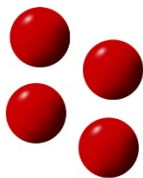


Aprile 2020

NOTA 4/2020



Quel che resta dell'accoglienza dopo il Decreto Salvini. E qualche indicazione per invertire la rotta

Francesca Campomori, Università Cà Foscari di Venezia

Con l'entrata in vigore del Decreto legge n.113/2018 (cosiddetto Decreto Salvini, convertito con Legge n.132/2018), e del nuovo capitolato di spesa per i centri prefettizi, la struttura organizzativa e le finalità stesse del sistema di accoglienza per richiedenti asilo sono state di fatto stravolte. Gli effetti, a poco più di un anno dall'applicazione, risultano ampiamente peggiorativi sia rispetto ai diritti dei richiedenti asilo, sia relativamente alle condizioni occupazionali degli operatori nel campo dell'accoglienza. Conseguenze nefaste si profilano anche per la sicurezza pubblica, a causa della spinta a "clandestinizzare" gli stranieri insita in tali provvedimenti, in palese contraddizione con la retorica sull'immigrazione portata avanti da Matteo Salvini, leader della Lega e Ministro dell'Interno del governo "gialloverde" Conte I. A partire da una ricognizione dei cambiamenti più rilevanti introdotti dalla legge, questo contributo si propone di metterne in luce le conseguenze già visibili e quelle stimate. L'ultima sezione avanza alcune raccomandazioni per invertire la rotta imboccata dal decreto e dare finalmente un respiro più ampio alle politiche d'asilo in Italia.

Le regole imposte dal governo Conte I

Il Decreto Salvini nasce come coronamento di una strategia comunicativa di criminalizzazione dei richiedenti asilo, delle Ong che effettuano ricerca e soccorso in mare e delle organizzazioni del terzo settore che promuovono e danno attuazione a progetti di accoglienza. Una strategia che, nell'estate del 2018, è stata inaugurata dallo slogan dei "porti chiusi" e dalla pratica di bloccare nei porti, o in mezzo al mare, le navi che trasportavano poche decine o centinaia di migranti salvati dai naufragi. E' utile annotare che questa sterzata restrittiva si è realizzata in un momento di drastica diminuzione degli sbarchi rispetto al picco del 2016, quando arrivarono sulle coste italiane 181.436 richiedenti asilo. Infatti, gli accordi sottoscritti nel febbraio 2017 tra il governo Gentiloni e la Libia di Fayed Sarraj, finalizzati a bloccare le partenze verso l'Italia dalle coste libiche, nel 2018 avevano già dispiegato i loro effetti, facendo crollare gli sbarchi a 23.370. Il decreto Salvini non può essere dunque considerato la risposta a un momento di emergenza.

Tre sono i dispositivi più dirompenti dei provvedimenti del governo giallo-verde sull'asilo:

- **l'eliminazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari**, una tipologia di permesso introdotta nell'ordinamento italiano con il Testo Unico sull'immigrazione del 1998 e che ha svolto una preziosa funzione nel fornire una protezione ai *profughi*¹ che non rientravano nei requisiti per il rilascio dello status di *rifugiato* pur fuggendo da conflitti armati;
- **il forte ridimensionamento dello Sprar** (*Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati*), **trasformato in Siproimi** (*Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati*) e, come tale, non più accessibile ai richiedenti asilo e ai titolari di protezione speciale (nuova forma di protezione che sostituisce i permessi per motivi umanitari), che potranno essere accolti solo nei Centri di accoglienza Straordinari (Cas);
- la drastica **riduzione delle risorse per i Cas**, che si è tradotta in un taglio netto ai servizi di integrazione per gli ospiti, tra cui in particolare i corsi di italiano, il sostegno psicologico e legale, la mediazione culturale. I primi due provvedimenti sono ricompresi nel Decreto Salvini, mentre l'ultimo riguarda l'introduzione di un nuovo schema di capitolato di appalto dei servizi di accoglienza, sempre emanato sotto il governo Conte I.

Esaminiamo uno ad uno i tre dispositivi.

Per quanto riguarda l'eliminazione della protezione umanitaria, come anticipato sopra, essa è stata "sostituita" con i permessi per *casi speciali* e con il permesso per *protezione speciale* (per evitare il *refoulement*² in caso di rischio di persecuzione o tortura), che tuttavia non comprendono tutte le ipotesi previste dalla precedente protezione umanitaria e, soprattutto, in diversi casi non prevedono la conversione in permesso di soggiorno, come invece era possibile con il precedente permesso per motivi umanitari (Tabella 1).

Il secondo dispositivo considerato prevede che l'accesso ai progetti Sprar/Siproimi, che garantiscono standard di accoglienza e integrazione generalmente elevati, sia riservato ai minori stranieri non accompagnati, ai titolari di una protezione internazionale (status di rifugiato o protezione sussidiaria) e ai titolari di permessi di soggiorno per "casi speciali", "cure mediche", "calamità naturale", "atti di particolare valore civile" (vedi Tabella 1). Ai richiedenti asilo e ai titolari di un permesso di protezione speciale è consentito a priori solo l'accesso ai Cas, che già prima del decreto offrivano, nella maggioranza dei casi, standard di accoglienza significativamente più bassi e che ora - e qui arriviamo all'ultimo dispositivo - sono ulteriormente ridotti. Il nuovo capitolato di spesa ha infatti diminuito le risorse disponibili (mediamente del 40%) e conseguentemente il numero di operatori in rapporto al numero di ospiti (si è passati da 1 operatore ogni 3 ospiti a 1 ogni 8), limitato le ore per i mediatori culturali, eliminato l'obbligo di un numero minimo di ore di corsi di italiano, trasformato il

¹ "Profugo" è un termine generico che indica le persone costrette a fuggire dai luoghi in cui vivono per cause di forza maggiore (guerre, persecuzioni, eventi climatici estremi). Il termine rifugiato indica le persone a cui è stata riconosciuta la protezione internazionale ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951.

² Con l'espressione "*non refoulement*" (non respingimento) si fa riferimento ad un principio di diritto internazionale secondo il quale i richiedenti asilo non possono essere allontanati forzatamente verso un paese non sicuro, anche qualora non avessero ancora formalizzato una richiesta diretta ad ottenere una protezione internazionale (non possono cioè per esempio essere respinti in mare e ri-accompagnati in paesi non sicuri, tra cui la Libia).

“supporto e orientamento legale” in un “servizio di informazione normativa” e cancellato il sostegno psicologico. I tagli alle spese colpiscono in particolare i centri più piccoli, che attuano una modalità di accoglienza diffusa sul territorio, rispetto ai Cas con più di 50 posti, che operano in strutture collettive spesso lontane dai centri abitati e che tendono a produrre una “ghettizzazione” delle persone accolte.

Tabella 1: *Tipologie di permessi introdotti dal Decreto Salvini in sostituzione del permesso di soggiorno per motivi umanitari*

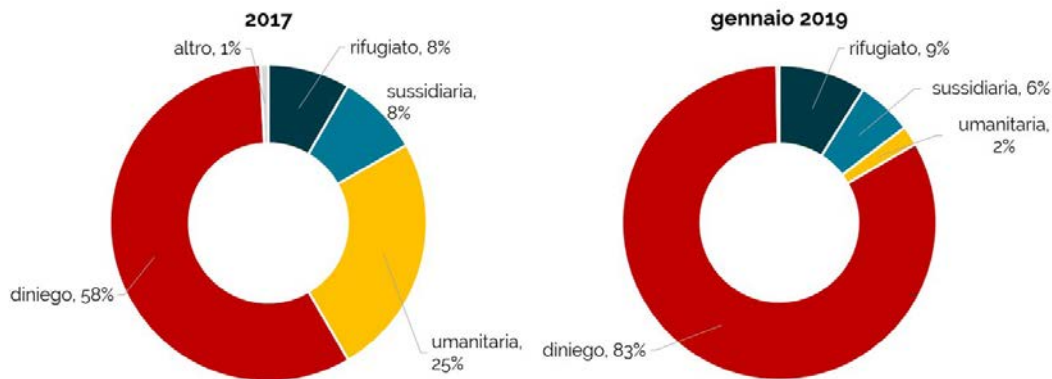
	<i>Durata del permesso</i>	<i>Rinnovabile?</i>	<i>Convertibile in permesso per lavoro?</i>	<i>Consente l'accesso al SIPROIMI?</i>
“Casi speciali” per “motivi di “Protezione sociale per violenza o grave sfruttamento”	<i>6 mesi</i>	<i>SI (6 mesi)</i>	<i>SI</i>	<i>SI</i>
“Casi speciali” per motivi di “Violenza domestica”	<i>12 mesi</i>	<i>Non esplicito</i>	<i>SI</i>	<i>SI</i>
“Casi speciali” per “Sfruttamento lavorativo”	<i>6 mesi</i>	<i>SI (6 mesi)</i>	<i>SI</i>	<i>SI</i>
Permesso di soggiorno per “Cure mediche”	<i>Max 12 mesi</i>	<i>SI (finché persistono gravi condizioni di salute)</i>	<i>NO</i>	<i>SI</i>
Permesso di soggiorno per “Calamità naturale”	<i>6 mesi</i>	<i>SI (6 mesi)</i>	<i>NO</i>	<i>SI</i>
Permesso di soggiorno per “Atti di particolare valore civile”	<i>24 mesi</i>	<i>SI</i>	<i>SI</i>	<i>SI</i>
Permesso di soggiorno per “Protezione speciale” (rischio di persecuzione o tortura se estradato o espulso nel paese di origine)	<i>12 mesi</i>	<i>SI (finché sussiste il rischio di persecuzione o tortura)</i>	<i>NO</i>	<i>NO</i>

Fonte: <https://www.sprar.it/attivita-e-servizi>

Gli effetti delle nuove regole: più irregolari e contenziosi giudiziari, meno integrazione e sicurezza

L'abolizione della protezione umanitaria ha avuto come effetto quasi immediato **l'aumento significativo dei richiedenti asilo la cui domanda è stata respinta (dinieghi)**, balzati in soli quattro mesi dal 58 all'83% (Figura1), dato che si è mantenuto pressoché stabile anche nel primo semestre del 2019 (Tabella 2).

Figura 1: *Esiti delle richieste di asilo nel 2017 e a gennaio 2019, quattro mesi dopo l'entrata in vigore (il 5 ottobre 2018) del Decreto Salvini.*



Fonte: Ministero dell'Interno

A fronte di questo aumento, il numero di rimpatri, compresi quelli volontari, è rimasto invariato, attestandosi su poco più di 6.000, con la conseguenza che, per effetto della nuova legge, il numero di stranieri senza permesso di soggiorno è in aumento rispetto alla situazione precedente. L'Ispi ha stimato che, se nello scenario precedente al decreto il numero di irregolari sarebbe aumentato di circa 60.000 unità da giugno 2018 a dicembre 2020, lo scenario attuale fa presagire che a questi 60.000 se ne aggiungeranno altri 70.000³, mentre la stima complessiva dei migranti irregolari entro il 2020 - secondo Ispi e Ismu⁴, entrambi enti che godono di particolare credito - è di 670.000, il doppio rispetto a cinque anni fa. Numeri che contraddicono palesemente la cifra di 90.000 annunciata dal Viminale nell'aprile 2019. Allo stato attuale è impensabile poter intervenire in maniera decisiva sui rimpatri: essi presentano infatti notevoli complessità di attuazione sia per una ragione di costi (circa 5.800 euro per ogni persona rimpatriata), sia per le difficoltà nel siglare accordi con gli stati di origine dei migranti.

³ Si veda <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/i-nuovi-irregolari-italia-21812>

⁴ Fondazione ISMU – Iniziative e Studi sulla multietnicità - <https://www.ismu.org/>.

Tabella 2: *Esiti delle richieste di protezione in Italia (gennaio- giugno 2019)*

	Status rifugiato	Prot. sussidiaria	Prot. umanitaria*	Diniego	Altri esiti	TOTALE
Gennaio	670	426	150	6.202	21	7.469
Febbraio	630	356	112	6.153	23	6.274
Marzo	964	552	155	6.448	65	8.184
Aprile	912	568	146	6.701	38	8.365
Maggio	1.200	764	112	8.612	49	10.737
Giugno	899	493	92	6.394	20	7.898
TOTALE	5.275	3.159	767	39.510	216	48.927
%	10,8	6,5	1,6	80,8	0,4	100,0

**Si riferisce ai casi decisi prima dell'entrata in vigore del Decreto Salvini (5 ottobre 2018) e successivamente inseriti nei data base*

Fonte: elaborazione Vie di fuga su dati Commissione nazionale per il diritto d'asilo- Ministero dell'Interno

La destrutturazione dello Sprar ha dunque portato **all'instaurazione di un sistema di accoglienza di natura prevalentemente emergenziale** fondato sui Cas. E' ben vero che anche prima del decreto - e in contraddizione con il dettato legislativo - il numero di persone accolte negli Sprar non ha mai superato il 25% del totale degli accolti: **si era pertanto lontani dall'obiettivo del D.Lgs n.142/2015, che identificava nello Sprar il perno del sistema di accoglienza e stabiliva che i richiedenti asilo dovessero essere trasferiti in tali strutture "nel minor tempo possibile"**. Tuttavia, almeno in linea di principio, i Cas erano concepiti come strutture straordinarie e temporanee, mentre le nuove disposizioni li qualificano di fatto come il dispositivo ordinario di accoglienza per i richiedenti asilo. Un dispositivo che, in conseguenza del nuovo capitolato di spesa, prevede quasi esclusivamente l'erogazione di meri servizi essenziali, nonostante i tempi per comunicare ad un richiedente asilo se può rimanere in Italia arrivino frequentemente a superare i due anni.

L'applicazione del Decreto ha provocato anche un aumento del contenzioso giudiziario: sono cresciuti i ricorsi che riguardano i dinieghi di rinnovo dei permessi ex umanitari, le revoche dell'accoglienza e il diritto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo che il decreto aveva cancellato. L'avvocata Nazzarena Zorzella, socia dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI), in un'intervista a Repubblica⁵ osserva con una battuta: "Il decreto voleva ridurre il 'costo' dell'accoglienza, ma ha aumentato quello della giustizia".

Infine, il forte ridimensionamento delle risorse per i Cas ha segnato il destino degli operatori dell'accoglienza. **È diminuita la qualità del lavoro**, a causa del ritorno a centri collettivi

⁵ "Decreto sicurezza" un anno dopo: Che cosa è accaduto ai servizi, 2 ottobre 2019

(https://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2019/10/02/news/_decreto_sicurezza_un_anno_dopo_che_cosa_e_accaduto_ai_diritti-237527428/?refresh_ce)

sovraffollati e dell'eliminazione dei servizi di integrazione sui quali gli operatori avevano costruito la propria competenza, **ed è diminuito anche il lavoro stesso**. Secondo una stima della CGIL-Funzione Pubblica⁶, circa 18.000 operatori (il 40% del totale) perderanno il lavoro a causa della riduzione del rapporto tra operatori e utenti previsto dal nuovo capitolato di spesa. Il primo passo è stato, in molti casi, il mancato rinnovo dei contratti a tempo determinato e/o il ridimensionamento dell'orario di lavoro.

Agere contra: alcune indicazioni per invertire la rotta

Il sistema di accoglienza italiano era già minato da notevoli debolezze prima dei provvedimenti del governo Conte I. Gli interventi normativi messi in atto da quel governo, tuttavia, hanno da una parte esasperato le criticità, dall'altra snaturato gli aspetti virtuosi del sistema faticosamente costruito negli ultimi due decenni. Come correggere le storture dell'assetto attuale?

Quattro sono le azioni che identifico come trampolino di lancio per intraprendere politiche di asilo che non siano costantemente costrette nel vicolo cieco dell'emergenza e, anche per questo, facile preda di sentimenti xenofobi tra gli autoctoni.

La prima, e più ovvia, azione consiste **nel cancellare al più presto le modifiche al sistema italiano di accoglienza introdotte dal Decreto Salvini, ripristinare la protezione umanitaria e cancellare il nuovo capitolato di spesa**. L'applicazione delle nuove norme restringe infatti in maniera inaccettabile i diritti dei richiedenti asilo e, come è stato spiegato sopra, produce/produrrà una crescente sacca di irregolarità con effetti dirompenti sul clima sociale e la percezione della (in-) sicurezza. Le persone senza documenti, e dunque senza la possibilità di lavorare legalmente, sono infatti facilmente ricattabili da organizzazioni criminali. Inoltre, alcuni richiedenti asilo presentano i sintomi della sindrome post traumatica, una condizione potenzialmente pericolosa se le persone che ne soffrono vengono messe sulla strada. Il governo Conte II, fino ad ora, ha evitato di affrontare esplicitamente la questione della cancellazione del Decreto. I difficili equilibri da mantenere nella maggioranza rendono tuttavia improbabile che il Consiglio dei Ministri si muova nella direzione della cancellazione, quanto piuttosto nella modifica di alcune sue parti. In ogni caso, sarebbe stato necessario agire con maggiore tempestività già a inizio del mandato. Si poteva così evitare di trovarsi con altri bandi deserti per la gestione dei Cas, a causa dei tagli di spesa che rendono per molti enti gestori economicamente insostenibili le condizioni imposte. Si sarebbe inoltre evitato di lasciar ulteriormente dispiegare gli effetti negativi delle nuove regole, tra cui l'aumento delle persone che hanno dovuto abbandonare percorsi virtuosi di integrazione con il rischio di cadere in situazioni di marginalità sociale.

La seconda azione dovrebbe andare nella direzione di **rafforzare lo Sprar e le competenze degli enti locali sui richiedenti asilo**. Una delle più macroscopiche debolezze del sistema di accoglienza italiano, precedente al Decreto Salvini, riguardava l'incapacità, o la non volontà, di far diventare lo Sprar il sistema ordinario e unico per l'accoglienza e integrazione dei richiedenti asilo e rifugiati, come peraltro previsto dal D.Lgs n.142/2015. I centri governativi straordinari e

⁶ Si veda <https://www.fpcgil.it/2019/04/06/decreto-salvini-6-mesi-dopo/>

temporanei (Cas) sono in realtà diventati ordinari e strutturali, pur senza parificare gli standard qualitativi di accoglienza a quelli degli Sprar: fatta eccezione per alcuni casi virtuosi e volontaristici (da parte degli enti gestori) i Cas sono rimaste strutture che garantivano quasi esclusivamente i servizi essenziali. Lo Sprar, lo ricordiamo, è finanziato dal Ministero dell'Interno e gestito dai Comuni, che si avvalgono del sostegno delle organizzazioni del terzo settore. Dal momento della sua istituzione, nel 2002, si è sempre ritenuto di non rendere obbligatoria per gli Enti Locali l'attivazione di questa rete di accoglienza. Il vizio d'origine della volontarietà ha tuttavia generato una scarsa risposta dei Comuni e una disomogenea distribuzione dei progetti Sprar nei territori italiani, con alcune Regioni ad alto potenziale di integrazione lavorativa - quale il Veneto - con un bassissimo coinvolgimento nella rete (755 posti, contro i 3.130 in Calabria). Se è corretto lasciare in capo al livello nazionale - o sovranazionale - le questioni relative all'attraversamento dei confini e l'esame delle domande di protezione internazionale, non si ravvisa invece alcuna ragione per attribuire alle amministrazioni statali il compito di fornire accoglienza e erogare servizi e interventi sociali, come avviene per i Cas (ovvero l'80% delle strutture di accoglienza). Va da sé che gli enti locali - che potrebbero anche associarsi, come è accaduto per esempio nell'area bolognese, dove nel 2017 è stato creato uno Sprar metropolitano che comprende 43 comuni - dovrebbero avere adeguate risorse di personale ed economiche per far fronte a questo target di utenza.

La terza azione riguarda un investimento non episodico, nè residuale in pratiche di promozione della coesione sociale, valorizzando le numerose esperienze di innovazione sociale che hanno come protagoniste le varie declinazioni della società civile. Uno degli ingredienti per l'integrazione dei rifugiati è infatti la creazione di un clima sociale in cui non predominano diffidenza e paura. L'accoglienza diffusa aveva anche lo scopo di favorire l'incontro reale tra rifugiati ed autoctoni per ridurre pregiudizi e stereotipi. Alcune buone pratiche sono già realtà, come l'accoglienza di rifugiati in famiglia o i progetti di co-housing tra studenti universitari e rifugiati. Il legame dell'attore pubblico con la società civile nei percorsi di integrazione va tuttavia rafforzato, anche offrendo un sostegno organizzativo - ove necessario - ed economico alle esperienze avviate.

La quarta azione si dovrebbe tradurre in un ripensamento delle norme per l'ingresso degli stranieri in Italia per motivi di lavoro (superando il sistema di quote) e che dovrebbe necessariamente partire dal riattivare le vie di accesso legali, ad oggi praticamente azzerate. Proprio questa anomalia genera l'arrivo sulle coste italiane di una parte di migranti che non hanno i requisiti per ottenere una protezione internazionale, e che invece potrebbero arrivare legalmente ottenendo un permesso di soggiorno per lavoro.

Per saperne di più:

Fondazione Migrantes, *Il diritto d'asilo report 2017, 2018, 2019*

<https://viedifuga.org/diritto-di-asilo-report-2019-migrantes/>

Matteo Villa, 2018, *I nuovi irregolari in Italia*, ISPI, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/i-nuovi-irregolari-italia-21812>



Nota | Aprile 2020