

Nuovi flussi migratori, accoglienza e diritti umani. Nota introduttiva

Marco Accorinti, Enrico Pugliese e Mattia Vitiello

RPS

1. Premessa

«Se l'analisi demografica permette di definire l'ampiezza delle migrazioni bisogna mobilitare altre discipline per avere il senso delle loro diverse dimensioni – geopolitiche, storiche, antropologiche, economiche ma anche giuridiche ed etiche. Ciò perché le migrazioni, legate all'origine ai bisogni delle economie nazionali, sono state sempre più alimentate dalla logica dei diritti universali: una mutazione decisiva e al contempo fragile». Così si esprime François Héran nella lezione al Collège de France in occasione della cattedra assegnatagli nel 2018 pubblicata da Fayard.

Il processo che lo studioso francese mette in luce riguarda un periodo molto lungo. Ma in Italia esso si è mostrato nel giro di pochissimi anni. Si è verificata infatti nel corso di questo decennio una progressiva radicale modificazione dei flussi migratori spostando il focus delle politiche da quello tradizionale della gestione dell'ingresso e della collocazione dei migranti per lavoro – ambito *sostanzialmente* economico – a quello di gestione del flusso di rifugiati e richiedenti asilo – ambito *prevalentemente* dei diritti umani o meglio universali come ritiene Héran.

Ed è essenzialmente di questo che si sta discutendo attualmente in Italia ed è su questo che si è esercitata anche la produzione legislativa – caratterizzata dalla pratica della decretazione d'urgenza – affrontando con grande difficoltà temi che proprio per il carattere umano o universale delle questioni trattate pongono dei vincoli, a volte stringenti, e dei limiti alla legislazione nazionale. Così la materia dei rifugiati e dei richiedenti asilo è in primo luogo regolata nei suoi termini generali da una convenzione internazionale che fa obbligo agli Stati aderenti di accogliere coloro che sono definiti tali. È all'interno di questa cornice che devono muoversi le forme di regolazione internazionale di più basso livello, come ad esempio quelle dell'Unione europea. Restano degli spazi significativi per gli Stati nazionali che, come si vedrà, li gestiscono in maniera diversa e in chiave contraddittoria tra un paese e l'altro e anche in diversi momenti all'interno di uno stesso paese. A questa problematica e ai riflessi sul piano della gestione quotidiana della politica migratoria sono dedicati alcuni dei saggi presenti in questo numero della *Rivista*.

L'attenzione rivolta non solo alla legislazione e alle politiche, ma alla questione umanitaria puntualizzata da Héran non esclude la rilevanza dell'altra questione, quella della realtà degli immigrati già presenti nel paese e che continuano ad arrivarvi, delle loro condizioni e del loro ruolo per l'economia e per la società. Il loro numero complessivo è infatti grande e tuttora crescente – anche se con una riduzione del tasso di incremento – ed è dovuto anche ai processi di ricongiungimento familiare, per cui l'universo degli immigrati presenti nel paese è ora costituito anche da persone appartenenti a tre generazioni.

C'è una complicazione riguardante la base statistica su cui si fonda il nostro discorso: la differenza tra immigrati per lavoro e rifugiati, tra migrazione economica e cosiddetta politica risulta sempre meno netta, come già messo in luce dal numero 2/3 del 2015 della *Rivista delle Politiche Sociali*, in particolare nell'articolo di Giuseppe Cataldi, e come è ribadito in diversi articoli presenti in questo numero.

Assumendo con tutte le cautele del caso i dati Istat sull'argomento, risulta che il numero degli ingressi per motivi di lavoro, che era andato aumentando per oltre trent'anni, comincia a rallentare ovviamente per effetto della crisi oltre che, per l'assenza delle opportunità di ingresso regolari, per motivi di lavoro. E qui – seguendo la distinzione di Héran – dominano i processi economici che si esprimono in una indubbia riduzione della domanda di lavoro soprattutto nelle occupazioni più ambite e meno marginali. Nel frattempo aumenta in maniera praticamente corrispondente il numero di coloro che si dichiarano richiedenti asilo. Certamente – è ben noto – una parte di questi ultimi arriva alla ricerca di lavoro e comunque spinta da motivazioni economiche ma la stragrande maggioranza è in fuga da situazioni di persecuzione diretta e di conflitto: persone che legittimamente aspirano allo status di rifugiati secondo quanto previsto dalla convenzione di Ginevra o quanto meno alla cosiddetta protezione sussidiaria prevista a livello europeo. Il grafico contenuto nell'articolo di Sanguinetti mostra in maniera evidente l'andamento speculare del flusso di lavoratori e di rifugiati.

2. Cambiamenti nella composizione dei migranti e dell'orientamento nei loro confronti

C'è ancora, a proposito delle dimensioni della composizione dell'universo della popolazione con cittadinanza straniera residente in Italia, una questione importante non affrontata specificamente in alcuno degli

articoli: essa riguarda il nesso tra il dato statistico-demografico e la politica migratoria. Appare superfluo ricordarlo, ma il numero di cittadini stranieri presenti in un paese non cambia solo in base ai nuovi ingressi o partenze bensì anche al più o meno facile accesso alla cittadinanza da parte di persone già residenti nel paese stesso. Storicamente le norme di accesso alla cittadinanza in Italia sono state molto restrittive con elementi di allargamento delle possibilità nel corso del tempo. C'è stato un momento significativo rappresentato qualche anno addietro dalla discussione della legge cosiddetta dello *ius soli*: definizione molto impropria di un provvedimento relativo alla possibilità di far accedere a questo diritto anche i figli di immigrati nati in Italia e quelli arrivati bambini. A parte la dizione impropria, si trattava di un provvedimento molto saggio e soprattutto corrispondente alla realtà delle cose. Vicende che hanno avuto luogo nella seconda metà del decennio hanno portato a una progressiva uscita dall'agenda istituzionale della questione con la concentrazione dell'impegno sulle tematiche della sicurezza. Un adeguamento dell'Italia alle legislazioni vigenti in Europa di antica (Francia) e nuova (Germania) tradizione avrebbe portato a un aumento della popolazione con cittadinanza italiana e a una riduzione del numero di quegli italiani (per nascita, lingua, abitudini e identità) con cittadinanza straniera. Intanto l'Italia continua a essere quello che è stato già per molti anni: un grande crocevia migratorio. A un relativo rallentamento dell'immigrazione ha corrisposto un'accelerazione dell'emigrazione all'estero. E le aree di maggiore intensità dell'immigrazione sono anche quelle con la maggiore emigrazione. Ma è la modificazione della composizione dei flussi di immigrazione in corso, e in particolare il modo di approdo in Italia di una parte significativa dei suoi protagonisti (quello via mare), che polarizza l'attenzione sull'immigrazione, portando a un cambiamento nell'opinione pubblica italiana nei confronti degli immigrati. Quest'ultima è drasticamente cambiata soprattutto nel corso della seconda metà del decennio e questo cambiamento – fortemente influenzato dal mutare degli orientamenti istituzionali – non è stato lineare. Comunque si è andata determinando nel corso degli anni una spirale tra l'atteggiamento negativo della popolazione, da un lato, e, dall'altro, il carattere del discorso istituzionale e delle politiche di intervento caratterizzate sempre più da un logica securitaria. Questo può notarsi sia in quelle che sono solitamente definite *immigrant policies*, cioè politiche di integrazione degli immigrati (in particolare le politiche sociali), sia in quelle definite *immigration policies*, vale a dire politiche di gestione dei flussi e di controllo delle frontiere di respingimento o di accoglienza.

RPS

Marco Accorinti, Enrico Pugliese e Mattia Viriello

Nel solo volgersi di un quinquennio queste ultime – influenzate ovviamente dall’entità e dalle caratteristiche dei nuovi flussi – hanno virato in una direzione tendente alla sempre più drastica chiusura. La rotta mediterranea – tranne che per un breve periodo di prevalenza della rotta balcanica – ha portato in Europa un numero crescente di immigrati, in prevalenza richiedenti asilo, attraverso viaggi sempre più pericolosi con alti rischi di naufragi e sofferenze di ogni genere. Va ricordata come momento esemplare di solidarietà umana, l’esperienza di Mare nostrum, il cui compito centrale è stato quello esclusivo di ricerca e salvataggio di naufraghi (*search and rescue*) e non di controllo delle frontiere (*border control*). Dopo appena un anno di vita, nel 2015, l’esperienza fu chiusa dal governo allora in carica sulla base di pressioni esterne e interne alla compagine governativa.

In questa funzione di ricerca e salvataggio di naufraghi e potenziali naufraghi un impegno essenziale è stato quello delle organizzazioni umanitarie prima con un ruolo integrativo rispetto a quello di Mare nostrum e poi – dopo la cessazione di questo intervento – di supplenza. Fino a che – come illustra in dettaglio l’articolo di Carbone – una serie di accuse manifestamente infondate e poi una campagna persecutoria non ne hanno reso la vita sempre più difficile¹.

3. Politiche restrittive e decretazione d’urgenza

Le difficoltà a gestire la questione dei rifugiati e dei richiedenti asilo hanno origini antiche e precedenti all’operazione Mare nostrum. Per inquadrare la situazione attuale vanno ricordati due fattori di rilievo. Il primo riguarda i motivi dell’intensificazione dei flussi di migranti nella rotta mediterranea con sbocco in Italia, a Lampedusa ma non solo, e l’obbligo di presentare l’eventuale richiesta di protezione internazionale nel paese di sbarco. Non è il caso di soffermarsi sui motivi della intensificazione dei flussi tranne che per ricordare come guerra e persecuzioni siano stati il principale motivo oltre ai disastri ambientali in diversi paesi. Che questi nuovi flussi si dirigano verso l’Italia ha una spiegazione

¹ Purtroppo una iniziativa giudiziaria con accuse definite nella sentenza del tribunale assolutamente infondate ha dato inizio a una pratica persecutoria e calunniosa nei confronti delle Ong con significative responsabilità a livello istituzionale. Le pratiche calunniose hanno fatto breccia determinando anche a livello di opinione pubblica un atteggiamento di chiusura.

innanzitutto, anche se non esclusivamente, geografica. Meno ovvia e naturale è invece la norma per cui si debba chiedere asilo solo nel posto di sbarco. Si tratta di una norma approvata in maniera irresponsabile all'interno degli accordi Dublino 2 dai rappresentanti del Governo Berlusconi *ter*, all'interno del quale il partito della Lega Nord (l'attuale Lega) svolgeva un ruolo assolutamente determinante nell'ambito delle politiche migratorie. Dati i costi sociali, politici e organizzativi per l'Italia non c'era alcun motivo comprensibile alla base della firma di quell'accordo. E in seguito non c'era alcun motivo per non denunciarlo da parte dei governi che si sono succeduti.

In questo quadro vanno viste le politiche di gestione della presenza dei rifugiati per le quali si è registrato un progressivo condizionamento dalla preoccupazione per la sicurezza rispetto a quella dell'accoglienza e della solidarietà. Questo riguarda le iniziative legislative degli ultimi anni che hanno assunto, almeno per quel che riguarda le più importanti, il carattere di decreto legge. Naturalmente non tutta la politica migratoria e la stessa politica di frontiera avvengono per decreto. Così ad esempio l'accordo con la Libia quale «paese sicuro» verso il quale respingere i migranti «illegali» diretti in Italia non è inserito in alcun decreto essendo invece frutto di un accordo tra i due paesi non rientrante in alcuna disposizione di legge.

La decretazione d'urgenza ha caratterizzato la politica migratoria a partire dal Governo Gentiloni nel 2017 con il cosiddetto decreto Minniti (legge 17 febbraio 2017) ed è proseguita con un'intensificazione delle norme e delle pratiche di chiusura per tutto il periodo successivo. Diventando una sorta di pratica ossessiva durante il governo giallo-verde traendo spunto da situazioni spesso create ad arte quale è il caso della nave Diciotti della quale si parla nell'articolo di Carbone e più di recente nel caso della Sea-Watch 3.

Il nuovo quadro nei flussi in arrivo e il nuovo orientamento dell'opinione pubblica e soprattutto delle istituzioni si riflette nei contenuti del decreto cosiddetto «Minniti» (che è stato convertito con la legge 13 aprile 2017 n. 46) per l'accelerazione dei procedimenti per il riconoscimento della protezione internazionale nonché delle norme volte a contrastare l'immigrazione illegale. In sostanza, viene introdotto un nuovo modello processuale che semplifica e accelera i tempi e si conclude con un decreto di accettazione o respingimento della richiesta e viene resa più difficile la possibilità di ricorso e impugnazione della decisione. Il ricorso è ammesso entro 30 giorni dalla notifica che si conclude con un «decreto non reclamabile», cioè senza possibilità di appello, entro 60

RPS

Marco Accorinti, Enrico Pugliese e Mattia Viriello

giorni dalla presentazione del ricorso. Ma quel che rende più rischiosa la situazione degli immigrati, senza per altro rendere meno confusa la situazione, è la soppressione del secondo grado di giudizio per i richiedenti asilo che hanno fatto ricorso contro un diniego. A ciò va aggiunta la trasformazione dei Cie (Centri di identificazione ed espulsione) in Cpr (Centri di permanenza per il rimpatrio).

Per facilitare l'effettività dei provvedimenti di espulsione – si legge nel decreto – è previsto il potenziamento della rete dei Centri di permanenza per il rimpatrio, che saranno da dislocare ove possibile in aree più facilmente raggiungibili e utilizzando strutture pubbliche da riconvertire individuate sentiti i presidenti delle Regioni interessate.

Di un certo interesse sarebbe stata una norma che andava in direzione dell'accoglienza, vale a dire l'impiego dei richiedenti asilo in attività socialmente utili: allo scopo di favorirne l'integrazione nel territorio e nel tessuto sociale. Ma questa norma, che pure aveva suscitato qualche perplessità, è ormai superata dal continuo evolversi del nome, delle funzioni e delle condizioni dei molteplici centri che ospitano rifugiati e richiedenti asilo soprattutto dopo l'emanazione del primo dei decreti imposti dal ministro dell'Interno Salvini. Insomma, più che un'attenzione all'accoglienza si nota una linea volta al controllo e a facilitare le espulsioni: linea per altro non facilmente praticabile anche perché non ogni paese è disponibile ad accettare gli espulsi.

Infine, va ricordato il decreto legge n. 14 del 20 febbraio 2017, convertito nella legge n. 48 del 18 aprile 2017, che, pur contenendo delle disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città, presenta alcune significative ricadute sulle politiche migratorie e le condizioni di vita degli immigrati. Tra queste si ricordano quelle norme che rafforzano i poteri di intervento dei sindaci. Le relative disposizioni sulla sicurezza e il decoro urbano hanno come bersaglio non solo le situazioni di illegalità legate ad attività criminali penalmente rilevanti ma anche situazioni di presunta illegalità legate piuttosto alla marginalità sociale come l'accattonaggio e l'occupazione di spazi pubblici.

4. Una relazione pericolosa per i migranti: l'accordo con il governo di Tripoli

Come si diceva, il decreto Minniti è stato preceduto dalla firma, nel 2 febbraio del 2017, di un memorandum d'intesa tra il primo ministro italiano Gentiloni e Fayed al-Sarraj, capo del governo libico sostenuto

dall'Onu, che si concentra prevalentemente sul contrasto all'immigrazione «illegale» e il rafforzamento delle frontiere.

Il memorandum prende ispirazione dall'accordo Ue-Turchia del marzo del 2015, e come questo è volto a esternalizzare il controllo dell'immigrazione a un paese che rappresenta una «porta d'accesso» cruciale per l'Europa. Occorre tuttavia sottolineare come, sotto molti punti di vista, esso rappresenti una cattiva riproduzione del suo predecessore.

In primo luogo, l'accordo non prevede alcun progetto di reinsediamento, l'unico aspetto realmente innovativo definito tra Ue e Turchia. Infatti, non solo nell'intero memorandum d'intesa non vengono mai menzionati i termini «rifugiato», «migrazione legale» o «canali di accesso», ma le parti non menzionano le differenze di status giuridico dei migranti, assimilandoli tutti nella categoria indifferenziata dei migranti illegali.

In secondo luogo, c'è ancora meno chiarezza circa l'origine e la destinazione dei fondi da usare per finanziare le attività previste dal MoU. L'articolo 4 stabilisce che «la parte italiana finanzia i progetti menzionati nel memorandum o proposti dal comitato misto di cui all'articolo 3 senza oneri aggiuntivi per il bilancio italiano», nonché «utilizzando i fondi comunitari disponibili». Di conseguenza, non è chiaro se e in che misura questi fondi saranno utilizzati per la cooperazione o per il contrasto delle migrazioni.

In terzo luogo, la situazione politica e dei diritti umani in Libia è molto più preoccupante. Il riferimento alla questione del rispetto dei diritti umani dei migranti di cui all'articolo 5 – secondo cui «le parti si impegnano a interpretare e applicare il presente memorandum conformemente ai loro obblighi internazionali e agli accordi sui diritti umani di cui sono firmatarie» – è chiaramente insufficiente. Si ricordi che la Libia non è firmataria della Convenzione sul diritto di asilo del 1951, né esiste un quadro di protezione nazionale che garantisca che i possibili beneficiari di protezione internazionale non siano respinti nei loro paesi di origine.

5. I decreti Salvini e i diritti umani

L'impostazione securitaria mirata alla repressione dei soggetti sociali più vulnerabili che si trovano in uno status di illegalità legato alla condizione di marginalità sociale viene ampliata e rafforzata dai provvedimenti adottati dalla maggioranza di governo uscita dalle elezioni del 4 marzo 2018. Si può dire per la precisione che – pur all'interno della stessa linea – i decreti Salvini rappresentino un vero e proprio salto di qualità. Va

RPS

Marco Accorinti, Enrico Pugliese e Mattia Viriello

inoltre precisato che se la scelta della decretazione di urgenza poteva essere giustificata per alcuni aspetti – ad esempio l'elevato afflusso di immigrati all'epoca dell'emanazione del decreto Minniti –, a prescindere dal merito, lo stesso non vale per il decreto Salvini emanato in una fase in cui i flussi si erano significativamente ridotti (senza per altro portare a una riduzione del numero dei morti in mare).

Il decreto (poi convertito in legge con il provvedimento n. 132 del 1° dicembre 2018) si compone fondamentalmente di tre parti che riguardano materie assolutamente diverse: una sulle questioni migratorie, più specificatamente sul diritto di asilo e la cittadinanza; una riguardante il terrorismo e la criminalità mafiosa; infine, una parte riguardante l'organizzazione del Ministero dell'Interno. A prescindere dall'improbabile coerenza fra le materie, che non giustificerebbe l'accorpamento in un solo provvedimento, va detto che la parte sull'immigrazione è preponderante e insiste in maniera particolare su di una componente specifica dell'immigrazione: su coloro i quali richiedono asilo e in particolare su una forma specifica, cioè sulla protezione umanitaria.

In sostanza la legge introduce delle norme che abrogano o integrano articoli di interventi legislativi precedenti e vanno in direzione dello smantellamento di tutele, garanzie e diritti preesistenti e a rendere l'accesso degli immigrati ai diritti e ai servizi sempre più ristretto. Un fatto particolarmente grave è l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari destinato a quei migranti che arrivano in Italia in cerca di protezione data la loro condizione di «migrante forzato» ma che non sono – o quanto meno non riescono a dimostrare di essere – in possesso dei requisiti necessari per rientrare nella condizione di rifugiati secondo i parametri stabiliti dalla Convenzione di Ginevra o della protezione sussidiaria.

A queste norme si aggiunge l'articolo 12 che prevede la trasformazione del sistema Sprar nel «Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati» (Siproimi) a cui non potranno più accedere i richiedenti asilo, i titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari e i titolari di permesso di soggiorno per casi speciali.

Parallelamente allo svuotamento degli Sprar si ordina un potenziamento dei Centri di permanenza per il rimpatrio sia nei termini di tempo di permanenza, passando dal massimo di 90 a quello di 180 giorni, sia dal punto di vista finanziario, con un passaggio di risorse dal «Fondo per il rimpatrio assistito e volontario» al «Fondo rimpatri» sempre del Viminale.

Allo scopo di fornire una documentazione dettagliata della realtà e della evoluzione dei vari centri nei quali i migranti vengono tenuti, ospitati o custoditi, l'articolo di Accorinti e Spinelli presenta l'intera gamma di questi istituti con riferimento alla loro evoluzione recente, a partire dalla vigilia della fase della decretazione di urgenza fino al primo «Decreto sicurezza» firmato dal ministro Salvini. L'analisi delle funzioni della maggior parte dei centri mostra come essi abbiano progressivamente perso la loro natura originaria di strutture di accoglienza volte a favorire l'integrazione e vengono considerate come luoghi in cui la presenza dei richiedenti asilo rientra nell'ambito dell'ordine pubblico e della sicurezza imponendo funzioni di controllo agli operatori sociali.

Con l'articolo 15 viene meno la possibilità del gratuito patrocinio nei casi in cui il ricorso del migrante contro il diniego della protezione sia dichiarato improcedibile o inammissibile. Non si tratta di una cosa da poco. Alle norme restrittive sul riconoscimento del diritto allo status di rifugiato seguivano sempre ricorsi che non infrequentemente finivano con esito positivo per i migranti anche grazie alla bravura e all'impegno degli avvocati. Con questa norma non solo si mette in condizione di difficoltà l'immigrato ma si rende anche difficile il lavoro di chi si impegna nei loro confronti.

Si norma anche sulla revoca della cittadinanza italiana (articolo 14) che scatta anche per i colpevoli di reati con finalità di terrorismo o eversione dell'ordinamento costituzionale. Infine è previsto un raddoppio del tempo a disposizione (4 anni) per la definizione dei procedimenti per la concessione della cittadinanza per matrimonio e per residenza.

Infine occorre citare quello che ha rappresentato l'articolo più controverso della legge e che ha dato seguito a numerosi ricorsi da parte dei Comuni. Ci riferiamo all'articolo 13 recante delle disposizioni in materia di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo e dei rifugiati che limitano la loro inclusione nel welfare italiano il cui accesso è centrato sulla residenza anagrafica.

Proprio su questo aspetto si concentrano le considerazioni di Gargiulo che mettono in luce come la progressiva difficoltà di accesso alla residenza provoca seri rischi di sbandamento degli immigrati dato che la residenza è richiesta per molteplici attività e per accedere a diversi servizi. In un certo senso l'introduzione di queste difficoltà rende più problematici i processi di integrazione. Più in generale – mostra Gargiulo – si introduce in maniera sempre più stringente una pratica di verifica basata sul principio della «meritevolezza», un'antica pratica di controllo dei poveri, che in questa fase si esercita soprattutto sugli immigrati.

RPS

Marco Accorinti, Enrico Pugliese e Mattia Viriello

RPS

NUOVI FLUSSI MIGRATORI, ACCOGLIENZA E DIRITTI UMANI. NOTA INTRODUTTIVA

Più di recente è stato emanato il cosiddetto decreto Salvini bis, decreto legge 14 giugno 2019 n. 53, con l'obiettivo dichiarato di «contrasto all'immigrazione illegale» e che in realtà si traduce essenzialmente nel porre maggiori ostacoli al soccorso in mare. A tale scopo si afferma che qualsiasi decisione riguardante l'ingresso in acque territoriali di navi sarà presa di concerto con i ministri della Difesa e dei Trasporti².

Qualora le autorità ponessero alle navi il divieto di ingresso nelle acque territoriali italiane, in violazione di questo divieto è previsto il pagamento di una sanzione amministrativa da un minimo di 10.000 euro a un massimo di 50.000, fatta salva l'applicabilità di eventuali sanzioni penali. In ipotesi di reiterazione della violazione, posta in essere mediante l'utilizzo della stessa nave, si applica, inoltre, la sanzione accessoria della sua confisca amministrativa con sequestro cautelare immediato³.

Queste norme sono di indubbia incostituzionalità; infatti la Costituzione stabilisce all'articolo 77 che provvedimenti di questo genere possono essere adottati solo in casi straordinari di necessità e urgenza. Inoltre, esse violano sostanzialmente anche la Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita in mare e la Convenzione Sar sulla ricerca e il salvataggio in mare, che impongono a qualsiasi tipo di imbarcazione di soccorrere chi si trova in difficoltà.

Si può però senza dubbio concludere sul fatto che tali iniziative sembrano più dettate da un intento punitivo e dalla volontà di determinare un forte impatto mediatico che dalla volontà di accogliere in maniera solidale gli aventi diritto alle varie forme di protezione. E neanche sul piano ritenuto obiettivo primario del controllo degli ingressi e delle espulsioni dei non aventi diritto si possono vantare successi.

² La situazione scaturita dal salvataggio operato dalla Sea Watch 3 e l'arresto della capitana Carola Rackete per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e per rifiuto di obbedienza a nave da guerra ha mostrato le contraddizioni interne a questo provvedimento. In particolare, la non convalida dell'arresto e il rigetto della richiesta di misura cautelare della capitana della Sea Watch 3 presentata dal pubblico ministero da parte del giudice per le indagini preliminari perché ha adempiuto a un obbligo derivante dalle convenzioni internazionali in merito al diritto della navigazione e al salvataggio in mare sottolineano con la forza del diritto l'infondatezza giuridica oltre che la disumanità del cosiddetto decreto Salvini bis.

³ Il decreto, fortemente voluto dal ministro Salvini, è stato approvato dal Senato il 5 agosto 2019, divenendo così legge nonostante alcuni aspetti di incostituzionalità da molte parti denunciati. Tale approvazione non può non far notare l'eccesso e il carattere inusitato delle misure volute.

6. Le politiche sociali in un clima tempestoso

Alle politiche sociali riguardanti gli immigrati – le *immigrant policies* – sono dedicati soprattutto i contributi di Vitiello e di Accorinti e Spinelli. Il primo parte dalla evoluzione dell'entità e dei criteri della spesa per i servizi sociali mostrando come l'esito sia una crescente riduzione della qualità e della entità delle misure sociali volte a rispondere ai bisogni della popolazione immigrata. Ciò con il paradosso che nel frattempo montano critiche ed equivoci su di un presunto eccesso di spese a loro vantaggio.

È necessario pertanto puntualizzare i termini della questione sottolineando innanzitutto che esistono due principali linee di spesa con destinatari specifici e diversi. La prima riguarda le spese per l'erogazione di servizi sociali sostenute dai comuni sulla base di finanziamenti pubblici (statali e regionali) oltre che sulle loro entrate. Questa si articola in sette aree di utenza tra cui è prevista anche l'area degli immigrati e dei nomadi. Quindi in linea di principio gli immigrati possono accedere sia ai servizi previsti dalle politiche di integrazione (politiche dirette) sia ai servizi previsti dalle politiche sociali (politiche indirette). Ma questo è ben lungi dal riflettere una situazione di privilegio, bensì indica come ci sono particolari esigenze legate alla condizione specifica di immigrati. La seconda – che effettivamente è quella aumentata significativamente nel corso degli ultimi anni – è invece rappresentata dalle spese per l'accoglienza delle diverse categorie di richiedenti protezione. Frequentemente – ribadisce Vitiello – si dimentica che questa tipologia di spesa si basa su finanziamenti che la Commissione europea destina ai paesi membri più coinvolti dai nuovi flussi di migranti richiedenti protezione internazionale.

In generale le politiche sociali mostrano contemporaneamente una persistente insufficienza rispetto alle esigenze della popolazione immigrata e non, e una tendenza alla riduzione degli interventi sociali a favore di una loro progressiva monetizzazione, vale a dire a privilegiare sussidi economici in risposta alle domande più varie anziché fornire direttamente servizi: pratica volta tradizionalmente a gestire situazioni di emergenza e non a rispondere a una ordinata pratica di gestione delle politiche sociali.

Tra le risorse di cui i comuni dispongono per le attività in questo ambito, quella fondata su risorse proprie resta quella con l'incidenza maggiore, anche a fronte della sua riduzione quantitativa. Insomma è sui comuni che grava la spesa per i servizi sociali per immigrati e non. E tutto questo

RPS

Marco Accorinti, Enrico Pugliese e Mattia Vitiello

– in una situazione di aumentati rischi di impoverimento ed esclusione sociale – tende a ridurre la solidarietà, anche per la cattiva immagine degli immigrati che si è andata consolidando negli ultimi anni.

Il problema della meritevolezza analizzato nel lavoro di Gargiulo torna centrale nel contributo di Accorinti e Spinelli, mettendo in luce l'effettiva drammaticità della situazione di chi praticamente deve valutarne l'esistenza tra gli immigrati a carico dei servizi sociali e inseriti nei centri di accoglienza. Mentre la condizione di questi ultimi diventa strutturalmente più problematica sull'altro fronte, quello delle decisioni istituzionali, la linea securitaria – che ha preso il sopravvento rispetto a quella della solidarietà – rende più limitati gli spazi dell'effettiva accoglienza e della possibile guida in un percorso di inclusione, attraverso quella che Appadurai definisce la «capacità di aspirare» per gli immigrati stessi. Gli operatori sociali impegnati si pongono problemi morali e deontologici quando da parte istituzionale provengono richieste che portano in direzione dell'esclusione o dello sgombero. Insomma il problema di non facile soluzione è come concretamente sfidare le politiche e le pratiche ingiuste in un quadro previsto a livello internazionale dal codice deontologico degli assistenti sociali.

Le chiusure, l'orientamento securitario, la riduzione della solidarietà e della disponibilità all'accoglienza che caratterizzano questa fase non sono solo una caratteristica italiana, anche se l'Italia è andata avanti oltre misura in questa direzione: in tutta Europa si è andato creando per gli immigrati quello che Theresa May ha proposto e imposto al Regno Unito e che lei stessa ha definito *hostile environment*. In questo nuovo contesto ambientale si muovono i protagonisti dell'azione sociale a vantaggio degli immigrati e delle stesse associazioni degli immigrati, a volte anche con successo. Ne è prova quanto scritto nell'articolo della Saggioma sull'associazionismo migrante a Napoli che mostra come si possa verificare una relazione virtuosa tra attivisti nella società civile e istituzioni per promuovere non solo un processo di integrazione in loco degli immigrati ma anche delle iniziative di collaborazione allo sviluppo che vedano come protagonisti gli stessi immigrati. In generale gli orientamenti più o meno esplicitamente dichiarati in direzione dell'*hostile environment* sono complementati dall'ipocrita espressione «aiutiamoli a casa loro». Raramente espressioni del genere sono accompagnate da proposte concrete. E non a caso: sfugge che il miglior modo dell'aiuto nei paesi di provenienza è attraverso una partecipazione degli immigrati stessi. E non allo scopo di favorirne il rimpatrio ma per un'efficace azione cooperativa per lo sviluppo.

7. Conclusioni

Tornando alla premessa e al discorso di Hénar, ci troviamo di fronte a una situazione paradossale. Da una parte le nuove caratteristiche dei migranti e il ruolo sempre più importante dei rifugiati e richiedenti asilo pongono come centrale la questione dei diritti umani. D'altro canto, il tipo di intervento legislativo politico e lo stesso discorso pubblico mostrano un'evoluzione in direzione di un'immagine degli immigrati – soprattutto della componente più fragile, cioè dei richiedenti asilo – sempre più negativa, rappresentandoli a volte come irregolari, falsi rifugiati, terroristi, portatori di malattie. Sul discorso pubblico l'articolo di Maneri mostra chiaramente come il «paradigma della sicurezza» associato al «paradigma dell'assedio» siano diventati i principi di comprensione che hanno portato da una parte a una deresponsabilizzazione morale della società e dall'altra all'affermazione di interventi pubblici improntati sulla sicurezza, sul controllo e sulla criminalizzazione del «clandestino». L'accoglienza viene quindi presentata come spreco delle risorse pubbliche. Tale rappresentazione permette di giustificare non solo il rifiuto del loro ingresso nel paese ma anche la loro esclusione dai servizi sociali.

E la spesa che i Comuni sostengono per l'implementazione dei servizi sociali rappresenta il bersaglio preferito dal discorso politico anti-immigrazione. Le amministrazioni comunali sono sottoposte a un carico molto pesante giacché l'ambito territoriale dei comuni è la principale dimensione spaziale dei processi di integrazione degli immigrati. Ma, come si è appena visto, gli operatori sociali che si devono occupare del loro inserimento si trovano spesso impreparati ad affrontare problemi anche etici nell'interpretazione delle norme alla luce del proprio mandato professionale.

A questo specifico problema si affianca quello del quadro entro cui si deve muovere l'azione dei comuni che è stato caricato di normative a carattere securitario che in parte danno autonomia rispetto alle iniziative che gli enti locali possono prendere (quali le ordinanze volte a garantire il decoro urbano), dall'altra impongono delle pratiche di controllo o vincoli all'azione solidale come denunciato dai sindaci di importanti città italiane.

In una situazione difficile e complessa come quella determinata dal cambiamento dei flussi migratori dell'ultimo quinquennio sarebbe stata necessaria un'adeguata capacità innovativa sul piano dell'accoglienza e

RPS

Marco Accorinti, Enrico Pugliese e Mattia Viriello

dell'inclusione. Gli articoli qui raccolti mostrano come semmai da questo punto di vista si siano fatti dei passi indietro.

Il risultato è un aumento della miseria e del numero dei diseredati, ma anche di coloro i quali hanno capitale umano e forza morale per poter affrontare un percorso di inclusione ma che si trovano in una situazione fragile dal punto di vista istituzionale.

Sono saltate le distinzioni tra emigrazione politica ed emigrazione economica ed è aumentato il numero dei soggetti la cui condizione e i cui diritti non sono contemplati dalle politiche sociali e che finiscono per trovarsi in una condizione di non meritevolezza rispetto al quadro delle politiche sociali e dei tradizionali compiti e modelli deontologici del servizio sociale. Vale la pena di ribadire l'affermazione di Shimon E. Spiro contenuta nel saggio di Accorinti e Spinelli: «Dal momento che la migrazione “irregolare” di forza lavoro è diventata un fenomeno su scala globale, si potrebbe pensare a una revisione dei codici deontologici nazionali e internazionali, per stabilire esplicitamente i doveri etici dei professionisti nei confronti di persone che, per qualunque motivo, sono state escluse giuridicamente dalla società». Ma questa non è la fase ideale perché questo auspicio si realizzi.

Vogliamo concludere riprendendo l'articolo di Carbone – fondato su di una vasta documentazione frutto di indagine sul campo, di analisi delle fonti amministrative e della letteratura – sull'esperienza di Riace con la sua storia, il coinvolgimento della popolazione locale, gli apprezzamenti a livello nazionale e internazionale da parte di persone autorevoli e istituzioni e per converso l'attenzione ben poco benevola ricevuta da parte delle autorità preposte alla gestione e al controllo centrale dell'accoglienza ai rifugiati. Mentre un documentario del regista Wim Wenders illustrava l'esperienza di Riace a livello internazionale, in Italia – e non solo nei giornali della destra – procedeva la diffamazione da parte di soggetti istituzionali, fino a un intervento della magistratura con accuse iniziali inverosimili cadute in istruttoria ma con pesanti misure punitive riservate solitamente a membri della piccola e grande criminalità organizzata. Le pratiche di Mafia Capitale alle spalle degli immigrati e le tante forme di gestione rapace dei centri di accoglienza hanno destato meno attenzione e meno scandalo degli sforzi generosi di un sindaco convinto del dovere dell'accoglienza che forse potrà avere commesso qualche azione amministrativa non del tutto coerente alla normativa in materia cercando appunto di innovare nella linea della solidarietà e dell'efficacia.

Non sarà facile seguire l'impostazione di Héran o il suggerimento di

Spiro quando il contesto politico e istituzionale mette chi innova – e si impegna con sforzo ed entusiasmo in direzione della solidarietà – alla stregua dei malviventi.

RPS

Marco Accorinti, Enrico Pugliese e Mattia Vitello

