

  
**POLIZIA DI STATO**  
**VIGILANZA ARMATA**



Photo Credit: ©Marco Passaro/Agenzia Fotogramma

# ATTENDERE, PREGO

---

**Report sugli ostacoli nell'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale in Italia**

# Indice

<b>Prefazione</b> .....	<b>p. 3</b>
<b>Sintesi</b> .....	<b>p. 4</b>
<b>1. Introduzione</b> .....	<b>p. 6</b>
<b>2. Metodologia</b> .....	<b>p. 8</b>
<b>2.1 Strumenti</b> .....	<b>p. 8</b>
<b>2.2 Limitazioni</b> .....	<b>p. 9</b>
<b>3. Il diritto di asilo in Italia</b> .....	<b>p. 10</b>
<b>3.1 Il caso Milano</b>	
Dalle code in via Cagni alla digitalizzazione della richiesta di protezione internazionale .....	<b>p. 15</b>
<b>3.1.1</b> L'evoluzione dell'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale a Milano .....	<b>p. 15</b>
<b>3.1.2</b> Le violazioni dei diritti e le condizioni di precarietà a via Cagni .....	<b>p. 17</b>
<i>Il caso di Ali: un percorso a ostacoli per       chiedere protezione internazionale</i> .....	<b>p. 21</b>
<b>3.1.3</b> La digitalizzazione dell'accesso alla procedura di protezione internazionale .....	<b>p. 22</b>
<b>3.1.4</b> Le criticità della digitalizzazione .....	<b>p. 25</b>
<b>3.2</b> Non solo Milano. Le barriere all'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale nel resto d'Italia .....	<b>p. 31</b>
<b>4. Quadro normativo</b> .....	<b>p. 35</b>
<b>5. Conclusioni e raccomandazioni</b> .....	<b>p. 37</b>

# Prefazione

In una gelida sera di marzo, su uno stretto marciapiede all'ingresso della Questura situata nella remota periferia di Roma, decine di persone sono rannicchiate sotto rifugi di fortuna fatti con sacchi della spazzatura. In uno spazio appena sufficiente per due persone, sopportano il costante sfrecciare delle auto di passaggio, bloccate in balia del clima invernale, nascoste dal vivace flusso turistico della capitale italiana. È qui che i richiedenti asilo fanno la fila per cercare di chiedere protezione internazionale - aspettando giorni, a volte senza acqua, cibo o un cambio di vestiti. Ma anche se riescono a entrare negli uffici della Questura per manifestare l'intenzione di chiedere asilo, questo è solo il primo passo del percorso per il riconoscimento della protezione internazionale.

A Trieste, vicino al confine con la Slovenia, centinaia di persone si trovano a vivere in condizioni disumane all'interno di un silos abbandonato perché non hanno altro posto dove andare, comprese le persone che hanno fatto richiesta di protezione. Il rifugio di emergenza della città può ospitare solo 40 persone per notte, dando la priorità a donne, bambini e famiglie. Lo stesso scenario si ripete in altre città in tutta Italia. Le persone in cerca di asilo spesso devono affrontare attese prolungate anche solo per iniziare la procedura presso l'Ufficio Immigrazione della Questura locale. Queste attese, che possono durare mesi, lasciano le persone in una posizione vulnerabile e incerta, senza documenti, un alloggio o il permesso di lavorare per mantenersi. È dunque evidente l'urgente necessità di procedure di asilo più efficienti e compassionevoli, che rispettino la legge italiana e garantiscano una registrazione e un sostegno tempestivi.

L'accesso alla richiesta di asilo rimane significativamente limitato, poiché l'attenzione del governo italiano è fortemente orientata a prevenire gli arrivi in Europa piuttosto che a rafforzare i sistemi di asilo e di accoglienza. È ora di passare dai muri all'accoglienza. Garantire un'accoglienza dignitosa e un sostegno continuo a chi cerca rifugio, indipendentemente dal Paese di origine o dal viaggio intrapreso, è il passo necessario per garantire un sistema di asilo equo e umano.

# Sintesi

Per le persone in fuga da persecuzioni, conflitti e altre violenze che cercano rifugio in Italia, la prima fase della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale consiste nel manifestare la propria intenzione di chiedere asilo alle autorità competenti. Tuttavia, a Milano e in altre città italiane molte persone non sono in grado di esercitare questo diritto e vengono invece respinte dalle Questure, che sostanzialmente chiedono loro di “attendere, prego”. Questi ritardi violano la normativa in materia di protezione internazionale e lasciano le persone in situazioni precarie, privandole della possibilità di accedere al sistema di accoglienza e al mondo del lavoro formale e di godere degli altri diritti connessi alla richiesta di protezione internazionale.

Un anno fa, il 5 aprile 2023, la Questura e la Prefettura di Milano hanno adottato un nuovo sistema online per accedere alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale. In teoria questo sistema avrebbe potuto contribuire ad alleviare le barriere, i ritardi, le condizioni precarie e la violenza con cui si confrontano le persone che cercano di chiedere protezione. Slot limitati, continui cambi di orari e altre pratiche discriminatorie avevano infatti portato al sorgere di lunghe code di persone che spesso dormivano per giorni in condizioni difficili fuori dalla Questura di Milano nella speranza di ottenere un appuntamento per chiedere protezione, e in diverse occasioni i media e la società civile avevano documentato l'uso della forza da parte delle autorità nei confronti delle persone in coda.

Tuttavia il nuovo sistema digitalizzato, pur offrendo ad alcune persone un mezzo per ottenere un appuntamento per chiedere protezione in Questura, ha in gran parte spostato - e non risolto - le barriere e i ritardi che molte persone richiedenti protezione continuano ad affrontare, rendendoli invisibili agli occhi dei più. Queste nuove barriere digitali includono la mancanza di competenze, strumenti e alfabetizzazione necessari per utilizzare la piattaforma online, la mancata disponibilità delle informazioni in molte delle lingue parlate da chi cerca protezione e le falle del sistema online. Solo 6 delle 25 persone aspiranti richiedenti protezione consultate per il presente report che hanno dichiarato di aver tentato di utilizzare il portale online da sole, hanno affermato di essere riuscite a fissare un appuntamento in Questura.

I dati ottenuti in risposta a un'istanza di accesso civico generalizzato inviata alla Questura di Milano indicano un aumento degli slot disponibili per la trattazione delle richieste di protezione internazionale nei mesi di luglio e agosto 2023 (ultimi dati ricevuti), ma il numero degli slot attualmente disponibili continua a essere insufficiente rispetto al numero di persone che raggiungono l'Italia e al contesto migratorio a livello globale. Nuove code, sia fisiche che online, si sono formate presso le realtà del terzo settore e i sindacati che sono stati designati - senza però ricevere alcun sostegno finanziario - per supportare le persone che cercano di accedere al sistema online per prenotare un appuntamento per chiedere protezione internazionale a Milano.

Le conseguenze dei continui ostacoli e dei ritardi, anche di mesi, nell'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione sono gravi. Delle 37 persone consultate che stavano cercando di accedere al sistema online - in autonomia o con l'aiuto delle realtà del terzo settore - per chiedere protezione a Milano, 15 hanno dichiarato di non avere un alloggio. Come ha spiegato nel settembre 2023 una persona che non era riuscita a chiedere protezione a Milano: “Non ho un posto dove stare. Non c'è modo di trovare un lavoro. Non c'è modo di mangiare”.

Le organizzazioni che assistono le persone richiedenti protezione a Trieste, Torino, Imperia, Bologna, Firenze, Roma e Napoli hanno riferito di ostacoli e ritardi simili per chi cerca di accedere al sistema di protezione internazionale in Italia. Tra gli ostacoli menzionati risultano il numero limitato di appuntamenti per chiedere protezione, i ritardi di mesi, le prassi discrezionali e non dichiarate nella “selezione” delle persone richiedenti e la richiesta di documentazione non prevista dalla legge. È incoraggiante che il dialogo tra la società civile e le istituzioni abbia creato opportunità per affrontare alcuni di questi problemi, ma è necessario un maggiore impegno.

Per garantire che le persone in fuga da conflitti e violenze possano effettivamente esercitare il loro diritto di chiedere protezione internazionale in Italia e accedere al sostegno e ai diritti del sistema di accoglienza mentre le loro richieste vengono valutate, sono necessarie azioni a livello nazionale e locale da parte del Ministero dell’Interno, delle Prefetture e delle Questure per:

- Fornire agli Uffici Immigrazione delle Questure risorse sufficienti per rispondere tempestivamente alle richieste di protezione internazionale nei tempi previsti dalla legge ed evitare che le persone che intendono chiedere protezione siano costrette a stare in coda per giorni e vedersi negati anche per mesi la protezione dall’espulsione e l’accesso al sistema di accoglienza;
- Risolvere gli ostacoli alla presentazione delle richieste di protezione internazionale, anche nell’ambito delle procedure digitalizzate, per garantire che tutte le persone richiedenti possano registrare la loro intenzione di chiedere protezione indipendentemente dalla nazionalità, dalla lingua parlata, dalla situazione socioeconomica, dal livello di alfabetizzazione digitale o da altre circostanze;
- Stabilire a livello nazionale degli standard minimi per le procedure di registrazione delle richieste di protezione ed eliminare l’imposizione di requisiti documentali non necessari da parte di alcune Questure che aggravano i ritardi e portano le persone richiedenti a spostarsi da una città all’altra in cerca di protezione;
- Fornire informazioni accessibili e aggiornate alle persone richiedenti protezione internazionale, nelle lingue da loro parlate, per garantire un accesso equo alla procedura ed evitare il rischio di disinformazione e sfruttamento;
- Promuovere il coordinamento tra le Questure limitrofe per una gestione più efficiente delle richieste di protezione internazionale, nonché tra gli Enti Locali, le autorità nazionali e i gruppi della società civile che forniscono supporto alle persone richiedenti protezione internazionale, attraverso tavoli tecnici di coordinamento e altri meccanismi di consultazione già esistenti o da istituire.

Per un approfondimento più dettagliato delle raccomandazioni rivolte alle istituzioni, si rimanda alla sezione conclusiva del report.

# 1. INTRODUZIONE

Il diritto di cercare asilo dalle persecuzioni è un diritto fondamentale. Nonostante in base alla normativa vigente in Italia la salvaguardia di questo diritto e l'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale debbano essere garantiti in tempi celeri a tutte le persone che intendono chiedere protezione, l'esercizio del diritto di asilo risulta spesso ostacolato – se non addirittura impedito – in numerose città. Dall'esigenza di far luce sulla criticità di questa situazione e di proporre soluzioni alle problematiche riscontrate sui vari territori nasce dunque l'idea di produrre un report sull'accesso alla procedura di protezione internazionale in Italia. Il presente report intende affrontare il tema delle barriere all'accesso alla protezione internazionale grazie alla collaborazione e il contributo di molteplici realtà della società civile operanti in vari territori italiani, e in particolare a Milano, Trieste, Torino, Imperia, Bologna, Firenze, Roma e Napoli. Alla città di Milano è dedicata un'attenzione particolare, in virtù delle violazioni dei diritti subite dalle persone richiedenti protezione internazionale in questa città e in considerazione della recente sperimentazione della digitalizzazione dell'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale.

Il report intende fornire un resoconto degli ostacoli in cui le persone richiedenti protezione si imbattono nel tentativo di accedere alla procedura in varie Questure d'Italia, dimostrando le differenze tra i vari territori ma, allo stesso tempo, la sistematicità delle barriere istituzionali oggetto d'esame. L'obiettivo del presente lavoro è fare luce sulle violazioni del diritto di chiedere protezione, nonché identificare possibili buone prassi e raccomandare alle istituzioni approcci alternativi e risolutivi per garantire l'accesso alla procedura di protezione internazionale e il rispetto dei diritti e della dignità delle persone richiedenti.

Il report è il risultato della collaborazione tra diverse realtà della società civile che hanno contribuito alla raccolta di dati e alla stesura, al monitoraggio delle violazioni dei diritti dei richiedenti protezione internazionale e all'elaborazione di proposte di soluzioni per superare le criticità riscontrate:

- **Fondazione International Rescue Committee Italia (IRC)**

IRC è un'organizzazione umanitaria non governativa fondata nel 1933 su iniziativa di Albert Einstein negli Stati Uniti che opera in oltre 50 Paesi del mondo. È presente in Italia dal 2017 con un ufficio a Milano e progetti in varie città a sostegno di migranti, rifugiati e popolazione locale. IRC Italia risponde ai bisogni sul campo con una strategia multi settoriale che include: sostegno diretto alle persone; rafforzamento delle capacità delle organizzazioni della società civile; rafforzamento dei processi e delle istituzioni locali. I nostri progetti attualmente coprono Lombardia, Sicilia, Lazio, Piemonte e Friuli Venezia Giulia e hanno l'obiettivo di migliorare la sicurezza, la sicurezza alimentare, l'istruzione, l'indipendenza economica e la salute mentale di rifugiati e migranti, con particolare attenzione ai più vulnerabili, tra cui le donne e i minori stranieri non accompagnati.

- **Associazione Le Carbet**

L'associazione Le Carbet nasce con l'obiettivo di promuovere la libertà di movimento come diritto fondamentale attraverso piattaforme di dialogo e confronto sui temi della migrazione e della cittadinanza. Le Carbet si propone di creare e diffondere una nuova chiave di lettura delle migrazioni, puntando a decostruire il concetto di confine promuovendo attività di divulgazione, di ricerca critica e di monitoraggio delle politiche migratorie europee e dei loro effetti sulle comunità.

- **Associazione Mutuo Soccorso Milano**

L'associazione di promozione sociale Mutuo Soccorso Milano nasce nel 2020 da un'iniziativa della brigata di solidarietà Lena-Modotti, nel contesto della crisi sanitaria e sociale dovuta alla pandemia di Covid-19. L'8 marzo 2020 la Lombardia ha chiuso le frontiere della regione per limitare la diffusione del Covid-19 che già aveva decimato le prime persone; di lì a breve la vita di tutti i giorni per come la conosciamo ha cominciato a cambiare molto velocemente. Incapaci di rimanere indifferenti in una situazione di emergenza sanitaria, sociale ed economica, un gruppo di persone si è organizzato per rispondere alle numerose richieste di aiuto che arrivavano da tutta la città.

- **Associazione NAGA - Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio - Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti**

Le volontarie e i volontari del NAGA, con diverse professionalità, ogni giorno dal 1987, a Milano, garantiscono cure e visite mediche, assistenza legale e sociale a cittadine e cittadini stranieri, persone richiedenti asilo, vittime della tortura, rom e sinti; informazioni sanitarie e sociali alle persone che si prostituiscono e alle persone straniere detenute, in attesa che le istituzioni competenti si facciano carico dei loro specifici doveri, come l'accesso alle cure per tutte le cittadine e i cittadini presenti sul territorio. Il NAGA completa e arricchisce le proprie attività con la denuncia, la pressione sulle istituzioni, la comunicazione e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

- **Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI)**

ASGI è un'associazione di promozione sociale nata nel 1990 da un gruppo di persone avvocate, giuriste e studiose in materia di immigrazione, asilo e cittadinanza. Partecipa e organizza ricerche, studi e corsi di formazione per aumentare la consapevolezza e le competenze, diffondendo sul territorio una cultura dell'integrazione attraverso la tutela dei diritti. Sviluppa azioni di advocacy per cambiare le leggi che discriminano e contrastano con la nostra Costituzione e le Convenzioni internazionali che l'Italia ha firmato. Denuncia e contrasta le violazioni dei diritti attraverso cause strategiche.

- **INTERSOS**

INTERSOS è un'organizzazione umanitaria internazionale, nata in Italia, che opera in prima linea in contesti di guerra, violenza, povertà estrema, disastri naturali o causati dall'essere umano. INTERSOS è un'organizzazione indipendente, partner di numerose associazioni e organizzazioni dei Paesi in cui operiamo e delle principali istituzioni e agenzie europee e internazionali. Fa parte di ICVA, VOICE, LINK 2007, gode dello status consultivo nel Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite e dello status di osservatore presso l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni.

Si ringraziano inoltre tutte le realtà della società civile e gli stakeholder che hanno contribuito alla raccolta del materiale presentato nel report partecipando a interviste, compilando questionari e fornendo informazioni utili alla ricostruzione dei fatti oggetto di analisi.

## 2. METODOLOGIA

### 2.1 Strumenti

L'indagine svolta nelle città di Milano, Trieste, Torino, Imperia, Bologna, Firenze, Roma e Napoli mira a ottenere testimonianze che possano rispecchiare le esperienze e le sfide delle persone richiedenti protezione internazionale e delle realtà della società civile che forniscono loro supporto in queste città. La raccolta dati è stata effettuata tra maggio 2023 e gennaio 2024 con una combinazione di metodi quantitativi e qualitativi, specifici per luogo e soggetto.

#### **Interviste ai rappresentanti del terzo settore e dei sindacati coinvolti nell'attività di supporto all'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale a Milano**

Le interviste sono state condotte tramite incontri online in due sessioni. La prima sessione di interviste si è svolta nei mesi di maggio, giugno e luglio del 2023 per raccogliere informazioni sulla sperimentazione della digitalizzazione per accedere procedura di protezione internazionale tramite il portale Prenotafacile e sul coinvolgimento delle realtà del terzo settore e dei sindacati che, in principio, fornivano supporto solamente agli aspiranti richiedenti protezione privi di documenti identificativi. La seconda sessione di interviste si è svolta durante il mese di ottobre 2023 in seguito all'introduzione di una modifica alla procedura, sulla base della quale tutte le persone richiedenti protezione - a prescindere dal possesso o meno di documenti - devono rivolgersi alle realtà indicate sul sito della Questura di Milano per accedere alla procedura.

Le interviste si sono focalizzate sul funzionamento della digitalizzazione, identificando i problemi del portale Prenotafacile e i tempi di attesa per accedere alla procedura, nonché sui profili demografici delle persone richiedenti protezione.

#### **Questionario per le persone richiedenti protezione**

Le realtà della società civile autrici del presente report hanno elaborato un questionario disponibile in 7 lingue (italiano, inglese, spagnolo, francese, arabo, farsi e pashtu) per la raccolta di dati relativi al profilo delle persone richiedenti protezione internazionale e al percorso che hanno dovuto affrontare per presentare la domanda. Il questionario è stato somministrato sia di persona che online attraverso la piattaforma [Refugee.Info.Italy](https://www.refugee.info/italy) gestita da IRC Italia. La somministrazione di persona del questionario ha coinvolto 4 rilevatori membri dello staff di IRC Italia nella città di Milano, tra cui un mediatore culturale.

Delle 79 risposte totali, 37 sono state considerate rilevanti ai fini della ricerca.

#### **Questionario di analisi delle problematiche relative all'accesso alla protezione internazionale nelle città diverse da Milano**

IRC Italia ha elaborato e diffuso tramite email un questionario rivolto a vari enti (associazioni, sindacati, sportelli legali, ecc.) che forniscono supporto alle persone richiedenti protezione internazionale a Trieste, Torino, Imperia, Bologna, Firenze, Roma e Napoli per raccogliere informazioni dirette sulla situazione dell'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale nei vari territori. Il questionario è stato compilato da 34 enti.

### **Istanza di accesso civico generalizzato**

Il report contiene dati quantitativi relativi agli slot disponibili per richiedere protezione internazionale e al numero di richieste di protezione registrate dalla Questura di Milano negli anni 2022 e 2023, che sono stati ottenuti tramite un'istanza di accesso civico generalizzato inviata da IRC Italia il 9 gennaio 2024.

## **2.2 Limitazioni**

### **Disponibilità e qualità dei dati raccolti**

Il numero di questionari compilati direttamente dalle persone richiedenti protezione internazionale è stato esiguo a causa di varie limitazioni. In particolare, la delicatezza delle informazioni relative allo status delle persone richiedenti ha comportato difficoltà nel somministrare il questionario a persone incontrate dallo staff di IRC Italia nel corso di attività di outreach, in assenza di privacy e senza la possibilità concreta di costruire un rapporto di fiducia con i richiedenti. In quanto al questionario diffuso sulla piattaforma Refugee.Info.Italy, è stato necessario escludere alcune risposte dall'analisi in quanto non rientravano nel target previsto, come evidente dalle risposte fornite ad alcune domande.

### **Rapidità nel cambiamento delle procedure**

I rapidi cambiamenti apportati alle modalità di accesso alla procedura di protezione internazionale a Milano durante il periodo della raccolta di dati hanno avuto un impatto sulla rilevanza e sulla precisione dei risultati ottenuti. In particolare, durante le interazioni con le persone richiedenti protezione che hanno contribuito alla raccolta di dati, si è osservata una notevole mancanza di consapevolezza rispetto alle fasi della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e in senso più ampio alla procedura stessa. Questa mancanza di chiarezza può aver influenzato l'accuratezza delle informazioni fornite dai partecipanti nella compilazione del questionario. Di conseguenza, è essenziale interpretare i risultati ottenuti con la consapevolezza che le informazioni raccolte riflettono la percezione e la comprensione dei partecipanti della loro situazione legale, che potrebbe non essere necessariamente in linea con la loro reale situazione.



Photo Credit: ©Marco Passaro/Agenzia Fotogramma

### 3. IL DIRITTO DI ASILO IN ITALIA

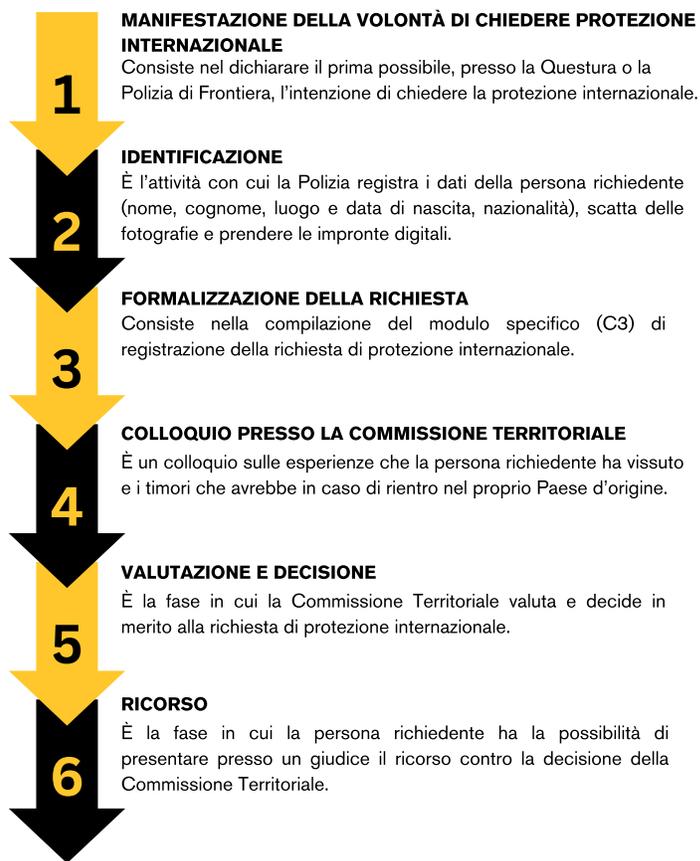
Nell'ordinamento italiano la tutela del diritto di cercare asilo è garantita attraverso l'istituto della protezione internazionale, che rende concreta la salvaguardia e il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e della dignità umana. Sostanzialmente è il diritto a cercare rifugio presso uno Stato diverso da quello di provenienza, che ha l'obbligo di valutare la richiesta di protezione.

**Chiedere asilo, dunque, è il diritto di tutte le persone provenienti da altri Paesi che si trovano in Italia e che temono di subire violazioni dei diritti umani nel caso in cui rientrino nel Paese di origine.** Esercitare questo diritto è di fondamentale importanza per le persone in fuga dal proprio Paese in quanto, oltre a offrire protezione dal rimpatrio, permette loro di regolarizzare la propria presenza in Italia, di accedere al sistema di accoglienza e agli altri diritti.

Non c'è scadenza per chiedere protezione: una persona può trovarsi in Italia da mesi o anni e decidere in un secondo momento di presentare la richiesta di protezione, ad esempio a causa di un peggioramento delle condizioni nel suo Paese di origine. Secondo la normativa vigente in Italia, che recepisce le norme europee, è possibile presentare la richiesta di protezione internazionale presso qualsiasi autorità o istituzione, che ha poi l'onere di trasmettere la volontà della persona all'ufficio competente. In Italia è possibile formalizzare la richiesta di protezione internazionale presso l'Ufficio di Polizia di Frontiera all'atto di ingresso nel territorio dello Stato o presso l'Ufficio Immigrazione della Questura competente in base al luogo di dimora<sup>1</sup>.

1. Art. 3, comma 2, e art. 26, comma 1, d. lgs. n. 25/2008.

La procedura per l'esame della richiesta di protezione internazionale si articola in varie fasi<sup>2</sup>:



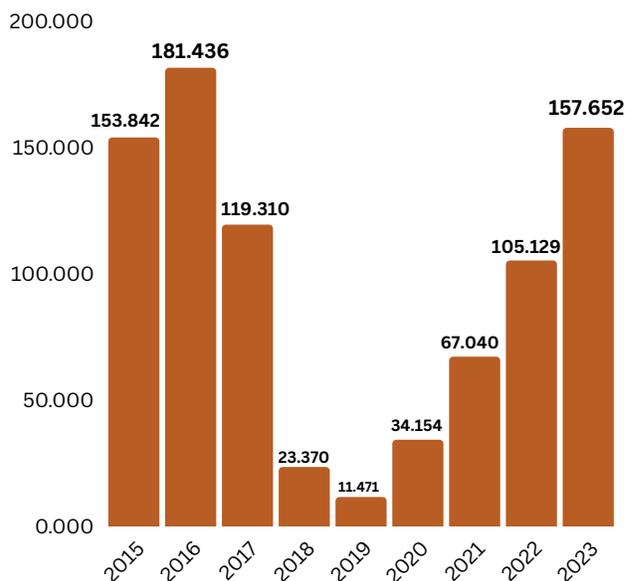
Se presentare la richiesta di protezione internazionale è un diritto per le persone provenienti da altri Paesi, **registrare tempestivamente la richiesta è un obbligo per lo Stato italiano imposto dalla normativa italiana, europea e internazionale** ed è l'unico modo per rendere effettiva la tutela dei diritti fondamentali delle persone richiedenti protezione. Ritardare o rendere difficoltosa la presentazione delle istanze di protezione internazionale rappresenta dunque un ostacolo alla tutela dei diritti fondamentali.

Secondo la normativa italiana le autorità hanno l'obbligo di registrare la richiesta di protezione internazionale entro un determinato periodo: entro 3 giorni lavorativi se la richiesta è stata presentata a registrarla, o entro 6 giorni lavorativi se la richiesta è stata presentata ad altre autorità. Nel caso in cui, in circostanze eccezionali, un numero elevato di richieste concomitanti renda difficile all'atto pratico rispettare il termine previsto, quest'ultimo può essere prorogato di 10 giorni lavorativi<sup>3</sup>. Ciò significa che teoricamente la richiesta di protezione internazionale dovrebbe essere registrata al più tardi entro 16 giorni lavorativi dalle autorità competenti. Ma - come sarà illustrato nel presente report - quasi mai l'amministrazione riesce a rispettare gli obblighi di legge.

2. Cfr. Ministero dell'Interno, [Guida pratica per richiedenti protezione internazionale in Italia](#), p. 5.

3. Art. 26, comma 2-bis, [d. lgs. n. 25/2008](#).

Nel corso degli anni, il numero di persone che hanno raggiunto l'Italia e che hanno presentato richiesta di protezione internazionale ha subito considerevoli variazioni. Prendendo in considerazione gli ultimi 9 anni, l'andamento del numero delle persone arrivate in Italia via mare è stato il seguente:

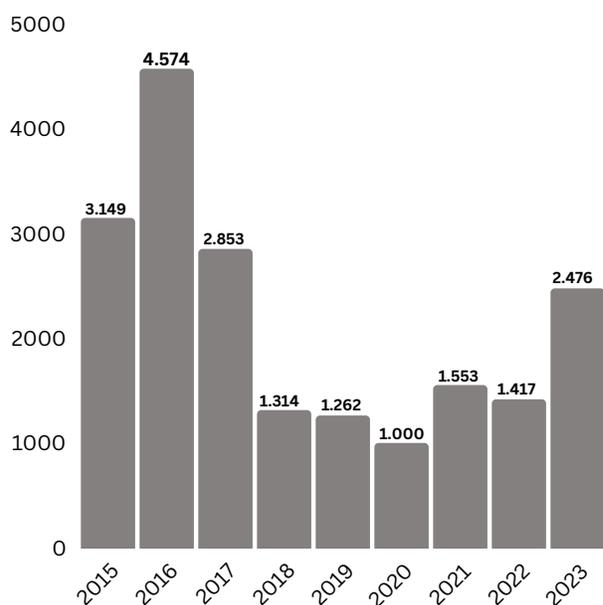


### Persone arrivate via mare

Fonte: Ministero dell'Interno, Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, [Cruscotto statistico giornaliero](#), dati al 31 dicembre degli anni [2016](#), [2017](#), [2018](#), [2019](#), [2020](#), [2021](#), [2022](#) e [2023](#).

Dati al 31 dicembre 2015: [Openpolis, Gli sbarchi in Italia negli ultimi 10 anni](#), 27 aprile 2023.

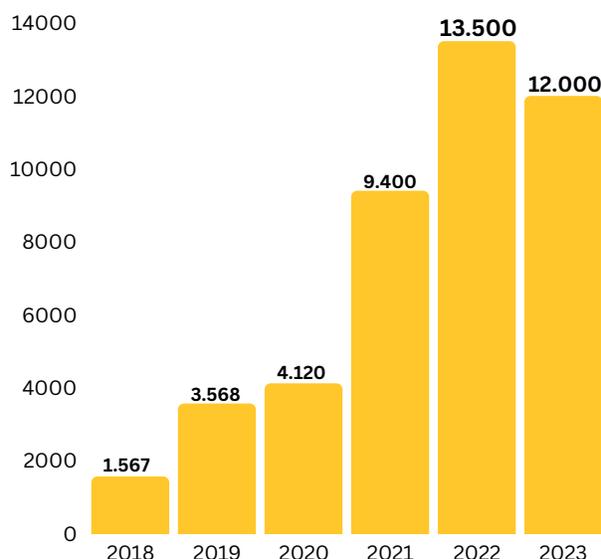
Allo stesso tempo sono variati anche i numeri - presumibilmente sottostimati - delle persone che risulta abbiano perso la vita nel tentativo di raggiungere l'Europa tramite la rotta del Mediterraneo centrale:



### Persone morte o disperse in mare

Fonte: IOM, Missing Migrants Project, [Dead and missing by year](#).

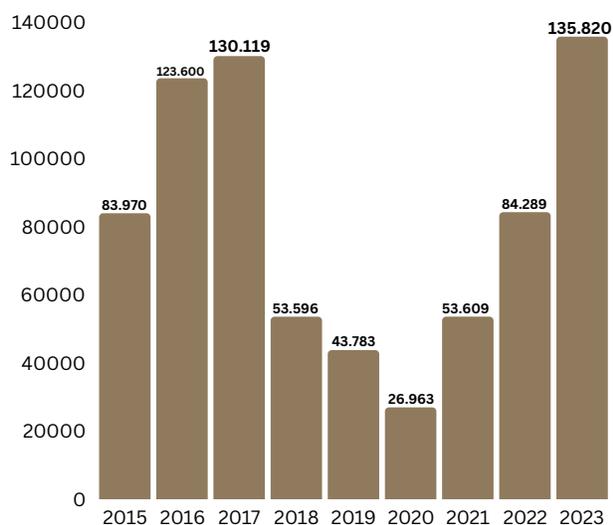
Alla mutevolezza del numero delle persone arrivate via mare si è accompagnata una crescita del numero di persone che hanno varcato i confini terrestri, che ha raggiunto un picco nel 2022:



### Persone arrivate tramite confini terrestri

Fonti:  
 2018: Audizione del prefetto di Trieste, Valerio Valenti, con particolare riferimento alla cosiddetta «rotta balcanica», [seduta n. 33 di mercoledì 26 maggio 2021](#).  
 2019: Audizione del prefetto di Trieste, Valerio Valenti, con particolare riferimento alla cosiddetta «rotta balcanica», [seduta n. 33 di mercoledì 26 maggio 2021](#).  
 2020: UNHCR, [Italy factsheet, December 2020](#).  
 2021: UNHCR, [Italy factsheet, December 2021](#).  
 2022: UNHCR, [Italy factsheet, December 2022](#).  
 2023: UNHCR, [Italy factsheet, December 2023](#).

Le richieste di protezione internazionale hanno anch'esse subito importanti variazioni. Nel 2023 le richieste presentate in Italia (escluse le richieste reiterate) sono state 130.565<sup>4</sup> - numeri considerevoli, ma comunque inferiori alle 329.035 richieste presentate in Germania, 160.460 in Spagna e 145.095 in Francia<sup>5</sup>, e non molto lontani da quelli registrati in Italia negli anni 2016 e 2017<sup>6</sup>.



### Richieste di protezione internazionale presentate in Italia

Fonti:  
 2015-2020: Commissione Nazionale per il diritto di asilo, [Dati asilo anni 2015-2020](#).  
 2021: Commissione Nazionale per il diritto di asilo, [Dati asilo anno 2021](#).  
 2022: Commissione Nazionale per il diritto di asilo, [Dati asilo anno 2022](#).  
 2023: Eurostat, [Asylum applicants by type - annual aggregated data](#).

4. Eurostat, [Asylum applicants by type - annual aggregated data](#). Si noti che i dati relativi alle richieste di protezione internazionale non includono le richieste reiterate.

5. Eurostat, [Asylum applicants by type - annual aggregated data](#).

6. Non si può non menzionare che sul numero delle richieste di protezione internazionale incide anche la mancanza in Italia di meccanismi praticamente percorribili per ottenere un permesso di soggiorno. Una disamina delle complessità dei meccanismi previsti esula dallo scopo di questo documento e pertanto si rimanda ad altri spazi per questo argomento.

Le richieste esaminate in Italia nel 2022 - ma presentate anche negli anni precedenti - sono state invece 58.478, con un bilancio di 51.601 domande pendenti alle fine del 2022.

### Richieste di protezione internazionale presentate in Italia dal 2015 al 2023

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Richieste presentate</b>	83.970	123.600	130.119	53.596	43.783	26.963	53.609	84.289	135.828
<b>Richieste esaminate</b>	71.117	91.102	81.527	91.576	95.060	42.604	51.931	58.478	41.415
<b>Richieste pendenti alla fine dell'anno</b>	*	*	*	*	42.803	33.636	32.800	51.601	*

\*Dato non disponibile nelle fonti nazionali.

Fonti:

2015-2020: Commissione Nazionale per il diritto di asilo, [Dati asilo anni 2015-2020](#).

2021: Commissione Nazionale per il diritto di asilo, [Dati asilo anno 2021](#).

2022: Commissione Nazionale per il diritto di asilo, [Dati asilo anno 2022](#).

2023: Eurostat, [Asylum applicant by type - annual aggregated data](#); [First instance decisions on applications by type of decision, citizenship, age and sex - annual aggregated data](#); [Persons subject of asylum applications pending at the end of the month by citizenship, age and sex - monthly data](#).

**A prescindere dal numero di richieste di protezione internazionale presentate ogni anno, i meccanismi di gestione del fenomeno migratorio elaborati dalle autorità italiane si sono rivelati inadeguati a far sì che le persone in arrivo potessero accedere alla procedura per il riconoscimento della protezione nei modi e nei tempi stabiliti dalla legge.** La gestione delle richieste di protezione internazionale non è stata uniforme sul territorio italiano a causa di molteplici fattori, tra cui l'organizzazione delle diverse Questure e il differente numero di domande registrate e formalizzate nelle varie province italiane. Nonostante le differenze nelle modalità di accesso alla procedura di protezione internazionale nelle principali città italiane, tuttavia, alcune criticità sembrano avere natura sistematica, in quanto sono riscontrabili in ben più di un territorio. Esaminando la situazione nei vari contesti territoriali, con tutte le varianti messe in campo nel tempo, appare evidente che le istituzioni locali incontrano considerevoli difficoltà nell'assolvere agli obblighi di legge in materia di protezione internazionale. Nella maggior parte dei casi l'amministrazione giustifica disservizi e ritardi con l'insufficienza di personale ma, come sarà esposto nel presente report, tali disservizi e ritardi sembrano essere dovuti anche a scelte volte a limitare l'accesso al diritto a chiedere protezione internazionale.

## 3.1 Il caso Milano

### Dalle code in Via Cagni alla digitalizzazione della richiesta di protezione internazionale

#### 3.1.1 L'evoluzione dell'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale a Milano

Come menzionato precedentemente, tra le autorità competenti per la registrazione delle richieste di protezione internazionale vi sono principalmente le Questure. A livello pratico, ciascuna Questura ha la facoltà di gestire l'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione in maniera autonoma, a condizione - ovviamente - che le prassi adottate rispettino la normativa italiana, europea e internazionale. In molti contesti territoriali, tuttavia, le Questure pongono in essere comportamenti attivi e/o omissivi tali da impedire o ritardare gravemente la presentazione delle richieste di protezione. Questi comportamenti includono gravi ritardi nell'istruzione delle pratiche che spesso sono giustificati da carenze organizzative, ma risultano anche conseguenze di richieste di documenti non previsti dalla normativa e di prassi discriminatorie<sup>7</sup>.

Nel corso del tempo le Questure hanno adottato diverse modalità di gestione delle richieste di protezione internazionale nei vari territori. Uno degli esempi più recenti riguarda la città di **Milano**, dove **dall'aprile del 2023 la Questura e la Prefettura hanno avviato una sperimentazione per digitalizzare la prima fase della procedura per il riconoscimento della protezione**. Questa sperimentazione, che prevede che le persone in cerca di protezione debbano utilizzare un sistema di prenotazione online per accedere alla procedura, ha aggiunto altri tipi di ostacoli e ha fatto sorgere nuove e diverse difficoltà per coloro che vogliono richiedere protezione. Oltre alla digitalizzazione si è assistito a una sostanziale "privatizzazione" della fase di prenotazione degli appuntamenti presso l'ufficio preposto a registrare le domande di protezione internazionale - fase che risulta essere la più critica e che da diversi mesi è stata presa in carico da alcune realtà del terzo settore e sindacati operanti a Milano.

La città di Milano è da anni interessata da una considerevole presenza di cittadini stranieri<sup>8</sup>, tra cui numerose persone richiedenti protezione. Nel 2022 sono state 6.393 le persone che hanno chiesto protezione internazionale in questa città, a fronte delle 3.311 in tutto il 2021. Il numero delle richieste di protezione ha continuato a crescere nel 2023, arrivando a 6.659 al 31 agosto.

---

7. Cfr. ASGI, [Denuncia alla Commissione Europea sulla violazione del diritto dell'UE](#), giugno 2020.

8. Al 1° gennaio 2023, i cittadini stranieri residenti nel territorio di Milano ammontavano a 475.171 (fonte ISTAT, [Stranieri residenti al 1 gennaio 2023](#)). Si noti che questo dato non tiene conto dei cittadini stranieri che non risultano formalmente residenti nel territorio di Milano, quali gli aspiranti richiedenti protezione internazionale.



## Richieste di protezione internazionale verbalizzate dalla Questura di Milano

Fonti:

2021: Duccio Facchini, [L'asilo negato in Questura: ecco le prove degli ostacoli alla procedura](#), *Altresconomia*, 1 novembre 2022.

2022: Ufficio Immigrazione della Questura di Milano, riscontro all'istanza di accesso civico generalizzato inviata da IRC Italia il 9 gennaio 2024.

2023: Ufficio Immigrazione della Questura di Milano, riscontro all'istanza di accesso civico generalizzato inviata da IRC Italia il 9 gennaio 2024.

Al recente incremento delle richieste di protezione internazionale, tuttavia, non è seguito un immediato aumento proporzionale degli slot mensili disponibili presso l'Ufficio Immigrazione della Questura di Milano per la registrazione delle richieste. Un primo considerevole aumento è stato registrato a partire dal mese di luglio del 2023, dopo 3 mesi dall'inizio della sperimentazione della digitalizzazione:

	2022	2023 (al 31 agosto)	
GENNAIO	554	576	+ 4%
FEBBRAIO	556	600	+ 8%
MARZO	606	662	+ 9%
APRILE	510	525	+ 9%
MAGGIO	606	680	+ 12%
GIUGNO	599	668	+ 12%
LUGLIO	506	808	+ 60%
AGOSTO	521	766	+ 47%
SETTEMBRE	585		
OTTOBRE	635		
NOVEMBRE	643		
DICEMBRE	569		

## Slot disponibili presso l'Ufficio Immigrazione della Questura di Milano per la registrazione delle richieste di protezione internazionale

Fonte: Ufficio Immigrazione della Questura di Milano, riscontro all'istanza di accesso civico generalizzato inviata da IRC Italia il 9 gennaio 2024.

Le modalità di accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale nella città di Milano hanno subito notevoli cambiamenti nel corso del tempo, e la gestione delle istanze ha destato preoccupazione a causa delle evidenti difficoltà riscontrate dalle autorità competenti e degli ostacoli conseguentemente incontrati dai richiedenti protezione nel tentativo di esercitare il loro diritto di chiedere asilo.

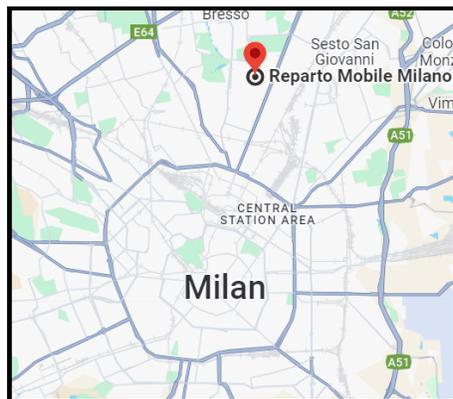
## 3.1.2 Le violazioni dei diritti e le condizioni di precarietà a via Cagni

Fino all'ottobre del 2021 le richieste di protezione internazionale nel territorio di Milano venivano formalizzate presso la Questura Centrale di via Montebello<sup>9</sup>. A partire dal 20 ottobre 2021 la sede per lo svolgimento della prima fase della procedura è stata trasferita presso la Questura di via Cagni<sup>10</sup>, situata in una zona della città periferica e molto più difficile da raggiungere.

Via Montebello



Via Cagni



Questo trasferimento, tuttavia, anziché portare alla risoluzione delle problematiche relative alla gestione delle richieste di protezione internazionale a Milano, ha avuto l'effetto opposto, arrivando ad acuire gli ostacoli e lo scenario di interminabile attesa che da quel momento ha caratterizzato le fasi preliminari alla formalizzazione della richiesta di protezione.

A fronte di un numero crescente di aspiranti richiedenti che si presentavano davanti agli uffici della Questura di via Cagni, l'accesso all'Ufficio Immigrazione era consentito inizialmente a 30 persone sulla base di una selezione giornaliera. Per assicurarsi maggiori probabilità d'ingresso, centinaia di persone passavano la notte nel parco antistante la Questura in un evidente contesto di precarietà e disagio, che aveva portato già allora diverse realtà della società civile a monitorare l'evoluzione della situazione<sup>11</sup>. Per chi non fosse rientrato nella quota dei 30 ingressi giornalieri la posta in gioco era molto alta: **coloro i quali non riuscivano ad accedere alla Questura e a ottenere un documento che dimostrasse la volontà di chiedere protezione, infatti, correvano il serio rischio di essere espulsi o trattenuti ai fini del rimpatrio.**

Nel luglio del 2022 la situazione davanti agli uffici della Questura appariva addirittura peggiorata: l'accesso era consentito unicamente a una decina di persone al giorno, spesso veniva negato per assenza di interpreti e le persone erano costrette ad accamparsi nei pressi degli uffici anche per settimane<sup>12</sup>. Davanti a questo scenario, la Questura non solo non adottava i correttivi fortemente richiesti dalle associazioni - come ad esempio l'istituzione di un sistema di prenotazione degli appuntamenti che permettesse di evitare le code sempre più lunghe<sup>13</sup> - ma addirittura notificava ordini di allontanamento dalla zona e sanzioni per "bivacco" ai richiedenti protezione in coda<sup>14</sup>.

9. Associazione NAGA, [Cronache da Via Cagni. Dalla mancanza di accesso alla procedura alla decisione di istituire un nuovo sistema di prenotazione](#), 5 aprile 2023, p. 1; NapoliMonitor, [Dopo via Cagni a Milano. Frontiere telematiche, prassi locali e politiche europee sulle migrazioni](#), 29 maggio 2023.

10. Melting Pot Europa, [Milano, in via Cagni il diritto di asilo è ostacolato e selettivo](#), Stefano Bleggi, 13 febbraio 2023.

11. Melting Pot Europa, [Richiedenti asilo fantasma a Milano. ASGI e NAGA: troppi ostacoli per chiedere asilo alla Questura](#), 12 febbraio 2022.

12. Fanpage.it, Video [Richiedenti asilo dormono di notte davanti alla Questura di Milano: non si può stare così, è inumano](#), Simone Giancristofaro, 12 luglio 2022.

13. ASGI, [Richiedenti asilo fantasma a Milano. ASGI e NAGA: troppi ostacoli per chiedere asilo alla Questura](#), 10 febbraio 2022.

14. Melting Pot Europa, [Diritto di asilo ostacolato e sanzioni alle persone in coda in Questura a Milano](#), 26 luglio 2022. ASGI, [Esempio di ordine di allontanamento](#), 23 giugno 2022.

**Nel novembre del 2022, nonostante gli appelli della società civile<sup>15</sup>, la situazione a via Cagni raggiungeva un picco di gravità senza precedenti, con l'intervento della polizia in tenuta antisommossa nei confronti delle persone frustrate dall'impossibilità di chiedere protezione<sup>16</sup>**

La frustrazione derivava dal fatto che la Questura di via Cagni aveva sì cambiato approccio, scegliendo di dare il lunedì mattina degli appuntamenti per la manifestazione della volontà di chiedere protezione nel corso della settimana, ma aveva limitato il numero di accessi a 120 persone alla settimana - molte meno di quelle che si trovavano normalmente in coda<sup>17</sup>. In queste circostanze, le organizzazioni della società civile decidevano di rafforzare le proprie attività di monitoraggio della situazione<sup>18</sup>, in particolare dopo che nel gennaio del 2023 le forze di polizia avevano impiegato anche lacrimogeni nella gestione della procedura di selezione delle persone a cui permettere – finalmente – di chiedere protezione<sup>19</sup>. In quella occasione, **intorno alle 6 di mattina di lunedì 23 gennaio 2023, le persone in fila erano addirittura 700, alcune delle quali in attesa al freddo dal venerdì precedente<sup>20</sup>.**

Di fronte a tali e tante criticità, le associazioni della società civile impegnate nell'attività di monitoraggio hanno deciso di rivolgersi anche all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) chiedendo che interloquisse con le istituzioni competenti in materia (in particolare la Questura di Milano, la Prefettura di Milano e il Ministero dell'Interno) coerentemente con il suo mandato di tutela delle persone richiedenti asilo e rifugiate<sup>21</sup>.

A partire dal marzo del 2023 c'è stato un nuovo cambiamento: l'accesso per presentare la richiesta di protezione internazionale è stato consentito ogni due settimane - anziché su base settimanale - di martedì mattina. Il numero di accessi è aumentato a 240 persone, ma, in considerazione del cambio della cadenza, il numero di accessi complessivo è rimasto sostanzialmente uguale a quello precedentemente stabilito<sup>22</sup>. **Il numero di aspiranti richiedenti protezione nelle settimane successive è arrivato a superare il migliaio, e nelle interminabili attese diverse persone sono rimaste ferite o hanno avuto malori** nel tentativo di accedere agli uffici della Questura o di mantenere il proprio posto in coda, rendendo più di una volta necessario l'intervento di ambulanze e soccorritori medici<sup>23</sup>.

L'unica soluzione – ideata dalla società civile e non dalle istituzioni – per offrire un minimo di certezze a coloro che non riuscivano a presentare richiesta di protezione, nonostante le ore o i giorni di fila, è stata quella di supportare le persone in attesa a compilare un documento di manifestazione di volontà di chiedere protezione.

---

15. ADL a Zavidovici - Associazione "Ambasciata della Democrazia Locale a Zavidovici" Impresa Sociale, ASGI, CGIL Monza e Brianza, CNCA Lombardia, Cooperativa Sociale Aeris, Fondazione Casa della Carità Angelo Abriani, Fondazione Somaschi Onlus e Associazione NAGA, [Appello richiesta asilo in Lombardia](#), 11 novembre 2022.

16. Mai più lager - NO ai CPR, [Milano o Libia?](#), 9 dicembre 2022.

17. Melting Pot Europa, [Milano, l'asilo ostacolato. In via Cagni interviene la polizia in antisommossa](#), 20 dicembre 2022.

18. Associazione NAGA, [Cronache da Via Cagni. Dalla mancanza di accesso alla procedura alla decisione di istituire un nuovo sistema di prenotazione](#), 5 aprile 2023.

19. Melting Pot Europa, [Milano: lacrimogeni per disperdere la folla di richiedenti asilo davanti alla Questura di via Cagni](#), 23 gennaio 2023.

20. *Ibid.*

21. Melting Pot Europa, [Milano, ancora tensioni in via Cagni. Le associazioni chiedono l'intervento di UNHCR](#), 6 marzo 2023; Melting Pot Europa, [Milano, silenzio di UNHCR sul diritto di accesso ostacolato in via Cagni](#), 15 marzo 2023.

22. Lifegate, [A Milano chiedere asilo politico non è un diritto, è un incubo](#), Estella Beltramelli, 30 marzo 2023.

23. Associazione NAGA, [Cronache da Via Cagni. Dalla mancanza di accesso alla procedura alla decisione di istituire un nuovo sistema di prenotazione](#), 5 aprile 2023, p. 2

Si tratta di un documento contenente la dichiarazione dell'intenzione di chiedere protezione, i dati anagrafici e la firma della persona richiedente, nonché i dati anagrafici e la firma della volontaria o del volontario del NAGA o di Mutuo Soccorso Milano che offriva supporto. Questa manifestazione di volontà non aveva effetti ai fini dell'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione, ma costituiva un'importante prova dell'intenzione della persona di presentare la richiesta ai fini di eventuali contenziosi<sup>24</sup>.

Le modalità di gestione dell'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale a via Cagni appena descritte hanno destato serie preoccupazioni, poiché rappresentavano una normalizzazione delle violazioni dei diritti dei richiedenti protezione, portando le persone a dover sopportare condizioni di precarietà e confusione sulle procedure da seguire.

Innanzitutto, **i lunghissimi tempi di attesa per accedere agli uffici della Questura costringevano chi intendeva chiedere protezione ad aspettare in alcuni casi per giorni**, spesso in condizioni meteorologiche avverse. Le poche probabilità di assicurarsi un appuntamento in Questura al primo tentativo, inoltre, portavano le persone ad accamparsi nelle zone circostanti, vivendo all'addiaccio in condizioni disumane e degradanti. La possibilità che i richiedenti protezione avessero bisogno di dormire in strada, tra l'altro, sembrava essere stata prevista dalle autorità competenti, che addirittura avevano allestito dei gabinetti chimici nella zona di via Cagni e del parco adiacente, evidentemente in previsione dell'arrivo di un considerevole numero di persone<sup>25</sup>.

Nonostante questo, come menzionato precedentemente, diverse delle persone accampate venivano colpite da ordini di allontanamento dalla zona e sanzioni per "bivacco". Questi provvedimenti apparivano preoccupanti, non solo perché emessi in violazione delle minime garanzie procedurali, ma soprattutto perché quello delle persone richiedenti protezione in coda, lungi dal rappresentare una condotta che arrecasse un danno al decoro delle aree adibite al verde pubblico, era un comportamento reso necessario delle inadempienze e dai disservizi già ampiamente denunciati per esercitare un diritto fondamentale garantito da norme costituzionali e sovranazionali.

Le lunghe file di richiedenti protezione, inoltre, venivano gestite in maniera randomica, con una selezione casuale da parte del personale della Questura delle persone che sarebbero riuscite a ottenere un appuntamento, dando precedenza ad alcune nazionalità rispetto ad altre. **Queste gravi condizioni di precarietà, inoltre, non risparmiavano nemmeno i nuclei familiari, le bambine, i bambini e gli altri soggetti vulnerabili**, che non essendo presumibilmente a conoscenza degli altri canali di regolarizzazione a loro disposizione, erano costretti a mettersi in fila e sperare nel caso, così come tutti gli altri. Chi non riusciva a ottenere un appuntamento in Questura, inoltre, non poteva ottenere nessun documento che provasse l'intenzione di richiedere protezione, in assenza del quale era impossibile dimostrare lo status di persona regolarmente soggiornante sul territorio italiano.

---

24. Associazione NAGA, Cronache da Via Cagni. Dalla mancanza di accesso alla procedura alla decisione di istituire un nuovo sistema di prenotazione, 5 aprile 2023, p. 2.

25. Melting Pot Europa, Milano, l'asilo ostacolato. In via Cagni interviene la polizia in antisommossa, 20 dicembre 2022.

26. L'art. 31 del d. lgs. n. 286/1998, ad esempio, riconosce al Tribunale per i Minorenni il potere di autorizzare il rilascio di un permesso di soggiorno ai genitori di un minore straniero presente sul territorio italiano, qualora sussistano particolari esigenze di tutela.

**In più di un'occasione le dinamiche descritte hanno provocato anche momenti di tensione, ai quali le forze dell'ordine reagivano con interventi incisivi o addirittura violenti.** Nel corso del monitoraggio svolto da da attiviste e attivisti si sono verificati episodi di persone che sono rimaste ferite o hanno avuto malori nel tentativo di accedere agli uffici delle Questura o di mantenere il proprio posto in coda. Contro di loro le forze dell'ordine hanno usato lacrimogeni e manganelli e, più di una volta, si è reso necessario l'intervento di ambulanze e soccorritori<sup>27</sup>. Si tratta di gravi violazioni dei diritti fondamentali perpetrate nei confronti di persone che stavano tentando di esercitare il proprio diritto di chiedere protezione<sup>28</sup>.

Photo Credit: ©Marco Passaro/Agenzia Fotogramma



27. Associazione NAGA, [Cronache da Via Cagni: il report e il comunicato](#), 5 aprile 2023.

28. Corriere della Sera, [Milano, migranti in coda ogni lunedì all'Ufficio stranieri: i tafferugli del 6 febbraio in via Cagni](#), Marco Passaro, 21 febbraio 2023; Corriere della Sera, [Milano, le notti di via Cagni: ogni domenica c'è il caos fuori dall'Ufficio immigrazione](#), 28 febbraio 2023; Local Team, Video [Milano, caos in Via Cagni coi richiedenti asilo costretti ad accalcarsi: interviene la polizia](#), febbraio 2023.

## ***Il caso di Ali<sup>29</sup>: un percorso a ostacoli per chiedere protezione internazionale<sup>30</sup>***

Ali è un cittadino egiziano. È partito dalle coste libiche ed è sbarcato in Calabria nell'ottobre del 2022. Inizialmente accolto in provincia di **Belluno**, Ali si è poi trasferito a **Milano** dove, seguendo le indicazioni ricevute degli agenti di Polizia in servizio presso gli uffici della Questura di via Cagni, ha cercato di formalizzare la sua richiesta di protezione internazionale a partire dai primi giorni del mese di novembre 2022. Dopo diversi tentativi senza successo, Ali ha deciso di rivolgersi alla Questura di **Biella**, dove è riuscito ad accedere nel dicembre del 2022. Quest'ultima, tuttavia, anziché registrare la richiesta di protezione di Ali, lo ha invitato a recarsi presso la Questura di Belluno.

Ali, come intimato, nel gennaio del 2023 si è presentato all'appuntamento presso la Questura di Belluno, ma gli agenti in servizio, accertata la competenza territoriale della Questura di Milano a seguito della dichiarazione del luogo di dimora di Ali, hanno rilasciato allo stesso un documento scritto a mano invitandolo a rivolgersi nuovamente alla Questura di Milano. Così, **il percorso a ostacoli ricominciava da capo**: Ali si è recato in diverse occasioni presso l'Ufficio Immigrazione di via Cagni ma, come successo in tutti i precedenti tentativi, gli è stato impedito l'accesso. Tra le numerose difficoltà legate alla **mancaza di un alloggio stabile** e all'**impossibilità prestare regolare attività lavorativa**, nella notte tra domenica 12 e lunedì 13 febbraio 2023 Ali si è recato nuovamente in via Cagni, questa volta con il supporto di alcune volontarie e volontari del NAGA: per l'ennesima volta è stato respinto, venendo bruscamente allontanato dagli agenti di Polizia in tenuta antisommossa che lo hanno invitato a presentarsi la settimana successiva, senza che gli venisse rilasciato alcun appuntamento.

Gli stessi volontari hanno accompagnato di nuovo Ali davanti alla Questura nella notte tra domenica 19 e lunedì 20 febbraio 2023. Quella sera, poco dopo la mezzanotte, è iniziata la "selezione" delle persone che la mattina successiva avrebbero potuto accedere agli Uffici della Questura.

Raggiunto il numero prestabilito di persone "selezionate", gli agenti di Polizia, indossati i caschi e impugnati scudi e manganelli, hanno iniziato a caricare la folla di persone escluse dalla "selezione". Trovandosi tra le prime file di aspiranti richiedenti protezione, **Ali è stato raggiunto sul capo da un colpo di manganello sferrato da un agente di Polizia**. Ali è caduto a terra e ha perso coscienza. Trasportato in ambulanza in ospedale, Ali è stato sottoposto a tutti gli accertamenti del caso. **La diagnosi: "trauma cranico commotivo", per un totale di 5 giorni di prognosi**. Dichiarato il suo rifiuto al ricovero, Ali è stato dimesso dall'ospedale e si è immediatamente recato in via Cagni dove, mostrando la documentazione medica, ha chiesto nuovamente di poter accedere in Questura per formalizzare la sua richiesta di protezione internazionale. Nonostante quanto accaduto poche ore prima, ad Ali è stato ancora una volta impedito l'accesso all'Ufficio Immigrazione della Questura.

**Il caso di Ali, così come le esperienze di tante altre persone a via Cagni<sup>31</sup>, è l'esempio della violazione del diritto umano fondamentale di chiedere asilo e del susseguirsi di pratiche violente e discriminatorie nei confronti delle persone in cerca di protezione.**

29. Nome di fantasia.

30. La ricostruzione di questo è basata sulla documentazione messa a disposizione da un Avvocato che ha collaborato alla stesura del report e ha fornito supporto legale ad Ali.

31. Associazione NAGA, Cronache da Via Cagni. Dalla mancanza di accesso alla procedura alla decisione di istituire un nuovo sistema di prenotazione, 5 aprile 2023.

### 3.1.3 La digitalizzazione dell'accesso alla procedura di protezione internazionale

**Il 5 aprile 2023 la Questura e la Prefettura di Milano hanno annunciato un'importante novità:** a partire da quella data, per presentare la richiesta di protezione internazionale non sarebbe più stato necessario mettersi in coda davanti all'ufficio della Questura di via Cagni, ma sarebbe stato sufficiente prendere un appuntamento online per accedere all'Ufficio Immigrazione<sup>32</sup>. In previsione dell'attivazione delle nuove modalità di calendarizzazione, l'ufficio di via Cagni sospendeva provvisoriamente l'accesso per le presentazioni spontanee dei richiedenti protezione, continuando le attività ordinarie di trattazione dei casi delle persone richiedenti già munite di appuntamento<sup>33</sup>.

**Si trattava di una svolta di grande rilevanza per le persone che intendevano chiedere protezione che, grazie a questa sperimentazione, avrebbero potuto - almeno in teoria - esercitare i propri diritti senza imbattersi negli ostacoli incontrati da migliaia di richiedenti nei mesi precedenti.**

Una sperimentazione di questo tipo, finalizzata alla digitalizzazione della prima parte della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, aveva alcuni precedenti in Italia<sup>34</sup> e seguiva la tendenza a utilizzare sistemi digitali che si era già diffusa in altri Paesi in Europa e nel mondo. In Grecia, per esempio, nel luglio del 2022 il Ministero della Migrazione e dell'Asilo aveva lanciato una piattaforma digitale per consentire di prenotare un appuntamento per chiedere protezione, permettendo a 14.052 richiedenti di effettuare una prenotazione solo nei primi cinque mesi dal lancio della piattaforma<sup>35</sup>. Un altro esempio di digitalizzazione della fase iniziale della procedura arrivava dagli Stati Uniti, dove dal gennaio del 2023 le persone che si trovano al confine tra il Messico e gli Stati Uniti possono prenotare un appuntamento per chiedere protezione tramite l'applicazione CBP One<sup>36</sup>.

Nella prima fase della sperimentazione a Milano, la procedura digitale prevedeva **tre iter differenti**<sup>37</sup>. Le persone aspiranti richiedenti protezione in possesso di un documento identificativo potevano prenotare un appuntamento accedendo direttamente sul portale della Polizia di Stato Prenotafacile<sup>38</sup>, dove avrebbero dovuto registrarsi e caricare una copia del proprio documento, mentre quelle prive di qualsiasi documento, a partire dall'11 aprile, avrebbero potuto rivolgersi ad alcune **realità del terzo settore e sindacati** individuati dalla Questura e dalla Prefettura di Milano (ACLI, AVSI, Caritas, CGIL, CISL, Comunità di Sant'Egidio, Croce Rossa Italiana - Comitato Milano, Fondazione Progetto Arca e UIL<sup>39</sup>) ai fini della registrazione sul portale Prenotafacile<sup>40</sup>.

32. Associazione NAGA, [Richiesta d'asilo: nuova procedura con prenotazione online dal 5 aprile 2023](#), 3 aprile 2023.

33. Pierpaolo Lio, [Via Cagni, svolta online per accedere all'ufficio immigrazione: dal 5 aprile le prenotazioni anti-calca](#), Corriere della Sera, 31 marzo 2023.

34. La digitalizzazione della procedura di asilo era stata sperimentata, ad esempio, nella città di Napoli. Cfr. Open Migration, [Protezione internazionale, i ritardi di Napoli](#), Christian Elia, 20 dicembre 2022.

35. Greek Council for Refugees, [Registration of the asylum application, Greece](#), Asylum Information Database, 6 agosto 2023.

36. Ayelet Parness, [For asylum seekers, CBP one app poses major challenges](#), Reliefweb, 8 novembre 2023.

37. Associazione NAGA, [Richiesta d'asilo: nuova procedura con prenotazione online dal 5 aprile 2023](#), 3 aprile 2023.

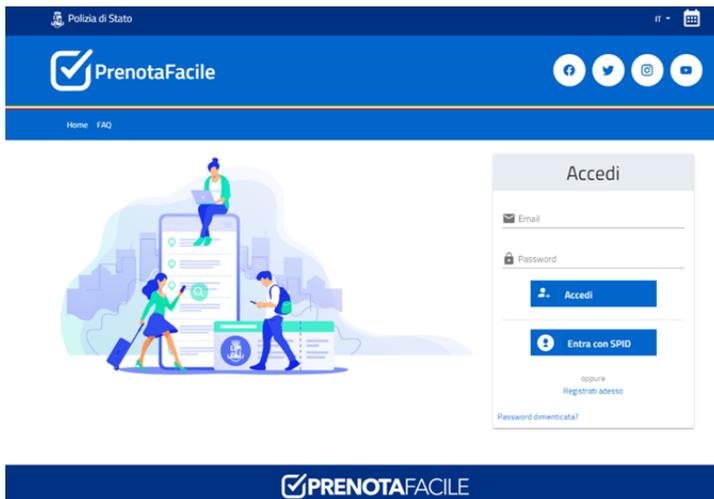
38. Polizia di Stato, accesso alla piattaforma "[Prenotafacile](#)".

39. Questura di Milano, [Disponibilità terzo settore per appuntamento Ufficio Immigrazione](#), 1° aprile 2023.

40. Si noti che la lista delle realtà del terzo settore e dei sindacati coinvolti nel supporto all'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale a Milano è cambiata nel corso del tempo con l'inclusione di nuove realtà e l'esclusione di altre in seguito al termine della prestazione del servizio di supporto. La lista è stata pubblicata il [1° aprile del 2023](#) ed è stata successivamente aggiornata il [18 luglio 2023](#), il [2 ottobre 2023](#), il [21 dicembre 2023](#) e il [5 febbraio 2024](#).

Un'ulteriore modalità di prenotazione per richiedere protezione era prevista per le "persone vulnerabili"<sup>41</sup>, ovvero le persone con più di 60 anni e le donne in stato di gravidanza, che avrebbero potuto richiedere supporto direttamente ad AVSI<sup>42</sup>.

In una fase successiva, dal 19 ottobre del 2023, la categoria delle persone vulnerabili è stata ampliata per ricomprendere tutte le donne, a prescindere dalla condizione di gravidanza, poi nuovamente riconosciuto come condizione prioritaria a partire dal 18 marzo 2024.



Fonte: Polizia di Stato, pagina di accesso al portale "Prenotafacile".

Inoltre, sempre da questa data è stata aggiunta la possibilità di prenotare tramite posta elettronica certificata (PEC) un appuntamento presso gli sportelli dell'Ufficio Immigrazione di via Cagni per le ulteriori categorie di soggetti vulnerabili<sup>43</sup>.

Dal punto di vista pratico, le persone prive di documenti che intendevano chiedere protezione e che volevano rivolgersi alle realtà del terzo settore e ai sindacati per accedere alla procedura dovevano seguire le indicazioni pubblicate sul sito della Questura di Milano. **Le modalità di accesso presso le varie realtà erano differenti:** in alcune era necessario prenotare un appuntamento per mezzo di una telefonata, in altre serviva mandare un messaggio tramite WhatsApp, mentre in altre ancora era stato deciso di permettere l'accesso libero al servizio presentandosi di persona senza prenotazione, con l'obiettivo di poter assistere anche quei soggetti che volevano presentare richiesta di protezione ma incontravano ostacoli di vario genere (ad esempio di lingua o tecnologici) nell'utilizzo di modalità di prenotazione telefonica o digitale menzionate precedentemente.

Quest'ultima impostazione, tuttavia, aveva causato l'arrivo di un considerevole numero di persone davanti alle sedi di alcune delle realtà coinvolte<sup>44</sup>, con la conseguenza che **le problematiche riscontrate a via Cagni, lungi dall'essere risolte, si erano ripetute in altri luoghi, seppur su scala ridotta.**

41. Cfr. [Questura di Milano, Prenotazione informatizzata per gli stranieri richiedenti protezione internazionale.](#)

42. AVSI, [Procedura informatizzata per gli stranieri richiedenti protezione internazionale. La collaborazione di AVSI con la Questura di Milano](#), 3 aprile 2023.

43. Si tratta delle categorie di persone vulnerabili di cui all'art. 17, [d. lgs. n. 142/2015](#), ovvero "i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali". Secondo quanto indicato sul sito della Questura di Milano, queste persone devono richiedere un appuntamento presso gli sportelli dell'Ufficio Immigrazione di via Cagni 15, inviando una PEC all'indirizzo [dipps146.00p0@pecps.poliziadistato.it](mailto:dipps146.00p0@pecps.poliziadistato.it), alla quale è necessario allegare la documentazione attestante la vulnerabilità dichiarata. L'Ufficio Immigrazione, dopo un esame preliminare della richiesta e della documentazione allegata, fisserà un appuntamento presso lo sportello AVSI.

44. Informazione ottenuta nel corso dell'intervista a un rappresentante del terzo settore coinvolto nell'attività di supporto all'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale a Milano, 18 maggio 2023.

Già il 26 aprile, quindi, in sede di valutazione dell'andamento delle prime due settimane di servizio tramite Prenotafacile la Questura aveva suggerito alle realtà che erogavano il servizio con accesso libero di cambiare modalità, passando all'accesso tramite prenotazione<sup>45</sup>. **A partire dal 1° maggio 2023**, dunque, quasi tutte le realtà hanno cambiato la modalità di accesso ai loro servizi, con la conseguenza che **per molte delle persone aspiranti richiedenti protezione prive di documenti identificativi è diventato necessario “prendere un appuntamento per prendere un appuntamento”** seguendo questi passaggi:

- le persone che intendevano chiedere protezione dovevano contattare una delle realtà del terzo settore o uno dei sindacati tramite telefonata, email o messaggio WhatsApp per fissare un appuntamento presso i loro sportelli;
- le persone richiedenti protezione dovevano presentarsi presso lo sportello della realtà contattata nella data indicata;
- all'appuntamento presso lo sportello, la realtà del terzo settore o il sindacato era incaricata/o di registrare l'aspirante richiedente sul portale Prenotafacile e fornire le informazioni relative all'appuntamento per chiedere protezione presso l'ufficio della Questura di via Cagni.

I correttivi apportati in corso d'opera alla procedura digitalizzata non sono stati solo quelli relativi alle modalità di accesso presso gli sportelli delle realtà del terzo settore. Dopo soli 3 mesi dall'inizio della sperimentazione di questa procedura, rispondendo alla richiesta espressa delle realtà del terzo settore coinvolte, l'11 luglio 2023 la Questura e la Prefettura di Milano hanno convocato una riunione durante la quale le istituzioni hanno deciso di modificare le modalità di accesso al portale Prenotafacile.

Le modifiche sarebbero state operative dal **17 luglio 2023**, data a partire dalla quale **le persone in possesso di un documento identificativo non avrebbero più avuto accesso diretto al sito Prenotafacile** per la prenotazione di un appuntamento, ma avrebbero dovuto rivolgersi anche loro - così come le persone prive di documenti - alle realtà del terzo settore e ai sindacati inclusi nell'elenco pubblicato sul sito della Questura<sup>46</sup>

Questa modifica ha di fatto eliminato la possibilità di prenotare un appuntamento in Questura in autonomia per le persone che intendevano chiedere protezione e che avevano a disposizione strumenti e capacità per farlo - eventualmente con il supporto di conoscenti o altre realtà della società civile.

Infine, un'ulteriore modifica alla procedura è stata apportata nel **febbraio del 2024**, quando anche le realtà che avevano continuato a erogare il servizio di supporto alla procedura di asilo con accesso libero hanno deciso di passare all'**erogazione del servizio previa prenotazione via mail**, in modo tale da poter gestire in maniera più efficace le numerose richieste di supporto ricevute<sup>47</sup>

---

45. Informazione ottenuta nel corso dell'intervista a un rappresentante del terzo settore coinvolto nell'attività di supporto all'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale a Milano, 18 maggio 2023.

46. *Ibid.*

47. Questura di Milano, [Disponibilità terzo settore per appuntamento Ufficio Immigrazione](#), 5 febbraio 2024.

## 3.1.4 Le criticità della digitalizzazione

Pur essendo stata adottata come misura sostitutiva a un sistema che aveva portato alla creazione di barriere nell'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e al verificarsi di situazioni preoccupanti di fronte all'Ufficio Immigrazione della Questura di via Cagni, **la procedura digitalizzata ha mostrato sin da subito diverse criticità.**

La sperimentazione della procedura online ha infatti avuto ripercussioni negative di diverso tipo sui vari soggetti coinvolti. In seguito al trasferimento della procedura dal mondo reale al mondo online, **sono rimasti invariati i gravi ritardi e gli ostacoli nell'accesso al diritto fondamentale di chiedere protezione internazionale**, con la differenza, tuttavia, che le lunghe code sono diventate invisibili agli occhi dei più. Queste lungaggini nell'avvio della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, oltre ad ostacolare l'effettiva tutela dei diritti fondamentali, hanno un pesante impatto sull'accesso a tutti gli altri diritti legati alla regolarità del soggiorno in Italia, quali ad esempio il diritto di accedere al sistema di accoglienza dove trovare riparo e sostentamento, il diritto di accedere al mondo del lavoro<sup>48</sup> e il diritto all'assistenza sanitaria.

La digitalizzazione della procedura, inoltre, ha creato **nuove barriere di accesso ai diritti**, non considerando che non tutte le persone richiedenti protezione hanno a disposizione dispositivi elettronici (come ad esempio smartphones o computer) per accedere al portale online, oltre che le competenze per caricare documenti in formato elettronico e gestire una casella di posta elettronica.

La nuova modalità di accesso alla procedura, oltre a impattare le persone che intendono chiedere protezione internazionale, ha rappresentato di fatto **una delega al terzo settore e ai sindacati di un dovere della Pubblica Amministrazione** e uno spostamento del peso economico e organizzativo dalle autorità alle realtà che forniscono supporto alle persone. Nell'ambito del proprio mandato, queste realtà sostengono tuttora il peso e la responsabilità di un lavoro tanto gravoso quanto fondamentale, non ricevendo alcun supporto finanziario da parte delle istituzioni e dovendo far fronte a numeri sempre più alti di richieste di aiuto. Nonostante la disponibilità delle varie realtà di fornire sostegno nell'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, la digitalizzazione non ha rappresentato una soluzione alle problematiche precedentemente riscontrate, ma ha comportato nuovi aggravii per le persone richiedenti protezione, ha deresponsabilizzato le autorità, che restano inadempienti agli obblighi di legge, e ha reso sostanzialmente invisibile il problema. Infine, il cambiamento del sistema ha lasciato scoperte alcune zone grigie, lasciando spazio al diffondersi di prassi inusuali e potenzialmente illegittime poste in essere ai danni delle persone richiedenti asilo.

## L'impatto della digitalizzazione sulle persone richiedenti protezione internazionale

Per le persone richiedenti protezione internazionale l'attivazione del portale Prenotafacile avrebbe dovuto rappresentare una nuova opportunità, una nuova "porta" per accedere alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, finalizzata da una parte a prevenire il ripetersi di episodi violenti come quelli che si erano verificati davanti agli uffici della Questura di via Cagni, e dall'altra a rendere il sistema di asilo di Milano più efficiente.

---

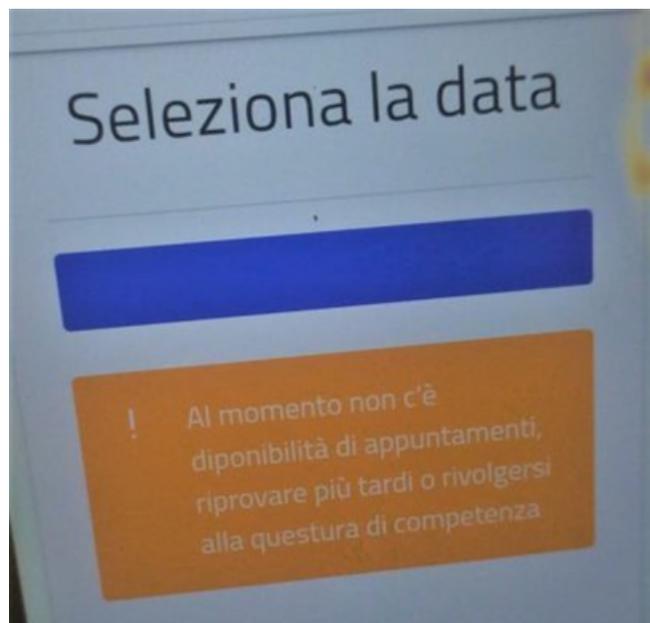
48. Si noti che in Italia i richiedenti asilo possono svolgere attività lavorativa dopo 60 giorni dalla formalizzazione della richiesta di asilo, cioè dalla compilazione del modello C3. Art. 22, comma 1, d. lgs. n. 142/2015.

La nuova “porta”, tuttavia, si è dimostrata fin da subito difficile da varcare: **già dal 6 aprile 2023** (giorno successivo alla sua attivazione) **il portale risultava inaccessibile**, in quanto il tentativo di prenotare un appuntamento per chiedere protezione era sempre vano, fatta salva una brevissima finestra di pochi minuti che si apriva intorno alle 9 del mattino<sup>49</sup>

Le persone in possesso di documenti identificativi e non appartenenti alle categorie individuate come vulnerabili - che nella fase iniziale della sperimentazione della procedura online non potevano rivolgersi alle realtà del terzo settore e ai sindacati, ma dovevano utilizzare in autonomia il portale Prenotafacile - non avevano dunque altra scelta se non partecipare alla “lotteria” quotidiana sul portale e sperare di riuscire a ottenere un appuntamento.

E questo riguardava anche quelle categorie di richiedenti protezione portatrici di esigenze particolari (come nuclei familiari, persone portatrici di disabilità, o vittime di tratta o di violenza) che non rientravano inizialmente tra le categorie ritenute vulnerabili dalla Questura e dalla Prefettura<sup>51</sup>.

**Le conseguenze per chi non riusciva ad accedere alla piattaforma per assicurarsi un appuntamento in Questura per chiedere protezione erano gravi in termini di mancata tutela dal rischio di espulsione e di negazione di diritti fondamentali.** Dai risultati del questionario diffuso tra le persone richiedenti protezione a Milano che hanno provato a utilizzare la piattaforma, ad esempio, delle 37 rispondenti totali, 15 non avevano un alloggio e 29 non avevano un lavoro<sup>52</sup>. Sebbene l'accesso all'alloggio e al mondo del lavoro risultino problematici anche per coloro che già soggiornano regolarmente in Italia, questa situazione di limbo giuridico e di fatto appariva tuttavia irrisolvibile nel breve termine, in quanto l'impossibilità di accedere alla piattaforma Prenotafacile per prenotare un appuntamento in Questura impediva alle persone aspiranti richiedenti protezione di fare passi avanti verso la formalizzazione della richiesta, prima della quale non sarebbe stato possibile accedere al circuito dell'accoglienza né prestare regolare attività lavorativa.



Schermata apparsa sul sito “Prenotafacile”<sup>50</sup>

49. Sul portale appariva il messaggio ‘! Al momento non c'è disponibilità di appuntamenti, riprovare più tardi o rivolgersi alla Questura di riferimento’. Cfr. Associazione NAGA, [L'apparenza inganna](#), 21 aprile 2023.

50. Fonte: Giovanni Godio, [Milano e Torino, dove chiedere asilo non è un diritto](#), Vie di fuga, Osservatorio permanente sui rifugiati, 21 aprile 2023.

51. È doveroso sottolineare, tuttavia, che il Comune di Milano aveva reso noto alle realtà del terzo settore che se avessero incontrato persone con fragilità diverse da quelle individuate dalla Questura e dalla Prefettura, avrebbero potuto orientarle al [Centro Sannarini](#), dedicato alle persone più fragili senza fissa dimora con una situazione di grave emarginazione. Informazione ottenuta nel corso dell'intervista a un rappresentante del terzo settore coinvolto nell'attività di supporto all'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale a Milano, 18 maggio 2023.

52. Informazione ottenuta tramite in risposta al questionario per le persone richiedenti protezione elaborato e somministrato dalle realtà della società civile autrici del report. Cfr. Sez. 2, p. 8.



*"Non ho un posto dove stare. Non c'è modo di trovare un lavoro. Non c'è modo di mangiare."*

### **Aspirante richiedente protezione internazionale a Milano, 1 settembre 2023**

Il portale Prenotafacile risultava inoltre complesso da utilizzare a causa di malfunzionamenti o problemi di sistema, che apparivano ancora più difficili da risolvere per le persone che non avevano un dispositivo elettronico, per coloro che non avevano familiarità con le procedure digitali e per i richiedenti protezione con un livello di alfabetizzazione minimo o nullo. Delle 25 persone rispondenti al questionario che hanno provato a prenotare un appuntamento in autonomia, solo 6 hanno avuto successo, mentre ben 19 non sono riuscite a ottenerlo. L'ostacolo principale, segnalato da 9 rispondenti, sembra essere il mancato funzionamento del portale online Prenotafacile, che si aggiungeva alle problematiche relative al browser (segnalate da 5 rispondenti) e a quelle legate al formato o alla dimensione del file del documento di identità che le persone che intendevano chiedere protezione dovevano allegare per andare avanti con la procedura sul portale (segnalate da 4 rispondenti)<sup>53</sup>.

Chi provava a prenotare un appuntamento in autonomia, in sostanza, nella maggior parte dei casi sbagliava: **a prescindere dalla causa di queste difficoltà, la procedura digitalizzata appariva di fatto respingente per le persone richiedenti protezione**<sup>54</sup>. Per chi fosse riuscito a "vincere" la lotteria, inoltre, prenotare un appuntamento presso la Questura non equivaleva a ottenere un permesso di soggiorno. La fissazione dell'appuntamento, tuttavia, andava almeno incontro all'esigenza delle persone di avere una prova (anche se non formale) della regolarità del soggiorno da poter usare per evitare il rimpatrio nel caso in cui venissero intercettate dalle autorità competenti<sup>55</sup>.

**Al contrario, per le realtà del terzo settore e i sindacati che fornivano assistenza nella prenotazione il portale non presentava problemi**, salvo alcune difficoltà tecniche che secondo i rappresentanti delle realtà consultate potevano essere risolte grazie all'interlocuzione con i responsabili informatici della Questura<sup>56</sup>. Di conseguenza, le realtà del terzo settore e i sindacati riuscivano a prenotare un appuntamento per il 100% delle persone assistite<sup>57</sup>, mentre chi provava ad accedere autonomamente al portale Prenotafacile aveva molte meno possibilità di riuscire a concludere la procedura di prenotazione. Anche laddove le realtà del terzo settore fossero coinvolte nell'accesso alla procedura, tuttavia, le difficoltà non erano del tutto assenti per le persone richiedenti protezione internazionale: alcune di queste persone hanno infatti avuto problemi nel tentativo di contattare tali realtà, mentre altre hanno riferito carenze da parte delle autorità competenti nel fornire chiare istruzioni relative al funzionamento della procedura online<sup>58</sup>.

53. Informazione ottenuta in risposta al questionario per le persone richiedenti protezione elaborato e somministrato dalle realtà della società civile autrici del report. Cfr. Sez. 2, p. 8.

54. Informazione ottenuta nel corso dell'intervista a un rappresentante del terzo settore coinvolto nell'attività di supporto all'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale a Milano, 12 giugno 2023.

55. Informazione ottenuta nel corso dell'intervista a un rappresentante del terzo settore coinvolto nell'attività di supporto all'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale a Milano, 18 maggio 2023.

56. Sono state evidenziate alcune problematiche nel caso in cui la copia del passaporto della persona richiedente protezione fosse in bianco e nero o presentasse delle imperfezioni, in quanto in questi casi il portale non accettava il caricamento del documento. Informazione ottenuta nel corso dell'intervista a un rappresentante del terzo settore coinvolto nell'attività di supporto all'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale a Milano, 28 giugno 2023.

57. Informazione ottenuta nel corso dell'intervista a un rappresentante del terzo settore coinvolto nell'attività di supporto all'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale a Milano, 18 maggio 2023.

58. Informazione ottenuta in risposta al questionario per le persone richiedenti protezione elaborato e somministrato dalle realtà della società civile autrici del report. Cfr. Sez. 2, p. 8.

**Il coinvolgimento del terzo settore**, inoltre, **non sembra aver snellito le tempistiche eccessivamente lunghe per l'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale**. Dal mese di aprile al mese di luglio del 2023, infatti, il tempo di attesa tra il primo appuntamento presso alcune delle realtà del terzo settore e l'appuntamento in Questura era di circa due mesi. In seguito all'introduzione delle modifiche apportate alla procedura digitalizzata il 17 luglio del 2023, solo un rappresentante di uno dei sindacati consultati ha registrato un accorciamento del periodo di attesa (che è passato da due mesi a un mese),<sup>59</sup> mentre altre realtà hanno segnalato un aumento fino a oltre quattro mesi del periodo di attesa tra l'appuntamento presso il proprio sportello e l'appuntamento in Questura.<sup>61</sup> Gli sportelli di queste realtà riportano inoltre difficoltà nel fornire riscontro al grande numero di persone che si rivolge a loro per accedere alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale - numero considerevole in sia in termini assoluti che relativi, se rapportato al numero di slot disponibili per ogni sportello. Questo comporta il crearsi di **liste di attesa "invisibili" che arrivano a contare anche 900 persone** che provano a contattare le varie realtà tramite WhatsApp o altri canali e che sono costrette ad attendere per mesi prima di accedere agli sportelli delle realtà del terzo settore e dei sindacati coinvolti.<sup>62</sup> Infine, le numerose e frequenti modifiche apportate dalle autorità alla procedura digitalizzata all'elenco delle realtà, ai canali di comunicazione con le stesse, agli orari di apertura e alla modalità di accesso agli sportelli hanno comportato **un'aggiuntiva condizione di confusione e incertezza** per le persone che intendevano chiedere protezione.

## L'impatto della digitalizzazione sul terzo settore e sui sindacati

Un altro aspetto critico delle nuove modalità di accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale riguarda il coinvolgimento delle realtà del terzo settore e dei sindacati disponibili a supportare le persone nella prenotazione di un appuntamento per la richiesta di protezione.

In primo luogo, **queste realtà sono state chiamate a svolgere un compito che secondo la normativa vigente spetta alla Polizia di Frontiera o alla Questura<sup>63</sup> e che non risulta essere delegabile a soggetti privati**. Inoltre, se è vero che tutte le realtà coinvolte sono più che note per la qualità del lavoro che svolgono, va osservato che non è stata neppure attivata una procedura pubblica di selezione, in ossequio al principio generale di trasparenza che deve presiedere a ogni azione della Pubblica Amministrazione, ma le realtà sono state convocate direttamente dalla Questura e dalla Prefettura di Milano ai fini del conferimento dell'incarico di supportare la gestione della procedura digitalizzata di accesso alla richiesta di protezione internazionale.<sup>64</sup>

---

59. Informazione ottenuta tramite in risposta al questionario per le persone richiedenti protezione elaborato e somministrato dalle realtà della società civile autrici del report. Cfr. Sez. 2, p. 8.

59. Informazione ottenuta nel corso delle interviste ad alcuni rappresentanti del terzo settore e sindacati coinvolti nell'attività di supporto all'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale a Milano, 18 maggio 2023, 12 giugno 2023, 13 giugno 2023, 28 giugno 2023.

60. Informazione ottenuta nel corso dell'intervista a un rappresentante della CGIL coinvolto nell'attività di supporto all'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale a Milano, 28 giugno 2023.

61. Informazione ottenuta nel corso delle interviste ad alcuni rappresentanti del terzo settore coinvolti nell'attività di supporto all'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale a Milano, 13 ottobre 2023, 25 ottobre 2023, 27 ottobre 2023.

62. Informazione ottenuta nel corso dell'intervista a un rappresentante del terzo settore coinvolto nell'attività di supporto all'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale a Milano, 13 ottobre 2023.

63. Art. 3, comma 2, e art. 26, comma 1, d. lgs. n. 25/2008.

64. Informazione ottenuta nel corso delle interviste a dei rappresentanti del terzo settore coinvolti nell'attività di supporto all'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale a Milano, 18 maggio 2023 e 13 giugno 2023.

In aggiunta, il conferimento di questo fondamentale incarico al terzo settore e ai sindacati non è stato formalizzato in alcun modo. Questo ha implicato, innanzitutto, che la durata del supporto offerto dalle singole realtà non fosse stabilita sin dal principio e che le stesse potessero interrompere la prestazione del servizio in qualsiasi momento sulla base delle proprie esigenze. Inoltre, **restava inteso che il servizio offerto venisse prestato pro bono** (e cioè in assenza di un compenso da parte delle istituzioni), andando a gravare del tutto sulle risorse delle realtà coinvolte. Al momento, dunque, l'accesso alla procedura di asilo a Milano è di fatto delegato a enti no profit senza costi per le autorità. Nonostante questo, la Prefettura ha dichiarato che finché le istituzioni competenti non avranno staff sufficiente per svolgere questo lavoro, continueranno a farsi supportare da questi enti: una "soluzione" evidentemente non sostenibile nel lungo periodo.

Come già accennato, è evidente che l'apporto volontario garantito dal terzo settore, se da un lato può apparire come un tentativo di miglioramento del sistema, in assenza di un aumento delle possibilità ricettive degli uffici preposti alla registrazione delle richieste di protezione internazionale, comporta di fatto in una **deresponsabilizzazione gli enti pubblici** e nello **spostamento delle lunghe code dalla Questura agli sportelli delle realtà del terzo settore e dei sindacati**. Nonostante la digitalizzazione, dunque, i ritardi e i problemi sono rimasti pressoché invariati.

## L'impatto della digitalizzazione sul sistema

La sperimentazione della digitalizzazione, che secondo le istituzioni avrebbe dovuto permettere alle persone di esercitare più facilmente il diritto di chiedere protezione, da alcuni punti di vista ha purtroppo avuto l'effetto contrario, rendendo il sistema di asilo ancora più inaccessibile e lasciando scoperte alcune zone grigie<sup>63</sup>

**Le nuove difficoltà nell'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale** hanno rappresentato un'opportunità per soggetti terzi che hanno tentato di trarre vantaggio dalla condizione di bisogno delle persone che volevano chiedere protezione. Nel disperato tentativo di prenotare un appuntamento per chiedere protezione, ad esempio, molte persone erano disposte a pagare somme di denaro ai propri connazionali o altri intermediari che accedessero al portale Prenotafacile per loro conto<sup>64</sup>

Le realtà del terzo settore e i sindacati coinvolti nella procedura hanno inoltre notato delle **prassi inusuali**, come ad esempio il fatto che molti richiedenti protezione inserissero tra i propri dati anagrafici degli indirizzi email di dubbia provenienza, composti da cifre e lettere presumibilmente non creati da loro, il che suggeriva il possibile coinvolgimento di soggetti terzi estranei alla procedura di asilo<sup>65</sup>

---

63. Art. 3, comma 2, e art. 26, comma 1, [d. lgs. n. 25/2008](#).

64. Informazione ottenuta nel corso delle interviste a dei rappresentanti del terzo settore coinvolti nell'attività di supporto all'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale a Milano, 18 maggio 2023 e 13 giugno 2023.

65. Questo si è di fatto verificato per alcune delle realtà della società civile, come ad esempio la UIL e Progetto Arca, che al 2 ottobre 2023 non apparivano più nell'elenco delle organizzazioni che offrivano supporto all'accesso alla procedura d'asilo.

66. Informazione ottenuta nel corso dell'intervista a un rappresentante del terzo settore coinvolto nell'attività di supporto all'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale a Milano, 18 maggio 2023.

67. Informazione ottenuta nel corso dell'intervista a un rappresentante della CGIL coinvolto nell'attività di supporto all'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale a Milano, 28 giugno 2023.

68. Cfr. Ayelet Parness, [For asylum seekers, CBP one app poses major challenges](#), Reliefweb, 8 novembre 2023.

69. Informazione ottenuta nel corso dell'intervista a un rappresentante della CGIL coinvolto nell'attività di supporto all'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale a Milano, 28 giugno 2023.

70. *Ibid.*



Code all'entrata dello sportello di una delle realtà del terzo settore che assistono nell'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, 14 novembre 2023.<sup>73</sup>

È stato osservato anche un fenomeno relativo a una serie di numeri di telefono ricorrenti che apparivano nelle richieste di prenotazione via WhatsApp inviate ad alcune realtà del terzo settore<sup>71</sup>.

Davanti a questo fenomeno, alcune realtà hanno sollevato la preoccupazione che ci siano soggetti terzi che si fanno carico di provare a prendere un appuntamento per conto degli aspiranti richiedenti protezione, in alcuni casi richiedendo un contributo economico, per aiutarli ad accedere a una procedura che dovrebbe essere totalmente gratuita per tutte e tutti?<sup>72</sup>

**La procedura digitalizzata ha rappresentato sì un'alternativa ai problemi del sovraccollamento e delle gravi violazioni dei diritti verificatesi presso la Questura di Via Cagni, ma non ha portato a una soluzione a tutto tondo del problema dell'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale a Milano.** Al contrario, il problema è stato inizialmente spostato davanti agli sportelli delle realtà che supportano le persone richiedenti protezione nella procedura, e successivamente reso quasi invisibile, poiché le lunghe code di richiedenti asilo in attesa sono state "trasferite" dal mondo reale a quello digitale.

La procedura digitalizzata non può essere l'unica modalità a disposizione per presentare richiesta di protezione internazionale, perché presupponeva - fino al luglio del 2023 - la disponibilità di un dispositivo elettronico e di collegamento internet e presuppone - ad oggi - la necessaria assistenza da parte delle realtà del terzo settore, in netto contrasto con quanto previsto dalla normativa rilevante che prevede la tempestiva ricezione da parte delle autorità competenti della manifestazione della volontà di chiedere protezione<sup>74</sup>. Nella sua impostazione attuale, dunque, l'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale a Milano consiste in una **sostanziale delega al terzo settore di funzioni essenziali che la legge assegna alle strutture pubbliche**, delega attualmente assegnata a enti no profit, ma che desta preoccupazione poiché in futuro potrebbe aprire la strada anche all'ingresso di soggetti privati con fini di lucro nella gestione delle richieste di protezione<sup>75</sup>.

Infine, grazie alla digitalizzazione della prima fase della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, le realtà del terzo settore e i sindacati stanno sicuramente fornendo assistenza preziosa ai richiedenti, ma nonostante gli sforzi, non riescono a soddisfare tutti i bisogni. Di conseguenza, molti dei soggetti bisognosi di supporto continuano a rimanere esclusi.

71. Informazione ottenuta nel corso dell'intervista a un rappresentante del terzo settore coinvolto nell'attività di supporto all'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale a Milano, 18 maggio 2023.

72. *Ibid.*

73. Code all'entrata dello sportello di una delle realtà del terzo settore che assistono nell'accesso alla procedura d'asilo, 14 novembre 2023.

74. Associazione NAGA, Cronache da Via Cagni: il report e il comunicato, 5 aprile 2023.

75. *Ibid.*

## 3.2 Non solo Milano. Le barriere all'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale nel resto d'Italia

Se Milano rappresenta un caso particolare per i motivi legati alla sperimentazione della modalità online per accedere alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, purtroppo anche in altre città d'Italia le persone che intendono chiedere protezione sono costrette ad affrontare lunghe attese, ostacoli burocratici e violazioni dei propri diritti<sup>76</sup>. Si riportano di seguito i risultati dell'analisi delle principali problematiche legate all'accesso alla procedura rilevate nelle città di Trieste, Torino, Imperia, Bologna, Firenze, Roma e Napoli.

**Gli ostacoli e i lunghissimi tempi di attesa per accedere alla procedura e formalizzare la richiesta di protezione internazionale rappresentano una costante nelle realtà territoriali oggetto di analisi.** I ritardi delle Questure italiane nel registrare le domande di protezione sono un tema che attraversa l'Italia e che vede violato quotidianamente un diritto garantito dall'ordinamento italiano, europeo e internazionale.

Le tempistiche riscontrate dagli aspiranti richiedenti protezione e dalle organizzazioni della società civile che li supportano sono estremamente lunghe rispetto a quanto stabilito dalla legge.

Nella città di Torino, ad esempio, le persone che intendono chiedere protezione devono presentarsi innumerevoli volte davanti agli uffici della Questura mettendosi in fila anche alle 4 del mattino<sup>77</sup>, e quando finalmente ottengono un appuntamento, questo viene fissato a 3 o 4 mesi di distanza. In sostanza, chi è fuggito da guerre e violenze è costretto a presentarsi per settimane o mesi presso la Questura, "per sperare un giorno di rientrare tra i pochi cui, in modo completamente discrezionale, la Questura consente di presentare la domanda di protezione"<sup>78</sup>. Anche a Trieste si registrano difficoltà nella fase di accesso alla procedura di asilo. Le persone aspiranti richiedenti protezione sono costrette a fare molteplici tentativi prima di poter accedere agli uffici della Questura e riportano di essersi imbattute in atteggiamenti respingenti da parte delle autorità competenti, che talvolta tentano di reindirizzarle verso altri uffici o le allontanano senza ulteriori spiegazioni<sup>79</sup>.

A Imperia, altra realtà di confine, i tempi di attesa variano a seconda dei periodi e dalla situazione dell'aspirante richiedente protezione. In termini generali, tuttavia, anche in questa città i tempi previsti dalla normativa non vengono rispettati, e gli appuntamenti per la formalizzazione della richiesta vengono fissati anche a cinque mesi di distanza dalla manifestazione della volontà di chiedere protezione. Anche a Bologna e Napoli intercorre un grande lasso di tempo tra la richiesta di appuntamento e la formalizzazione della domanda di protezione presso la Questura, fasi tra le quali possono passare anche 7 o 8 mesi.

---

76. Le informazioni riportate in seguito, se non diversamente indicato in nota, sono state ottenute tramite il questionario di analisi delle problematiche relative all'accesso alla protezione internazionale nelle città diverse da Milano. Cfr. Sez. 2, p. 8.

77. ASGI, [20 aprile 2023 - Presidio davanti alla Questura di Torino contro le prassi illegittime verso gli stranieri](#), 13 aprile 2023.

78. Giovanni Godio, [Milano e Torino, dove chiedere asilo non è un diritto](#), Vie di fuga, Osservatorio permanente sui rifugiati, 21 aprile 2023.

79 IRC Italy, [Protection Monitoring Report: October - December 2023](#), 29 gennaio 2024; p. 7, IRC Italy, [Protection Monitoring Report: July - September 2023](#), 7 dicembre 2023, p. 7.



Code all'entrata dell'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma in Via Patini.  
20 Marzo 2023

A Roma, per anni le persone sono state costrette a sostenere lunghe code per provare ad accedere alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, sfociate in veri e propri accampamenti davanti all'Ufficio Immigrazione della Questura di via Patini<sup>80</sup>

La situazione sembra essersi aggravata negli ultimi mesi, in particolare dalla fine del mese di ottobre del 2023, momento a partire dal quale sono centinaia le persone che attendono in fila - anche di notte - davanti alla Questura<sup>81</sup>. Accamparsi davanti agli uffici della Questura è l'unica "soluzione" anche per gli aspiranti richiedenti protezione a Firenze, dove il timore di perdere il posto in fila per provare ad accedere alla procedura sembra essere maggiore di quello di rimanere all'addiaccio giorno e notte<sup>82</sup>. In sostanza, i ritardi nell'accesso al diritto di chiedere asilo, oltre a eludere precise norme di legge, incidono pesantemente sui diritti e sulle condizioni di vita di persone, anche vulnerabili, che sono in Italia per cercare protezione.

**La discrezionalità delle prassi e l'assenza di indicazioni chiare sulle modalità di accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale rappresentano un'altra grande barriera al diritto fondamentale di chiedere asilo.**

A Trieste l'accesso alla procedura non sembra essere garantito nelle stesse modalità e negli stessi tempi per tutte le persone. In particolare, il criterio cronologico e la data di arrivo in Italia non risultano essere gli elementi presi primariamente in considerazione dalla Questura per determinare l'ordine di priorità nell'accesso alla procedura, con la conseguenza che molte persone rischiano di risultare formalmente irregolari sul territorio italiano nonostante i numerosi tentativi di chiedere protezione.

Le realtà della società civile che operano sul territorio triestino riportano in particolare che la modalità di "selezione" delle persone che possono entrare negli uffici della Questura non è basata su un ordine prestabilito, ma avviene a discrezione dei funzionari presenti, che indicano quali persone possono accedere su base giornaliera.

Si riscontrano prassi apparentemente discrezionali anche a Roma, dove la Questura permette l'accesso ai propri uffici soltanto a un determinato numero di richiedenti protezione al giorno, facendo "una sorta di illegittima selezione per nazionalità all'ingresso"<sup>83</sup>. A Torino risulta che i canali di comunicazione con le autorità competenti non siano chiari e che le procedure cambino spesso senza che questi cambiamenti vengano opportunamente comunicati alle persone interessate.

80. Veronica Altimari, [Notti intere al gelo per accedere all'Ufficio immigrazione: così la pratica di tutela umanitaria diventa un'umiliazione](#), Romatoday, 14 febbraio 2023.

81. Cecilia Ferrara, [A Roma si è costretti ancora a stare in fila fuori dalla questura per il diritto d'asilo](#), Altreconomia, 12 marzo 2024

82. Alessandro Bartolini, [In coda per la domanda di asilo: c'è chi dorme davanti all'Ufficio immigrazione per non perdere il posto](#), FirenzeToday, 30 gennaio 2024.

83. Informazione fornita da un rappresentante del terzo settore operante a Roma in risposta al questionario di analisi delle problematiche relative all'accesso alla protezione internazionale nelle città diverse da Milano, 15 dicembre 2023.

**La richiesta da parte delle Questure di documentazione ulteriore oltre a quella prevista dalla normativa per chiedere protezione è di fatto un'altra barriera per gli aspiranti richiedenti.** A Imperia in alcuni casi le autorità chiedono alle persone che intendono chiedere protezione la copia del passaporto e una prova del domicilio o della residenza. A Napoli è ritenuta necessaria l'iscrizione anagrafica<sup>84</sup>, mentre a Torino la presentazione della domanda di protezione internazionale viene subordinata alla presentazione di una dichiarazione di ospitalità<sup>85</sup>. La prova di un domicilio viene talvolta richiesta anche Roma e a Firenze, da dimostrarsi - in quest'ultima città - tramite la comunicazione di cessione di fabbricato insistente nell'area della Città Metropolitana.

Anche a Bologna risulta che le persone che intendono chiedere protezione a volte non riescano a presentare la domanda perché viene loro richiesta una dichiarazione di ospitalità o domicilio e una copia del passaporto. Qualora a presentare la domanda sia un nucleo familiare con bambine o bambini, inoltre, le autorità possono richiedere i certificati di nascita dei figli, tradotti e legalizzati, mentre se si tratta di un nucleo monogenitoriale, richiedono una prova dell'autorizzazione all'espatrio da parte del genitore non presente.

**Nonostante le criticità riscontrate nelle diverse città italiane, l'interlocuzione tra la società civile e le istituzioni ha permesso anche il superamento delle difficoltà incontrate dalle persone richiedenti protezione.** A Bologna, ad esempio, la creazione di tavoli di coordinamento locali con la Questura e la Prefettura a livello locale permette ad attori diversi di confrontarsi sulle problematiche legate alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e ragionare insieme su possibili soluzioni.



Migranti fuori dalla Stazione Centrale di Trieste, 2024

A Roma alcune realtà della società civile hanno avviato un'interlocuzione con la Questura rispetto ai casi di alcune persone che supportano: questo intervento ha talvolta permesso di anticipare le date di appuntamenti molto lontani nel tempo per la formalizzazione della richiesta di protezione, ma rappresenta allo stesso tempo l'espressione di un sistema che indirettamente penalizza tutte le persone richiedenti protezione che non ricevono assistenza dalla società civile.

In via generale, l'elemento che emerge in maniera costante dall'interlocuzione con le autorità competenti in materia di protezione internazionale è la carenza di personale nelle Questure che si traduce, accanto a numerosi altri fattori di criticità, nella sostanziale impossibilità per molte persone di presentare la richiesta di protezione internazionale.

84. LasciateCIEntrare, Residenza e altri fattacci di illegittimità. Lettera congiunta alla Questura di Napoli, 22 settembre 2022.

85. ASGI, Gravi violazioni di legge e inefficienze dell'Ufficio immigrazione della Questura di Torino, 3 marzo 2023.

Laddove l'interlocuzione con le istituzioni competenti risulti difficoltosa o non permetta di ottenere soluzioni, **i tribunali giocano un ruolo molto importante nel ribadire l'importanza della salvaguardia dei diritti dei richiedenti protezione.** Per tutelare i diritti individuali di queste persone, gli avvocati e le avvocate nelle città oggetto di analisi hanno promosso azioni giudiziarie che in più di un'occasione hanno portato a condanne nei confronti dell'amministrazione. Sebbene la via giudiziaria permetta di dare una risposta a controversie individuali, tuttavia, essa non può rappresentare la soluzione per affrontare disservizi sistemici nella gestione delle richieste di protezione internazionale<sup>86</sup>; per risolvere i quali sarebbe necessario stanziare risorse umane e materiali adeguate<sup>87</sup>.

La situazione sopra descritta comporta un impatto negativo diretto sulla vita delle persone in cerca di protezione, che rimangono gravemente escluse dall'accesso ai diritti loro riconosciuti dalla normativa italiana, europea e internazionale.



Photo Credit: ©Marco Passaro/Agenzia Fotogramma

86. Cfr. ASGI, 20 aprile 2023 - [Presidio davanti alla Questura di Torino contro le prassi illegittime verso gli stranieri](#), 13 aprile 2023.

87. *Ibid.*

## 4. QUADRO NORMATIVO

---

Chiedere asilo è un diritto umano fondamentale che deve poter essere esercitato da chiunque fuga da persecuzioni o conflitti.

Questo diritto è sancito dall'**articolo 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948**<sup>88</sup> ed è approfondito nella **Convenzione delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati del 1951**<sup>89</sup>, che include le condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato e stabilisce alcuni diritti fondamentali connessi allo stesso.

A livello europeo, il diritto di asilo è garantito dall'**articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**<sup>90</sup>, mentre l'articolo 19 vieta le espulsioni collettive e protegge gli individui dall'allontanamento, dall'espulsione o dall'extradizione verso uno Stato in cui esiste un grave rischio di pena di morte, tortura o altre pene o trattamenti disumani o degradanti<sup>91</sup>.

Le procedure per la concessione dell'asilo devono essere eque ed efficaci in tutta l'Unione: questa è la base del **sistema europeo comune di asilo** (Common European Asylum System, CEAS)<sup>92</sup>. Questo sistema è costituito da diversi strumenti legislativi che coprono tutti gli aspetti della procedura di asilo, quali la direttiva sulle procedure di asilo (Direttiva 2013/32/UE, recepita in Italia per mezzo del d. lgs. n. 142/2015), la direttiva sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (Direttiva 2013/33/UE, recepita in Italia per mezzo del d. lgs. n. 142/2015) e la direttiva sulle qualifiche, che stabilisce chi può essere considerato rifugiato o beneficiario di altri tipi di protezione (Direttiva 2011/95/UE, recepita per mezzo del d. lgs. n. 18/2014).

In Italia il diritto di asilo è riconosciuto dall'**articolo 10, comma 3 della Costituzione** “allo straniero al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla stessa Carta costituzionale, secondo le condizioni stabilite dalla legge”<sup>93</sup>. Come accennato in precedenza, nell'ordinamento italiano la tutela del diritto di asilo è garantita attraverso l'istituto della **protezione internazionale**, in base al quale alle persone richiedenti protezione può essere riconosciuto, in considerazione delle loro condizioni personali, lo **status di rifugiato** o la **protezione sussidiaria**. In Italia è inoltre prevista una terza forma di protezione, la **protezione speciale**, che è complementare rispetto alla protezione internazionale, il cui campo di applicazione è stato sottoposto tuttavia a crescenti restrizioni negli ultimi interventi normativi (d. l. n. 20/2023; l. 50/2023).

**La procedura di riconoscimento della protezione internazionale in Italia consta di varie fasi di competenza di autorità diverse.** È possibile manifestare la volontà di chiedere protezione internazionale presso qualsiasi autorità o istituzione, che ha poi l'onere di trasmettere l'intenzione della persona all'ufficio competente. La manifestazione della volontà di chiedere protezione internazionale obbliga le autorità a dare alla persona accesso alla procedura senza margini di discrezionalità nei tempi e nei modi stabiliti dalla legge.

---

88. OHCHR, [Dichiarazione Universale dei Diritti Umani](#).

89. UNHCR, [Convenzione di Ginevra del 1951 - Convenzione sullo statuto dei rifugiati](#).

90. European Union Agency for Fundamental Rights, [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Articolo 18 - Diritto d'asilo](#).

91. Cfr. European Parliament, [Guaranteeing the right to asylum](#).

92. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, [The Implementation of the Common European Asylum System](#), 2016.

93. Senato della Repubblica, [La Costituzione, Articolo 10](#).

In seguito all'identificazione della persona richiedente si apre la fase della formalizzazione della richiesta di protezione internazionale, di competenza dell'Ufficio di Polizia di Frontiera o l'Ufficio Immigrazione della Questura competente in base al luogo di dimora della persona<sup>94</sup>. In questa fase la richiesta di protezione internazionale viene formalizzata dall'ufficiale di Polizia attraverso un apposito verbale contenente le dichiarazioni della persona richiedente (modello C3)<sup>95</sup>. Si tratta di un passaggio fondamentale, in quanto **in seguito alla formalizzazione della richiesta, la persona richiedente protezione diventa titolare di specifici diritti**<sup>96</sup>, quali il diritto all'informazione, il diritto a soggiornare in Italia fino alla decisione definitiva sulla domanda di protezione, il diritto all'accoglienza, il diritto all'istruzione e il diritto di lavorare . **I tempi stabiliti dalla normativa per le prime fasi della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale sono ben definiti:** il decreto legislativo n. 25/2008 infatti impone il tempestivo accoglimento della manifestazione della volontà di richiedere protezione internazionale e prescrive che il verbale delle dichiarazioni della persona richiedente venga redatto entro 3 giorni lavorativi dalla manifestazione di volontà di chiedere la protezione, prorogabili di altri 10 in presenza di un elevato numero di domande<sup>98</sup>.

Conclusa la formalizzazione, si apre la fase della valutazione della richiesta di protezione internazionale per mezzo della trasmissione della domanda alle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, che sono le autorità competenti per la valutazione e la decisione in merito richieste di protezione. L'ultima ed eventuale fase è quella del ricorso, in cui la persona richiedente protezione ha la possibilità di presentare presso un giudice un ricorso contro la decisione della Commissione Territoriale.

---

94. Art. 3, comma 2, e art. 26, comma 1, [d. lgs. n. 25/2008](#).

95. Art. 26, [d. lgs. n. 25/2008](#).

96. Art. 10, [d. lgs. n. 25/2008](#).

97. Si noti che in Italia i richiedenti asilo possono svolgere attività lavorativa dopo 60 giorni dalla formalizzazione della richiesta di asilo, cioè dalla compilazione del modello C3. Art. 22, comma 1, [d. lgs. n. 142/2015](#).

98. Art. 26, comma 2-bis, [d. lgs. n. 25/2008](#).

## 5. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

---

In considerazione delle criticità nell'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale riscontrate in varie città d'Italia e descritte nel presente report, è doveroso che le istituzioni adottino delle misure correttive per garantire l'esercizio del diritto fondamentale di chiedere protezione. A Milano, la sperimentazione della digitalizzazione della procedura consiste di fatto in una delega al terzo settore di compiti che per legge spettano alle autorità pubbliche, e non sembra aver comportato miglioramenti nella tutela del diritto di chiedere protezione. Nelle altre città oggetto di analisi, la disomogeneità e discrezionalità delle prassi rende sostanzialmente aleatoria, e in alcuni casi impossibile, la possibilità di cercare protezione.

Pertanto si raccomanda di:

### **Alla Questura e alla Prefettura di Milano:**

- Interloquire con l'amministrazione centrale, e in particolare con il Ministero dell'Interno, richiedendo lo stanziamento di maggiori risorse economiche per l'Ufficio Immigrazione della Questura di Milano;
- Aumentare gli slot dedicati alla ricezione delle domande di protezione internazionale presso l'Ufficio Immigrazione della Questura di Milano, in linea con il numero delle domande di protezione presentate a Milano;
- Rimuovere gli ostacoli alla presentazione della domanda di protezione internazionale per coloro che a causa di barriere linguistiche, socioeconomiche o digitali non hanno possibilità di accedere alla procedura tramite la modalità online e telefonica, ad esempio tramite il coinvolgimento di membri delle comunità, attività di outreach e la creazione di sportelli cui accedere di persona adibiti a funzioni esclusivamente di supporto e non di filtro;
- Consentire nuovamente anche gli accessi spontanei a uno o più uffici della Questura, che oltre a fissare un appuntamento rilascino quantomeno un'attestazione che dimostri che la persona si è presentata e ha manifestato la volontà di chiedere protezione internazionale, proteggendola così dal rischio di espulsione;

- Mantenere aggiornate le informazioni per i richiedenti protezione internazionale pubblicate sul sito web della Questura di Milano in tutte le lingue disponibili, con particolare riferimento alla definizione delle categorie vulnerabili;
- Rendere maggiormente accessibili le informazioni pubblicate sul sito della Questura di Milano, traducendo (in particolare in dari, pashtu e bengalese) tutte le informazioni;
- Avviare una consultazione aperta a tutte le realtà locali del terzo settore al fine di analizzare i risultati della sperimentazione della digitalizzazione e apportare i correttivi necessari per far sì che l'accesso alla procedura di protezione internazionale sia garantito nei modi e nei tempi stabiliti dalla legge, mettendo al centro i richiedenti protezione e i loro diritti;
- Riassumere un ruolo centrale nella gestione dell'accesso alla procedura di protezione internazionale, coinvolgendo il terzo settore non nella gestione del servizio ma nell'individuazione delle procedure più adeguate, valorizzandone la capacità di supportare le persone richiedenti protezione fornendo loro informazioni corrette ed eventualmente agevolandole nell'utilizzo degli strumenti digitali;
- Rafforzare il coordinamento con le Questure limitrofe (in particolare la Questura di Monza e la Questura di Como) ai fini di una gestione maggiormente efficiente delle richieste di protezione internazionale presentate nell'area.

## **Alle Questure di Trieste, Torino, Imperia, Bologna, Firenze, Roma e Napoli:**

- Fornire sui propri siti web indicazioni chiare, aggiornate e in formato multilingue sulle modalità di accesso alla procedura di protezione internazionale;
- Astenersi dal richiedere documentazione ulteriore oltre a quella prevista dalla normativa ai fini dell'avvio della procedura di richiesta di protezione internazionale;
- Apportare correttivi alla gestione delle richieste di protezione internazionale, in particolare nelle città interessate dalla formazione di code davanti agli Uffici delle Questure;
- Creare - laddove mancanti - tavoli tecnici di coordinamento aperti all'adesione di tutte le realtà locali del terzo settore impegnate nel fornire supporto ai richiedenti protezione internazionale.

## **Al Ministero dell'Interno:**

- Stanziare maggiori risorse economiche e materiali per gli Uffici Immigrazione delle Questure, in considerazione del numero di richieste di protezione internazionale presentate nelle varie città e delle pratiche pendenti;
- Elaborare e diramare a tutte le Questure una circolare contenente indicazioni chiare in merito alla documentazione che le persone richiedenti protezione internazionale sono tenute a fornire in sede di presentazione della richiesta in stretta aderenza alle prescrizioni di legge, al fine di uniformare le prassi delle Questure su tutto il territorio nazionale e prevenire il ripetersi di prassi discrezionali;
- Rafforzare la collaborazione con il terzo settore creando gruppi di lavoro nazionali specifici sul tema dell'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale;
- Creare - laddove mancante - una piattaforma di coordinamento con le Questure e le Prefetture delle città interessate dal maggior numero di richieste di protezione internazionale per gestire la registrazione delle richieste e il successivo accesso all'accoglienza in maniera più efficiente;
- Promuovere opportunità di formazione e capacity building per il personale del Ministero dell'Interno e delle Questure, riservando un ruolo attivo alle realtà del terzo settore con competenze in materia di diritti dei richiedenti protezione internazionale;
- Avviare forme di sperimentazione del trasferimento delle funzioni amministrative relative alla registrazione delle richieste di protezione internazionale dalle Questure ai Comuni o ad altri Enti Locali, che sono maggiormente in grado di garantire, in quanto a ciò preposti, un contatto diretto con il territorio e con le esigenze della popolazione dimorante, assegnando alle Forze di Pubblica Sicurezza il solo compito di identificazione delle persone e/o di verifica dell'eventuale pericolosità sociale.

## **PER ULTERIORI INFORMAZIONI**

### **Fondazione International Rescue Committee Italia**

Via Giulio e Corrado Venini 57

20127 Milano (MI) Italia

+39 02 84131399

[Rescue.org/eu/country/italy](https://rescue.org/eu/country/italy)

#### **SUSANNA ZANFRINI**

**Director**

[susanna.zanfrini@rescue.org](mailto:susanna.zanfrini@rescue.org)

#### **FLAMINIA DELLE CESE**

**Legal and Advocacy Advisor**

[flaminia.dellecese@rescue.org](mailto:flaminia.dellecese@rescue.org)

#### **Supporto e design:**

Tessa Piccinin, Information Assistant