elemento potenzialmente problematico a questo proposito riguarda anche il fatto che, durante questo primo anno e mezzo di guerra, moltissime persone hanno di fatto viaggiato avanti e indietro tra l'Ucraina e l'Italia, trascorrendo in patria anche periodi piuttosto lunghi.

Sarebbe opportuno dunque **esplicitare** che il danno grave può individuarsi comunque e fare riferimento alle Linee Guida sulla Protezione Internazionale elaborate da UNHCR, che riportano: "*Dall'impossibilità di cessazione delle protezioni internazionali già riconosciute per l'impraticabilità di un ritorno in sicurezza, ne deriva, in capo agli Stati, l'obbligazione di riconoscimento della protezione sussidiaria agli sfollati che dovessero chiederla al termine della protezione temporanea, potendosi in tal caso presumere il rischio di trattamenti inumani e degradanti in caso di rimpatrio.*"

Inoltre, dobbiamo immaginare che **molte persone**, anche in presenza di condizioni sicure e stabili, **non vorranno rientrare**, perché ormai stabilmente integrate in Italia. Come già rilevato, il rimpatrio forzoso pare una prospettiva non solo eticamente problematica, ma anche non effettivamente sostenibile.

In questo specifico caso, **la riforma della Protezione Speciale** voluta dal governo con il c.d. Decreto Cutro **avrà un effetto dirimpente**.

Prima delle modifiche contenute nella legge 50/2023, il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale, da richiedere direttamente alle Questure, era facilmente individuabile come l'opzione più immediata: sarebbe stato infatti logico richiederla allo scadere della protezione temporanea, facendo valere il principio del rispetto della vita privata e familiare del soggetto interessato, tenendo conto del suo effettivo inserimento sociale in Italia e della durata del suo soggiorno nel nostro paese.⁵³

Ma le nuove previsioni **hanno eliminato ogni riferimento a tali criteri**, pur lasciando quelli agli obblighi costituzionali dello Stato come indicati ex.art.5 c.6 del Testo Unico sull'Immigrazione.

Inoltre, l'abolizione della possibilità di richiedere la Protezione Speciale direttamente alle Questure, facendo rientrare anche questo permesso di soggiorno nell'iter delle Commissioni Territoriali, **causerà un grave ingolfamento** dovuto al lungo processo di esame delle istanze. E in ogni caso, è bene ricordare che attualmente un permesso di soggiorno per protezione speciale è un permesso *debole*, perché non convertibile in permesso per motivi di lavoro e soggetto a una rivalutazione da parte delle Commissioni Territoriali al momento del rinnovo: non si tratta certamente di uno strumento di integrazione di lungo periodo, come dovrebbe essere, secondo ogni logica, il nuovo status da prevedere per i rifugiati e le rifugiate ucraini.

Potrebbe allora essere possibile ricorrere a canali esterni a quello della protezione internazionale?

In realtà **nulla sembra realizzabile senza nuovi interventi normativi**. Un'eventuale conversione dei permessi per protezione temporanea in permessi per lavoro non è al momento disciplinata (nel caso in cui le persone siano in possesso di un contratto e lavorino un numero di ore sufficiente: ad oggi non ci sono dati disponibili sull'accesso al mondo del lavoro da parte delle persone titolari di protezione temporanea, e sappiamo certamente che molte di loro lavorano senza contratto). Ugualmente, il rilascio di un permesso di soggiorno di lungo periodo appare problematico, perché i cittadini e le cittadine ucraini non presentano i requisiti previsti dalla legge, come ad esempio 5 anni di residenza in Italia.

Ovviamente **sarebbe auspicabile un intervento unitario della UE**, per evitare che gli Stati membri procedano in ordine sparso e possano mettere in campo esclusivamente soluzioni basate sul diritto interno, determinando differenze di trattamento dei beneficiari tra gli Stati. Ma anche a livello comunitario la situazione è molto complessa, perché non si intravedono al momento soluzioni che non richiedano una modifica del quadro normativo, e l'approssimarsi delle elezioni europee di giugno 2024 complica ulteriormente lo scenario. In ogni caso, **il dibattito sul post protezione temporanea non è ancora iniziato**: basti vedere come, nel discorso sullo stato dell'Unione poc'anzi citato, in buona parte focalizzato sulla crisi ucraina, manchi del tutto qualunque riferimento a una prospettiva di integrazione di medio-lungo periodo delle persone fuggite dal conflitto.

Le uniche riflessioni prodotte, al momento, vengono da gruppi di ricerca indipendenti.

Ad esempio, la prospettiva di una modifica alla Direttiva Qualifiche o alla Direttiva Soggiornanti di lungo periodo è stata avanzata da alcuni istituti di ricerca,⁵⁴ e ha il merito di sottolineare la necessità di assorbire le persone beneficiarie di protezione temporanea nell'ambito delle Direttive Europee che regolano la migrazione legale, non estendendo oltre la provvisorietà del loro status. È in particolare interessante la suggestione, peraltro in linea con quanto già espresso dal Parlamento Europeo,⁵⁵ di intervenire con una modifica legislativa **che consenta il riconoscimento *prima facie* di gruppi di rifugiati e rifugiate, consentendo ad esempio di riconoscere collettivamente la protezione sussidiaria** a chi è titolare di protezione temporanea, senza dover esaminare le singole situazioni individuali. Ma si tratta di una strada ancora non tracciata, e potenzialmente portatrice di complicatissime, e probabilmente infruttuose, negoziazioni tra gli Stati membri.

Dal punto di vista politico, l'unica iniziativa formale finora registrata a livello comunitario è la proposta presentata da Lodewijk Asscher, Special Advisor per l'Ucraina della UE da giugno 2022 a marzo 2023, di un **“permesso per ricostruzione”**.⁵⁶

Con l'obiettivo di individuare una strategia *di transizione* di lungo periodo, Asscher propone l'emissione di una nuova tipologia di permesso di soggiorno di durata considerevole (potenzialmente dieci anni), da negoziare con il governo ucraino, sostanzialmente legando l'estensione della protezione ai tempi della ricostruzione. Opzione che ha sicuramente dei meriti

per quanto concerne l'allungamento temporale delle tutele per i cittadini e le cittadine ucraini, ma che non può prescindere da un iter legislativo che, per essere portato a compimento in tempi utili, dovrebbe cominciare immediatamente. A questo si aggiungono le preoccupazioni suscitate dal proposito di mantenere le persone fuggite e insediate negli Stati membri in una permanente situazione di precarietà e temporaneità, che non esclude il rimpatrio, anche forzato, una volta che eventualmente la ricostruzione sarà terminata.

Il punto di stallo, sia a livello nazionale che comunitario, è comunque dato dal fatto che **le opzioni al momento disponibili senza necessità di iniziative legislative** - principalmente, la canalizzazione all'interno del sistema di asilo - **appaiono poco praticabili a causa dell'enorme appesantimento burocratico e procedurale** che comporterebbero; d'altra parte, **quelle che prevedono nuovi interventi normativi richiedono tempi lunghi**, sia di negoziazione politica che definizione e sviluppo dell'iter normativo in sé, **difficilmente compatibili con la scadenza del 5 marzo 2025**.

Anche se potenzialmente sintomo della grave incapacità della UE di elaborare per tempo una strategia politica di lungo periodo, diventa allora cruciale esplorare **la possibilità di ri-attivare la Direttiva a partire dal 5 marzo 2025**, cioè di procedere **come se** in quella data avesse inizio una nuova crisi, tale da determinare un nuovo "massiccio afflusso di sfollati": proposta della Commissione, decisione del Consiglio, (ri)attivazione della Direttiva. Tecnicamente appare come una soluzione possibile, ma ovviamente vincolata all'accordo tra gli Stati membri.⁵⁷

Un'ultima prospettiva da esplorare riguarda il **processo di integrazione nella UE** dell'Ucraina, che ha presentato formale richiesta di adesione, lo ricordiamo, immediatamente dopo l'attacco militare da parte della Russia. Proprio a causa del perdurare del conflitto, tale opzione non è al momento praticabile (in caso di adesione, infatti, gli altri Stati membri si troverebbero obbligati, sulla base dell'art.42 del TFUE,⁵⁸ a prestare all'Ucraina "supporto e assistenza", in breve a essere direttamente coinvolti nel conflitto armato). Come correttamente indicato da Marilù Porchia nel suo contributo pubblicato sulla rivista *Eurojus* lo scorso anno,⁵⁹ una strategia più concreta potrebbe riguardare **la modifica dell'accordo di associazione⁶⁰ tra UE e Ucraina**, al momento l'unico strumento giuridico atto a regolare le relazioni bilaterali tra i due soggetti, che potrebbe essere modificato aggiungendo una sezione sulla libera circolazione e stabilimento dei cittadini e delle cittadine ucraini nella UE. Ma di nuovo, si tratta di avviare complesse, lunghe, negoziazioni.

Peggiorare il problema invece di risolverlo. Il Decreto Legge 133/2023 è irragionevole, costoso, pericoloso. ⁶¹

Il Decreto Legge 133/2023, emanato il 5 ottobre 2023 e attualmente all'esame della Camera, contiene previsioni che giudichiamo irragionevoli e gravi, intese a indebolire ulteriormente il profilo della persona richiedente asilo, o più in generale migrante, in Italia. Ne sottolineiamo in particolare alcune.

La decisione di affidare al Questore, e non alla Commissione Territoriale competente, la valutazione di ammissibilità della **domanda reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento**, che, come già avvenne quando questa disposizione fu introdotta per la prima volta (Decreto Legge 113/2018⁶²), rischia di generare automatismi nella dichiarazione di inammissibilità della domanda, tanto che la norma fu modificata dal successivo Decreto Legge 130/2020. ⁶³

L'annullamento della domanda di protezione internazionale nel momento in cui chi ha manifestato volontà di chiedere asilo non si presenti all'appuntamento presso la Questura per la formalizzazione della stessa, che subordina l'esigibilità e il godimento di un diritto soggettivo perfetto, quale è il diritto di asilo, alle molteplici casualità che possono sottendere a una mancata presentazione presso gli uffici preposti.

La collocazione dei minori non accompagnati, "a prima vista" ultrasedicenni, **in centri di accoglienza straordinaria per adulti**, per un massimo di 90 giorni, che prefigura un evidente trattamento discriminatorio nei confronti delle persone minorenni straniere rispetto a quelle italiane ed europee e rischia di costituire "trattamento inumano e degradante" ex art. 3 CEDU⁶⁴, sulla base del quale l'Italia è già stata condannata dalla Corte Europea.⁶⁵

In caso di arrivi consistenti e ravvicinati, **il trasferimento all'autorità di pubblica sicurezza della procedura di accertamento della minore età**, da realizzarsi attraverso accertamenti sanitari, anche radiografici, quando la norma già prescrive un accertamento multidisciplinare, e solo in caso di "fondati dubbi", in quanto da tempo condiviso che un singolo esame medico non possa definire con certezza l'età della persona.⁶⁶

L'affidamento della verifica della titolarità dei requisiti per la **conversione da permesso di soggiorno per minore età a permesso di soggiorno per lavoro**, subordinato o autonomo, a soggetti privati quali i consulenti del lavoro o le associazioni datoriali, che si trovano a svolgere una delicatissima funzione pubblica senza avere le competenze necessarie.

La possibilità, sempre in caso di arrivi consistenti e ravvicinati, di **riempire i centri di accoglienza fino al doppio della loro capienza** - quelli per persone minorenni fino al 50% della loro capienza - che va in deroga a qualunque norma su abitabilità e sicurezza degli immobili, e si pone a rischio di configurare trattamenti inumani e degradanti ex art. 3 CEDU.

Lo stanziamento di decine di milioni di euro (43 nel 2023, 37 nel 2024) per rafforzamento dell'organico e delle dotazioni di Polizia di Stato, Forze Armate, Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria, senza **nessuna previsione di spesa per il personale operante presso Questure, Prefetture e Commissioni Territoriali** deputato alla registrazione delle domande di asilo, all'individuazione dei necessari posti in accoglienza, al rilascio e al rinnovo dei permessi di soggiorno, al rilascio dei nulla osta.

5 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

La vicenda dei rifugiati e delle rifugiate ucraini in Italia, ben lontana dal concludersi, ha rappresentato finora un'occasione mancata per il nostro sistema di protezione, che potrebbe almeno parzialmente ripensarsi sulla base di questa esperienza. Come rendere il sistema di accoglienza più inclusivo e più plurale, come riconoscere l'enorme valore delle reti della diaspora, come de-burocratizzare alcuni processi con reciproco vantaggio sia delle persone beneficiarie che della pubblica amministrazione, sono tutte lezioni al momento non apprese ma che mantengono la loro validità. La stessa prospettiva di cessazione della protezione temporanea potrebbe fornire lo stimolo per ripensare, almeno in parte, le politiche europee, partendo ad esempio dal meccanismo di libertà di circolazione, che nel caso ucraino ha generato effetti sorprendentemente positivi. È d'altra parte chiaro che questo non può verificarsi senza un drastico cambiamento di rotta da parte della maggioranza di governo e delle istituzioni europee. Cambiamento che, al momento, sembra davvero lontano.

Le richieste di Oxfam.

Relativamente alla prospettiva di cessazione della protezione temporanea, chiediamo al Governo:

- Di farsi promotore, **in seno all'Unione Europea**, dell'immediato **avvio di una riflessione sulle opzioni praticabili** in vista della scadenza della protezione temporanea che garantiscano alle persone titolari di tale titolo di soggiorno livelli di tutela non inferiori a quelli attuali e prospettive di integrazione di lungo periodo;
- Di valutare i rischi **a livello nazionale** per la tenuta del sistema di protezione internazionale che possono essere causati dallo scadere della protezione temporanea e di attivarsi immediatamente per **avviare le necessarie iniziative politiche e legislative**, mantenendo come primo obiettivo quello di garantire la maggior tutela possibile alle persone beneficiarie di protezione temporanea;
- Di promuovere una **riflessione sugli effetti positivi della libertà di circolazione** garantita a chi fugge dall'Ucraina dalla scelta di non applicare l'art.11 della Direttiva, che ha consentito una distribuzione equilibrata e automatica tra gli Stati membri.

Relativamente alla crisi del sistema di protezione internazionale e del sistema di accoglienza, chiediamo al Ministero dell'Interno e al Governo di:

- **Garantire un equo accesso alla procedura di protezione internazionale** a tutte le persone che ne facciano richiesta, **tramite il potenziamento del personale dedicato nelle Questure, nelle Prefetture e nelle Commissioni Territoriali** e il sanzionamento delle prassi discriminatorie in atto; a questo proposito, chiediamo che i fondi previsti dal Decreto Immigrazione, attualmente all'esame della Camera, finalizzati all'invio di personale nelle rappresentanze diplomatiche all'estero, all'incremento del personale militare a sostegno dell'operazione "strade sicure", all'aumento delle dotazioni in uso alle forze di polizia, siano stornati verso questo uso.
- **Rivedere drasticamente le previsioni contenute nel Decreto Cutro**, in particolare ripristinando il divieto di respingimento ed espulsione basato sul rispetto della vita privata e familiare, eliminando le previsioni di trattenimento delle persone che chiedono asilo in fase di valutazione della domanda e l'estensione delle procedure di frontiera a quelle provenienti da paesi cosiddetti sicuri;
- **Eliminare** dal Decreto Mezzogiorno la norma relativa all'inserimento di hotspot, CAS e CPR nell'elenco delle "**opere destinate alla difesa e alla sicurezza nazionale**" e la conseguente attivazione di procedure in deroga;
- **Garantire l'accesso all'accoglienza delle persone richiedenti protezione**, ristrutturando radicalmente il sistema attualmente in essere, e in particolare:
 - Ripristinare per chi chiede asilo la possibilità di essere **accolto o accolta all'interno del SAI**;
 - Riformulare lo schema di capitolato di appalto per la gestione dei centri di accoglienza straordinaria in modo da assicurare alle persone accolte **servizi essenziali quali l'insegnamento della lingua italiana, il sostegno psicologico, l'orientamento legale e ai servizi del territorio**, anche in ottemperanza a quanto previsto dalla Direttiva Accoglienza (Direttiva 2013/33/UE);
 - Predisporre un **piano nazionale per la gestione dell'accoglienza**, come previsto dalla normativa,⁶⁷ che contenga una programmazione degli interventi e delle relative risorse in collaborazione con gli Enti Locali;
 - Promuovere, su tutto il territorio nazionale, il **passaggio graduale dal sistema dei CAS al SAI**, e svincolare la

gestione di quest'ultimo dal Ministero dell'Interno, trasferendo **agli Enti Locali** la competenza sull'accoglienza delle persone richiedenti asilo.

Infine **ci appelliamo al Parlamento affinché non converta in legge il recente DL 133/2023, noto come Decreto Immigrazione**, alla luce delle gravi e irragionevoli previsioni che contiene - tra cui quelle riguardanti l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati, nonché di persone adulte, all'interno dei CAS, il processo di formalizzazione della domanda di asilo, la conversione dei permessi di soggiorno per minore età - intese a indebolire ulteriormente lo status e le garanzie delle persone migranti e richiedenti asilo nel nostro paese.

NOTE

¹ Secondo i dati forniti dalla Ufficio Stampa del Viminale, al 3 ottobre 2023 sono presenti 2714 persone di nazionalità ucraina nei centri del Sistema di Accoglienza e Integrazione e 9348 nei Centri di Accoglienza Straordinaria. A queste si aggiungono i 5332 posti attivati in accoglienza diffusa in seguito al bando del Dipartimento di Protezione Civile.

² Decreto Legge n° 133 del 5 ottobre 2023, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/10/05/23G00145/sg>.

³ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n° 89 del 28 marzo 2022, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/04/15/22A02488/sg>.

⁴ Art. 16 del Decreto Legislativo n°142 del 18 agosto 2015, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>.

⁵ "Direttiva sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi".

⁶ <https://it.gariwo.net/educazione/approfondimenti/pulizia-etnica-e-genocidio-nei-balcani-3499.html#:~:text=Alla%20fine%20della%20guerra%2C%20nel,i%20profughi%20pi%C3%B9%20di%20250.000>.

⁷ Con la Decisione 2022/382.

⁸ <https://www.affarinternazionali.it/laccordo-sul-nuovo-patto-sulle-migrazioni-e-lasilo/>, <https://www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2023/06/12/italia-unione-patto-migranti>.

⁹ Con l'unica limitazione che in questo caso il secondo Stato non è tenuto a rilasciare la protezione temporanea, ma può optare per un permesso di soggiorno basato sul diritto nazionale.

¹⁰ Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio del 11/5/2017 che modifica il Regolamento 539/2001.

¹¹ <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/bielorussia-polonia-sulla-pelle-dei-migranti-32301>.

¹² <https://it.euronews.com/2023/07/07/al-confine-tra-polonia-e-bielorussia-nulla-e-cambiato-in-due-anni>.

¹³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0321\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0321(03)&from=EN).

¹⁴ <https://www.agi.it/estero/news/2022-03-01/unione-africana-denuncia-concittadini-blocati-confine-15823395/>.

¹⁵ Deliberazioni del Consiglio dei Ministri del 25 e del 28 febbraio 2022, pubblicate in G.U. il 10 marzo 2022.

¹⁶ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2022. Il permesso di soggiorno per protezione temporanea dà diritto all'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) a parità di condizioni con i cittadini italiani, all'accesso al mercato del lavoro e all'istruzione. L'assistenza sanitaria eventualmente necessaria prima della richiesta del permesso di soggiorno è comunque garantita tramite il rilascio del codice Straniero Temporaneamente Presente (STP). L'avvio di un'attività lavorativa, sia autonoma che subordinata, è consentito nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, in deroga alle quote del c.d. Decreto Flussi. Sotto questo profilo è interessante notare che il Decreto Legge 21/2022 è intervenuto sulla delicata questione del riconoscimento delle qualifiche professionali sanitarie, prevedendo una deroga specifica per medici, infermieri e operatori sanitari ucraini fuggiti in seguito al conflitto.

¹⁷ La richiesta di rilascio del permesso di soggiorno per richiesta asilo è accompagnata dal pagamento di una marca da bollo di 16 euro, come previsto dal DPR 642/1972.

- ¹⁸ Legge n° 50 del 5 maggio 2023, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/05/05/23G00058/sg>.
- ¹⁹ Decreto del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale del 7 marzo 2023, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/03/25/23A01952/sg>.
- ²⁰ <https://www.travelriskmap.com/#/planner/map/security>.
- ²¹ <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/eu-asylum-policy-eu-country-responsible-for-examining-applications.html>.
- ²² <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/ocdpc-n-927-del-3-ottobre-2022-0/#:~:text=Ocdpc%20n.-,927%20del%203%20ottobre%202022%20%2D%20Ulteriori%20disposizioni%20urgenti%20di%20protezione,atto%20nel%20territorio%20dell'Ucraina>.
- ²³ <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/ocdpc-n-872-del-4-marzo-2022-disposizioni-urgenti-di-protezione-civile-assicurare-sul-territorio-nazionale-laccoglienza-il-soccorso-e-lassistenza-alla-0/>.
- ²⁴ Decreto Legge n° 16 del 28 febbraio 2022, <https://www.normativa.it/eli/id/2022/02/28/22G00025/ORIGINAL>.
- ²⁵ Decreto Legislativo n° 142 del 18 agosto 2015, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>.
- ²⁶ Decreto Legge n° 21 del 21 marzo 2022, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/03/21/22G00032/sg>.
- ²⁷ Decreto Legge n° 50 del 17 maggio 2022, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/05/17/22G00059/sg>.
- ²⁸ <https://www.protezionecivile.gov.it/static/ee0cfcad7bd9ace1acdada05e432463c7/avviso-manifestazione-interesse-accoglienza-11042022-signed.pdf>.
- ²⁹ Sorprende dunque che l'Ordinanza di Protezione Civile n° 881 del 29 marzo 2022, che aveva definito i criteri di accoglienza diffusa, parlasse di "offrire, ai soggetti beneficiari, servizi di assistenza e accoglienza sostanzialmente omogenei a quelli assicurati nell'ambito delle strutture di accoglienza di cui agli articoli 9 e 11 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142". Cioè i CAS praticamente privi di servizi.
- ³⁰ <https://www.firenzetoday.it/cronaca/ucraina-profughi-alberghi-cooperative-accoglienza.html>.
- ³¹ <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/jha/2022/10/13-14/>.
- ³² Questa intervista è stata raccolta a marzo 2023. La situazione presso la Questura di Roma potrebbe essere ulteriormente cambiata.
- ³³ <https://altreconomia.it/stop-a-prenota-facile-il-diritto-dasilo-a-milano-e-sempre-piu-inaccessibile/>.
- ³⁴ https://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2023/02/22/news/migranti_richiedenti_asilo_milano_e_ancora_ultimo_in_coda_laccesso_alla_procedura_per_la_protezione_internazionale-389015923/.
- ³⁵ <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/accoglienza-diffusa/>.
- ³⁶ Il recentissimo DL 133/2023, all'art.7, attualmente all'esame della Camera, allarga a tutte le donne (e non solo quelle in gravidanza) la nozione di vulnerabilità.
- ³⁷ <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/fermare-subito-la-deriva-del-sistema-nazionale-di-accoglienza/>.
- ³⁸ <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/08/ORDINANZA-29.7.2023-Prefetto-Bologna.pdf>.

- ³⁹ https://bologna.repubblica.it/cronaca/2023/07/13/news/il_girone_infernale_del_mattei_stipati_in_600_nellhub_pensato_per_250_person_e_foto_della_vergogna-407573708/.
- ⁴⁰ https://www.repubblica.it/cronaca/2023/08/18/news/a_padova_per_accogliere_i_migranti_si_aprono_le_palestre_delle_scuole-411523535/.
- ⁴¹ https://www.lastampa.it/cronaca/2023/08/18/news/porto_empedocle_hotspot_migranti-13000421/.
- ⁴² A inizio 2021 gli ucraini regolarmente soggiornanti erano 223.489, si veda <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Rapporti%20annuali%20sulle%20comunit%C3%A0%20migranti%20in%20Italia%20-%20anno%202021/Ucraina-rapporto-2021.pdf>.
- ⁴³ <https://www.ismu.org/conflicto-ucraina-diaspora-ucraina-in-italia-e-nel-mondo-i-neri/>.
- ⁴⁴ Dati ONU 2019, <https://www.ismu.org/conflicto-ucraina-diaspora-ucraina-in-italia-e-nel-mondo-i-neri/>.
- ⁴⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYTPSM/default/table?lang=en.
- ⁴⁶ Si veda a questo proposito “Direttiva 2001/55/CE e diritto al soggiorno degli sfollati ucraini negli Stati membri ospitanti: quali prospettive alla cessazione della Protezione Temporanea?” di M.Porchia, Eurojus Rvista n°4-2022.
- ⁴⁷ <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/visa-code.html>.
- ⁴⁸ Nell'ambito del diritto dei rifugiati le condizioni per la cessazione dello status sono disciplinate dalla Convenzione del 1951, mentre non esiste uno strumento pattizio internazionale che disciplini le condizioni giuridiche e le garanzie che devono essere soddisfatte affinché la protezione temporanea possa essere revocata e gli sfollati rimpatriati.
- ⁴⁹ Discorso sullo stato dell'unione pronunciato il 13 settembre 2023, https://state-of-the-union.ec.europa.eu/index_it.
- ⁵⁰ L'art.2 della Direttiva, infatti, è preciso nell'indicare tra le ragioni d'essere dell'applicazione della protezione temporanea “*il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione*”.
- ⁵¹ Tranne quei casi, probabilmente residuali, in cui abbia senso optare per lo status di rifugiato-per persone che potranno provare specifici profili di persecuzione (razza, nazionalità, religione, appartenenza ad un determinato gruppo sociale, ragioni politiche).
- ⁵² Art.14 del Decreto Legislativo n° 251 del 19 novembre 2007, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2008/01/04/007G0259/sg>.
- ⁵³ Art.19 comma 1.1 del Decreto Legge n° 130 del 21 ottobre 2020, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/10/21/20G00154/sg>.
- ⁵⁴ <https://www.commissie-meijers.nl/wp-content/uploads/2023/07/230714-Meijers-Committee-Comment-on-End-of-Ukraine-Temporary-Protection-Scheme-.pdf>.
- ⁵⁵ Durante le negoziazioni sulla proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo.
- ⁵⁶ Integration of people fleeing Ukraine in the EU – Note to the European Commission. Lodewijk Asscher, Special Adviser for Ukraine, May 2023, disponibile qui: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10589>.
- ⁵⁷ Su questo e altri punti si veda “Responding to displacement from Ukraine: options to remain when EU temporary protection ends”, Discussion Paper, International Center for Migration Policy Development, July 2023.
- ⁵⁸ Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:it:PDF>.

⁵⁹ Si veda nota 46.

⁶⁰ Accordo di associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra (GUUE L 161, 29.5.2014, p. 3–2137).

⁶¹ Nei giorni previsti per l'uscita del presente report, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale l'ultimo Decreto Immigrazione voluto dal Governo, il DL n°133/2023. Le norme in esso contenute, immediatamente applicabili secondo il meccanismo della decretazione d'urgenza, si trovano ora all'esame della Camera, per la conversione in legge ordinaria. Abbiamo inserito raccomandazioni relative a quanto contenuto nel decreto nel corpus di raccomandazioni complessive del report, e ne abbiamo fatto menzione nell'abstract e nella sintesi. Non è stato invece ricompreso, per ragioni di tempistiche di produzione e di editing, nell'analisi più approfondita svolta all'interno dei singoli capitoli.

⁶² Decreto Legge n° 133 del 4 ottobre 2018, poi convertito in legge n°132 del 1 dicembre 2018, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/12/03/18G00161/sg>.

⁶³ Decreto Legge n°130 del 21 ottobre 2020, poi convertito in legge n°173 del 18 dicembre 2020, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/12/19/20G00195/sg>.

⁶⁴ Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo
https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ita

⁶⁵ <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/cedu-italia-condannata-per-detenzioni-illegittime-a-lampedusa/>

⁶⁶ https://www.questionegiustizia.it/articolo/sull-uso-forense-dell-eta-biologica_22-07-2013.php

⁶⁷ Art.16 del Decreto Legislativo n°142 del 18 agosto 2015, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>.



OXFAM

Oxfam is an international confederation of 20 organizations, working with its partners and allies, reaching out to millions of people around the world. Together, we tackle inequalities to end poverty and injustice, now and in the long term – for an equal future. Please write to any of the agencies for further information or visit www.oxfam.org

Oxfam America (www.oxfamamerica.org)

Oxfam Aotearoa (www.oxfam.org.nz)

Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)

Oxfam-in-Belgium (www.oxfamsol.be)

Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br)

Oxfam Canada (www.oxfam.ca)

Oxfam Colombia (lac.oxfam.org/countries/colombia)

Oxfam France (www.oxfamfrance.org)

Oxfam Germany (www.oxfam.de)

Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)

Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)

Oxfam IBIS (Denmark) (www.oxfamibis.dk)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Oxfam Intermón (Spain) (www.oxfamintermon.org)

Oxfam Ireland (www.oxfamireland.org)

Oxfam Italy (www.oxfamitalia.org)

Oxfam Mexico (www.oxfammexico.org)

Oxfam Novib (Netherlands) (www.oxfamnovib.nl)

Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)

Oxfam South Africa (www.oxfam.org.za)

www.oxfam.org



OXFAM

