

Francesca Campomori

Criticita768; e contraddizioni delle politiche di ricezione dei richiedenti asilo in Italia

(doi: 10.7389/91920)

Politiche Sociali (ISSN 2284-2098)

Fascicolo 3, settembre-dicembre 2018

Ente di afferenza:

Universit Firenze (unifi)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Criticità e contraddizioni delle politiche di ricezione dei richiedenti asilo in Italia

di Francesca Campomori

ASYLUM SEEKER RECEPTION POLICIES IN ITALY: WEAKNESSES AND CONTRADICTIONS

As a consequence of the «refugee crisis», in the summer of 2014, Italy introduced a hosting system aimed at overcoming the emergency approach that was hitherto dominant. However, several factors hampered the correct implementation of the law: first, a large number of municipalities were unwilling to host refugees; and second it takes a very long time to process international protection applications. In addition, starting in 2017 asylum-seeker policies became more and more restrictive. The note presents the current scenario of reception policy in Italy and highlights its main weaknesses and contradictions.

KEYWORDS *Asylum seekers, International protection, reception policies, multi level governance, implementation.*

Introduzione • La crisi dei rifugiati «scoppiata» nel 2014 ha segnato per il governo italiano l'evento focalizzante da cui ha preso il via una consapevolezza, fino a quel momento assente, riguardo alla necessità di progettare un sistema di accoglienza non meramente emergenziale. Anche prima di allora le coste meridionali del nostro paese erano state teatro di un certo numero di sbarchi di profughi, come conseguenza di varie crisi politiche (l'ultima in ordine di tempo era stata la cosiddetta Emergenza Nord-Africa del 2011, innescata dalla Primavera Araba). Tuttavia, solo dopo l'impennata di arrivi del 2014 (170.000), scatenata dalla guerra in Siria e poi dilagata in altri paesi, l'Italia ha inserito nella propria agenda politica la formulazione di una politica di accoglienza e ricezione di respiro un poco più ampio e strutturale. Il tema dell'accoglienza e ricezione dei richiedenti asilo ha infiammato il clima politico – non solo italiano – e generato molte percezioni errate con conseguenti paure, che talvolta sfociano in atteggiamenti di intolleranza,

Francesca Campomori, Università di Venezia, francesca.campomori@unive.it

se non addirittura di razzismo. Dai primi mesi del 2017 le politiche di ingresso hanno registrato un approccio più restrittivo. Il governo attuale ha poi esasperato le misure di contrasto alle migrazioni. Il culmine di questo processo, soprattutto sul fronte dell'accoglienza, è l'emanazione del decreto Salvini su immigrazione e sicurezza, entrato in vigore il 5 ottobre 2018 e approvato dalla Camera il 28 novembre 2018.

Questo contributo si propone tre obiettivi: illustrare la situazione italiana relativa agli sbarchi, alle domande di asilo e alle decisioni delle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale; analizzare le politiche e gli interventi messi in campo dagli attori pubblici per affrontare il tema della ricezione dei richiedenti asilo, con particolare riferimento alle relazioni di *governance* verticali, ovvero tra i vari livelli di governo; discutere, anche alla luce delle disposizioni del diritto internazionale, la posizione dell'attuale governo sia sulle operazioni di ricerca e soccorso in mare dette SAR (*Search and Rescue*), sia sulla chiusura dei porti italiani alle imbarcazioni che trasportano richiedenti asilo. Poiché il decreto Salvini è stato emanato quando l'articolo era già chiuso faremo solo un breve accenno alle disposizioni in esso contenute.

Profughi o migranti economici? Alle commissioni territoriali l'ardua sentenza • Le banche dati Eurostat ci informano che tra il 2014 e il 2016 le domande di asilo in Italia sono sensibilmente cresciute (122.959 nel 2016 contro le 84.000 del 2015) e il tradizionale *gap* tra numero di sbarchi e richieste di asilo – le richieste di asilo per molti anni sono state inferiori agli sbarchi – si è assottigliato (Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016 e 2017). Dal 2015, infatti, sono diventati operativi gli *hotspot*, ovvero i centri di identificazione e registrazione dei richiedenti asilo che sbarcano nei paesi di frontiera dell'Unione. Da quel momento è diventato più difficile per i profughi sfuggire al riconoscimento e transitare verso i più attraenti paesi del Nord Europa, nei quali ambiscono a sottoporre la domanda di asilo. Nel 2017 le domande di asilo hanno mantenuto un trend in crescita rispetto all'anno precedente (128.848), mentre gli sbarchi sono notevolmente diminuiti (119.247, il 34% in meno rispetto al 2016), come conseguenza dell'accordo tra il governo italiano e il governo di Riconciliazione Nazionale libico guidato da Fayez Sarraj. Il memorandum d'intesa sottoscritto il 2 febbraio 2017 dai due governi prevede infatti una collaborazione nel controllo dell'immigrazione clandestina allo scopo di fermare le partenze dalle coste libiche. L'accordo ha suscitato notevoli perplessità tra gli esperti di immigrazione e tra le organizzazioni internazionali: di fatto l'Italia (in collaborazione con l'Unione Europea) finanzia un paese, che non tiene in alcun conto i diritti umani e che non riconosce il diritto di asilo, affinché trattenga i profughi sul proprio territorio e riporti in Libia quelli

che tentano di partire per raggiungere l'Italia. Molte ricerche realizzate da organizzazioni internazionali, tra cui l'ONU (<https://unsmil.unmissions.org/reports-secretary-general>) e Amnesty International (<https://www.amnesty.it/libia-governi-europei-complici-torture-violenze/>), hanno inoltre ampiamente documentato le condizioni disumane a cui sono costrette le persone trattenute nei centri di detenzione libici. Allo stesso tempo l'UNHCR (Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati) è stata ammessa in territorio libico dopo anni in cui la sua presenza era stata interdetta dal regime di Gheddafi e ha potuto avviare delle evacuazioni dalle strutture di detenzione: dal novembre 2017 al novembre 2018 «quasi 2.500 rifugiati e richiedenti asilo più vulnerabili precedentemente detenuti in Libia sono stati trasferiti in Niger, Italia e Romania» (<https://www.unhcr.it/news/comunicati-stampa/quasi-2-500-persone-evacuate-dalla-libia-lunhcr-chiede-piu-posti-reinsediamento-la-fine-della-detenzione.html>).

Se questo è il quadro della situazione per quanto riguarda gli arrivi e le richieste d'asilo, cosa succede una volta che le richieste sono state presentate? Quanti migranti ottengono il riconoscimento di una protezione internazionale o umanitaria? Si tratta di un tema rilevante perché sappiamo che una delle argomentazioni utilizzate dai partiti che formano l'attuale governo per giustificare una politica di accoglienza più restrittiva fa leva sul fatto che la maggior parte delle persone che sbarcano in Europa non sono «veri rifugiati», ovvero non fuggono da guerre o persecuzioni, e quindi non hanno diritto a nessuna forma di protezione. La distinzione tra «migranti forzati» e «migranti cosiddetti economici» non è in realtà così netta e, inoltre, bisogna considerare che questi ultimi percorrono le vie illegali anche a causa dell'assenza di una concreta possibilità di essere inclusi in flussi regolari, ovvero nelle quote flussi, drasticamente ridotte negli ultimi 4 anni.

La decisione sulle domande di asilo spetta in prima istanza alle *Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale* (20 commissioni e 28 sezioni, per un totale di 48 collegi). Tra la presentazione della richiesta di asilo e la notifica dell'esito dell'audizione trascorrono in media 307 giorni (Rapporto Medici senza Frontiere e Rapporto sulla Protezione internazionale in Italia 2017). In caso di presentazione di un ricorso, a seguito di un diniego, possono passare altri 10 mesi per arrivare alla notifica dell'esito. Le commissioni sono cronicamente in affanno e il numero di richieste esaminate annualmente è sempre ampiamente al di sotto delle domande presentate. All'inizio del 2018 le domande in attesa di risposta erano quasi 150.000 (ISPI, Istituto per gli studi di politica internazionale).

Entrando nel merito della valutazione delle richieste di asilo, nel 2017 ne sono state esaminate in prima istanza 81.527 (sulle 128.848 presentate), con i seguenti esiti: l'8% dei richiedenti ha ottenuto lo status di rifugiato; ad un altro 8% è stata riconosciuta una protezione sussidiaria (un tipo di protezione internazionale che viene attribuita quando non ci sono gli estremi

per accedere all'asilo secondo la convenzione di Ginevra, ma si ritiene tuttavia che il ritorno in patria del richiedente potrebbe mettere a rischio la sua vita); il 25% ha ottenuto un permesso di soggiorno per motivi umanitari (viene riconosciuta quando non ci sono i presupposti per accordare una protezione internazionale, ma si ritiene che motivazioni di carattere umanitario suggeriscano di non espellere la persona dal paese); infine, un'ampia maggioranza di domande presentate, il 58%, è stata rigettata. Se guardiamo però i dati relativi agli esiti dei ricorsi il quadro negativo rispetto ai dinieghi (accusati di essere «falsi rifugiati») si ridimensiona notevolmente: in un'indagine pubblicata sull'Atlante SPRAR (Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati) relativa al 2016 emerge come, su un campione rappresentativo di 4.966 ricorrenti in primo grado, quasi la metà delle persone (49,8%), che si erano viste negare una forma di protezione dalle Commissioni Territoriali l'ha poi ricevuta dai tribunali ordinari in sede di ricorso. La stessa indagine, utilizzando i dati a livello nazionale, mostra inoltre che gli esiti dei ricorsi in Corte d'Appello (secondo grado di giudizio) sono positivi per il 70% dei richiedenti, ovvero ribaltano le decisioni precedenti (va precisato che solo una minima parte dei procedimenti arriva in appello). Dal febbraio 2017, con il decreto legge Orlando-Minniti del 13 febbraio 2017, poi convertito nella legge n. 46/2017, la possibilità di ricorrere in appello è stata eliminata, motivando il provvedimento con la necessità di snellire i tempi di giudizio. L'alto numero di riconoscimenti in appello, tuttavia, fa pensare anche alla volontà del governo di non aumentare il numero di persone a cui viene riconosciuta una protezione.

Tra i richiedenti asilo sono presenti anche persone vulnerabili: primi fra tutti i minori stranieri non accompagnati che in Italia rappresentano oltre il 13% delle persone sbarcate (18.300 a fine 2017), una percentuale più alta degli altri paesi europei. Oltre ai minori ci sono anche altre categorie di persone ritenute vulnerabili (persone con disabilità fisiche e cognitive) alle quali sono stati riservati dei posti negli SPRAR: nel 2017 ne sono stati ospitate 800.

La governance multi livello dell'accoglienza • Un sistema di accoglienza con l'ambizione di superare la tradizionale strategia emergenziale nasce in Italia solo il 10 luglio del 2014, con la definizione di un accordo tra Governo, Regioni ed Enti Locali (in sede di Conferenza Unificata), che ha poi trovato fondamento normativo nel d.lgs. n. 142/2015, il quale a sua volta recepisce le direttive dell'UE 2013/32 e 2013/33. Oltre ad articolare il sistema di accoglienza in tre fasi (soccorso, prima assistenza e identificazione; prima accoglienza; seconda accoglienza), la legge prevede una distribuzione di competenze tra i vari livelli di governo. In particolare, mentre il primo soccorso e la prima accoglienza si svolgono in centri governativi, la seconda accoglienza dovrebbe avere luogo di norma nella rete SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti

asilo e rifugiati), promossa dai comuni che volontariamente decidono di aderire a tale progettazione. La rete SPRAR nasce già nel 2002 con la legge Bossi-Fini (n. 189/2002), ma i posti finanziati sono stati un numero irrisorio fino appunto al 2014, quando è esplosa la crisi dei rifugiati. I progetti SPRAR sono finanziati dal Ministero dell'Interno e vengono predisposti dai comuni, che poi appaltano ad uno o più enti gestori (normalmente organizzazioni del terzo settore) l'attuazione del progetto stesso. I progetti SPRAR presentano standard qualitativi elevati: per esempio, prevedono sempre percorsi mirati all'inserimento socio-economico dei beneficiari, anche attraverso la costruzione di percorsi individuali di autonomia. Tuttavia, si rilevano alcune evidenti criticità che minano l'impianto stesso del d.lgs. n. 142/2015. I posti disponibili negli SPRAR sono infatti largamente insufficienti ad ospitare i richiedenti asilo e, per tale motivo, il governo ha fatto ricorso a centri di accoglienza straordinaria (CAS) attivati dai prefetti e dati in gestione ad enti del terzo settore, ma anche a privati cittadini, come i proprietari di strutture alberghiere che hanno messo a disposizione i propri locali per l'accoglienza. A fine agosto del 2017 le persone in accoglienza risultavano essere 196.285, di cui quasi l'80% accolti nei CAS. I comuni non sono stati campioni di accoglienza negli SPRAR, soprattutto tra il 2015 e il 2016: il bando ministeriale del 2016, che prevedeva nuovi fondi per aprire progetti SPRAR, è andato praticamente deserto. Successivamente la situazione è migliorata, pur non raggiungendo cifre elevate: hanno aderito allo SPRAR 1.200 comuni sui quasi 8.000 esistenti. Il rifiuto ad una progettazione SPRAR non esime comunque i comuni dall'accoglienza: i CAS possono essere aperti dai prefetti nei vari territori anche senza il consenso delle amministrazioni comunali. Questo è avvenuto in diverse occasioni creando situazioni di tensione istituzionale tra i vari livelli di governo.

La «No Way» italiana: verso la chiusura dei porti • Una prima stretta sulle politiche di asilo in Italia è stata avviata già durante il governo di centro-sinistra guidato da Gentiloni. Oltre al già citato accordo con la Libia del febbraio 2017, a luglio dello stesso anno è entrato in vigore il Codice di condotta per le ONG impegnate nel salvataggio dei migranti in mare (http://www.interno.gov.it/sites/default/files/codice_condotta_ong.pdf). Il Ministero dell'Interno è arrivato alla stesura di tale codice, che comunque non è un atto avente valore di legge, dopo una polemica nata nei primi mesi del 2017 a seguito del rapporto annuale di Frontex, l'agenzia Europea per il controllo delle frontiere esterne (https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf). In un passaggio di tale report si afferma che le ONG costituiscono un fattore di attrazione (*pull factor*) per i migranti in fuga dalla Libia, perché si avvicinano troppo alle coste incentivando in tal

modo le partenze anche con mezzi di trasporto più economici e pericolosi. Il procuratore di Catania, dove si trova la sede operativa di Frontex in Italia, ha aperto anche un'indagine conoscitiva sulle ONG che svolgono attività di soccorso in mare (indagine che pare tuttavia in via di archiviazione).

Durante l'estate del 2018 il nuovo governo giallo-verde ha operato una svolta netta verso politiche di asilo improntate ad una «linea dura», che hanno generato non pochi dubbi di legittimità rispetto alle norme di diritto internazionale e, nel caso della nave Diciotti, anche rispetto al diritto penale italiano. In particolare, tre sono stati gli episodi eclatanti. Il primo episodio risale al 10 giugno, quando il ministro dell'Interno Matteo Salvini ha impedito l'approdo in Italia alla nave Aquarius, appartenente alla ONG SOS Mediterrané e che portava 629 persone soccorse nel Mediterraneo in operazioni coordinate dalla Guardia Costiera Italiana, con l'obiettivo dichiarato di costringere in primo luogo Malta (che non ha ceduto) e poi gli altri paesi membri dell'UE a farsi carico dei migranti trasportati e a non «lasciare sola» l'Italia (alla fine la Spagna ha accolto i migranti). Gli esperti di ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione) hanno definito il comportamento dell'Italia in questa circostanza «gravissimo» e in violazione del diritto internazionale (<https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/aquarius-violazione-diritto-internazionale/>).

Il secondo episodio è del 30 luglio, quando l'Asso 28, una nave italiana operante in appoggio ad una piattaforma petrolifera, ha soccorso in acque libiche un gommoni con 108 migranti per poi riportarli in Libia invece che in un porto sicuro. Questo caso si presenta potenzialmente ancora più grave del precedente, in particolare se fosse accertato che l'Asso 28 aveva chiesto il coordinamento dei soccorsi all'MRRC (Maritime Rescue Coordination Center) di Roma e che quest'ultimo avesse declinato la propria responsabilità alla guardia costiera libica. Se i fatti si fossero svolti in tal modo, infatti, si configurerebbe un respingimento collettivo, in palese violazione sia dell'art. 4 del quarto Protocollo aggiuntivo alla Convenzione Europea per i Diritti Umani (CEDU), sia dell'art. 33 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, in quanto ai migranti è stato impedito l'accesso alla protezione internazionale e sono stati condotti verso un territorio che non può essere configurato come paese terzo sicuro. Rimane in ogni caso una domanda relativa al perché l'Asso 28, che precedentemente, in situazioni simili, si era sempre rivolta al MRCC italiano in questa occasione abbia deciso di interpellare invece la Guardia costiera libica. Il Tavolo Asilo, che riunisce varie associazioni che operano nel campo dell'immigrazione, ha chiesto al governo italiano precisi chiarimenti sulle responsabilità di chi ha deciso l'operazione di consegna dei migranti alle autorità libiche.

L'ultimo episodio risale al 20 agosto, quando la nave Diciotti, pattugliatore della Guardia costiera italiana, è approdata nel porto di Catania con 177

migranti a bordo, tratti in salvo al largo di Lampedusa, dopo che per 5 giorni la nave aveva vagato in attesa di ordini su come procedere. A nave approdata è arrivato l'ordine del ministro dell'interno di non far sbarcare i migranti fino a quando l'Unione Europea non avesse trovato un accordo sulla loro ripartizione tra i paesi membri. La vicenda si è protratta per altri 5 giorni, con i migranti sfiniti dall'attesa (peraltro quasi tutti eritrei, una nazionalità che in percentuali altissime ottiene una protezione internazionale) e si è risolta solo grazie all'intervento della CEI (Conferenza Episcopale dei Vescovi), che ha dato la propria disponibilità ad accoglierli nelle strutture della Caritas a proprie spese. Disponibilità ad accogliere una parte di questi profughi sono venute anche dall'Albania (ma il trasferimento in questo paese non UE senza il loro consenso violerebbe diverse norme nazionali e internazionali) e dall'Irlanda. Il trattenimento forzato dei profughi, ma anche gli ordini convulsi impartiti nei giorni precedenti l'attracco al porto, sono oggetto di un'indagine della magistratura, che vede indagato anche il ministro stesso.

Al di là della cronaca, c'è un tema rilevante che tutti questi episodi sollevano più o meno direttamente: è legittimo chiudere i porti come sta cercando di fare Salvini? La risposta a questa domanda è complessa, perché le interpretazioni del diritto applicate ai singoli fatti non sono univoche. Un primo distinguo riguarda la nazionalità delle navi. Nel caso di navi che non battono bandiera italiana (come l'*Aquarius*) e hanno portato a termine un'operazione di ricerca e soccorso (SAR, *Search and Rescue*), sul piano del diritto internazionale è legittimo sostenere che l'Italia non dovrebbe essere in automatico il luogo in cui far sbarcare i migranti, mentre diverso è ovviamente il caso di navi che battono bandiera italiana, come la *Diciotti*, che addirittura è un pattugliatore della Guardia costiera italiana (<https://www.ispionline.it/it/publicazione/fact-checking-migrazioni-17160>). Inoltre, bisogna considerare che sono in vigore convenzioni internazionali come la SAR (par. 3.1.9), che sanciscono l'obbligo di assistere le persone in pericolo in mare e di condurre i sopravvissuti in un «luogo sicuro geograficamente vicino». A questa convenzione in particolare fanno appello le ONG, che dopo i fatti dell'Asso 28 hanno scritto una lettera alle autorità e istituzioni italiane e internazionali nella quale evidenziano le «gravi violazioni delle norme internazionali, europee e nazionali di cui le autorità italiane si sono rese responsabili nei recenti casi in cui hanno impedito o ritardato lo sbarco di persone soccorse» (<https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/libia-chiusura-porti-lettera-associazioni/>).

Per concludere: le molte criticità delle politiche di ricezione • Nonostante il tentativo legislativo (legge 142/2015) di razionalizzare il sistema e di rendere lo SPRAR l'approdo naturale per tutti i richiedenti dopo la prima fase di accoglienza, di fatto i posti SPRAR sono ancora appannaggio di una minoranza

delle persone sbarcate anche a causa della scarsa disponibilità dei Comuni ad aderire a questa progettazione. Per la maggioranza dei richiedenti gli standard qualitativi dell'accoglienza sono pertanto notevolmente più bassi rispetto a quanto prevede la normativa.

I lunghi tempi di decisione sulle domande di asilo costituiscono un secondo punto critico, che contribuisce tra l'altro ad «intasare» le strutture di accoglienza, oltre che a complicare i già non facili percorsi di integrazione sociale e lavorativa dei richiedenti.

Un ultimo punto riguarda la fase di ingresso dei richiedenti, cioè quando vengono soccorsi in mare per essere condotti secondo gli accordi internazionali in un porto sicuro. Il nuovo governo giallo-verde, infine, pur di mostrare all'elettorato che sul tema immigrazione irregolare intende utilizzare il metodo «tolleranza zero», ha inaugurato prassi che, oltre ad essere discutibili su piano umanitario, sono spesso risultate in contrasto con le norme vigenti internazionali e nazionali.

Quando ormai il contributo sta per andare in stampa è giunto a conclusione l'iter per la conversione in legge del decreto «Salvini» su sicurezza e immigrazione. Pur non potendo esaminarlo nel dettaglio si evidenzia come il decreto punti sostanzialmente a smantellare il sistema d'accoglienza faticosamente costruito negli anni precedenti, in particolare per quanto riguarda il sistema SPRAR, ritenuto unanimemente uno degli strumenti più positivi ed efficaci per la ricezione e l'integrazione dei richiedenti asilo e rifugiati. I centri SPAR si sono caratterizzati per l'adozione di pratiche di accoglienza diffusa sul territorio, contrariamente ai CAS che in prevalenza sono costituiti da centri collettivi, spesso in zone isolate e che non favoriscono i processi di integrazione. Particolarmente preoccupante è inoltre la cancellazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari che viene sostituito da un permesso per «casi speciali» che di fatto limita l'accesso ad una protezione e si configura come un permesso precario che rischia in breve tempo di dar vita a ulteriore irregolarità.