

Dicembre 2025

ACCESSO NEGATO

Rapporto sugli ostacoli nell'accesso
alla procedura per il riconoscimento
della protezione internazionale e
alle misure di accoglienza a Trieste



Scritto da International Rescue Committee Italia,
No Name Kitchen, Consorzio Italiano di
Solidarietà, Comitato per i Diritti Civili delle
Prostituite ApS, Diaconia Valdese.

Con il supporto di GOAP e Linea d'Ombra.

Copertina: 2025 - Trieste, Italia - Un gruppo di
persone in attesa di chiedere asilo trascorre la
sera nell'area della stazione centrale.

Foto di Fiorella Costantini



Indice

<u>1. Introduzione</u>	1
<u>2. Metodologia</u>	2
<u>3. Le difficoltà nell'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale a Trieste</u>	3
<u>3.1 Prassi discrezionali e illegittime in Questura</u>	3
<u>3.2 L'impatto sulla situazione delle persone richiedenti asilo e sul territorio</u>	9
<u>4. Conclusioni e raccomandazioni</u>	11

Introduzione

Chiedere asilo è un diritto umano fondamentale che deve poter essere esercitato da chiunque fugga da persecuzioni o conflitti. Questo diritto è sancito dall'articolo 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948 e definito in dettaglio dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui Rifugiati del 1951, che ne stabilisce le condizioni di riconoscimento e i diritti correlati. In Italia, il diritto di chiedere protezione internazionale è garantito dall'articolo 10, comma 3 della Costituzione e dall'articolo 18 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea. Nel corso degli ultimi decenni, con la realizzazione progressiva del Sistema europeo comune d'asilo (Common European Asylum System, CEAS) il diritto dell'Unione europea ha condotto nell'alveo delle competenze dell'Unione il diritto alla protezione internazionale, lasciando agli Stati membri la sola competenza in materia di misure di protezione complementare. Sia la materia del diritto di accesso alla procedura di asilo che quella relativa alle misure di accoglienza sono da tempo disciplinate da sovraordinate disposizioni dell'Unione europea.

L'accesso al diritto di asilo si esercita mediante la manifestazione della volontà di chiedere protezione **presso qualsiasi autorità di polizia di frontiera o del territorio, senza requisiti formali aggiuntivi**. La normativa europea (Direttiva 2013/32/UE e Direttiva 2013/33/UE) e i relativi atti interni di recepimento (in particolare il D.lgs. 25/2008) stabiliscono inoltre che tale volontà debba essere registrata tempestivamente, consentendo alla persona di accedere alle garanzie procedurali e alle misure di accoglienza previste dalla legge, riconoscendo la condizione di vulnerabilità intrinseca connessa alla richiesta di protezione internazionale.

Nel corso del 2025, le organizzazioni attive sul territorio di Trieste nel supporto alle persone richiedenti asilo in arrivo dalla rotta balcanica hanno rilevato ostacoli gravi e ricorrenti, nonché prassi non conformi alla legge, nell'accesso alla Questura per la formalizzazione delle domande di protezione internazionale. Tali pratiche, divenute sempre più sistematiche e con un impatto significativo sul territorio, costituiscono l'oggetto del presente rapporto, che mira a documentare in modo puntuale le barriere incontrate e a sollecitare una revisione delle modalità operative da parte delle istituzioni competenti. Un intervento in tal senso è indispensabile per ristabilire la conformità alla normativa vigente, tutelare i diritti e la dignità delle persone e prevenire il protrarsi di situazioni di marginalità e abbandono sul territorio cittadino.

2.

Metodologia

Le informazioni contenute nel presente report sono il risultato di un'attività di monitoraggio costante svolta dalle organizzazioni firmatarie tra gennaio e dicembre 2025. La metodologia adottata è di tipo misto (qualitativo-quantitativo) e si articola in quattro attività principali:

1

RACCOLTA DATI SUL CAMPO

Centinaia di testimonianze dirette raccolte nel corso delle quotidiane attività di monitoraggio sul campo svolte dalle organizzazioni scriventi, in particolare nelle aree della stazione centrale, del Porto Vecchio e antistanti la Questura.

2

EVIDENCE- GATHERING LEGALE

Evidenze raccolte durante le quotidiane attività di assistenza legale individuale alle persone che non riescono ad accedere alla Questura, che hanno coinvolto oltre 1400 persone.

3

COORDINAMENTO INTER- ASSOCIATIVO

Attraverso incontri mensili, sono state individuate le tendenze comuni riguardanti le prassi messe in campo dalla Questura di Trieste.

4

INQUADRAMENTO NORMATIVO

Le prassi rilevate sono state infine confrontate con il quadro giuridico vigente per evidenziare eventuali profili di illegittimità.

3.

Le difficoltà nell'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale a Trieste

Persone in attesa fuori dalla Questura di Trieste - dicembre 2025
Foto di No Name Kitchen

3.1

Prassi discrezionali e illegittime in Questura

Decine di persone richiedenti asilo (tra le 70 e le 140 al giorno) si presentano presso la Questura di Trieste nelle primissime ore del mattino nei giorni di apertura dell'Ufficio Immigrazione (lunedì, martedì, giovedì e venerdì). Di queste, solo una dozzina al giorno riescono ad accedere fisicamente all'Ufficio; tuttavia, spesso circa la metà non riesce a formalizzare la domanda di asilo neppure dopo l'ingresso.

Tutte le altre persone vengono allontanate e non riescono ad accedere, nonostante le ore trascorse in fila, senza ricevere alcuna informazione sulla possibilità di poter presentare la domanda nei giorni successivi.

L'accesso all'Ufficio non avviene secondo un criterio cronologico: chi è costretto a tornare nei giorni successivi non beneficia di alcuna priorità e deve ricominciare la fila da capo.

La registrazione della richiesta di protezione internazionale avviene:

- in media dopo circa **3 settimane** dal primo tentativo;
- in maniera **imprevedibile**, con tempi di attesa che variano **da pochi giorni fino a 60 giorni**.

Di seguito si riportano alcune delle prassi rilevate.

1- Criteri di accesso non trasparenti e discrezionali

Le persone richiedenti asilo percepiscono i criteri di selezione di chi riuscirà ad accedere agli Uffici della Questura come non chiari e spesso discrezionali. Molte persone vengono allontanate ripetutamente senza ricevere spiegazioni formali o risposte dai mediatori culturali della Questura in merito ai motivi dell'allontanamento. L'assenza di una lista d'attesa ufficiale fa sì che l'accesso agli Uffici sia, di fatto, "regolato" dalla mera casualità, costringendo le persone a ripresentarsi per giorni o settimane senza successo, e configurandosi come un modello organizzativo che integra, come in altri casi noti in Italia, una **discriminazione diretta, individuale e collettiva**.¹

2- Accesso alla procedura condizionato al possesso di documenti

L'accesso in Questura viene spesso consentito in via prioritaria, o talvolta esclusivamente, alle persone in possesso di un passaporto. Sono innumerevoli i casi di persone prive di documento d'identità che riferiscono di essere state invitate a denunciare lo smarrimento dello stesso presso altri uffici di Polizia e ad allontanarsi. Ricordiamo che questa prassi è illegittima: la normativa vigente (art. 6 D.Lgs. 25/2008 e art. 8 Direttiva 2013/32/UE) stabilisce chiaramente che **la volontà di chiedere asilo può essere espressa oralmente e indipendentemente dalla disponibilità di documenti di identità**, i quali non sono mai un requisito per l'avvio della procedura.

3- Rinvii informali verso altre Questure e altre città

In numerosi casi, le persone richiedenti asilo riferiscono di essere state invitate a recarsi presso le Questure di altre città, sulla base dell'indicazione che la loro domanda di asilo sarebbe di competenza di tali Questure e non della Questura di Trieste. Non risultano chiariti i criteri sulla base dei quali venga stabilita tale competenza; inoltre, da quanto riportato, la comunicazione di recarsi in altre città avverrebbe oralmente tramite comunicazioni informali. Nel caso la persona avesse già registrato la domanda di asilo in un'altra città, è necessario che **il rifiuto di prendere in carico la domanda a Trieste venga comunicato con atto scritto**, garantendo alla persona un'informazione chiara e formalizzata.

4- Controlli informali dei cellulari

Le persone richiedenti asilo riferiscono che gli addetti dell'Ufficio Immigrazione della Questura effettuano spesso controlli informali sui telefoni cellulari al fine di verificare eventuali precedenti spostamenti degli aspiranti richiedenti asilo in Italia o in altri Paesi europei. In alcuni casi ciò avrebbe comportato l'invito a rivolgersi presso altre Questure o alle autorità di altri Stati europei attraversati. Tale modalità di controllo non risulta conforme alle garanzie previste dalla legge (art. 15 Costituzione, art. 8 CEDU, D.L. 145/2024), che prevede invece che il controllo dei dispositivi elettronici non possa avvenire in maniera informale, ma che **la persona debba essere informata del diritto ad assistere alle operazioni** alla presenza di un mediatore culturale. L'operazione deve essere inoltre verbalizzata indicando finalità, criteri, dati controllati ed esito, e **il verbale deve essere inviato al giudice di pace** entro 48 ore per la convalida, che deve avvenire con provvedimento motivato nelle successive 48 ore. Alla persona devono essere consegnati il verbale e il provvedimento del giudice; in caso di mancata o parziale convalida, i dati acquisiti sono inutilizzabili e la documentazione deve essere cancellata.

5- Mancata attivazione del Regolamento Dublino III

Nei casi in cui la Polizia di Stato ritenga che vi siano elementi di prova (spesso ricavati informalmente dai cellulari delle persone o dal colloquio che viene fatto all'ingresso dai mediatori culturali e dagli ufficiali di polizia) che possono indicare che il Paese competente a esaminare la domanda di protezione internazionale non sia l'Italia, secondo quanto riferito, **non viene attivata la procedura prevista dal Regolamento Dublino III (UE) n. 604/2013**. La persona in oggetto viene invitata in forma orale e informale a tornare nel presunto Paese di competenza. Qualora confermata, tale prassi risulterebbe una violazione del diritto dell'Unione europea, dal momento che lo scopo del Regolamento Dublino III è proprio quello di individuare il Paese cui compete l'esame della domanda attraverso procedure e garanzie disciplinate dalla normativa.

6- Assenza di tutela e accesso prioritario per le persone in condizioni di vulnerabilità

Numerose persone richiedenti asilo riferiscono di essersi presentate in Questura in condizioni di salute visibilmente critiche, senza che ciò venisse in alcun modo considerato dalle autorità presenti. Anche in presenza di difficoltà manifeste, l'accesso agli Uffici sarebbe stato spesso negato, lasciando le persone in attesa per ore o costringendole ad allontanarsi. Questa prassi evidenzia una insufficiente attenzione verso situazioni potenzialmente pericolose e un mancato riconoscimento delle vulnerabilità, in contrasto con gli obblighi di protezione e assistenza previsti dalla normativa vigente. Tale mancata considerazione delle condizioni di salute e della vulnerabilità manifesta si pone **in aperta contraddizione anche con le indicazioni operative** contenute nel *"Vademecum per la rilevazione, il referral e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità in arrivo sul territorio ed inserite nel sistema di protezione e di accoglienza"*, strumento realizzato dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno in collaborazione con altri enti e istituzioni.

7- Mancato riconoscimento delle segnalazioni via PEC

Parallelamente, è stato osservato che le segnalazioni inviate dalle scriventi organizzazioni via PEC, incluse quelle relative alla presa in carico soggetti con vulnerabilità, non vengano quasi mai prese in considerazione dalla Questura. Tra gennaio e dicembre 2025, sono state inviate **34 segnalazioni collettive e 416 PEC individuali**, per un totale di **1494 persone segnalate**. L'inosservanza di tali segnalazioni inviate dalle organizzazioni via PEC, anche di quelle riguardanti i soggetti con vulnerabilità, non solo si discosta dai principi di collaborazione tra autorità e organismi di tutela (art. 3 Dir. 2013/33/UE e art. 2 Cost.), ma espone a rischi elevati le persone segnalate. Le condizioni di rischio sono particolarmente acute per i soggetti vulnerabili, inclusi i minori stranieri non accompagnati e le potenziali vittime di tratta e grave sfruttamento, **la cui presa in carico dovrebbe essere prioritaria ed avvenire il prima possibile** (Direttiva 2013/32/UE art.24).

8- Ostacoli per i minori stranieri non accompagnati

La situazione dei minori stranieri non accompagnati solleva serie preoccupazioni, poiché vengono **spesso allontanati dalle autorità in base alla sola valutazione visiva dell'età**. A questi ragazzi viene chiesto di "dimostrare" la propria età con prove documentali, e chi non è in grado di dimostrare la minore età rischia di rimanere senza accesso ad alcuna procedura ed assistenza. Si rammenta che le norme in vigore dispongono che l'identità di un minore straniero non accompagnato sia accertata dalle autorità di pubblica sicurezza, coadiuvate da mediatori culturali, alla presenza del tutore o del tutore provvisorio se già nominato, e comunque solo dopo che è stata garantita allo stesso minore un'immediata assistenza umanitaria. Si rammenta altresì che la L. 7 aprile 2017 n. 47 disciplina in modo preciso le procedure di accertamento dell'età in caso di dubbio o di assenza di documenti disponendo, previa informazione all'interessato, la possibilità di un accertamento socio-sanitario dell'età svolto in un ambiente idoneo con un approccio multidisciplinare da professionisti adeguatamente formati in presenza di un mediatore culturale, sulla base del Protocollo multidisciplinare per l'accertamento dell'età approvato in Conferenza Unificata il 9 luglio 2020. Qualora, anche dopo l'accertamento socio-sanitario, permangano dubbi sulla minore età, questa si presume ad ogni effetto di legge (art. 19-bis, comma 8, d.lgs. 142/2015).

9- Raccolta e conservazione informale di fotografie

Alcune persone hanno riferito dell'esistenza di prassi informali, che necessitano di ulteriori conferme, relative alla raccolta e alla conservazione di fotografie da parte del personale presente all'ingresso degli Uffici della Questura (ufficiali di Polizia e mediatori culturali). Secondo tali testimonianze, **queste immagini verrebbero utilizzate in modo illecito come strumento di selezione all'accesso**, al fine di filtrare o escludere alcune persone che risulterebbero presenti in tali archivi non ufficiali. Non è chiaro quali siano i criteri di inclusione in tali archivi, né chi vi rientri. Non è chiaro quale sia il fondamento giuridico o procedurale di tali pratiche, che, qualora confermate, solleverebbero rilevanti criticità in relazione alla normativa vigente in materia di protezione dei dati personali, ai principi di trasparenza e non discriminazione dell'azione amministrativa, nonché alle garanzie previste per l'accesso alla procedura di protezione internazionale.

10- Emissione di provvedimenti di espulsione in presenza di manifestata volontà di chiedere asilo

Sono stati documentati diversi episodi in cui cittadini stranieri, presentatisi spontaneamente in Questura per richiedere protezione internazionale, si sono visti notificare un provvedimento di espulsione. Secondo le testimonianze raccolte, le persone coinvolte avevano dichiarato in modo esplicito la propria volontà di chiedere asilo, senza che tale manifestazione fosse tenuta in considerazione dagli operatori di polizia. Alcuni di questi casi risultano attualmente all'esame dei tribunali competenti, motivo per cui si rimanda a successive valutazioni; tuttavia, **le modalità con cui tali provvedimenti vengono adottati destano forte preoccupazione**. È opportuno ricordare che, con sentenza n. 32070 del 20.11.2023, la Corte di Cassazione ha chiarito che, alla luce del diritto dell'Unione europea, deve essere considerato richiedente asilo non solo chi ha formalmente presentato una domanda di protezione internazionale, ma anche chi ha manifestato la volontà di farlo, includendo dunque tutte le persone che esprimono un bisogno di protezione anche al di fuori delle modalità procedurali ordinarie. Tale principio rende ancor più rilevante la necessità di evitare prassi che, nei fatti, ostacolano o contraddicono l'accesso alla procedura.

Alcune delle prassi illegittime sopra descritte sono raccontate nel seguente [video](#), che raccoglie le testimonianze di diversi richiedenti asilo che hanno voluto condividere la propria esperienza.

Porto Vecchio di Trieste - dicembre 2025
Foto di Fiorella Costantini



3.2

L'impatto sulla situazione delle persone richiedenti asilo e sul territorio

Limbo giuridico e mancato accesso ad altri diritti essenziali

Il ritardo nella registrazione della domanda di asilo determina la creazione di un vuoto giuridico che si protrae, in media, per diverse settimane. In assenza di una ricevuta o di un titolo attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale, le persone interessate vengono poste in una condizione forzata di irregolarità che può sfociare persino in misure di allontanamento. Questa situazione impedisce anche l'accesso ai diritti e servizi fondamentali che la legge prevede: in attesa della formalizzazione della richiesta di asilo, **le persone non possono beneficiare delle misure di accoglienza previste dal D.lgs. 142/2015 (anche in presenza di posti disponibili nei centri di prima accoglienza), né ottenere l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, né presentare richiesta di residenza anagrafica.**

Ricaduta su altre questure e altri territori

Come documentato anche da [autorevoli inchieste giornalistiche](#), la difficoltà di accesso alla procedura per la presentazione della domanda di protezione internazionale presso la Questura di Trieste, soprattutto per alcune nazionalità, ha anche determinato, negli ultimi mesi, che **un elevato numero di persone si sia riversato sulla Questura di Gorizia** (e sul commissariato di Monfalcone). Una volta formalizzata la domanda d'asilo, le persone si sono comunque trovate senza l'accesso alle misure di accoglienza, che pure il d.lgs 142/2015 impone essere tempestive, e **si trovano tuttora a vivere nell'area della stazione centrale e del Porto Vecchio di Trieste**. Si tratta, al momento di stesura di questo rapporto, di almeno 110 persone, che sono già state segnalate via PEC anche alla Prefettura di Gorizia.

Esposizione a condizioni di grave marginalità in condizioni disumane e degradanti

Molte persone richiedenti asilo, in attesa di poter formalizzare la propria domanda, rimangono **prive di un alloggio e sono costrette a trovare riparo in spazi del tutto inadeguati e pericolosi come l'area dell'ex Porto Vecchio.**² Nel corso dei mesi di ottobre e novembre 2025, in media oltre 200 persone ogni giorno si sono trovate a vivere in condizioni di abbandono e precarietà. Tale situazione, come ribadito più volte dalla giurisprudenza italiana ed europea, può configurare condizioni assimilabili a trattamenti inumani e degradanti, in contrasto con l'articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.³

Impatto sul contesto urbano e sociale cittadino

La protratta esclusione di un numero significativo di persone richiedenti asilo dal sistema di accoglienza produce effetti rilevanti anche sul contesto urbano e sulla comunità locale. Il costante concentrarsi di situazioni di grave marginalità in aree visibili della città, quali l'ex Porto Vecchio e la zona della stazione centrale, determina il consolidarsi di **condizioni diffuse di abbandono, con ripercussioni negative sull'igiene pubblica e sulla vivibilità degli spazi comuni.** Tali dinamiche incidono negativamente sull'immagine pubblica della città e alimentano le tensioni sociali.

Disorientamento e impatto sulla salute mentale

Questa situazione di precarietà genera nelle persone richiedenti asilo un profondo disorientamento, accompagnato da ansia e da un marcato senso di esclusione. Numerose persone riferiscono di essere state invitate semplicemente ad “attendere”, senza alcun termine temporale né alcuna motivazione giuridica, oppure indirizzate verso altre città senza ulteriori indicazioni. L'assenza di criteri trasparenti nella selezione quotidiana all'ingresso della Questura alimenta un vissuto di ingiustizia diffusa: molte persone raccontano di aver atteso inutilmente per più di un mese prima di poter chiedere asilo, mentre altre sarebbero state ammesse dopo pochi giorni. Questa imprevedibilità, oltre a incidere pesantemente sulla possibilità di accedere alla procedura, ha **ricadute significative sul benessere psicologico delle persone, contribuendo a un crescente stato di stress e vulnerabilità.**

Conclusioni e raccomandazioni

Le prassi documentate non rappresentano episodi isolati, ma configurano un modello organizzativo che determina violazioni sistemiche dei diritti fondamentali e compromette l'accesso effettivo alla procedura di protezione internazionale. È pertanto inderogabile che l'Ufficio Immigrazione della Questura di Trieste ponga fine alle prassi illegittime illustrate nel presente report e **agisca in piena conformità con la normativa vigente**. In particolare, si raccomanda alla Questura di Trieste di:

- **potenziare il servizio amministrativo deputato alla registrazione delle domande di protezione internazionale**, al fine di garantire la tempestiva formalizzazione della volontà di chiedere asilo ed evitare prolungati periodi di irregolarità de facto.
- **assicurare che eventuali controlli su telefoni cellulari o dispositivi elettronici** siano effettuati esclusivamente nel rispetto delle garanzie previste dalla normativa, garantendo un'informativa preventiva, la presenza di un mediatore culturale, la verbalizzazione completa dell'operazione, la trasmissione al giudice per la convalida e il rilascio della documentazione alla persona interessata;
- **istituire procedure prioritarie e dedicate** per la gestione delle situazioni di vulnerabilità, con particolare riguardo ai minori stranieri non accompagnati, alle persone con fragilità psico-fisiche e alle potenziali vittime di tratta e grave sfruttamento, nel pieno rispetto della normativa vigente;
- **migliorare l'attuazione delle Procedure Operative Standard** relative al "Vademecum per la rilevazione, il referral e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità", assicurando una gestione uniforme e coerente delle segnalazioni, in analogia con le prassi già in uso per le persone potenziali vittime di tratta;
- **garantire la piena applicazione della L. 47/2017 e del Protocollo per l'accertamento dell'età**, evitando respingimenti basati sulla sola valutazione visiva e assicurando presenza del tutore/mediatore, informativa adeguata e accertamenti sociosanitari solo quando necessari;

- **assicurare che i mediatori culturali operino in condizioni di piena imparzialità**, con formazione specifica sulle responsabilità etiche, e che non svolgano compiti decisionali o selettivi;
- **pubblicare sul sito web della Questura informazioni chiare, aggiornate e disponibili in più lingue** riguardo alle modalità di accesso alla procedura di protezione internazionale, agli orari, ai criteri di priorità e ai canali ufficiali di comunicazione;
- **istituire un Tavolo tecnico permanente di coordinamento** tra Questura, Prefettura, enti del terzo settore e organismi di tutela, al fine di affrontare in modo condiviso le criticità rilevate, migliorare la trasparenza e garantire un flusso informativo adeguato.

Note

1. Riprendendo da ASGI: “da una parte si configura una discriminazione tra cittadini stranieri, poiché chi viene escluso dalla selezione mattutina non riesce a regolarizzare la sua posizione sul territorio... creando una disparità di trattamento rispetto a coloro che riescono a formalizzare la domanda di permesso di soggiorno. Dall'altra, si realizza una discriminazione anche tra cittadini stranieri e cittadini italiani, per i quali l'accesso ai servizi della pubblica amministrazione è sempre immediato e libero o in ogni caso sottoposto ad un meccanismo di prenotazione o accesso regolamentato. Non esiste, infatti, nessun caso in cui ai cittadini italiani sia precluso addirittura l'accesso alla richiesta di una procedura amministrativa che ha ad oggetto una prestazione o il riconoscimento di un diritto da parte della P.A.
2. V. Giornata Mondiale del Rifugiato: a Trieste un sistema disfunzionale tra invisibilità, vulnerabilità e attese infinite; Accoglienza richiedenti asilo a Trieste: nuova grave situazione di inadempienza istituzionale; Trieste, richiedenti asilo senza accoglienza e vessati: le associazioni denunciano e chiedono interventi immediati; Protection Monitoring Reports IRC Italia.
3. Ex multis, M.S.S. c. Belgio e Grecia, cit. Belgio e Grecia, sopra citata, § 223; si veda anche Hirsi Jamaa e altri c. Italia, n. 27765/09, §§ 122 e 176; Khlaifia e altri c. Italia, n. 16483/12, § 184; e N.H. e altri c. Francia, nn. 28820/13, 75547/13, 13114/15, § 157), nonchè Camara v. Belgium, n. 49255/22; Msallem e 147 altri c. Belgio, n. 48987/22 e altri 147).