

Il Decreto Immigrazione e Sicurezza che separa accoglienza e integrazione: una riforma dai piedi di argilla

Irene Ponzo | 2 Ottobre 2018



Il Decreto Immigrazione e Sicurezza, che taglia le risorse per l'accoglienza e restringe la concessione dei permessi di soggiorno per motivi umanitari è un salto nel buio, argomenta Irene Ponzo, che potrebbe mettere a rischio non solo il benessere dei migranti, ma anche quello degli italiani.

Il Decreto Immigrazione e Sicurezza, che è stato approvato all'unanimità in Consiglio dei Ministri di lunedì 24 ottobre, riformerà radicalmente il sistema di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, implementando i principi enunciati nella Direttiva sui "Servizi di accoglienza per i richiedenti asilo" emanata a fine luglio. Prevede infatti una riduzione dei fondi destinati all'accoglienza e limita i servizi per l'integrazione destinati a coloro che sono in attesa di una risposta alla loro domanda di asilo, i quali dovranno restare nei centri di accoglienza governativi. In base alla Direttive di luglio, in questi centri pare verranno forniti solo vestiario, vitto, alloggio e accesso all'assistenza sanitaria, mentre saranno soppressi i servizi di integrazione, ossia l'insegnamento dell'italiano e l'accompagnamento ai servizi del territorio, alla formazione professionale e all'inserimento lavorativo. L'accesso ai centri SPRAR (Servizio di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati), che sono gestiti dai Comuni con un co-finanziamento del Ministero dell'Interno pari al 95% e dove i servizi di integrazione continueranno a essere erogati, sarà limitato a coloro che hanno ricevuto la protezione internazionale.

Una vecchia idea venduta come nuova

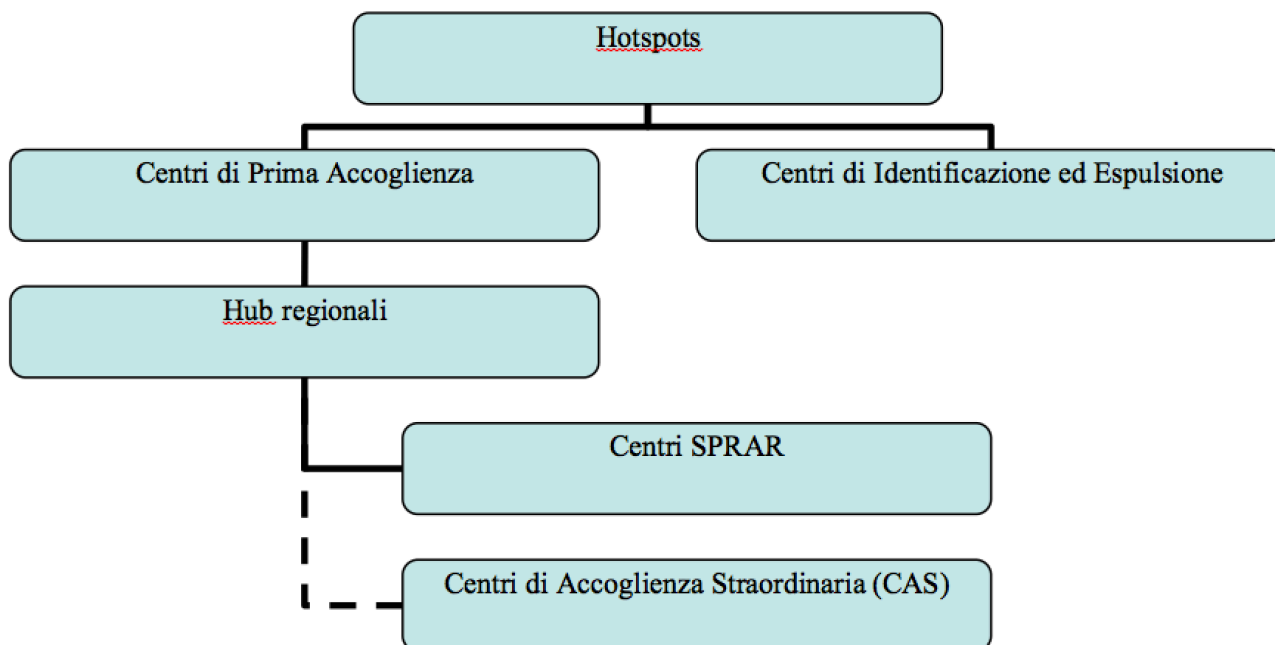
Tralasciando le disposizioni relative alle condizioni di concessione e revoca dei permessi di soggiorno e al trattenimento delle persone da espellere e limitandosi alle previsioni relative al sistema di accoglienza, l'idea di fondo del Decreto è tutt'altro che rivoluzionaria. Anzi, somiglia molto all'idea originaria alla base del sistema di asilo italiano e, più in generale, europeo: si punta all'integrazione solamente di chi ha ricevuto un permesso di soggiorno ed è quindi destinato a restare; prima di allora, è inutile investire nell'inclusione. Da questa idea derivava, per esempio, la coincidenza tra il lasso di tempo previsto per l'esame della domanda di asilo e quello durante il quale ai richiedenti asilo era

fatto divieto di lavorare (sei mesi): perché inserire nel mercato del lavoro persone la cui domanda di asilo potrebbe venir rigettata?

Ma si è rivelata un'idea fallimentare in Italia quanto in Europa, poiché i tempi per ricevere una decisione definitiva sulla domanda di asilo sono di fatto piuttosto lunghi, rischiando di trasformare una breve attesa in una lunga permanenza in una situazione di "integrazione sospesa" e ponendo i presupposti per la creazione di consistenti sacche di marginalità sociale. Pertanto, quell'idea originaria è stata superata e nei principali paesi europei di destinazione dei richiedenti asilo si è iniziato a investire in integrazione fin dalle primissime fasi successive all'arrivo. Anche in Italia, in questi anni, si è lavorato in tale direzione, benché in maniera del tutto inadeguata.

In Italia, l'accoglienza è disciplinata dal Decreto legislativo 142 del 2015 che recepisce la Direttiva europea in materia. Esso prevede che per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica, lo straniero sia accolto nei centri governativi di prima accoglienza. Coloro che devono essere rimpatriati vengono trasferiti nei Centri di identificazione ed espulsione, mentre gli altri dovrebbero essere trasferiti negli hub regionali per essere poi smistati nei centri SPRAR. Se non ci sono posti liberi nello SPRAR, le persone devono restare nei centri governativi CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria) istituiti dalle Prefetture il tempo strettamente necessario a trovare loro una collocazione nello SPRAR (Fig. 1).

Fig. 1 - Organizzazione del sistema di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati



I centri governativi (centri di prima accoglienza e CAS) dovrebbero quindi essere soluzioni transitorie di breve periodo, tanto che, nel progettare il sistema di accoglienza, non ci si era nemmeno posti il problema dei servizi di integrazione da erogare in queste strutture e la loro gestione è stata non di rado affidata ad albergatori o altri esercenti commerciali, che nulla sanno di migrazione, asilo e integrazione.

L'accesso dei richiedenti asilo ai servizi di integrazione è la conseguenza del loro previsto trasferimento nei centri SPRAR, più che di un diritto previsto esplicitamente dal D.lgs 142/2015 e quindi esigibile a prescindere dalla struttura in cui il richiedente si trovi.

Con i picchi negli arrivi registrati nel 2015 e 2016, l'attesa per ricevere una risposta definitiva alla propria domanda di asilo è arrivata anche a superare due anni e il sistema di accoglienza si è

intasato. Il risultato è stato che i CAS si sono moltiplicati e a fine 2017 comprendevano oltre l'80% dei posti in accoglienza¹ diventando nei fatti la risposta ordinaria all'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, anche se non adeguatamente normati per svolgere questa funzione. In questi centri, dove dovrebbero restare i richiedenti asilo in base al Decreto Immigrazione e Sicurezza, l'erogazione dei servizi di integrazione non è infatti garantita dalla normativa di riferimento (artt. 10 e 11 del Dlgs 142/2015), che si limita a rimandare allo schema di capitolato di gara d'appalto per la fornitura dei beni e dei servizi nelle strutture di accoglienza (art. 12 del D.lgs 142/2017): questi servizi sono stati introdotti successivamente tramite i capitolati di gara per la gestione dei CAS, allo scopo di porre parziale rimedio alla lunga permanenza delle persone in queste strutture, e nello stesso modo verranno soppressi dall'attuale governo, come annunciato dalla Direttiva di luglio, ritornando al punto zero.

Integrare come scelta pragmatica, forse troppo

Se si resta anni in un centro a non far nulla, senza nessuno che ti insegni l'italiano e un mestiere, si tende ad avere poi problemi a integrarsi, a trovare un impiego e una casa e finire per strada diventa una possibilità tutt'altro che remota. I processi che si sviluppano in queste situazioni di inattività protratta non sono molto diversi da quelli che contraddistinguono la disoccupazione di lungo periodo della popolazione generale: l'inattività prolungata ti rende meno capace, ti demotiva, fino a generare sovente depressione e disturbi mentali. E questo è un problema non solo per i rifugiati, ma anche per la collettività intera.

Peraltro, questa situazione l'abbiamo già sperimentata. Durante l'"Emergenza Nord Africa" del 2011-2013 i migranti sono stati lasciati due anni nei centri, quasi sempre senza far nulla e senza alcun servizio di integrazione. Quella soluzione è stata criticata da destra e da sinistra e soprattutto dai Comuni, che si sono trovati a gestire le conseguenze di quei due anni di inattività a cui i migranti erano stati costretti e ancora oggi non ne sono venuti a capo - la più grande occupazione di immobili a fini abitativi di Europa, almeno pare, è avvenuta nell'ex-MOI di Torino nel 2013 ed è stata in gran parte il frutto proprio di quel fallimento (in proposito, si veda www.medicisenzafrontiere.it).

Per evitare il ripetersi di questa situazione si è iniziato a lavorare affinché i CAS, dove i richiedenti asilo restano per molto tempo, erogassero servizi di integrazione. Non è stata una scelta né da buoni, né da buonisti. E' stata una decisione pragmatica che cercava di tutelare la società nel suo complesso, perché popolare le città di individui marginali non giova a nessuno e l'Emergenza Nord Africa ne è stata prova tangibile.

Purtroppo lo si è fatto in maniera artigianale e non sistematica, con modifiche agli schemi dei capitolati di gara e tramite Circolari ministeriali che sollecitavano l'adozione delle linee guida dello SPRAR nei bandi di assegnazione della gestione dei CAS, ma non tutte le Prefetture hanno seguito questa indicazione e ancora meno sono riuscite a verificarne l'implementazione. Pertanto, la situazione dentro i CAS è estremamente eterogenea e in molti casi per nulla soddisfacente, oltre a essere in parte fuori controllo, tanto che la Corte dei Conti ha avuto difficoltà a ottenere dati attendibili sui costi sostenuti in alcune regioni². Per questo sarebbe importante che il Ministero dell'Interno agisse in maniera decisa sui CAS, ma non per smantellarne sbrigativamente i servizi di integrazione, bensì per razionalizzarli e riformarli (per una proposta in tal senso si veda www.fieri.it).

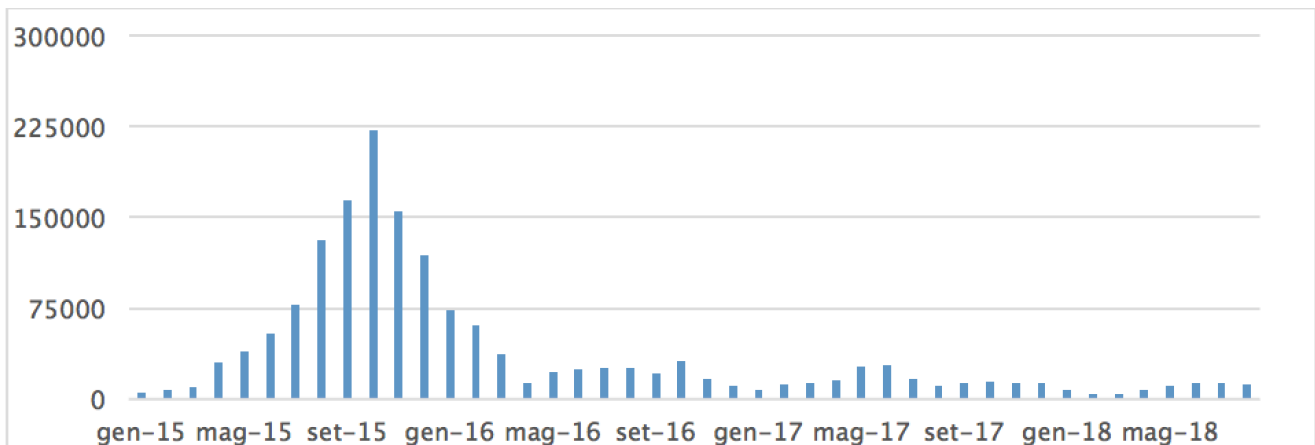
Una riforma che scommette su scenari improbabili

La riforma del sistema di accoglienza prevista dalla Direttiva di luglio e dal Decreto Immigrazione e Sicurezza, benché possa apparire ragionevole, si basa in realtà su scenari improbabili, in cui gli ingressi si mantengono stabilmente bassi e si stipulano una serie di accordi, a livello europeo e con

paesi terzi, di là da venire.

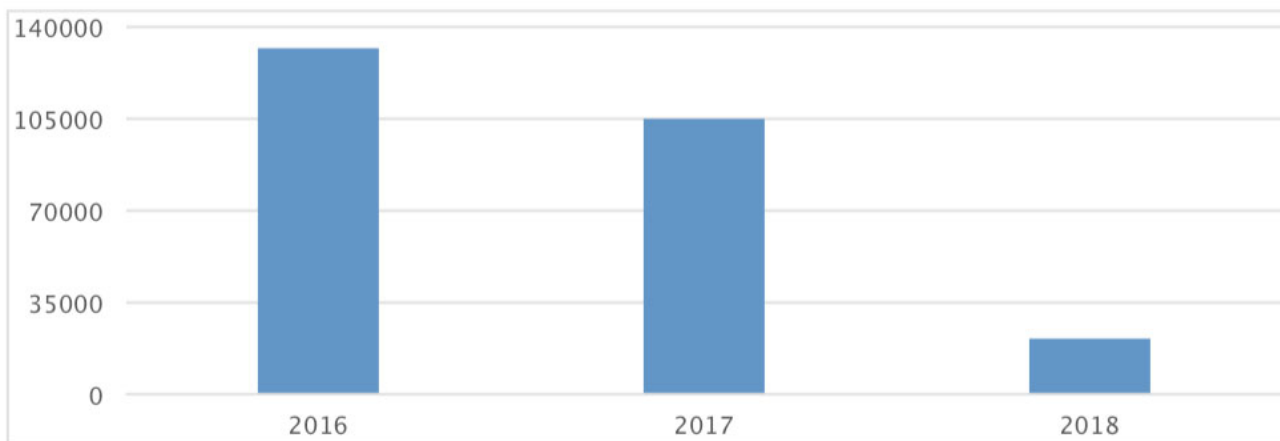
Gli arrivi del 2018 sono stati in effetti bassissimi (Fig. 2 e 3). La speranza del Ministro è che restino tali. In questo modo si potrebbe recuperare il lavoro arretrato sulle vecchie domande di asilo - in alcune aree, l'arretrato è tale che l'attesa per essere chiamati per il primo colloquio con la Commissione di esame delle domande di asilo è ancora di 18 mesi. Dopodiché, si potrebbero processare velocemente le nuove domande e i richiedenti asilo resterebbero nei centri governativi, senza servizi di integrazioni, solo per pochi mesi. Un danno, ma non una tragedia.

Fig.2 - Arrivi mensili via mare e via terra In Europa (2015-2018)



Fonte: UNHCR

Fig.3 - Arrivi mensili via mare in Italia (2015-2018)



Fonte: Ministero dell'Interno

Nota: Il grafico illustra gli arrivi via mare dal 1 gennaio al 28 settembre di ciascun anno

Vista la situazione in cui versano diversi paesi dell'Africa sub-sahariana e del Mediterraneo, in primis la Libia, è però probabile che, presto o tardi, si assista un nuovo aumento degli ingressi. In quel caso, rischieremmo di ritrovarci con centri governativi di grandi dimensioni (come il centro di Cona, che il Ministro ha promesso di chiudere), pieni zeppi di persone che ci restano per anni a far nulla, con tutte le conseguenze negative che abbiamo visto nel caso dell'Emergenza Nord Africa.

Se gli arrivi aumentassero, si potrebbe comunque sperare di raggiungere un accordo per la ripartizione tra gli stati europei, per cui i numeri per l'Italia resterebbero gestibili. La redistribuzione su base volontaria dei migranti delle navi Lifeline, Protector e Monte Sperone, che aveva dato grande speranza al governo, è però già naufragata sul caso Diciotti, dove si è trovato un accordo solo con Irlanda e Albania per qualche decina di persone. Dato lo stallo dell'Unione Europea e le elezioni per il Parlamento Europeo alle porte, anche lo scenario che vede un accordo di redistribuzione europeo stipulato a breve è poco credibile.

Resta poi il problema delle persone la cui domanda di asilo viene respinta e che, a seguito della riforma prospettata dal Ministro, dovrebbero aumentare, poiché il permesso di soggiorno per motivi umanitari dovrebbe essere sostituito da permessi da concedersi in casi più circoscritti e limitati. Assisteremo al moltiplicarsi dei migranti irregolari nelle città italiane a cui nessuno ha mai insegnato l'italiano o un mestiere? Secondo il Ministro no, poiché prevede di espellere a breve tutti le persone la cui domanda è stata rigettata in passato e fare lo stesso per i futuri diniegati. A tal fine, i risparmi che si avranno sull'accoglienza saranno trasferiti sui rimpatri. È in effetti possibile che i rimpatri aumentino, ma è improbabile che tocchino i livelli prospettati dal Ministro: come è noto, il principale ostacolo non solo i soldi, ma l'accertamento dell'identità e della cittadinanza delle persone e la volontà dei paesi di origine di riprendere i loro cittadini. Bisogna infatti ricordare che i paesi di origine dei migranti non sono scatoloni di sabbia: i governi hanno, come i nostri, le loro opinioni pubbliche da gestire e non è facile giustificare il rientro in patria dei propri emigranti, come non lo sarebbe stato per l'Italia negli anni Cinquanta o Sessanta e come dimostrano le recenti prese di posizioni della Tunisia, che si è detta contraria a una revisione dell'accordo con l'Italia. Si tratta inoltre di accordi costosi a causa degli investimenti in infrastrutture ed equipaggiamento delle guardie di frontiera che i paesi di origine e di transito dei migranti chiedono come contropartita.

Se fossimo certi che gli arrivi resteranno bassi e avessimo stipulato accordi solidi con gli altri paesi europei e quelli africani, la riforma del sistema di accoglienza contenuta nel Decreto Immigrazione e Sicurezza si sarebbe anche potuta giudicare di buon senso. Purtroppo, è improbabile che queste condizioni si verifichino nel futuro prossimo. Pertanto, più che una scelta di buon senso, la riforma appare come un salto nel buio che potrebbe mettere a rischio non solo il benessere dei migranti, ma anche quello degli italiani.

Note

¹ Relazione della Commissione Parlamentare di Inchiesta sul Sistema di Accoglienza, 2018.

² Corte dei Conti, *La "prima accoglienza" degli immigrati: la gestione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi per l'asilo (2013-2016)*, Deliberazione 7 marzo 2018, n. 3/2018/G, 2018,