

Addio Mare Nostrum, benvenuto Niger: che restino a casa loro

Il contesto

3 ottobre 2013-6 gennaio 2018: così come si è aperta, la legislatura si chiude nel modo peggiore, con una strage di migranti nel Mediterraneo. Nel 2013 era accaduto a Lampedusa, oggi avviene davanti alle coste libiche. Il vero e proprio genocidio in corso nei nostri mari avrebbe potuto ispirare un cambiamento radicale delle politiche pubbliche su migrazioni e asilo e una maggiore attenzione alla garanzia dei diritti umani.

Invece si è fatto esattamente il contrario. Se il Governo Letta si è distinto per il varo della missione Mare Nostrum, il Governo Renzi l'ha chiusa, mentre il Governo Gentiloni ha rilanciato retoriche politiche e prassi normative che confinano il fenomeno delle migrazioni e dell'asilo in una cornice proibizionista e securitaria che mette in conto, come *effetti collaterali inevitabili*, gravi violazioni dei diritti umani. Soprattutto grazie all'iniziativa del Ministro dell'Interno, il Governo Gentiloni sarà ricordato per uno straordinario ribaltamento di principi e priorità: la salvaguardia dei confini è esplicitamente anteposta alla salvezza della vita delle persone e all'aiuto allo sviluppo; la legalità piegata alle esigenze securitarie; l'intervento umanitario criminalizzato come il peggiore dei reati.

La missione militare Mare Nostrum varata dal Governo Letta dopo la strage del 3 ottobre 2013 aveva avuto il merito di individuare nelle operazioni di soccorso in mare e nella salvezza della vita delle persone una priorità, permettendo di mettere in salvo in un anno circa 100mila persone. La missione è stata bruscamente interrotta nell'ottobre 2014 dal Governo Renzi per motivi prioritariamente economici (costo ufficiale dichiarato: 9,3 milioni di euro al mese).

Nella legislatura, la tassa maroniana sulle pratiche di soggiorno e di cittadinanza (80 e 200 euro), dichiarata discriminatoria dalla Corte di Giustizia Europea, non è stata cancellata ma solo ridotta, mentre resta inattuata la legge delega 67/2014, che ha dato mandato al Governo di abolire il reato di "ingresso e soggiorno illegale". La riduzione dei tempi di permanenza nei Centri di Identificazione ed Espulsione (oggi Centri di Permanenza per il Rimpatrio) da 18 mesi a un massimo di 90 giorni, approvata con la legge europea 2013-bis del 30 ottobre 2014, è stata in parte vanificata dal d.lgs. 142/2015, che ha prolungato il periodo massimo di detenzione per i richiedenti asilo a 12 mesi, e dalla legge 46/2017, che prevede analoghe condizioni per i migranti che hanno scontato una pena in carcere e per i richiedenti asilo respinti.

Il 2015 è stato l'anno della crisi umanitaria nel Mediterraneo orientale, che ha coinvolto in primo luogo la Grecia e i Paesi attraversati dalla Rotta Balcanica. Su pressione dell'Europa e a seguito dell'adozione dell'Agenda europea sull'immigrazione nel maggio 2015, il Governo Renzi ha deciso di "rendere più efficienti" le procedure di identificazione dei migranti, non escludendo il ricorso all'uso della forza, e di adibire a Hotspot alcuni centri governativi esistenti (a Lampedusa, Taranto, Pozzallo e Trapani), proprio quando il d.lgs. 142/2015 ha ridisegnato il sistema di accoglienza italiano non prevedendoli. Obiettivo: facilitare la selezione tra i cosiddetti migranti economici e i richiedenti protezione internazionale allo scopo di respingere, espellere e rimpatriare più agevolmente i primi.

Gli sforzi indubbiamente compiuti con l'adozione di un nuovo Regolamento del sistema ordinario di accoglienza Sprar nell'agosto 2016, l'estensione dei posti disponibili, l'aumento dei finanziamenti a ciò destinati e lo sblocco del turn-over per i Comuni che aderiscono al sistema, non hanno ancora liberato gli interventi di accoglienza dal ricorso a un sistema parallelo emergenziale, gestito dalle Prefetture, che continua a ospitare il 77% dei profughi e dei richiedenti asilo, lasciando spazio a esperienze di mala accoglienza e a un cattivo utilizzo delle risorse che provocano sempre più spesso conflitti, spesso strumentali, sul territorio.

Il Governo Renzi ha salutato con favore la firma dell'accordo tra Unione Europea e Turchia (3 miliardi di euro per fermare la Rotta Balcanica) il 18 marzo 2016, considerandolo un utile precedente per stringere analoghe intese con alcuni Paesi africani, compresa la Libia. A questo si sono ispirati i provvedimenti successivamente adottati: il cosiddetto "Migration Compact" nell'aprile 2016, la firma dei Memorandum d'intesa con il Sudan (3 agosto 2016) e con la Libia (2 febbraio 2017) hanno condizionato la cooperazione con i Paesi terzi alla collaborazione nel contrasto delle migrazioni "illegali". Da qui l'istituzione con la Legge di Bilancio 2017 di un Fondo per l'Africa: in cambio di investimenti in infrastrutture, equipaggiamenti, dotazioni tecnologiche e formazione delle polizie locali, l'Italia chiede a 13 Paesi di origine e transito dei migranti di fermare i flussi migratori e agevolare le operazioni di rimpatrio.

La chiusura dei canali d'ingresso legale per motivi di lavoro (negli ultimi anni sono state previste quote di ingresso irrisorie e riservate ai lavoratori stagionali) è stato il corollario di una strategia volta ad ogni costo a non "farli arrivare", ma la regola non vale per tutti: la Legge di Bilancio 2017 ha previsto l'ingresso e l'ottenimento di un permesso di soggiorno extra-quote per cittadini stranieri super-ricchi che investono in società italiane o comprano titoli di stato nazionali.

I due decreti Minniti-Orlando adottati dal Governo Gentiloni hanno sigillato la legislatura (si veda il box di seguito), accompagnati da un inedito attacco alle Ong, dall'imposizione di un nuovo Codice di condotta per le operazioni di soccorso in mare e dalla definitiva rinuncia a portare a termine la riforma della legge 91/92 sulla cittadinanza, una delle priorità indicate nel programma elettorale del 2013 del Partito democratico.

La diffusione di un Piano di integrazione dei titolari di protezione internazionale nell'ottobre 2017 e l'annuncio natalizio dell'apertura di corridoi umanitari per 10mila richiedenti asilo sembrano solo una carota offerta a quegli elettori che potrebbero valutare severamente il bastone scagliato contro la solidarietà e i diritti umani: un marchio indelebile sulla XVII legislatura.

Il provvedimento

I decreti Minniti-Orlando

I due decreti Minniti-Orlando, adottati nel febbraio 2017, hanno introdotto nuove norme in materia di protezione internazionale, di “contrasto all’immigrazione illegale” e di sicurezza urbana.

In particolare, il decreto legge 13/2017, convertito nella legge 46 del 13 aprile 2017, prevede l’istituzione di sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell’Unione Europea presso un numero esiguo di tribunali (14), frammentando le competenze giurisdizionali in materia. È abolito il secondo grado di appello in caso di rigetto della domanda di protezione da parte delle Commissioni territoriali di asilo, minando fortemente la tutela giurisdizionale del richiedente. È prevista la videoregistrazione dei colloqui dei richiedenti presso le Commissioni territoriali, di cui si prevede l’utilizzo da parte del giudice che si trova a esaminare l’eventuale ricorso contro il diniego della domanda di protezione con una procedura semplificata, senza l’udienza e la comparizione dell’interessato (tranne che in poche eccezioni).

Per facilitare le procedure di identificazione è previsto l’ampliamento del sistema dei Centri di Permanenza per il Rimpatrio su tutto il territorio nazionale, con preferenza per la loro collocazione nelle aree esterne ai centri urbani. Funzioni e modalità di gestione dei Centri restano invariate, ma sono previsti il contenimento delle loro dimensioni, il prolungamento dei tempi di detenzione in casi specifici e (unica nota positiva) l’accesso del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale con poteri di verifica. I Prefetti, d’intesa con i Comuni, sono chiamati a coinvolgere i richiedenti protezione internazionale, su base volontaria, in attività di utilità sociale in favore delle collettività locali, di fatto lavoro volontario non retribuito. Risorse supplementari sono stanziati per l’esecuzione delle operazioni di rimpatrio.

Il decreto legge 14 del 20 febbraio 2017, convertito nella legge 48 del 18 aprile 2017, detta invece disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città. Amplia i poteri dei Sindaci di limitare la libera circolazione delle persone, con provvedimenti di allontanamento o di divieto di accesso sul proprio territorio; un ampliamento che colpisce in primo luogo mendicanti, venditori ambulanti, prostitute e chi occupa illegalmente infrastrutture e aree di interesse culturale o turistico: ovvero i soggetti più deboli e più poveri, che spesso sono stranieri.

La vivibilità e il “decoro” delle città, sono perseguiti attraverso “l’eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale”, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, e la riesumazione di patti per l’attuazione della sicurezza urbana sottoscritti tra Prefetti e Sindaci. L’esclusione sociale è così richiamata come elemento perturbativo del “decoro” delle città anziché come fenomeno da affrontare con interventi di prevenzione, promozione e protezione sociale dei soggetti più vulnerabili.

Il bilancio

L’impiego delle risorse pubbliche investite su migrazioni e asilo riflette le priorità politiche sopra illustrate, pur nel contesto di un aumento degli arrivi di migranti e richiedenti protezione internazionale che ha costretto i diversi Governi ad aumentare l’impegno sul sistema di accoglienza nazionale, sino a giustificare, per il 2016 e il 2017, la richiesta di allentamento dei vincoli di flessibilità di bilancio a Bruxelles.

I livelli di trasparenza della spesa non consentono di ricostruire un quadro completo, ma l’analisi delle Leggi di Bilancio e dei diversi provvedimenti normativi adottati fornisce informazioni su alcune specifiche voci di spesa rilevanti, riepilogate nella tabella sottostante.

Tabella 5. La spesa pubblica su immigrazione e asilo nella XVII legislatura (valori in €)

	<i>Min.dell'Interno - Impegni di spesa per Cda, Cpsa, Cie/Cpr, Hotspot, Hub, Cara</i>	<i>Fondo nazionale per le politiche e i servizi sull'asilo (Sprar)</i>	<i>Fondo per i Comuni che accolgono richiedenti protezione internaz.le</i>	<i>Fondo minori stranieri non accompagnati</i>	<i>Fondo Africa</i>	<i>Capitoli di spesa destinati a finanziare le operazioni di rimpatrio</i>	<i>Fondo nazionale per le politiche migratorie</i>
2014	537.620.030	108.935.086	-	90.000.000	-	292.199.181	7.848.867
2015	622.708.075	204.013.879	-	90.000.000	-	105.374.094	8.131.362
2016	1.352.003.810	272.309.395	100.000.000	111.536.171	-	42.936.327	7.258.019
2017	1.370.000.000	395.700.000	-	170.000.000	200.000.000	9.739.325	4.390.000
2018	1.659.400.000	395.500.000	150.000.000	170.000.000	30.000.000	11.807.219	4.100.000
Totale	5.541.731.915	1.376.458.360	250.000.000	631.536.171	230.000.000	462.056.146	31.728.248

Fonte: Rendiconto Generale dello Stato per i valori a consuntivo (anni 2014-2016); Stanziamenti nella Legge di Bilancio per i valori a preventivo (2017-2018)

Si tratta di dati parziali, perché le voci relative alle politiche del rifiuto dei migranti (controllo dei mari e delle frontiere, attività di cooperazione con i Paesi terzi finalizzate alla lotta contro le migrazioni “illegali”) e alle operazioni di soccorso in mare sono particolarmente difficili da rilevare in un bilancio che fa di tutto per nasconderle. Ma appare evidente il grande impiego di risorse nel sistema di detenzione e di accoglienza governativo emergenziale (Cda, Hub, Cara e strutture detentive attingono allo stesso capitolo di bilancio) rispetto a quello destinato allo Sprar, il sistema di accoglienza ordinaria gestito dagli enti locali, che solo a partire dal 2016 ha beneficiato anche di un fondo incentivante destinato ai Comuni disponibili ad accogliere sul proprio territorio nuove strutture.

L'istituzione del Fondo Africa nel 2017 centrata su una più forte cooperazione dei Paesi terzi nel contrasto delle migrazioni “illegali” con alcuni Paesi africani, insieme alle risorse rintracciabili nei documenti di bilancio (sicuramente parziali) per finanziare le operazioni di rimpatrio dei migranti destinatari di un decreto di espulsione, risponde alla strategia di esternalizzazione del diritto di asilo che mira a fermare nuovi arrivi di richiedenti asilo nel nostro Paese. A tali risorse, per gli anni 2017 e 2018, vanno aggiunte quelle stanziare dal decreto legge Minniti-Orlando 13/2017 per accrescere l'effettività delle misure di espulsione, respingimento e allontanamento dei cittadini stranieri privi di titolo di soggiorno e per accelerare i rimpatri forzati (19,1 milioni di euro per il 2017). Per la realizzazione di nuovi centri di detenzione sono stanziati 13 milioni di euro e per la loro gestione è autorizzata una spesa di 3,8 milioni per il 2017, di 12,4 milioni per il 2018, di 18,2 milioni per il 2019.

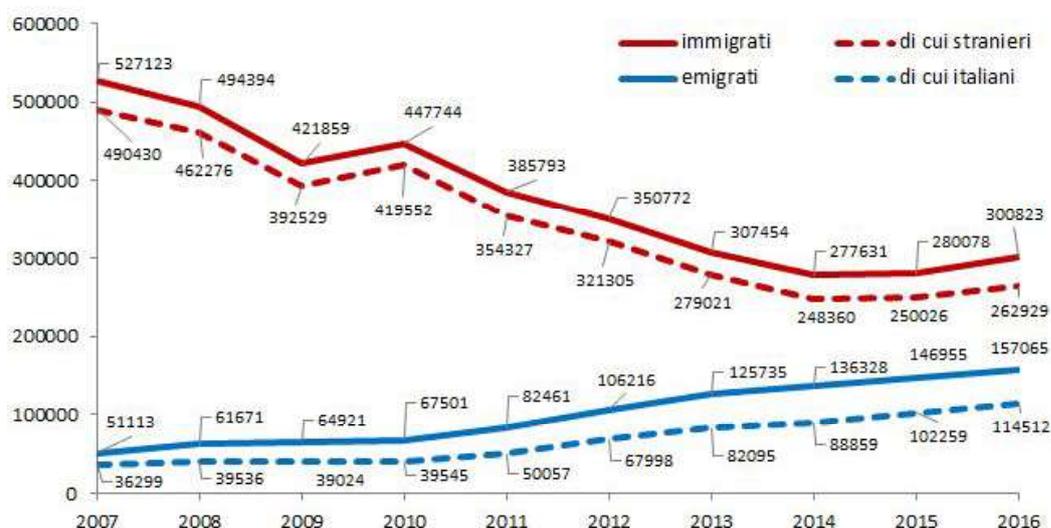
Nella stessa direzione vanno i 30 milioni destinati alla missione militare in Niger proposta a fine legislatura: 470 militari e 130 mezzi terrestri e aerei saranno utilizzati per “combattere il terrorismo”, in realtà per fermare i flussi migratori ai confini tra Niger e Libia. Quanto alle operazioni di soccorso in mare, nel Documento programmatico di bilancio 2017 il Governo ha fornito delle stime per giustificare alla Commissione Europea la richiesta di una maggiore

flessibilità di bilancio. La spesa è stata stimata in 909,8 milioni di euro per il 2014, 748 milioni per il 2015, 842,9 milioni per il 2016 e 796 milioni per il 2017. Resta al palo il Fondo per le politiche migratorie, praticamente non rifinanziato dal 2011, che sino ad allora aveva sostenuto diversi interventi di inclusione sociale, culturale e sportiva.

Il dato

Immigrazioni ed emigrazioni negli ultimi 10 anni

Grafico 6. Numero di immigrati ed emigrati. Anni 2007-2016



Fonte: Elaborazioni su dati Istat

A dispetto delle notizie di cronaca che fin troppo spesso raccontano di una vera e propria “invasione” del nostro Paese da parte degli “stranieri”, i dati ufficiali pubblicati dall’Istat restituiscono un quadro diverso e in controtendenza. Considerando i flussi migratori in un arco temporale di 10 anni, le immigrazioni¹ sono infatti drasticamente diminuite, passando da poco più di 527mila nel 2007 a circa 301mila nel 2016. Il numero, dunque, si è quasi dimezzato.

A questo calo è corrisposto un aumento delle emigrazioni², che nello stesso periodo sono più che triplicate. Nel 2007 le persone che lasciavano l’Italia erano poco più di 51mila, oggi sono oltre 157mila. Nel 2016 hanno trasferito la propria residenza all’estero in prevalenza uomini, con il 50% circa del totale dei trasferimenti (56% nel caso dei soli italiani), e giovani in età 18-39 anni (nel complesso il 50%, oltre il 53% considerando solo gli italiani). Ma al di là delle grandezze di flusso che danno un’idea delle tendenze migratorie, quanti sono gli italiani residenti all’estero? Il calcolo non è facilissimo, le fonti sono diverse e le informazioni raccolte disomogenee.

Secondo i dati Aire (Anagrafe italiani residenti all’estero) all’1 gennaio 2016 risultano iscritti in anagrafe oltre 4,9 milioni di italiani³. I dati dell’Anagrafe consolare del Ministero degli Esteri parlano addirittura di oltre 5,3 milioni⁴. Pur in mancanza di un dato certo, questi numeri raccontano una verità: se si considera che gli stranieri residenti in Italia sono, all’1 gennaio 2017, poco più di 5 milioni, gli italiani all’estero e gli stranieri in Italia sono ormai su ordini di grandezza simili.

¹ Qui definite come il numero di persone provenienti dall’estero che si sono iscritte a una anagrafe italiana. Il dato comprende sia le persone di cittadinanza straniera sia quelle di cittadinanza italiana.

² Qui definite come il numero di persone provenienti dall’Italia che si sono iscritte a una anagrafe estera. Il dato comprende sia le persone di cittadinanza straniera emigrate dall’Italia sia quelle di cittadinanza italiana.

³ Dati pubblicati dalla Fondazione Migrantes nel Rapporto Italiani nel Mondo 2016.

⁴ Dati pubblicati dal Ministero degli Esteri nell’Annuario statistico 2017.