

# Scopo e campo di applicazione

## 1.1 L'accesso alla procedura di protezione internazionale nella città di Milano: Linee operative del progetto Fami "Arrivo!"

L'incremento dell'insicurezza globale, associato alla quasi totale assenza di canali di viaggio sicuri e regolari, si traduce nei cosiddetti flussi non programmati, per lo più composti da migranti in cerca di protezione. In Italia le persone in fuga arrivano soprattutto attraverso il Mediterraneo centrale (105.129 nel 2022: +55,9% annuo), per il 13,4% costituite da minori non accompagnati, e lungo la rotta balcanica (13mila migranti stimati).

Sono 77.200 le domande di protezione presentate per la prima volta in Italia nel 2022, l'8,7% del totale Ue, e circa 7.000 quelle reiterate. È un numero in crescita (erano state 54mila nel 2021), ma non inquadabile in termini di eccezionalità: aveva superato le 100mila unità sia nel 2016 sia nel 2017 e resta ben al di sotto di quello di altri Paesi Ue. Eppure, si registrano livelli di criticità mai raggiunti prima per la formalizzazione delle domande tanto negli hotspot quanto nelle questure. Le 53mila domande esaminate nell'anno hanno avuto esito positivo nel 48,4% dei casi, in linea con la media Ue: in 7.610 casi si è ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato, in 7.205 la protezione sussidiaria e in 10.865 la protezione speciale. Le 19mila decisioni assunte in seconda istanza, invece, hanno avuto esito positivo per il 72%. Ben diverso, in virtù dell'attivazione della protezione temporanea, è il percorso dei profughi dall'Ucraina. Un'esperienza che ha mostrato gli ampi margini di semplificazione delle procedure e dissipato l'alibi dell'ingestibilità di numeri di richiedenti asilo ritenuti eccessivi. Un altro esempio virtuoso sono i corridoi umanitari, che da febbraio 2016 a marzo 2023 hanno garantito l'arrivo e l'accoglienza di 5.248 persone vulnerabili da aree di crisi, mostrando la percorribilità di strategie solidali ed efficaci.<sup>1</sup>

Il presente documento si propone di fornire una fotografia specifica della rete territoriale della città di Milano nel periodo compreso tra giugno 2023 e marzo 2024, periodo di realizzazione del progetto Fami "Arrivo!", attiva nel sostegno all'accesso alla protezione internazionale mettendo in luce le opportunità e le migliori prassi presenti ma anche le sfide e le linee di miglioramento identificate insieme agli attori della rete. A fronte del riconoscimento dell'importanza di un'azione capillare di sensibilizzazione delle realtà del territorio, il presente documento vuole essere una risorsa informativa fruibile anche da un pubblico più ampio.

### 1.1.1 Riferimenti normativi in Italia per l'accesso alla protezione internazionale

Il diritto di Asilo, normato dalla Convenzione di Ginevra del 1949 è fra i diritti fondamentali dell'uomo ed è riconosciuto dall'articolo 10, comma 3, della Costituzione

<sup>1</sup> Dati Dossier Statistico Immigrazione 2023.

italiana, 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. La tutela del diritto di Asilo è garantita nell'ordinamento italiano attraverso l'istituto della **protezione internazionale**, in base al quale al richiedente asilo può essere riconosciuto, in considerazione della sua condizione personale, lo **status di rifugiato** o la **protezione sussidiaria**. In Italia, inoltre, è prevista anche una terza forma di protezione, complementare rispetto alla protezione internazionale, detta **protezione speciale**.

### Status di Rifugiato

Lo status di rifugiato viene riconosciuto ai sensi della Convenzione di Ginevra firmata il 28 luglio del 1951 relativa allo status dei rifugiati. La Convenzione di Ginevra è stata ratificata in Italia con la legge 722 del 24 luglio del 1954 e modificata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967 a sua volta ratificato con la legge 95 del 14 febbraio del 1970.

Il rifugiato viene definito dall'articolo 1A della Convenzione di Ginevra come colui che

*temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra.*

Esempi di persecuzione possono essere le minacce alla vita, la tortura, la schiavitù, le ingiuste privazioni della libertà personale, le mutilazioni genitali femminili, gravi violazioni dei diritti umani fondamentali oppure violazioni ripetute dei propri diritti.

Se una persona è apolide, ossia non ha alcuna cittadinanza, il Paese che viene considerato è quello in cui ha vissuto abitualmente.

### Protezione Sussidiaria

La protezione sussidiaria è stata introdotta, invece, dal Diritto dell'Unione Europea con la Direttiva 2004/83/CE (poi sostituita dalla Direttiva 2011/95/UE). È ammissibile alla protezione sussidiaria

*cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito dal presente decreto e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese.<sup>2</sup>*

<sup>2</sup> Art. 2, comma 1, lett. g) D. Lgs. 251/2007.

Per danno grave si intende: la condanna a morte o all'esecuzione, la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante, la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazione di conflitto armato interno o internazionale.

L'istituto della protezione internazionale, che comprende dunque status di rifugiato e protezione sussidiaria, è stato poi recepito in Italia con il Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (c.d. Decreto qualifiche)<sup>3</sup> contenente le norme sulla qualifica di rifugiato e di beneficiario di protezione sussidiaria nonché le norme sul contenuto della protezione riconosciuta. A questo si affianca il Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (c.d. Decreto procedure) che detta le norme sulla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale da parte delle Commissioni Territoriali, nonché quelle relative alle competenze della Commissione Nazionale.<sup>4</sup>

Entrambi i decreti sono stati oggetto, nel corso del tempo, di modifiche e integrazioni. In particolare, negli ultimi anni si sono succeduti il Decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13 (c.d. Decreto Minniti-Orlando), convertito nella Legge 13 aprile 2017, n. 47, e il Decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113 (c.d. Decreto sicurezza), convertito nella Legge 1° dicembre 2018, n. 132, che, incidendo profondamente sull'attività dei Collegi Territoriali, hanno determinato il potenziamento delle attività dei Collegi stessi — modificandone significativamente la composizione — e l'accelerazione delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale. Più recentemente, poi, il Decreto legge 21 ottobre 2020, n. 130 (c.d. Decreto Lamorgese), convertito nella Legge 18 dicembre 2020, n. 173, ha, tra le altre disposizioni, ulteriormente ampliato le competenze delle Commissioni Territoriali, nel quadro di un più ampio ambito di casistiche che consentono il riconoscimento di forme di protezione "complementare" rispetto alla protezione internazionale.

### Protezione Speciale

Il permesso di soggiorno per "protezione speciale" è regolato innanzitutto dall'art. 32, comma 3, D.Lgs. 28 gennaio 2008 n.25 che ne prevede il rilascio nei casi in cui la Commissione Territoriale non riconosca al cittadino straniero richiedente asilo né lo status di rifugiato né la protezione sussidiaria, ma ritiene ricorrano i presupposti di cui all'articolo 19, commi 1 e 1.1, del Testo Unico Immigrazione (casi di divieto di respingimento e principio di non refoulement). Tale articolo protegge la persona dall'espulsione o dal respingimento verso uno Stato in cui possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di orientamento sessuale, di identità di genere di lingua, di cittadinanza di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione.

<sup>3</sup> Il Decreto, di recepimento della Direttiva 2004/83/CE, è stato successivamente modificato in recepimento della Direttiva 2011/95/UE dal D.Lgs. 21 febbraio 2014, n. 18.

<sup>4</sup> Il "Decreto procedure" recepisce la Direttiva 2005/85/CE, poi modificata dalla Direttiva 2013/32/UE.

Parallelamente vengono protette tutte le situazioni in cui esistano fondati motivi di ritenere che lo straniero, in caso di espulsione, rischi di essere sottoposto a tortura o a trattamenti inumani o degradanti e quelle in cui ricorrano gli obblighi di cui all'articolo 5, comma 6 del Testo Unico Immigrazione (ovvero il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano).

Nella valutazione di tali motivi la norma prevede che si tenga conto anche dell'esistenza, nello Stato in cui lo straniero sarebbe espulso, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani.

Prima della modifica introdotta con la legge n. 50/23 l'articolo 19, così come modificato nel 2020, escludeva anche la possibilità di allontanamento dello straniero dal territorio nazionale, qualora ciò comportasse una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare. In particolare, la norma richiedeva che l'amministrazione, nel valutare la possibile espulsione di uno straniero irregolare, tenesse in ogni caso conto dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il Paese di origine. Si tratta di un principio che in sede giurisprudenziale (Cass civ, sez.VI, ord. n.7861 del 2022 e S.U. sent. n. 24413/21) era stato ricollegato all'articolo 8 CEDU, il quale riconosce a ogni persona il diritto al rispetto della propria vita privata e familiare. La legge n. 50/93, eliminando il terzo e quarto periodo dell'articolo 19, comma 1.1 ha fatto venir meno il divieto di respingimento e espulsione di uno straniero in ragione del rispetto della sua vita privato o familiare.

Dopo le modifiche introdotte dalla legge n. 50/23 tale possibilità sembra essere venuta meno, essendo stata eliminata la possibilità per il questore di rilasciare un permesso di soggiorno per protezione speciale quando sia stata presentata la domanda per un'altra tipologia di permesso di soggiorno. In attesa di ulteriori chiarimenti da parte del Ministero dell'Interno, non sembra comunque sia più possibile richiedere il permesso per protezione speciale direttamente alla Questura, ovvero al di fuori delle procedure previste per la protezione internazionale.

### **Procedura di Riconoscimento della Protezione Internazionale**

Sotto un profilo più generale, la procedura di riconoscimento della protezione internazionale in Italia consta di due fasi principali di competenza di autorità diverse.

La prima fase, di competenza della Polizia di Stato, concerne la registrazione della domanda di protezione internazionale e prevede che il cittadino straniero che si trovi sul territorio nazionale e che voglia chiedere asilo si presenti alla Polizia di Frontiera o in Questura. In sede di primo accesso vengono registrati i dati anagrafici, viene ritirato il passaporto ove consegnato, vengono raccolte le impronte digitali, viene ricevuta, se presentata, la domanda di attivazione di misure di accoglienza (CAS) e girata alla Prefettura.

La domanda presentata da un genitore si intende estesa anche ai figli minori non coniugati presenti sul territorio con il genitore all'atto della presentazione della domanda.

La domanda di protezione internazionale viene, quindi, registrata e formalizzata dall'ufficiale di Polizia attraverso un apposito verbale (Modello C3), di cui viene rilasciata copia al richiedente.<sup>5</sup>

La manifestazione della volontà di chiedere protezione internazionale obbliga le autorità a dare al cittadino straniero accesso alla procedura di asilo. In seguito alla formalizzazione della domanda, infatti, il richiedente asilo diventa titolare di specifici diritti quali:

- **diritto all'informazione:** l'ufficio di Polizia che riceve la domanda di protezione internazionale informa il richiedente sui suoi diritti e doveri, nonché su ogni fase della procedura. Inoltre, in qualsiasi momento della procedura il richiedente può sempre contattare l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR);
- **diritto a soggiornare in Italia**, salvo alcune eccezioni, fino alla decisione definitiva sulla domanda di protezione;
- **diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per richiesta asilo**, con cui il richiedente è autorizzato a soggiornare sul territorio italiano. Questo permesso è valido fino alla decisione sulla richiesta di protezione;
- **diritto all'assistenza sanitaria;**
- **diritto all'istruzione, con iscrizione a scuola;**
- **diritto a lavorare**, trascorsi due mesi dalla presentazione in Questura della domanda di protezione internazionale e fino alla conclusione della procedura;
- **diritto all'accoglienza in un centro per richiedenti asilo, se privo di mezzi di sostentamento.**

Parallelamente, in seguito alla formalizzazione della domanda, il richiedente asilo diventa titolare anche di specifici doveri, quali:

- **collaborare con le autorità**, fornendo tutti i documenti e le informazioni che possono essere utili per la presentazione e l'esame della domanda;
- **agevolare**, in tutte le fasi della procedura, **il compimento degli accertamenti previsti dalla legislazione in materia di pubblica sicurezza;**
- comunicare immediatamente alla Questura ogni cambio di domicilio/ indirizzo, **assicurando in tal modo la costante reperibilità;**
- **presentarsi al colloquio personale con la Commissione Territoriale** nel giorno, orario e luogo di convocazione;
- **rimanere sul territorio italiano per tutta la durata della procedura;**
- **rispettare le leggi italiane.**

<sup>5</sup> Cfr. art. 26 del D.Lgs. 28 gennaio 2008, n. 25.

Conclusa la registrazione, si apre la fase della valutazione della domanda di protezione internazionale. La domanda registrata nel Modello C3 viene, infatti, trasmessa alle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, che sono le autorità competenti all'esame delle domande di protezione internazionale. Le Commissioni Territoriali, le cui sedi sono individuate con Decreto del Ministro dell'Interno, sono istituite presso le locali Prefetture – Uffici territoriali del Governo. Il Collegio è così composto:

- 1 Presidente (Viceprefetto);
- 2 funzionari istruttori altamente qualificati, con specifiche competenze in materia di protezione internazionale (Ministero dell'Interno);
- 1 esperto in materia di protezione internazionale e di tutela dei diritti umani designato dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR).

Il lavoro delle Commissioni è poi supportato da una segreteria con funzioni di back e front office. La Commissione Territoriale (CT) decide sulla domanda di protezione internazionale in seguito al colloquio personale con il richiedente, che rappresenta il momento più importante dell'intera procedura di valutazione della protezione internazionale. Il colloquio personale è solitamente condotto da un funzionario altamente specializzato in servizio presso la CT e si svolge in seduta privata, in una lingua scelta dal richiedente, con l'ausilio di un interprete. Durante l'audizione, il richiedente ha la possibilità di esprimere liberamente le ragioni per cui ha presentato domanda di protezione internazionale e per cui ha timore di rientrare nel suo Paese di origine. In questa occasione, il funzionario raccoglie tutti gli elementi necessari alla valutazione dei bisogni di protezione del richiedente.

L'audizione viene videoregistrata e trascritta o, ove ciò non sia possibile, verbalizzata da chi la conduce e, in ogni caso, il verbale viene riletto con l'aiuto dell'interprete e consegnato in copia all'interessato. In seguito al colloquio, la decisione sulla domanda di protezione internazionale non è assunta autonomamente dal funzionario istruttore che ha condotto l'audizione, bensì mediante una discussione collegiale, a cui partecipa il funzionario istruttore insieme a un altro funzionario, al Presidente della CT e a un esperto in diritti umani designato da UNHCR. Nel corso della seduta collegiale, la Commissione così composta analizza gli esiti del colloquio, le relative ricerche svolte dal funzionario istruttore sulla situazione del Paese d'origine del richiedente e sulle eventuali circostanze specifiche legate alla sua domanda di protezione, nonché gli eventuali elementi documentali a disposizione (documenti di identità, memorie scritte, referti medico-legali, relazioni psico-sociali, etc.). Al termine della discussione collegiale, la Commissione Territoriale può, infine, adottare una delle seguenti decisioni:

- riconoscere lo status di rifugiato;
- negare lo status di rifugiato e riconoscere la protezione sussidiaria;
- rigettare la domanda di protezione internazionale riconoscendo la protezione speciale o un permesso di soggiorno per cure mediche;
- rigettare la domanda di protezione internazionale tout court.



Fig. 1 – Guida pratica per richiedenti di protezione internazionale in Italia.

In tutti i casi in cui la Commissione non riconosce lo status di rifugiato, il richiedente può fare ricorso dinanzi alla Sezione Specializzata del Tribunale ordinario entro 30 giorni (ridotti a 15 in alcuni casi previsti dalla legge) dalla notifica del provvedimento della CT, avvalendosi del gratuito patrocinio a spese dello Stato, qualora non disponga di mezzi economici adeguati.

Lo schema della Fig. 1, realizzato da parte del Ministero dell'Interno – Commissione Nazionale per il diritto d'Asilo insieme al supporto di UNHCR,<sup>6</sup> riassume le principali fasi della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale sopra descritto.

<sup>6</sup> <https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/protezione-internazionale/guida-pratica-richiedenti-protezione-internazionale-italia>

È prevista inoltre una specifica attenzione alla identificazione della vulnerabilità ( di genere, psichica, sanitaria, fisica o di altro tipo non necessariamente visibile) normata recentemente in linea con le linee guida UNHCR<sup>7</sup> e in base a dei criteri di individuazione che vengono attivati già dalle prime fasi della procedura di richiesta di asilo prevedendo canali specifici preferenziali per le categorie di soggetti che vi rientrano. L'intercettazione precoce e immediata di potenziali vulnerabilità, è cruciale per i successivi passi della procedura e l'attivazione di tutele servizi del territorio a suo supporto.

Anche l'immediata identificazione della lingua utilizzata dai richiedenti protezione costituisce una ulteriore cautela che favorisce la possibilità per la persona di potersi esprimere liberamente esplicitando in maniera chiara i motivi della sua fuga.

## 1.2 Il progetto Fami "Arrivo!"

Nel contesto del crescente numero di istanze di protezione internazionale registrato nella città di Milano, riflesso di una tendenza osservata a livello europeo nel corso del 2022 e della prima parte del 2023, si è reso necessario un intervento concertato per adeguare le pratiche e le procedure esistenti. La forte pressione esercitata da questi flussi sugli uffici preposti alla ricezione delle domande, ha generato un sovraccarico di richieste, portando così a un rallentamento dell'intero sistema, con un conseguente ritardo dei tempi di presa in carico delle richieste presentate. Durante tutto il periodo di realizzazione del progetto, le maggiori affluenze registrate tra gli accessi dei richiedenti protezione, sono state prevalentemente di persone arabofone, individui singoli e nuclei familiari provenienti da paesi latinoamericani, e in maniera minore di cittadini pakistani, bengalesi, russi, ucraini, georgiani e singalesi, anche se in aumento.

Queste criticità sono risultate particolarmente evidenti presso la Questura distaccata dell'Ufficio Immigrazione in Via Cagni 15, adibito per la ricezione delle istanze di protezione internazionale, dove, per diversi mesi, la Questura riceveva circa 150 persone al giorno (tra quelli con prenotazione e quelli con accesso libero). La fila diurna per cercare di essere ricevuti dagli uffici, è risultata essere, per molto tempo, l'unica strada possibile per molti migranti di legalizzare la loro posizione sul territorio italiano, con eccezione solo di coloro ospiti di una struttura di accoglienza. Questo ha generato per diversi mesi, bivacchi e code notturne al di fuori degli uffici di polizia, problemi di sicurezza e ordine pubblico, disordini tra polizia e stranieri in coda, affidamento a reti illegali di connazionali per un "presunto accesso sicuro". L'incertezza di formalizzare la domanda di protezione internazionale, inoltre, ha esposto potenziali richiedenti asilo, costretti a vivere in una condizione di irregolarità e di impossibilità all'accesso ai diritti quale l'accoglienza, l'assistenza sanitaria, l'accesso al lavoro, la residenza e molto altro.

<sup>7</sup> Emersione e referral delle persone sopravvissute o a rischio di violenza di genere [https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2022/07/SOPs\\_web.pdf](https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2022/07/SOPs_web.pdf). Vedasi anche Identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral [https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/01/Linee-Guida-per-le-Commissioni-Territoriali\\_identificazione-vittime-di-tratta.pdf](https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/01/Linee-Guida-per-le-Commissioni-Territoriali_identificazione-vittime-di-tratta.pdf).

A seguito del Tavolo Interistituzionale Straordinario, coordinato dalla Prefettura con la partecipazione di Comune di Milano, Protezione civile, Croce Rossa e il coinvolgimento di Farsi Prossimo e Progetto Arca, dal 12 dicembre 2022 è stata avviata una collaborazione volta a coadiuvare la Questura di Milano e disciplinare gli accessi agli sportelli, tramite l'adozione di diversi tentativi di riorganizzazione della procedura al fine di individuare un accesso sicuro e un approccio multidisciplinare che ha visto, oltre al coinvolgimento degli attori istituzionali, il coinvolgimento di UNHCR, delle associazioni del terzo settore e dei sindacati.

Dal 16 giugno 2023, data di avvio del progetto Fami "Arrivo!", la sperimentazione è diventata un sistema che ha coinvolto la città, con una sostanziale riorganizzazione della procedura di accesso, di trattazione e di gestione dei casi vulnerabili grazie anche alla collaborazione non solo dei partner dell'ATI ma anche di enti del privato sociale della città.

A fianco di Prefettura e Questura di Milano enti preposti per la ricezione delle istanze di protezione internazionale, si è pertanto costituita una ATI composta da Farsi Prossimo, Fondazione Progetto Arca e Croce Rossa Italiana per affiancare gli operatori di polizia nelle procedure di identificazione e trattazione delle domande di asilo, e dando vita contestualmente a un presidio, all'interno della sede di Questura di Via Cagni, per l'identificazione di problematiche sanitarie (per es. scabbia, Covid 19 e altre malattie infettive incompatibili con la eventuale richiesta di misure di accoglienza o vita in comunità) e la costituzione di un luogo di accoglienza e sostegno insieme alla somministrazione di kit di ristoro a nuclei familiari e ai singoli utenti, data la lunghezza reale della permanenza nei locali della Questura durante la procedura.

Data la ricorrente provenienza dei richiedenti da contesti di precarietà abitativa o alloggiativa o situazioni di igiene carente, la presenza del presidio sanitario di screening è stata necessaria per l'intercettazione precoce di casi di malattie infettive che impedissero nell'immediato la prosecuzione delle fasi di richiesta di protezione internazionale. Per questo, la sinergia attivata da Croce Rossa e Arca prima per lo screening medico all'interno di Via Cagni e poi per la predisposizione e/o l'invio verso luoghi preposti per il trattamento di eventuali patologie infettive (come quello per il trattamento della scabbia messo a disposizione da Fondazione Arca e la collaborazione con l'Ospedale Sacco e Niguarda, geograficamente vicini alla sede di Via Cagni) con la possibilità di interrompere solo temporaneamente l'iter di richiesta e poterla riprendere dopo la guarigione è stato un passaggio importante per evitare l'esclusione dei casi intercettati sul posto, fortunatamente meno numerosi rispetto alle previsioni.

Le azioni progettuali si sono inserite e contestualizzate all'interno della rete dei servizi dedicati ai cittadini richiedenti asilo presenti sul territorio di Milano, nell'intento di facilitarne l'accesso e la conoscenza in caso di necessità.

In rafforzamento alle operazioni di identificazione e trattazione è stata prevista la presenza di mediatori linguistici e culturali delle principali lingue presenti sul territorio (arabo, spagnolo, bengalese, urdu russo/ucraino/georgiano) formati specificamente in ambito legale e di approccio alle situazioni di vulnerabilità i quali hanno svolto più funzioni sul posto:

1. hanno accolto l'utenza in accesso presso la sede di Via Cagni;
2. informato i potenziali richiedenti asilo che sparutamente ma costantemente, dopo il cambio di modalità di accesso e grazie al passaparola informale, continuavano a presentarsi spontaneamente davanti alle porte di Via Cagni, dirottandoli presso gli sportelli della rete cittadina deputati alla prenotazione degli accessi, fornendo loro orari, giorni di apertura e modalità di accesso;
3. collaborato con il personale di polizia presente in Via Cagni favorendo un **effettivo incremento delle formalizzazioni, trattamento delle verbalizzazioni e di compilazione della modulistica a supporto della procedura in collaborazione con il personale di EUA:** nell'ultimo trimestre di progetto, le postazioni di raccolta di modelli C3 sono passate da 1 a 2 e la trattazione quotidiana di verbalizzazioni è passata da 35 a 40-45;
4. dal mese di agosto 2023, inoltre, i mediatori e le mediatrici hanno supportato contestualmente l'erogazione dell'informativa in lingua ai Richiedenti asilo impartita dall'informati di EUAA, in linea con il protocollo stipulato da quest'ultima con il Ministero dell'Interno per garantire un accesso consapevole dei richiedenti asilo alla procedura, sin dalle prime fasi della stessa.

Le azioni progettuali in supporto della Questura e di Prefettura, hanno avuto differenti fasi di sperimentazione, ma, dal mese di settembre 2023, la finale riorganizzazione della procedura ha visto:

- l'eliminazione del canale unico di accesso della sede distaccata dell'Ufficio Immigrazione di Via Cagni, presso il quale non è più possibile recarsi di persona per richiedere un appuntamento per l'identificazione e la formalizzazione della domanda di asilo senza appuntamento;
- l'attivazione, presso associazioni e sindacati che hanno dato la loro disponibilità, di una rete di sportelli distribuiti presso il territorio milanese per supportare i cittadini di Paesi Terzi nella prenotazione degli appuntamenti presso l'Ufficio Immigrazione per le procedure di identificazione e formalizzazione della domanda prevedendo uno specifico sportello per l'accesso alla Questura di casi vulnerabili;
- l'accesso a un portale informatizzato ("PrenotaFacile" alla pagina <https://prenotafacile.poliziadistato.it/it/login>) tramite il quale gli sportelli abilitati possono registrare i cittadini stranieri che intendono presentare richiesta di protezione internazionale e richiedere un appuntamento presso l'Ufficio Immigrazione per le procedure di identificazione e formalizzazione della domanda.



Fig. 2 – La pagina di accesso al portale informatizzato.

Entro questo quadro, l'obiettivo fondamentale del Progetto FAMI "Arrivo!" è stato identificato nel potenziamento della capacità della rete inter-istituzionale di rispondere tempestivamente ai bisogni delle persone che effettuano la richiesta di protezione internazionale, assicurando interventi integrati in base alle esigenze emergenti. Il progetto ha quindi visto l'attuazione di azioni volte a diffondere tra gli attori della rete una puntuale conoscenza della normativa di riferimento e delle modalità per accedere alla richiesta di asilo, potenziando la capacità di intercettazione precoce delle situazioni di vulnerabilità, l'orientamento ai servizi del territorio e facilitando la comprensione della procedura da parte dei beneficiari.

Queste le azioni messe in campo:

- costituzione della Cabina di regia coordinata dalla Prefettura UTG di Milano e composta dai soggetti partner e dagli aderenti al progetto (Questura di Milano e gli sportelli abilitati alla prenotazione per la richiesta di protezione internazionale);
- realizzazione di una Comunità di Pratiche rivolte alle diverse figure operanti in ambito pubblico (per es. Questura, ATS, Comune, Aziende Ospedaliere, ecc.) e del Terzo Settore, volte alla condivisione di prassi operative;
- formazione dei mediatori linguistico-culturali coinvolti presso la Questura rispetto alla normativa di riferimento e agli interventi di accompagnamento e supporto all'iter procedurale per i richiedenti di protezione internazionale (vedi il dettaglio nel box a pag. 18) anche in riferimento all'accoglienza di casi di vulnerabilità (vedi box a pag. 19) che hanno coinvolto 12 mediatori linguistico-culturali in forze al servizio quotidiano della questura di Milano di Via Cagni dal mese di ottobre al mese di marzo;

- potenziamento del servizio di mediazione linguistico fisso e a chiamata presso gli uffici della Questura e per interventi telefonici o da remoto urgenti;
- produzione e distribuzione di materiale informativo multilingue sia in formato digitale che cartaceo a carattere informativo rispetto all'iter procedurale della richiesta di protezione internazionale o su altri aspetti che sono stati valutati di particolare rilevanza per il target di progetto;
- individuazione e allestimento di spazi di ascolto interculturale protetto e di ristoro con particolare attenzione ai nuclei familiari e alle situazioni di vulnerabilità per un orientamento ai servizi di base del territorio a cura di Fondazione Progetto Arca;
- messa a disposizione e gestione logistica di un presidio per la realizzazione dello screening sanitario per l'accesso agli sportelli della Questura, e gestione della profilassi ove necessario a cura di Croce Rossa Italiana; ove necessario, sono stati attivati anche interventi di tele medicina;
- implementazione del servizio di mediazione linguistica culturale rivolta alla Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale nonché alle associazioni aderenti al progetto che supportano la Questura nella fase di fissazione dell'appuntamento presso i propri sportelli di richiedenti la protezione internazionale;
- comunicazione e diffusione delle informazioni e dei contenuti di progetto, anche ai fini della sensibilizzazione dell'opinione pubblica sull'iniziativa.



### PROGRAMMA FORMATIVO MEDIATORI LINGUISTICO-CULTURALI SU TEMI LEGALI

1. Diritto dell'immigrazione (visti di ingresso, permessi di soggiorno diversi dall'area protezione internazionale)
2. Approfondimento vulnerabilità e flussi/manifesta fondatezza richiesta di protezione
3. D.L. 20/23 "Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare"
4. Sistema di accoglienza (CAS e SAI) e sistema MILANO (HUB, Centro Sammartini, LGNET)
5. MSNA e ucraini



### PROGRAMMA FORMATIVO MEDIATORI LINGUISTICO-CULTURALI SU TEMI VULNERABILITÀ

1. Le emozioni
2. Segnali di fragilità e sue componenti (sociali, fragilità di contesto)
3. Il trauma- segnali di fragilità negli adulti e nei minori
4. L'ascolto attivo
5. Tecniche di rispecchiamento

È, dunque, in questo scenario di collaborazione tra enti e di sperimentazione che si inserisce l'azione di Comunità di Pratiche con l'obiettivo di sostenere spazi di dialogo e confronto sui diversi approcci e sulle procedure adottate al fine di una loro sistematizzazione, condivisione di principi e strumenti, identificazione di eventuali criticità e delle conseguenti strategie di miglioramento.

Nei mesi di gennaio e febbraio 2024, con il supporto dell'Istituto per la Ricerca Sociale (IRS), sono stati realizzati n. 3 incontri in plenaria dedicati all'approfondimento dei seguenti temi:

- la gestione organizzativa dei canali di accesso: le procedure di intercettazione, la registrazione presso le associazioni del territorio, l'identificazione e formalizzazione della domanda;
- l'individuazione precoce e il trattamento delle vulnerabilità;
- il potenziamento della rete e l'orientamento ai servizi del territorio.

Complessivamente gli incontri hanno consentito il raggiungimento di n. 47 partecipanti provenienti dai seguenti enti:

- ◆ Prefettura di Milano
- ◆ Questura Ufficio Immigrazione
- ◆ Comune di Milano
- ◆ UNHCR
- ◆ ASST Fatebenefratelli
- ◆ ASST Santi Paolo e Carlo
- ◆ Servizio di Etnopsichiatria ASST Grande Ospedale Metropolitano Niguarda

- ◆ Caritas Ambrosiana
- ◆ CGIL
- ◆ Croce Rossa Italiana Milano
- ◆ Anolf Milano – CISL
- ◆ Associazione San Martino
- ◆ Farsi Prossimo
- ◆ Fondazione AVSI
- ◆ Fondazione Progetto Arca

A questi incontri sono seguiti ulteriori momenti di approfondimento con il coinvolgimento di rappresentanti della rete degli sportelli, mediatori linguistico-culturali, Questura e UNHCR che hanno consentito di meglio precisare gli elementi precedentemente raccolti.

Riproponiamo nei paragrafi a seguire i principali elementi condivisi.

### 1.3 Il metodo della Comunità di Pratiche e l'esperienza realizzata all'interno del progetto

Per poter sistematizzare quanto sperimentato, per dare risalto e offrire uno spazio di riflessione agli enti e agli stakeholders coinvolti nel progetto sul territorio, sono stati realizzati, grazie alla collaborazione con l'ente di ricerca IRS, tre incontri in plenaria nei mesi di gennaio e febbraio 2024 presso la sede della Prefettura di Milano, sui temi principali del progetto: l'accesso alla procedura, la relazione con i soggetti portatori di vulnerabilità e l'attivazione della rete sul territorio.

Gli enti partecipanti sono stati sia soggetti del pubblico che del privato sociale i quali, con competenza, ricchezza e disponibilità, hanno saputo mettere in comune conoscenze e pratiche, si sono confrontati in maniera competente, chiara e costruttiva.

L'approccio di Comunità di Pratiche è stato scelto perché si tratta di una metodologia che consente di ottimizzare 5 elementi fondamentali che valorizzano le azioni di progetti di tipo capacity building per la rete e che sono illustrati nello schema nella pagina successiva.

TITOLARITÀ DELLE PRATICHE	Chi partecipa può raccontare una propria esperienza o pratica riguardo alle tematiche dell'incontro che sono stati individuati precedentemente. La pratica non può essere oggetto di giudizio di valore altrui, dato che ci si confronta su prassi consolidate, funzionali alle procedure e in linea con la normativa vigente, della quale tutti sono consapevoli. Si possono ricevere suggerimenti e consigli o inviti alla cooperazione o al rafforzamento della stessa, da parte della Comunità.
RIFLESSIONE	La Comunità è lo spazio per approfondire problematiche, condividere elementi di innovazione, formulare nuove ipotesi di miglioramento sulle pratiche che si realizzano.
FORMAZIONE	La Comunità è un luogo dove si può apprendere dall'interazione e dal racconto di esperienze altrui per migliorarle, far emergere criticità e individuare insieme azioni correttive o rafforzamento di collaborazione.
COLLABORAZIONE	La Comunità è un luogo dove si sviluppa una sinergia di rete tra attori di un sistema di intervento. Nella fattispecie, nel caso della procedura di richiesta asilo, l'azione sperimentale messa in campo dalla rete dei partner dell'ATI e del territorio, ha consentito uno scambio di pratiche, l'emersione di criticità e l'attuazione di azioni migliorative in forma comune e omogenea. Il raccordo con la rete ha permesso inoltre di affrontare criticità e individuare azioni comuni per fronteggiarle in maniera coerente.
VALUTAZIONE	La Comunità stimola una azione di monitoraggio di comprensione del cambiamento di un processo, come quello della migrazione, così mutevole e variegato, accedendo ai dati qualitativi che raccontano esperienze e stimolano una valutazione delle prassi e delle politiche messe in atto.

Obiettivi degli incontri:

- capacitazione della rete e implementazione della collaborazione attiva tra le istituzioni, gli enti e gli stakeholders presenti sul territorio di Milano sui temi e gli approcci operativi riguardanti l'accesso alla richiesta di protezione internazionale;
- sostegno di spazi di dialogo e confronto sui diversi approcci e sulle diverse procedure adottate al fine di una loro sistematizzazione;
- accrescimento di conoscenze e competenze e costruzione di buone prassi di accoglienza e di accesso ai luoghi preposti per i richiedenti protezione internazionale.

I temi trattati nelle plenarie della Comunità di Pratiche sono stati approfonditi aprendo il confronto tra tutti i partecipanti in maniera libera e costruttiva e hanno riguardato:



- gestione organizzativa dei canali di accesso: procedure di intercettazione, registrazione presso le associazioni del territorio, identificazione e formalizzazione della domanda – 15 gennaio 2024
- individuazione dei bisogni e trattamento delle vulnerabilità – 29 gennaio 2024
- potenziamento della rete e orientamento ai servizi del territorio – 12 febbraio 2024

La durata di ciascun incontro è stata di 3 ore e ha seguito lo schema che si dettaglia di seguito:

INTRODUZIONE	Ogni sessione ha un tema di discussione specifico in cui si condividono le regole per l'interazione.
RACCONTO DELLE PRATICHE	Si discute a partire dalla pratica attuale per confrontarsi su procedure, risorse, stato attuale del contesto di riferimento.
DISCUSSIONE	Segue una discussione tra i membri della Comunità sul tema e ci si confronta su criticità, azioni di miglioramento, condivisione di informazione per l'applicazione uniforme delle prassi e delle procedure.

Per completare il lavoro, sono stati organizzati altri 2 focus group da remoto ma destinati ad alcuni partner territoriali di progetto specifici, al fine di approfondire maggiormente la rete creatasi tra essi e la relativa collaborazione rispetto ad alcuni passaggi nella procedura di richiesta di protezione internazionale. In particolare sono stati realizzati:

- ✓ Focus group con gli sportelli territoriali – Procedure di accesso alla richiesta asilo – 28 febbraio 2024.
- ✓ Focus group con i mediatori linguistici e culturali presenti presso lo sportello di Via Cagni – 13 marzo 2024.
- ✓ Interviste individuali con UNHCR e Questura di Milano per l'approfondimento di temi relativi alla procedura e alla vulnerabilità nell'ambito della protezione internazionale.

Il percorso intrapreso, grazie al progetto "Arrivo!" e grazie alla collaborazione tra le strutture sanitarie, i partner di progetto, il territorio e gli spazi dedicati alla vulnerabilità,

tra enti del pubblico e del privato sociale, ha permesso di instaurare una rete consolidata al fine di facilitare la presentazione di richieste di asilo mediante l'utilizzo anche di strumenti di prenotazione e di pre-identificazione in supporto al lavoro operato dalla Questura di Milano.

Inoltre, ha permesso di allestire uno spazio di accoglienza e di raccolta di informazioni **coordinato e competente**, in grado di trasmettere all'utenza le fasi della procedura, sicurezze circa la **certezza del percorso** di richiesta di asilo e trasmesso una disponibilità all'accoglienza di vulnerabilità per facilitarne l'**emersione**.