



CSD Diaconia Valdese

# MONITORAGGIO PRASSI ILLEGITTIME

Report sulle prassi riscontrate presso le Questure italiane | luglio 2021

# Indice

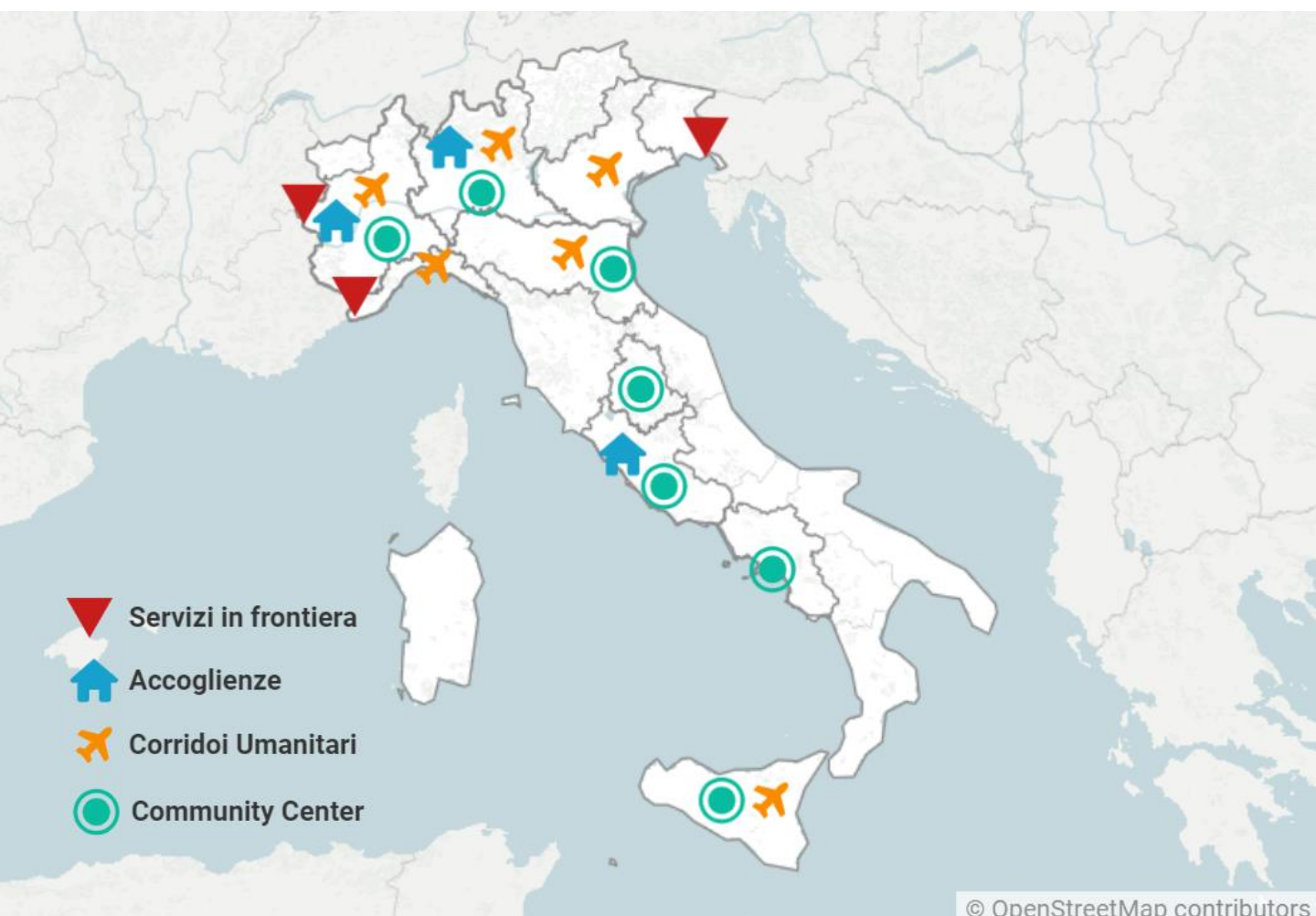
<b>0.</b>	<b>Nota metodologica</b>	<b>3</b>
<b>1.</b>	<b>Protezione speciale</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Protezione Internazionale</b>	<b>6</b>
<b>2.1</b>	<i>Accesso</i>	
<b>2.2</b>	<i>Attivazione misure di accoglienza</i>	
<b>2.3</b>	<i>Mediazione e richieste illegittime</i>	
<b>3.</b>	<b>Emissione e rinnovo permessi di soggiorno</b>	<b>9</b>
<b>3.1</b>	<i>Tempistiche</i>	
<b>3.2</b>	<i>Residenza, domicilio, dimora</i>	
<b>3.3</b>	<i>Richieste illegittime</i>	

# 0. Nota metodologica

La presente rilevazione è riferita al primo semestre del 2021 ed ha come oggetto le prassi illegittime riscontrate presso le Questure dei territori in cui sono presenti i servizi di CSD Diaconia Valdese.

In particolare, coinvolti nella rilevazione sono stati i servizi di:

- accoglienza **CAS e SAI** per richiedenti asilo e titolari di Protezione, presenti in Piemonte, Lombardia e Lazio;
- i **Community Center**, sportelli territoriali di assistenza presenti in Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Umbria, Lazio, Campania, Sicilia;
- progetti di assistenza presso le **frontiere**, presenti in Piemonte (passaggio Bardonecchia-Oulx), Liguria (passaggio Ventimiglia), Friuli Venezia Giulia (passaggio Trieste);
- accoglienza nell'ambito del progetto dei **Corridoi Umanitari** con il Libano, presenti in Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Sicilia.



Nella lettura dei dati si è tenuta in considerazione la densità e l'estensione dei servizi di CSD Diaconia Valdese presenti nel territorio di riferimento, non menzionando le Questure presso le quali non si ha notizia di prassi sospette a causa di mancanza di osservazione diretta (con riferimento a servizi la cui operatività è ancora in costruzione, oppure per l'esternalizzazione del servizio di tutela legale). Al netto di tali precisazioni le Questure prese in considerazione dalla presente rilevazione sono quelle di Torino, Milano, Bologna, Parma, Perugia, Imperia, Roma e Napoli.

Le segnalazioni che seguono riguardano tre ambiti: il riconoscimento della Protezione Speciale così come modificata dal D.L. 130/2020, le difficoltà relative alla presentazione delle domande di Protezione Internazionale, le prassi in materia di emissione/rinnovo dei permessi di soggiorno.

A ciò si aggiunge la problematica più generale e molto diffusa riguardante la difficoltà, da parte degli operatori, nel comunicare con le Questure di riferimento: molto spesso infatti le richieste di informazione (e in alcuni casi, quelle di appuntamento e accesso agli atti) non vengono prese in considerazione, devono essere reiterate o ricevono una risposta dopo un considerevole lasso di tempo.

# 1. Protezione Speciale

Con riguardo al rilascio del permesso per Protezione Speciale, così come modificato dal D.L. 130/2020, è stato aperto un ampio dibattito circa la possibilità per lo straniero di depositare un'istanza diretta al Questore per il rilascio del permesso.

Com'è noto, l'orientamento giurisprudenziale ormai maggioritario ha riconosciuto la possibilità di istanza diretta - successivamente confermata dal Ministero dell'Interno nella sua Circolare del 19/07/2021.

---

## Barriere per la presentazione di un'istanza diretta al Questore

Alla data di chiusura della raccolta dati del presente report (luglio 2021) permanevano barriere per la presentazione di una istanza diretta per l'ottenimento della Protezione Speciale presso due delle otto Questure prese in analisi. Esse restavano infatti fedeli all'interpretazione del D.L. 130/2020 per cui la protezione in esame può essere valutata in subordine ad una domanda di altro permesso di soggiorno.

Tuttavia, non abbiamo al momento dati riferiti al periodo successivo all'emanazione della Circolare esplicativa del Ministero dell'Interno per affermare che, ad oggi, tale prassi è stata modificata. Quest'ambito sarà pertanto oggetto di successivi monitoraggi.

## 2. Protezione Internazionale

Nell'ambito dell'iter di richiesta della Protezione Internazionale, ed in particolare con riferimento alle competenze esercitate dalle Questure nelle fasi di manifestazione della volontà e formalizzazione della domanda, si riportano numerose prassi pregiudizievoli per i richiedenti asilo. Esse riguardano l'accesso, l'attivazione delle misure di accoglienza, la presenza di mediatori e le richieste documentali illegittime.

### 2.1 Accesso

In primo luogo si riscontrano notevoli difficoltà nell'accedere agli uffici della Questura per manifestare la volontà di depositare una domanda di Protezione Internazionale – con riferimento soprattutto a quei richiedenti asilo non già inseriti nel circuito dell'accoglienza. Cinque delle otto Questure monitorate non consentono la prenotazione di un appuntamento, ma piuttosto consentono l'accesso ad un esiguo numero di persone che si presentino di persona all'orario di apertura degli uffici.

**Difficoltà  
nell'accesso  
agli uffici di  
Polizia**

Nelle grandi città, o in ogni caso negli agglomerati urbani dove si riscontra un'alta concentrazione di stranieri, questa prassi crea inevitabilmente disagi e disservizi: le persone sono costrette a presentarsi per più giorni (spesso settimane) consecutive per rientrare tra le poche a cui viene consentito l'accesso; le persone con vulnerabilità, così come i nuclei familiari o coloro che dimorano in un comune diverso dal capoluogo di Provincia subiscono pregiudizi causati dalla necessità di spostarsi quotidianamente per raggiungere gli uffici di polizia e sottoporsi ad ore di coda;

qualora la persona non abbia un luogo ove dimorare, è costretta a passare le notti all'addiaccio fino a che non riesca a manifestare la sua volontà di essere inserita in un centro di accoglienza; alcune persone, scoraggiate dai numerosi rifiuti, rinunciano a presentare la propria domanda di Protezione Internazionale.

Presso una delle Questure osservate l'accesso alla procedura è garantito unicamente dietro richiesta di appuntamento via posta elettronica certificata. Per quanto tale prassi non appaia, di per sé, illegittima, genera inevitabilmente delle barriere all'accesso, laddove quasi nessun richiedente asilo dispone di indirizzo di posta elettronica certificata.

## **2.2 Attivazione delle misure di accoglienza**

Una seconda prassi riguarda l'attivazione delle misure di accoglienza per quei richiedenti asilo che non sono inseriti nei circuiti di accoglienza immediatamente dopo il loro ingresso sul territorio italiano. In due delle Questure osservate è stata riscontrata la prassi per la quale la persona che intende avvalersi di misure di accoglienza non viene inserita in un progetto all'atto della manifestazione di volontà per il deposito di una domanda di Protezione (così come previsto dalla normativa), ma piuttosto in seguito alla successiva formalizzazione della domanda con compilazione del modello C3. Dato che tra i due momenti possono intercorrere anche diverse settimane, le persone che non dispongono di alloggio sono costrette a dormire all'addiaccio per un tempo indebitamente prolungato.

## **2.3 Mediazione e richieste illegittime**

Nonostante la presenza di un interprete che parli la lingua del richiedente sia un requisito di importanza centrale in tutto l'iter di richiesta della

---

### **Ritardi nell'attivazione delle misure di accoglienza**

---

## **Richiesta traduzione e legalizzazione di documenti**

Protezione Internazionale, presso una delle Questure osservate sono stati segnalati episodi quasi sistematici di assenza di mediatori durante la formalizzazione della richiesta di protezione internazionale, assenza che la stessa Questura chiedeva di colmare agli operatori, accompagnando l'interessato/a e traducendo tramite una lingua veicolare.

Si riportano infine episodi in cui si richiedono documenti di per sé non necessari per la formalizzazione della domanda di asilo. In particolare presso una delle Questure prese in considerazione si osserva la prassi di richiedere, ai nuclei familiari in procinto di formalizzare la domanda di Protezione, i certificati di nascita dei figli minori tradotti e legalizzati dall'Ambasciata del paese di origine - azione evidentemente impossibile per un richiedente asilo ed in contrasto con lo stesso proposito di richiedere la Protezione - pena l'impossibilità di completare la formalizzazione della domanda. Similmente presso altra Questura sono segnalate richieste – anche se non sistematiche – rivolte a nuclei familiari e sempre come requisito necessario alla formalizzazione, di produrre le traduzioni dei documenti provenienti dal paese d'origine che si intendano depositare a supporto della propria domanda di Protezione.



## 3. Emissione/rinnovo del permesso di soggiorno

Nell'ambito dei servizi offerti da CSD Diaconia Valdese sono state osservate le prassi riferite alle procedure di prima emissione e di rinnovo dei permessi di soggiorno, senza distinzione circa la tipologia di permesso richiesto dallo straniero. Alcune delle problematiche emerse non costituiscono di per sé prassi illegittime, tuttavia contribuiscono a porre lo straniero in una situazione in cui gli è impossibile esercitare appieno i diritti connessi al suo soggiorno regolare.

### 3.1 Tempistiche

Di questo fenomeno ne è un ottimo esempio il diffuso problema dei lunghi tempi di attesa per il rilascio del permesso di soggiorno. Le lungaggini procedurali sono state rilevate sulla quasi totalità dei territori: gli appuntamenti per rinnovi o emissioni dei permessi vengono calendarizzati al minimo dopo mesi, a cui si aggiunge la successiva fase istruttoria ugualmente protratta nel tempo, per un'attesa complessiva – al netto delle differenze di velocità della procedura in base al permesso richiesto – che può arrivare tra i 6 mesi e un anno. In questo intervallo temporale lo straniero possiede, quale documento che attesta il suo soggiorno regolare, una ricevuta di richiesta di rilascio o rinnovo del permesso. Benché la legge disponga la capacità della ricevuta a garantire l'accesso ai servizi essenziali e al mondo del lavoro, essa è spesso oggetto di incomprensioni, rifiuti illegittimi e barriere. Sono infatti numerose le segnalazioni di impiegati di Comuni, Uffici Postali, Centri per l'Impiego, Istituti Bancari che oppongono un indebito rifiuto alle richieste dell'interessato basate sul possesso di una mera ricevuta di rinnovo o rilascio, oltre a datori di lavoro che preferiscono

**La ricevuta di rinnovo causa barriere per l'accesso ai servizi**

non assumere o non rinnovare il contratto a persone in possesso di tale documento.

Data l'illegittimità di tali episodi, essi sono per la maggiore risolti con interventi di sportelli e operatori, ma in ogni caso rappresentano inutili complicazioni e barriere nell'accesso a servizi fondamentali.

A ciò si aggiunga il fatto che le Questure che fanno decorrere la validità del permesso di soggiorno dal momento di presentazione della domanda (sia essa tramite kit postale o appuntamento allo sportello) emetteranno a favore dello straniero, al netto del periodo di attesa, un permesso di soggiorno con una validità residua di qualche mese. Va da sé che tale prassi innesta un inevitabile circolo vizioso di continue procedure di rinnovo, che a loro volta alimentano i lunghi tempi di attesa.

---

**Istruttoria  
prolungata e  
venir meno dei  
requisiti per il  
soggiorno**

Da ultimo, si osserva una particolare problematica di tempistiche presso una delle Questure osservate e in relazione alla conversione dei permessi di soggiorno per motivi umanitari in regime transitorio in permesso di soggiorno per motivi di lavoro: la quasi totalità delle pratiche rimane ferma in istruttoria per oltre sei mesi, e sono diverse le persone che si sono rivolte ai nostri servizi con richieste di conversione depositate nel 2019 e, ad oggi, ancora in sospeso. Altrettanto numerose sono le pratiche rigettate perché l'istruttoria si è protratta oltre la durata del contratto di lavoro su cui si basava la richiesta di conversione.

---

## **Permangono i problemi legati alla residenza anagrafica**

### **3.2 Residenza, domicilio, dimora**

Nella quasi totalità delle procedure coinvolgenti gli stranieri presso le Questure, essi sono chiamati a dimostrare la propria residenza o il proprio domicilio, ed in alcuni casi la disponibilità di una situazione alloggiativa. Sebbene la mancanza della residenza anagrafica non sia considerata pregiudizievole dalla normativa sull'immigrazione riguardo alle procedure di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno (ad eccezione del rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo), nella prassi delle Questure essa lo diventa.

Nelle principali città italiane il numero di persone straniere che non hanno modo di richiedere la residenza anagrafica o di produrre una dichiarazione di ospitalità è in continuo aumento. L'istituto della residenza virtuale è sì utilizzato, ma con grandi limiti, primo fra tutti i tempi di attesa per la sua attivazione.

Un elevato numero di stranieri si trovano quindi nell'impossibilità di rinnovare il proprio documento non tanto per la mancanza o l'assenza dei requisiti richiesti per l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato, ma perché non possono produrre documenti sulla loro situazione alloggiativa.

In alcuni casi sono state favorevolmente accettate delle autodichiarazioni di dimora abituale nel comune di riferimento della Questura interpellata. Nella maggior parte dei casi invece lo straniero è costretto a rivolgersi a conoscenti o organizzazioni che rilasciano dichiarazioni di ospitalità fittizie dietro il pagamento di denaro.

---

**Negare  
richieste  
legittime sulla  
base di  
requisiti  
illegittimi**

### **3.3 Richieste illegittime**

Sono molti e variegati gli episodi nei quali gli uffici di polizia richiedono agli stranieri requisiti non previsti dalla normativa di riferimento per procedere nella relativa pratica. Essi possono essere ricondotti, più che a prassi sistematiche, a mal interpretazione dei fatti del caso o delle norme di riferimento.

Un esempio su tutti è dato dalla richiesta, da parte di una Questura osservata, dell' idoneità alloggiativa e della conoscenza della lingua italiana a titolari di Protezione Internazionale in sede di richiesta di rilascio di un permesso di soggiorno UE per lungo soggiornanti, pena l' archiviazione della domanda. Com' è noto, i titolari di Protezione Internazionale sono esentati dal dimostrare tali requisiti, e l' archiviazione della richiesta basata sulla loro assenza è indubbiamente illegittima. Similmente, ci sono stati episodi in cui veniva richiesto il certificato di residenza anagrafica per l' emissione del titolo di viaggio per titolari di Status di Rifugiato, a pena di rigetto o archiviazione della domanda.

Nella quasi totalità dei casi l' intervento degli operatori permette di superare la richiesta illegittima, ci sono però molti stranieri che, trovandosi al di fuori dei circuiti di accoglienza oppure non avendo supporto da parte di servizi di assistenza, si vedono negare richieste legittime sulla base di requisiti illegittimi.