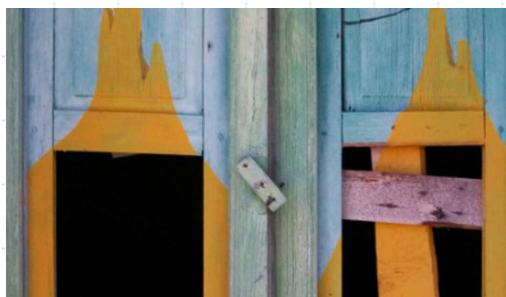


Le radici della politica migratoria italiana

Storia e questioni aperte. Giornata di studi

Sala Convegni Polo Umanistico CNR, Via Card. Sanfelice 8

Napoli, 3 Maggio 2016



La crisi economica, le primavere arabe, le scelte italiane

Sergio Bontempelli

Africa Insieme Pisa

Declino delle migrazioni economiche: i dati OCSE 2014

◆ In un proprio rapporto del 2014, l'OCSE osserva che le migrazioni economiche hanno subito in molti paesi sviluppati (e particolarmente in Italia, in Spagna e in Grecia), una **considerevole battuta d'arresto**

Fonte:

- **OECD, *Is migration really increasing?*, «Migration Policy Debates», n. 1, May 2014, OECD, Paris 2014, online in <http://rs.gs/CoK> and <http://rs.gs/ZY1>, p. 1**

Declino delle migrazioni economiche: i dati IDOS 2015

- ◆ **Dati anagrafici.** Dopo anni di crescita impetuosa, le presenze di cittadini stranieri in Italia sono risultate stabili tra il 2013 e il 2014
- ◆ **Permessi di soggiorno.** Nel 2013, 145.670 permessi di soggiorno sono scaduti senza essere rinnovati; nel 2014 la cifra è salita a 154.686

Centro Studi e Ricerche IDOS (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2015*, IDOS, Roma 2015, pag. 125

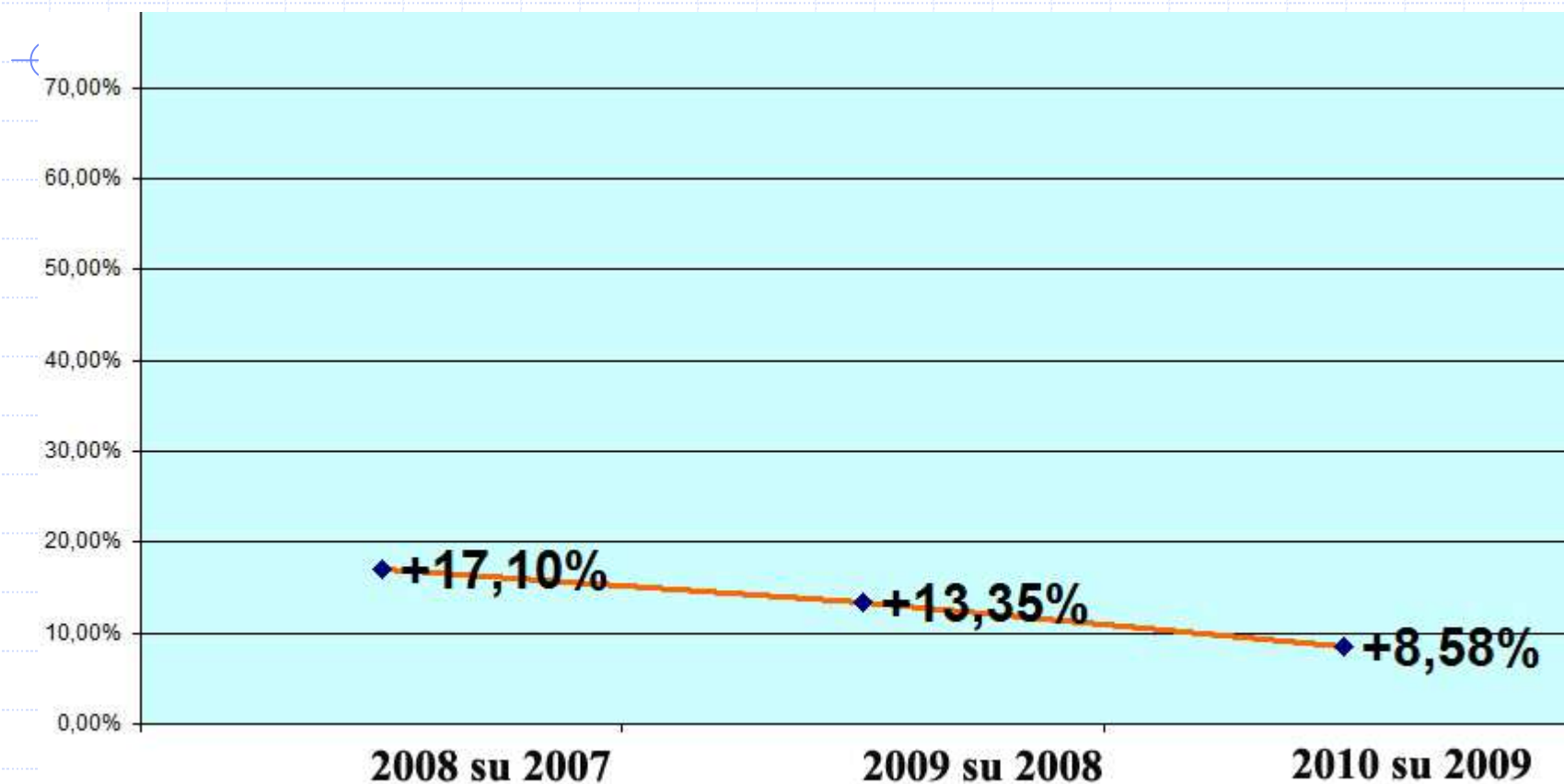
Evidenze già disponibili



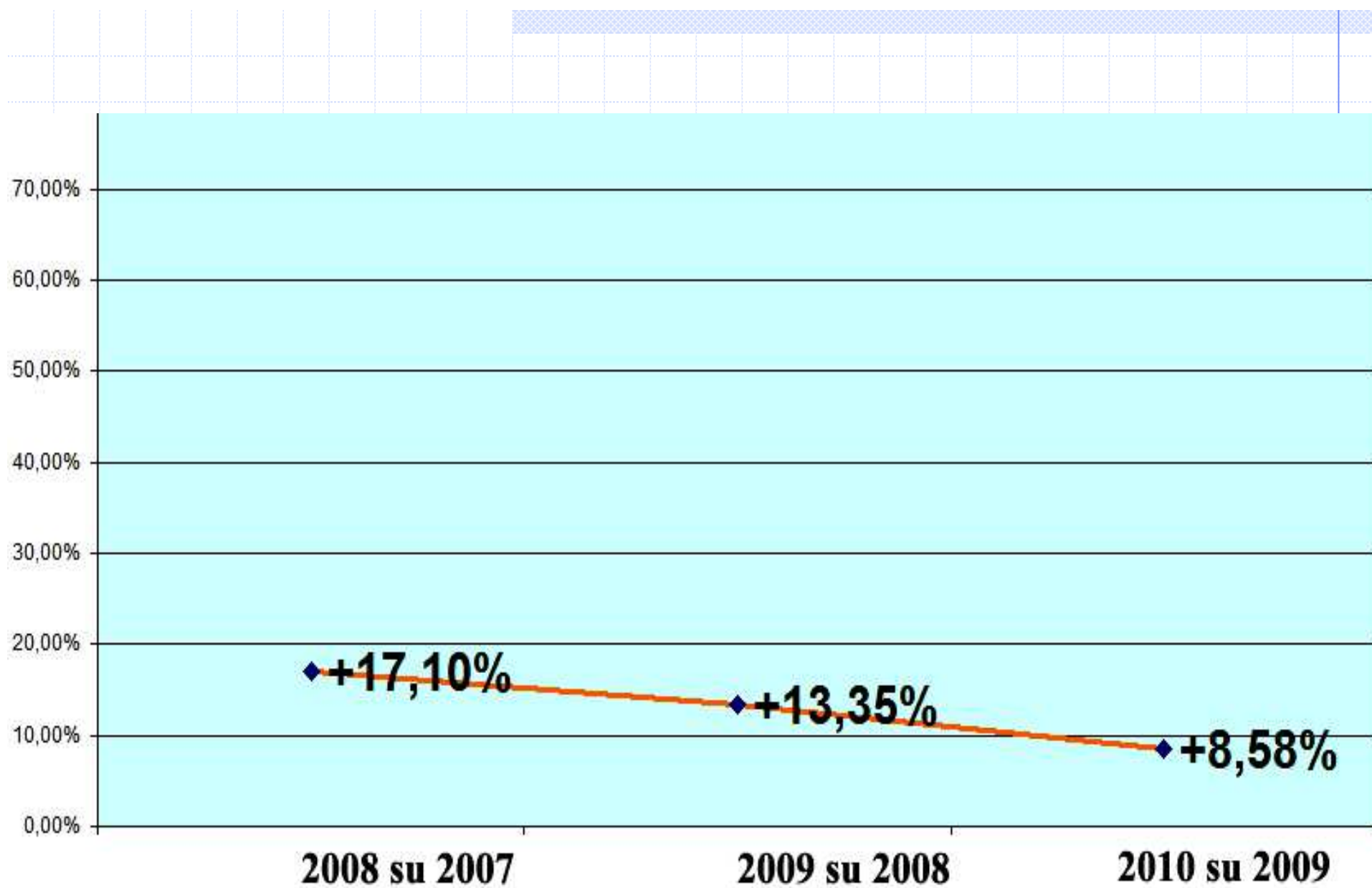
Cfr. Caritas - Migrantes, *Immigrazione. Dossier Statistico 2010. XX Rapporto*, Idos Edizioni, Roma 2010, pag. 91

- ◆ In realtà, le evidenze di un progressivo rallentamento dei flussi migratori a seguito della crisi economica erano già disponibili almeno dal 2009
- ◆ In particolare, nell'edizione 2010 del Dossier Caritas, si osservava un incremento dei flussi inferiore rispetto agli anni precedenti

I dati IDOS



Fonte: Caritas - Migrantes, *Immigrazione. Dossier Statistico 2010. XX Rapporto*, Idos Edizioni, Roma 2010, pag. 91. Rielaborazione mia. I dati si riferiscono all'incremento degli stranieri residenti, al netto degli stranieri nati in Italia. I dati annuali si riferiscono al 1 Gennaio



La reazione dei Ministeri



- ◆ Di fronte alla crisi economica, i dirigenti ministeriali del Lavoro e degli Interni si orientano verso una **ulteriore stretta sugli ingressi** dei migranti

“Immigrazione zero”: lo stop ai decreti flussi



- ◆ Alla fine di Novembre del 2011, in particolare, il Ministero del Lavoro annuncia la **sospensione dei decreti flussi** per gli anni a venire

Cfr. per es:

Corrado Zunino, *"Il lavoro non c'è più", immigrati a rischio stop*, in «La Repubblica», 28 Novembre 2011, pag. 1

Carlo Mercuri, *Immigrati, la Cei chiede più ingressi. Il Ministero: "non ora, c'è la crisi"*, in «Il Messaggero», 28 Novembre 2011, pag. 9

Redazionale, *Poco lavoro, verso lo stop del decreto flussi*, «Il Corriere della Sera», 28 Novembre 2011, pag. 21

Motivazioni esplicite: la crisi



- ◆ Lo stop agli ingressi è motivato soprattutto facendo riferimento alla crisi economica, e alla conseguente necessità di assorbire i contingenti di disoccupati italiani e stranieri

Natale Forlani a *La Repubblica*



◆ «Escludo che quest'anno possa esserci un decreto flussi. Il nostro parere è negativo perché **in Italia ci sono troppi disoccupati immigrati**», dichiara al quotidiano *La Repubblica* il direttore generale dell'Immigrazione presso il Ministero del Lavoro, Natale Forlani

Corrado Zunino, "Il lavoro non c'è più", immigrati a rischio stop, in «La Repubblica», 28 Novembre 2011, pag. 1

Motivazioni implicite (ma non troppo): riprendere il controllo



- ◆ In realtà, la volontà politica degli uffici ministeriali è quella di riprendere il **controllo dei flussi migratori**, imponendo restrizioni agli ingressi

“Ripensare la gestione dei flussi”

◆ «Per quanto riguarda le politiche che stiamo impostando (...), è in corso un **ripensamento della gestione dei flussi** migratori (...). Noi consideriamo esaurito **quel modello**, che (...) **costituiva in via di fatto una sanatoria permanente** di relazioni spontanee già consolidate nell'ambito del rapporto impresa-lavoratore oppure famiglia-lavoratore (...). [Oggi] la capacità da parte di questo modello di operare sanatorie è pressoché esaurita, poiché è invalso un utilizzo fasullo del meccanismo delle quote, finalizzato a far entrare in Italia amici e conoscenti»

Camera dei Deputati e Senato della Repubblica – XVI Legislatura - Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione. Seduta del 29/11/2011, Audizione del direttore generale immigrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Natale Forlani, resoconto stenografico, <http://rs.gs/9PA>, pag. 5

I decreti flussi dopo il 2011



Cfr.:

- Sergio Bontempelli, *Perché i flussi, e non la sanatoria?*, in «A-Dif», sito dell'Associazione Diritti e Frontiere, 6 Febbraio 2016, <http://rs.gs/nNU>
- Sergio Bontempelli, *I migranti «dimenticati»*, in «A-Dif», sito dell'Associazione Diritti e Frontiere, 6 Febbraio 2016, <http://rs.gs/L82>

◆ Dopo il 2011, gli annuali “decreti flussi” non hanno più previsto ingressi per lavoratori subordinati generici: tutte le quote sono state riservate a stagionali, lavoratori altamente qualificati e ad altre tipologie molto specifiche

◆ **Di fatto, le frontiere sono state definitivamente chiuse alle migrazioni per lavoro**

L'ultima “sanatoria”



◆ Risale al 2012 anche l'ultimo provvedimento di regolarizzazione straordinaria dei migranti irregolari (cd. “sanatoria”)

Cfr.:

- **ASGI, *L'emersione dei rapporti di lavoro irregolari. Regolarizzazione 2012. Vademecum***
ASGI, Ottobre 2012, <http://rs.gs/Zb4>
- **Redazionale, *Il vizio delle regolarizzazioni "selettive"*, in «Cronache di ordinario razzismo», 28 Agosto 2012, <http://rs.gs/vEj>**
- **Cronache di ordinario razzismo, periodico online, articoli con tag "sanatoria 2012": <http://www.cronachediordinariorazzismo.org/tag/sanatoria-2012/>**

Crisi umanitaria a Lampedusa



Cfr. Sergio Bontempelli, *L'afflusso dei profughi e la costruzione socio-politica dell'emergenza*, in Gabriele Tomei (a cura di), *Se venti mesi vi sembran pochi. Gli effetti del programma ENA in provincia di Pisa*, Pisa University Press, Pisa 2013, pag. 24, consultabile online alla pagina <http://rs.gs/f65>

- ◆ All'inizio del 2011, con la Rivoluzione Tunisina, l'Italia diviene meta di un nuovo consistente flusso migratorio dalla sponda Sud del Mediterraneo
- ◆ Migliaia di tunisini sbarcano sull'isola di Lampedusa
- ◆ Alla data del 13 febbraio, i migranti sbarcati dall'inizio dell'anno sono già più di cinquemila (5.278 secondo il Ministero dell'Interno, 5.031 secondo l'Agenzia europea Frontex)

Crisi umanitaria a Lampedusa (2)



- ◆ Nelle prime settimane dell'«emergenza», il Centro di Accoglienza di Lampedusa, pur perfettamente funzionante, rimane chiuso, e migliaia di persone sono costrette a dormire all'aria aperta, sui moli del porto
- ◆ I trasferimenti dei migranti dall'isola ad altri luoghi procedono a rilento, e alimentano il sovraffollamento
- ◆ Perché il Governo alimenta la vera e propria crisi umanitaria a Lampedusa?

Le dichiarazioni di Maroni



Cfr. Fiorenza Sarzanini, *Maroni avverte le Regioni: "accogliete i profughi o agiremo d'imperio"*, in «Il Corriere della Sera», 28 Marzo 2011

- ◆ Alla fine di Marzo, in una intervista al *Corriere della Sera*, il Ministro dell'Interno Roberto Maroni esplicita il suo progetto: «La Tunisia aveva promesso un impegno immediato per fermare i flussi migratori, ma le barche continuano ad arrivare. Se non ci sarà un segnale concreto entro i prossimi giorni, **procederemo con i rimpatri forzosi (...). Siamo attrezzati per farlo. Li mettiamo sulle navi e li riportiamo a casa**»

Il “piano di smistamento” dei profughi



Cfr. Cfr. Sergio Bontempelli, L'afflusso dei profughi e la costruzione socio-politica dell'emergenza, cit.

- ◆ Le dichiarazioni di Maroni non hanno (solo) valore di propaganda
- ◆ Nelle stesse settimane, il Viminale elabora un piano di “smistamento” dei profughi, reso noto dal quotidiano *La Repubblica*, che sembra prefigurare una vera e propria **espulsione di massa** dei tunisini

Preludio all'espulsione?



**Il piano di smistamento dei profughi
si trova in:**

Alessandra Ziniti, *In Sicilia e a Pisa le nuove tendopoli, così il governo sistemerà gli immigrati*, in «La Repubblica», 29 marzo 2011

- ◆ Il piano prevede l'allestimento di tre “mega-tendopoli” (Manduria in Salento, Coltano a Pisa e Kinisia a Trapani)
- ◆ **Tutte e tre le tendopoli si trovano in prossimità di aeroporti militari**
- ◆ Tutto lascia pensare dunque che il Governo voglia procedere a un veloce rimpatrio dei profughi







Il fallimento del piano

- ◆ Una strategia del genere prevede una collaborazione delle autorità tunisine: non è pensabile infatti il rimpatrio di migliaia di migranti senza un'assistenza logistica del paese di origine
- ◆ In un contesto di forte attenzione pubblica su questi temi, il Governo tunisino non è però in grado di assecondare le richieste di quello italiano

La “protezione temporanea”

- ◆ Impossibilitato a procedere al rimpatrio coattivo dei profughi, il Governo è di fatto **costretto a regolarizzarli**: il 5 Aprile viene emanato un decreto che accorda la “protezione umanitaria” a tutti i migranti in fuga dal NordAfrica

Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 Aprile 2011, Misure umanitarie di protezione temporanea per i cittadini provenienti dal Nord-Africa affluiti nel territorio italiano dal 1 gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011, in «Gazzetta Ufficiale» n. 81 dell'8 aprile 2011

Arrivano i “libici”



- ◆ Quando l’«emergenza tunisini» sembra risolta, cominciano ad arrivare i migranti dalla Libia
- ◆ Il Governo non vuole regolarizzarli, ma non può nemmeno procedere ai rimpatri forzati: nella Libia del dopo-Gheddafi non esiste alcun interlocutore istituzionale con cui negoziare la riammissione dei migranti

Da “profughi” a “richiedenti asilo”

- ◆ Restio a concedere ulteriori permessi di soggiorno, il Governo decide di affrontare la situazione in altro modo: **facendo richiedere asilo a tutti i profughi** in arrivo dalla Libia
- ◆ Richiedendo asilo, i profughi ottengono infatti un permesso di soggiorno
- ◆ In questo modo, **la regolarizzazione può essere presentata come una conseguenza automatica delle scelte individuali dei migranti**, e non come un provvedimento del governo

Richiedenti asilo e migranti



- ◆ A partire dal 2011, dunque, pressoché tutti i migranti sbarcati nelle coste meridionali avranno la possibilità di chiedere protezione internazionale
- ◆ Il “fenomeno dell’immigrazione” si trasforma quindi – anche per dinamiche relative al regime migratorio italiano – in un “fenomeno richiedenti asilo”

Accoglienza rifugiati: le norme

◆ **Direttiva 2013/33/UE del 26 giugno 2013, art.**

17: «1. Gli Stati membri provvedono a che i richiedenti abbiano accesso alle condizioni materiali d'accoglienza nel momento in cui manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale.

◆ 2. Gli Stati membri provvedono a che le condizioni materiali di accoglienza assicurino un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale».

Dunque



- ◆ La necessità di decongestionare i luoghi di sbarco (come Lampedusa), e l'obbligo di garantire ospitalità ai richiedenti asilo, trasformano le politiche migratorie in **politiche dell'accoglienza e della redistribuzione territoriale**

Accoglienza: il sistema SPRAR (1)

- ◆ **Legge 189/2002 (cd. “Bossi-Fini”), art. 1-sexies:**
«1. **Gli enti locali** che prestano servizi di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati possono accogliere nell'ambito dei servizi medesimi il richiedente asilo privo di mezzi di sussistenza (...).
- ◆ 2. **Il Ministro dell'interno** (...) provvede annualmente (...) al sostegno finanziario dei servizi di accoglienza, in misura non superiore all'80 per cento del costo complessivo di ogni singola iniziativa territoriale».

Accoglienza: il sistema SPRAR (2)

- ◆ **Legge 189/2002 (cd. “Bossi-Fini”), art. 1-sexies:**
«4. Al fine di razionalizzare e ottimizzare il sistema di protezione del richiedente asilo e del rifugiato (...) il Ministero dell'interno attiva, sentiti l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e l'ACNUR, un **servizio centrale** di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali che prestano i servizi di accoglienza. **Il servizio centrale è affidato**, con apposita convenzione, **all'ANCI**»

Accoglienza: il sistema SPRAR (3)

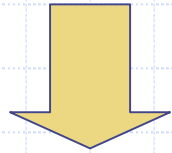
◆ **Legge 189/2002 (cd. “Bossi-Fini”), art. 1-sexies:** «5. Il servizio centrale di cui al comma 4 provvede a: a) monitorare la presenza sul territorio dei richiedenti asilo e dei rifugiati; b) creare una banca dati degli interventi realizzati a livello locale (...); d) fornire assistenza tecnica agli enti locali».

Accoglienza: il sistema SPRAR (4)

- ◆ **Ministero dell'Interno:** ente finanziatore e stazione appaltante: indice il bando di gara per le strutture di accoglienza
- ◆ **Servizio Centrale ANCI:** coordina l'accoglienza su scala nazionale, e definisce *standard* di qualità
- ◆ **Enti locali, Comuni:** gestiscono l'accoglienza accedendo ai bandi indetti dal Ministero
- ◆ **Cooperative, associazioni:** se delegate dai Comuni, gestiscono le singole strutture di accoglienza

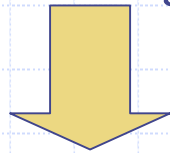
Ministero dell'Interno

Bando di finanziamento
per l'apertura e la gestione di
strutture di accoglienza



Ente locale

Partecipa al bando e, se vincitore,
ottiene il finanziamento per le
strutture di accoglienza



Cooperativa o associazione

Viene delegata dall'ente locale
alla gestione della
singola struttura



Accoglienza: i CAS (1)

- ◆ Negli ultimi anni, a partire dal 2011, i rilevanti flussi di profughi arrivati via mare hanno congestionato il sistema di accoglienza esistente (CARA+SPRAR), obbligando il Ministero a reperire strutture di accoglienza emergenziali e “temporanee”
- ◆ Convenzionalmente, queste strutture vengono indicate con l’acronimo CAS (Centri di Accoglienza Straordinari)

Accoglienza: i CAS (2)

- ◆ I CAS sono un'evoluzione delle strutture predisposte in occasione della cosiddetta “Emergenza Nord Africa” del 2011
- ◆ Essi non sono previsti da alcuna fonte normativa, ma sono stati istituiti da circolari del Ministero: l'ultima è la circolare n. 14906 del 17 Dicembre 2014 (reperibile in <http://rs.gs/igk>)

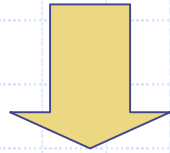
Accoglienza: i CAS (3)

- ◆ Nei CAS, i bandi di gara sono emanati direttamente dalle Prefetture
- ◆ Gli enti locali non sono direttamente coinvolti: sono le Prefetture a stipulare direttamente le convenzioni con gli enti gestori (cooperative, associazioni, imprese sociali ecc.)

SPRAR

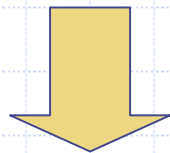
Ministero dell'Interno

Bando di finanziamento
per l'apertura e la gestione di
strutture di accoglienza



Ente locale

Partecipa al bando e, se vincitore,
ottiene il finanziamento per le
strutture di accoglienza



Cooperativa o associazione

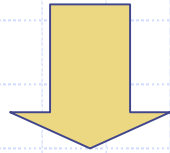
Viene delegata dall'ente locale
alla gestione della
singola struttura

**Servizio
Centrale**
Sovrintende e coordina

Ministero dell'Interno

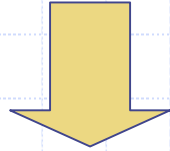
Finanziamento

per l'apertura e la gestione di
strutture di accoglienza



Prefettura

Indice il bando di gara per le strutture
di accoglienza a livello locale



Cooperativa, associazione o ente locale

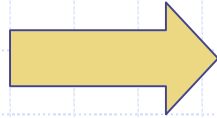
Viene delegata dalla Prefettura
alla gestione della
singola struttura

CAS

Dunque (1)

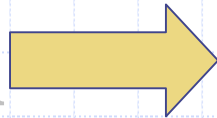
Tre modelli diversi di accoglienza:

CARA



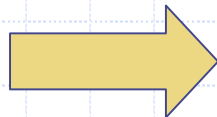
- Centri di grandi dimensioni
- Finalità: accoglienza e trattenimento

SPRAR



- Centri di piccole dimensioni
- Finalità: accoglienza e inserimento
- Centralità dell'ente locale

CAS

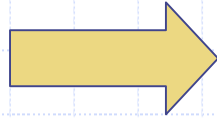


- Centri di varie dimensioni
- Finalità: accoglienza emergenziale
- Gestione Prefetture

Dunque (2)

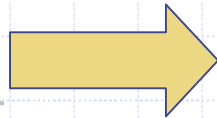
Tre destinatari (parzialmente) diversi:

CARA



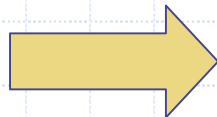
- Richiedenti asilo non identificati con certezza, o che hanno fatto domanda a seguito di respingimento o espulsione

SPRAR



- Richiedenti asilo segnalati al Servizio Centrale da enti locali, associazioni, prefetture, questure

CAS



- Richiedenti asilo o profughi distribuiti sul territorio nazionale a seguito di sbarchi o situazioni di emergenza

Il “paradosso dell’ accoglienza”



- ◆ In questi anni, però, mentre l’Italia ha garantito accoglienza ai richiedenti asilo, gli apparati amministrativi (in particolare le Commissioni) hanno via via maturato un atteggiamento assai rigido in materia
- ◆ Così, la maggior parte dei richiedenti asilo si vede respingere la domanda di protezione internazionale, dopo aver soggiornato in Italia per mesi, a volte per anni

Riconoscimento delle domande di protezione internazionale in Italia

Anni 2013-2015

	2013	2014	2015
Status rifugiato	13,07%	10,35%	5,01%
Protezione sussidiaria	23,61%	21,67%	14,39%
Protezione umanitaria	24,40%	26,48%	22,10%
Tot. decisioni positive	61,07%	58,50%	41,51%
Totale rigetti	38,93%	41,50%	58,49%

Fonte: Eurostat, *Asylum statistics*, <http://rs.gs/4BD>, pagina consultata il 17 Marzo 2016

Grazie a tutti/e



sergiobontempelli@gmail.com

<http://www.facebook.com/sergiobontempelli>

<https://independent.academia.edu/sergiobontempelli>

tel. +39-388-7415718

NOTA BENE:

Le immagini utilizzate in questa presentazione sono state trovate su internet e quindi si presuppongono di pubblico dominio. Se qualcuno ha qualcosa da rivendicare mi contatti e le immagini saranno immediatamente rimosse



Quest'opera è distribuita con
Licenza Creative Commons

Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 3.0 Italia.