

IMMIGRAZIONE: UNA SFIDA MULTILIVELLO

SCUOLA POLITICA CGIL MANTOVA

FRANCESCA CAMPOMORI, UNIVERSITÀ DI VENEZIA CA' FOSCARI

14 DICEMBRE 2018

Outline

Immigrazione, immigrati e politiche: qualche dato

La questione dell'asilo e dei richiedenti asilo

Il Sistema di accoglienza in Italia e analisi dei problemi (alcuni dei problemi...)

Il decreto Salvini su immigrazione e sicurezza

Discussione e conclusione

QUALI POLITICHE PER *QUALI* IMMIGRATI?

Le diverse figure di migranti:

- Immigrati per lavoro
- Immigrati stagionali (regolamentazione specifica)
- Immigrati qualificati e imprenditori (skilled migration)
- Familiari al seguito (soprattutto dopo il 1974)
- Immigrati di seconda generazione
- Immigrati irregolari, senza documenti e vittime del traffico
- **Richiedenti asilo e rifugiati**

Le norme italiane prevedono 21 tipi di permessi di soggiorno, senza contare coloro che non hanno bisogno di nessun permesso per entrare, cercare lavoro e soggiornare: tipicamente i cittadini di altri paesi dell'UE (attualmente circa 1,5 milioni)

QUALI POLITICHE PER QUANTI IMMIGRATI?

Fonti: [Rapporto Caritas-Migrantes 2017-2018 e il Dossier Immigrazione 2018](#)

Unione Europea: *38,6 milioni* di residenti di nazionalità straniera, pari al 7,5% della popolazione ma 17 milioni sono cittadini di un altro paese dell'UE. Il totale degli abitanti in UE è 500 milioni.

Italia: *5,33 milioni*, pari all'8,5% della popolazione. Il 52% sono donne, il 30% sono cittadini dell'UE, in larga maggioranza vengono da paesi a tradizione cristiana (si stimano 57,5% cristiani e 28,2% di musulmani)

Rifugiati e richiedenti asilo presenti in Italia: *circa 350.000*



EVOLUZIONE DELL'IMMIGRAZIONE IN ITALIA

Immigrati in Italia nel 1991	Immigrati in Italia nel 1997	Immigrati in Italia nel 2000	Immigrati in Italia nel 2015
649.000	1.023.000	1.341.000	5.014.000

Fonte: Ministero dell'Interno.

UN INQUADRAMENTO NORMATIVO DELL' ASILO

1951- Convenzione di Ginevra

Ha diritto di asilo chi, a causa di avvenimenti accaduti prima dell 1 gennaio 1951, ha il giustificato timore di essere perseguitato per la sua razza, religione, cittadinanza, appartenenza ad un determinato gruppo sociale, opinioni politiche

1967- Protocollo di New York

Viene eliminate la limitazione temporale.

1999- L'Unione Europea inizia un processo per armonizzare le normative sull'asilo degli stati membri (CEAS)

Viene introdotta la protezione sussidiaria accanto allo status di rifugiato

ACCORDO TRA IL CONSIGLIO EUROPEO E LA TURCHIA (17 marzo 2016)

Cosa prevede

Respingimento forzato verso la Turchia dei richiedenti asilo sbarcati in Grecia se la domanda è valutata inammissibile.

«Per ogni siriano rimpatriato in Turchia, un siriano sarà reinsediato dalla Turchia all'Ue».

Impegno della Turchia a «presidiare» le frontiere esterne Ue
In cambio di:

- Raddoppio delle risorse economiche (6 miliardi)
- Abolizione del visto per i cittadini turchi nell' Area Schengen
- Ripresa trattative per l'ingresso della Turchia in Ue



ACCORDO TRA IL CONSIGLIO EUROPEO E LA TURCHIA (17 marzo 2016)

Gli elementi controversi

La Turchia può essere considerato un «paese di primo asilo» o un «paese terzo sicuro»?

*L'accordo svela un «panico europeo di fronte ai rifugiati e un tentativo sempre più esplicito di sottrarsi agli obblighi di tutela dei diritti umani»
(Ambrosini, lavoce.info 1 aprile 2016)*

Chiudendo la rotta verso la Grecia che cosa succederà?



L'Italia 1991-2016: una lunga storia di sbarchi



1991



2017

L'ITALIA E IL DIRITTO DI ASILO: UNA STORIA PIENA DI CONTRADDIZIONI

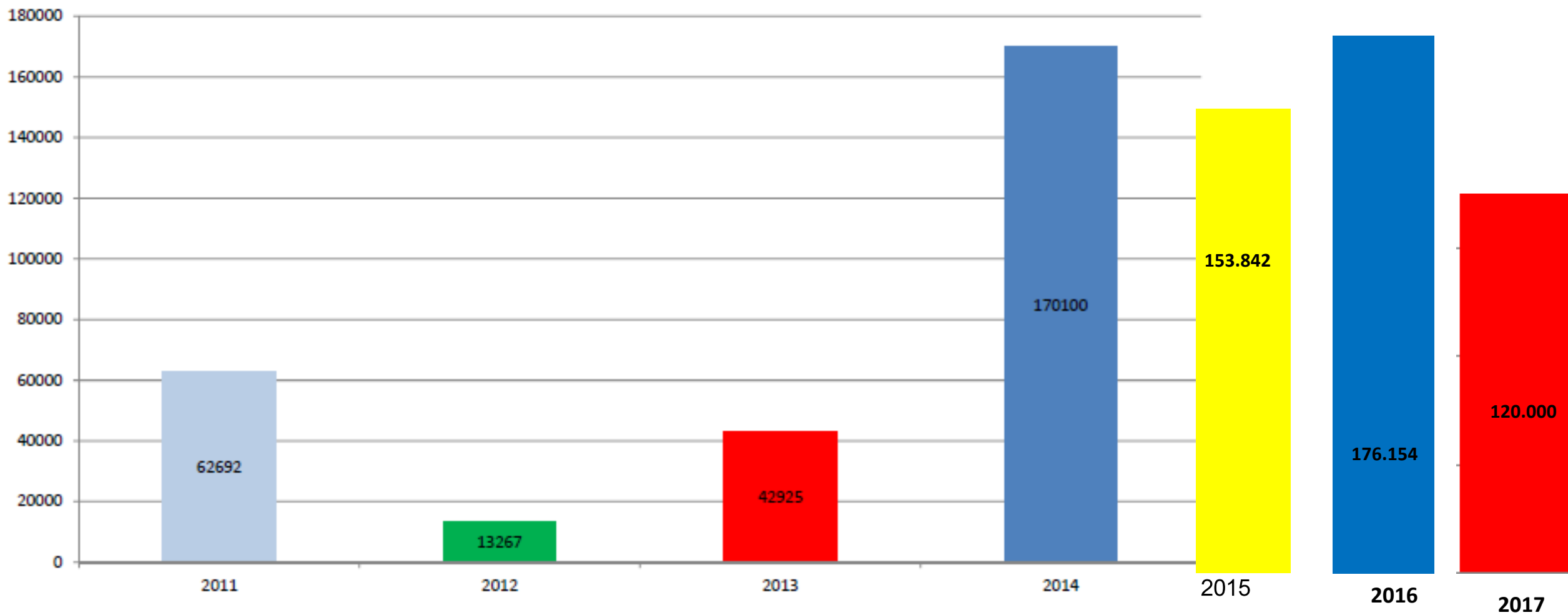
Art. 10 Costituzione, comma 3:

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, **secondo le condizioni stabilite dalla legge.**

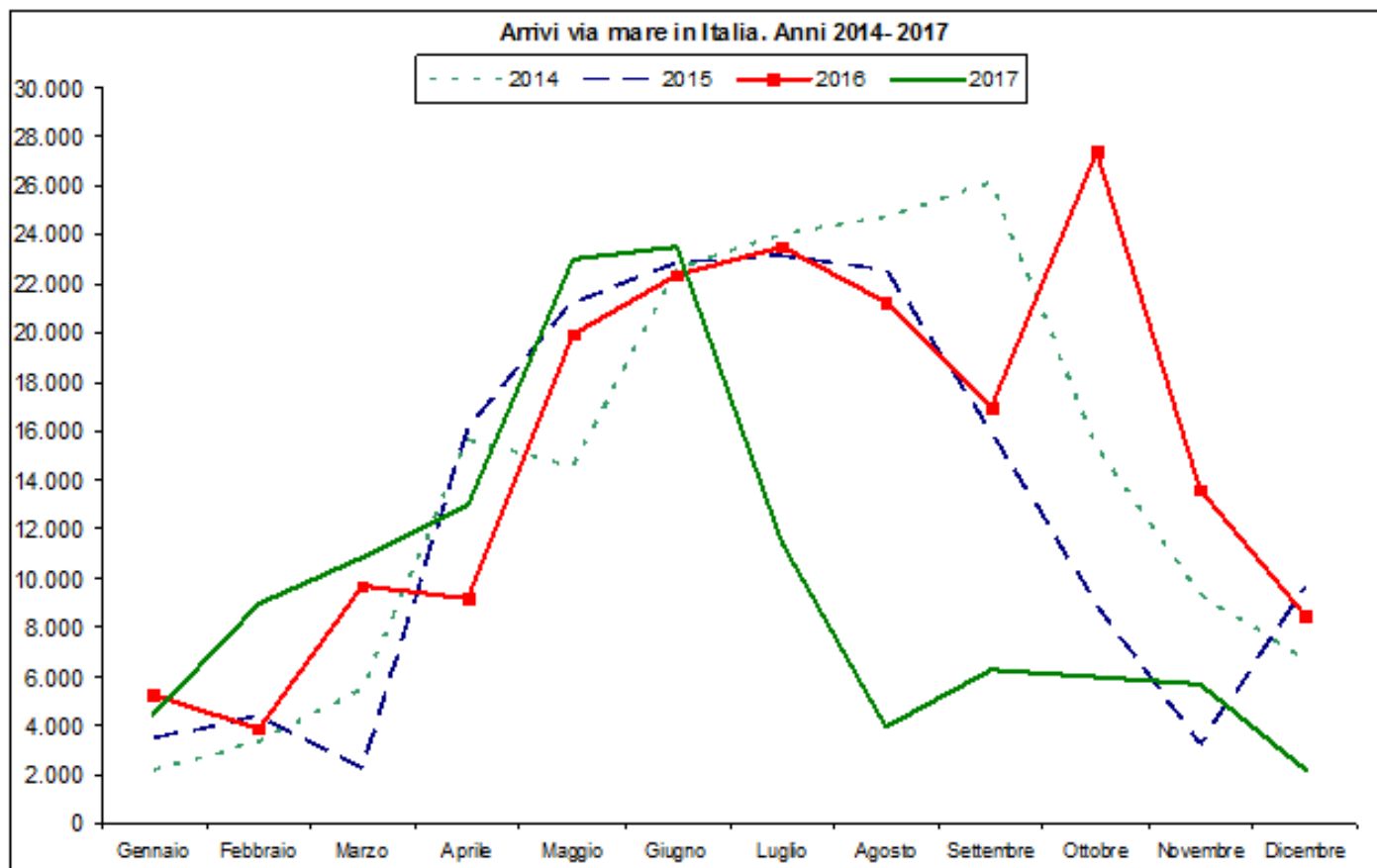
...ma la prima volta che l'asilo compare in una legge italiana è nella legge Martelli nel 1990 (n.39/1990)

TREND DEGLI ARRIVI DEI MIGRANTI SULLE COSTE ITALIANE

ANNI: 2011 - 2012 - 2013 - 2014 - 2015 - 2016 - 2017



Arrivi via mare mese per mese dal 2014 al 2017



Fonte: elaborazioni ISMU su dati UNHCR

IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA IN ITALIA

-L'accordo tra Governo, Regioni ed Enti Locali 10 luglio 2014:

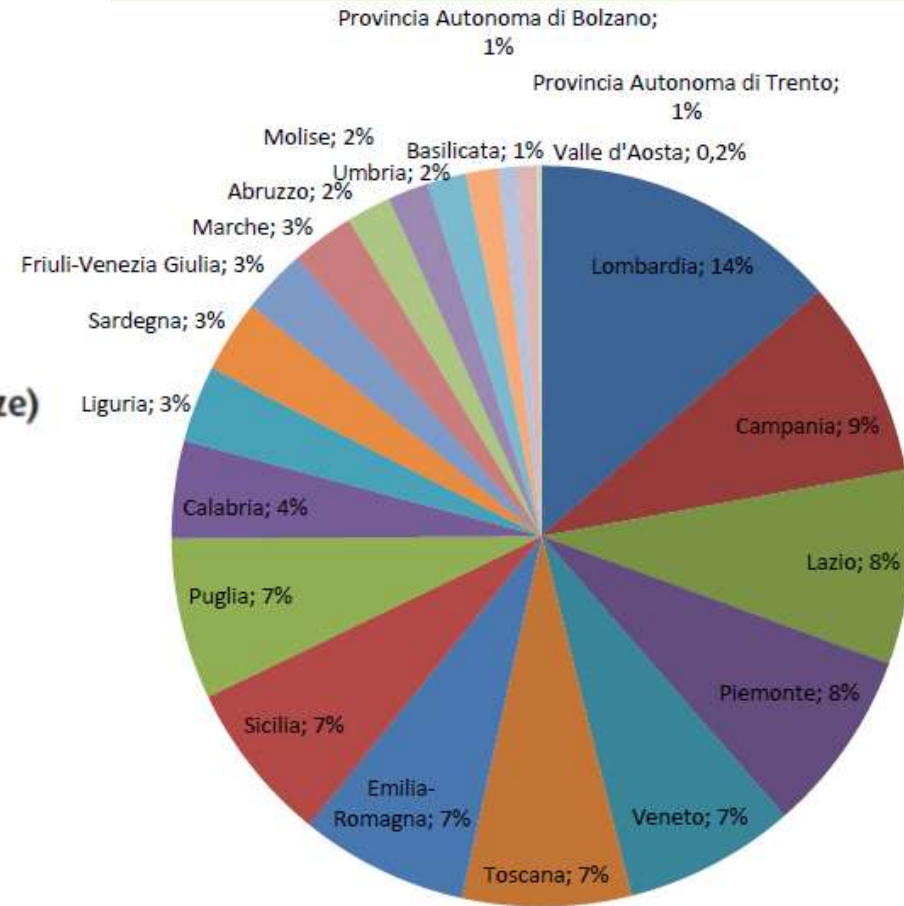
Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati

Un tentativo di superare la logica emergenziale

- Il decreto n.142/2015: nuove norme sull'accoglienza

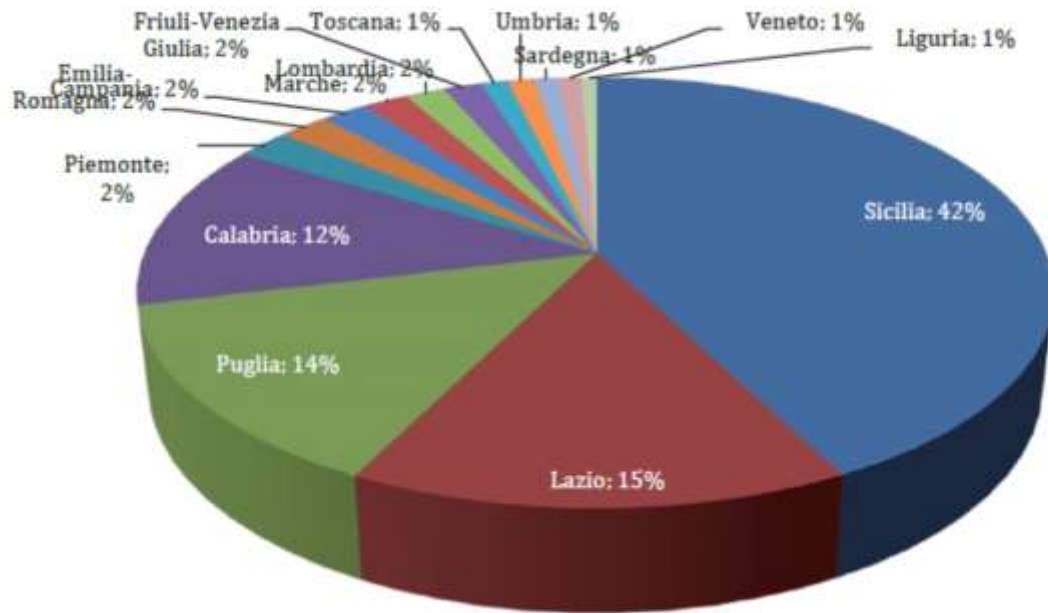


DISTRIBUZIONE PERCENTUALE MIGRANTI DIVISA PER REGIONE
PRESENZE TOTALI 175.460 (12/04/2017)



Dati Ministero dell'Interno

Distribuzione percentuale migranti per regione al 31.12 2013 (tot. 22.118 presenze)



IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA IN ITALIA

decreto n.142/2015

Articolazione del sistema di accoglienza in 3 fasi:

SOCCORSO, PRIMA ASSISTENZA E IDENTIFICAZIONE

PRIMA ACCOGLIENZA (nei CARA o CAS)

SECONDA ACCOGLIENZA (negli SPRAR)

A fine 2017 le persone in accoglienza erano 196.285 di cui quasi l'80% accolte nei CAS (Centri di accoglienza straordinari) e il 20% negli SPRAR.

LA RETE SPRAR (Sistema di protezione per rifugiati e richiedenti asilo)

Il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è stato **istituito dalla legge n.189/2002**.

I finanziamenti sono erogati dal Ministero dell'Interno ai comuni selezionati che hanno partecipato al bando nazionale.

La partecipazione dei comuni è volontaria.

Il 7 ottobre 2015 è stato un avviso pubblico rivolto ai Comuni per ulteriori 10.000 posti, riducendo al 5% la quota di cofinanziamento richiesta.

Tuttavia, il bando è andato quasi deserto!



I numeri della rete SPRAR - Progetti Territoriali luglio 2018

PROGETTI	877	681 ordinari 144 per minori non accompagnati (compresi 24 progetti FAMI) 52 per persone con disagio mentale o disabilità
-----------------	------------	---

ENTI LOCALI TITOLARI DI PROGETTO	754	654 Comuni 18 Province 28 Unioni di Comuni (Comprese Comunità Montane e Unioni Montane di Comuni) 54 Altri Enti (Aziende sociali consortili, Ambiti territoriali, Comuni associati, Comunità comprensoriali, Consorzi, Distretti sanitari, Società della salute)
---	------------	---

Oltre 1.800 comuni coinvolti in totale

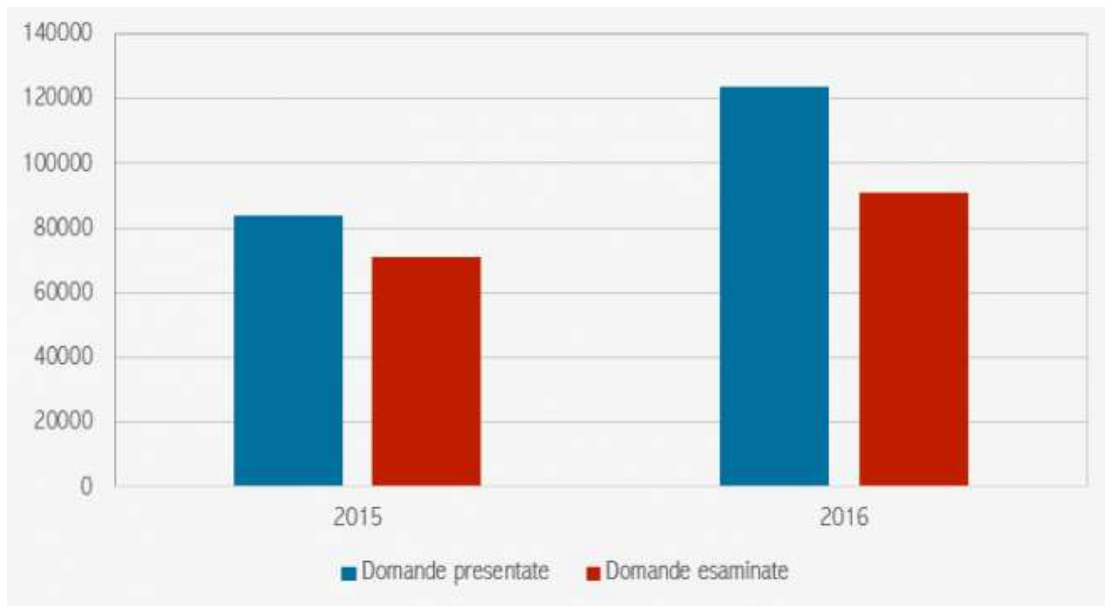
POSTI FINANZIATI	35.881	31.647 ordinari 3.500 per minori non accompagnati (compresi 413 posti FAMI) 734 per persone con disagio mentale o disabilità
-----------------------------	---------------	---

NUMERO DI POSTI SPRAR PER REGIONE
(2018)

REGIONE	TOTALE (con posti aggiuntivi)	di cui per Disagio Mentale o disabilità fisica	di cui Minori* non accompagnati
ABRUZZO	694	0	40
BASILICATA	625	10	87
CALABRIA	3.727	95	417
CAMPANIA	2.898	0	209
EMILIA ROMAGNA	3.038	73	540
FRIULI VENEZIA GIULIA	429	20	70
LAZIO	4.467	35	71
LIGURIA	1.038	0	87
LOMBARDIA	2.441	13	241
MARCHE	1.325	13	72
MOLISE	1.008	0	81
PIEMONTE	1.986	26	92
PUGLIA	3.459	169	353
SARDEGNA	400	0	32
SICILIA	4.841	226	803
TOSCANA	1.850	43	162
TRENTINO ALTO ADIGE	372	0	17
UMBRIA	474	11	63
VALLE D'AOSTA	25	0	0
VENETO	784	0	63
TOTALI	35.881	734	3.500

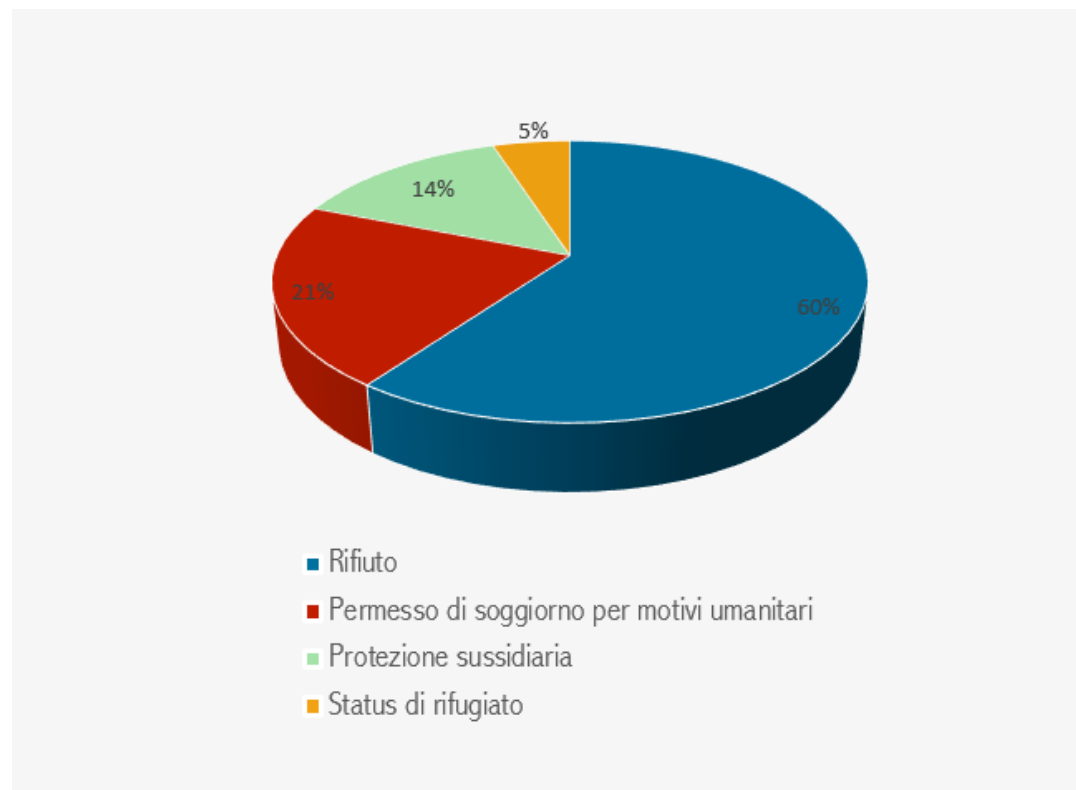
*Comprensivi di 413 posti finanziati dal FAMI in 24 progetti

Il sovraccarico delle Commissioni Territoriali



Fonte: Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo

Esito delle richieste (2016)



SISTEMA DI ACCOGLIENZA

alcune questioni aperte

L'80% dei richiedenti protezione internazionale è accolto in strutture di **accoglienza straordinaria (CAS)** che non hanno limiti temporali alla permanenza.

La necessità di superare l'adesione volontaria degli enti locali nell'attivazione degli **SPRAR**.

I tempi lunghi per l'esame delle richieste d'asilo (in media 12 mesi).

Inadeguatezza delle politiche di integrazione dei titolari di protezione dopo l'accoglienza.



PROBLEMI

- Una multilevel governance controversa
- L'assenza di politiche pubbliche di integrazione post-accoglienza
- L'emergere di sperimentazioni dal basso che creano innovazione sociale ma rivelano anche criticità e rischi

DECRETO LEGGE N.113/18

PRINCIPALI MODIFICHE

ABROGAZIONE DEL PERMESSO DI SOGGIORNO PER MOTIVI UMANITARI

IL DECRETO LEGGE 113 HA ABROGATO LA NORMA CHE CONSENTIVA IL RILASCIO DEL PDS PER MOTIVI UMANITARI NEI CASI IN CUI LA COMMISSIONE TERRITORIALE RITENESSE SUSSISTENTI GRAVI MOTIVI DI CARATTERE UMANITARIO.

COLORO CHE HANNO PRESENTATO DOMANDA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE DOPO IL 5.10.2018

In seguito all'entrata in vigore del Decreto la Commissione non potrà più riconoscere la protezione umanitaria ma potrà essere rilasciato un permesso di soggiorno per **“protezione speciale”** se la CT ritenga sussistente:

- ❖ Il rischio di una persecuzione;
- ❖ Il rischio di una tortura.

Questo permesso ha validità 1 anno, rinnovabile su parere della CT, consente di svolgere attività lavorativa ma NON è convertibile in motivi di lavoro.

Se la CT valuta che non sussiste il rischio di una persecuzione o il rischio di una tortura la persona riceverà un diniego (possibilità di fare ricorso entro 30 gg. dalla notifica o possibilità di richiedere altra tipologia di permesso).

COLORO CHE AL 5.10.2018 ERANO TITOLARI DI PERMESSO DI SOGGIRONO PER MOTIVI UMANITARI IN CORSO DI VALIDITA' O IN ATTESA DI RINNOVO

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari in corso di validità al 5.10.2018 resta **VALIDO FINO ALLA SCADENZA.**

I titolari del permesso di soggiorno per motivi umanitari hanno la facoltà (ed è auspicabile per coloro che hanno un contratto di lavoro stabile e duraturo) di convertire il pds in motivi di lavoro, autonomo o subordinato.

Per la conversione:

- ❖ Contratto di lavoro in corso di validità;
- ❖ Titolari di passaporto o documento equipollente.

Coloro che NON potranno convertire il pds per motivi umanitari in motivi di lavoro

SU PARERE DELLA CT (sussistenza del rischio di persecuzione o tortura) potrà essere rilasciato un pds **“protezione speciale”** :

- ❖ Valido 1 anno;
- ❖ Consente di lavorare;
- ❖ Non è convertibile (neanche in presenza di un contratto di lavoro);
- ❖ Può essere rinnovato su ulteriore parere della CT (rischio di persecuzione o tortura);

Se la CT ritiene che non sussistono rischi di persecuzione o tortura la persona riceverà un diniego (possibilità di ricorso entro 30 gg dalla notifica della decisione).

COLORO CHE SONO IN ATTESA DEL RILASCIO DEL PDS PER MOTIVI UMANITARI, DA DECISIONE DELLA CT ADOTTATA PRIMA DEL 5.10.2018.

In questi casi verrà rilasciato un pds “CASI SPECIALI”:

- ❖ Validità 2 anni;
- ❖ Rinnovabile;
- ❖ Consente di lavorare ed E' CONVERTIBILE in motivi di lavoro; (requisiti lavoro subordinato o autonomo e titolare di passaporto o documento equipollente).

Se il titolare di un pds per CASI SPECIALI allo scadere dello stesso non converte il pds in motivi di lavoro, verrà interpellata la CT e se quest'ultima ritiene sussistente il rischio di persecuzione o tortura rilascia un pds per “protezione speciale”:

- ❖ Validità annuale;
- ❖ Rinnovabile su parere della CT (rischio di persecuzione o tortura);
- ❖ Consente di lavorare ma NON è convertibile (neanche in presenza di un contratto di lavoro).

Se la CT ritiene che non ci sia alcun rischio di persecuzione o tortura, la persona riceverà un diniego (ricorribile entro 30 gg dalla notifica).

PERMESSO DI SOGGIORNO PER CURE MEDICHE

Il permesso di soggiorno per cure mediche è rilasciato *“agli stranieri che versano in condizioni di salute di eccezionale gravità, accertate mediante idonea documentazione, tali da determinare un irreparabile pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine”*.

- ❖ RICHIESTA PRESENTATA DIRETTAMENTE AL QUESTORE;
- ❖ Validità: pari al tempo attestato dalla certificazione sanitaria (non superiore ad 1 anno);
- ❖ Rinnovabile fino a quando sussistono le condizioni di salute certificate;
- ❖ Valido solo nel territorio nazionale;
- ❖ Non può essere convertito.

(non è specificato se consente di lavorare, non vietandolo potremmo considerare la possibilità di farlo, compatibilmente con le condizioni di salute).

PERMESSO DI SOGGIORNO PER CALAMITA'

Il permesso di soggiorno per calamità: *“ è rilasciato nei casi in cui il Paese verso il quale lo straniero dovrebbe far rientro versa in una situazione di contingenza ed eccezionale calamità che non consente il rimpatrio e la permanenza in condizioni di sicurezza”*.

- ❖ RICHIESTA DIRETTAMENTE AL QUESTORE;
- ❖ Validità 6 mesi;
- ❖ Valido solo nel territorio nazionale;
- ❖ Consente di svolgere attività lavorativa;
- ❖ Non può essere convertito.

PERMESSO DI SOGGIORNO PER ATTI DI PARTICOLARE VALORE CIVILE

Il permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile: può essere rilasciato qualora il cittadino straniero abbia compiuto atti di particolare valore civile, cioè abbia esposto la propria vita ad un pericolo concreto per salvare persone esposte ad imminente e grave pericolo, per impedire o diminuire il danno di un grave disastro pubblico o privato, per ristabilire l'ordine pubblico, per partecipare all'arresto di malfattori, per il progresso della scienza o in genere per il bene dell'umanità.

- ❖ Rilasciato su autorizzazione del Ministro dell'Interno , su proposta del Prefetto;
- ❖ Validità: 2 anni, rinnovabile;
- ❖ Consente di svolgere attività lavorativa;
- ❖ Può essere convertito in permesso per motivi di lavoro.

Art. 18 protezione sociale – “casi speciali”

Rilasciato dal Questore, anche su proposta del Procuratore della Repubblica (reati di sfruttamento della prostituzione, ex 380 e ss c.p.)

- ❖ Non è richiesto il passaporto;
- ❖ Validità 6 mesi (rinnovato per un anno o maggior periodo occorrente);
- ❖ Consente attività lavorativa/ studio.

Art. 18 bis – Vittime di violenza domestica – “casi speciali”

Rilasciato dal Questore su proposta dell'autorità giudiziaria procedente (procedimenti penali per determinati delitti, accertate situazioni di violenza o abuso, emerga un attuale e concreto pericolo) .

- ❖ Validità 1 anno;
- ❖ Consente di svolgere attività lavorativa;
- ❖ Può essere convertito in pds per studio/lavoro.

Art. 22 - particolare sfruttamento lavorativo – “casi speciali”

Rilasciato dal Questore su proposta del procuratore della Repubblica al cittadino che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato contro il datore di lavoro (casi di particolare sfruttamento lavorativo) (603 bis c.p.).

- ❖ Validità sei mesi rinnovabile per un anno, o per il maggior periodo occorrente alla definizione del procedimento penale;
- ❖ Consente di svolgere attività lavorativa;
- ❖ Può essere convertito.

**MODIFICHE INERENTI L'ACCOGLIENZA, ISCRIZIONE
ANAGRAFICA E ACCESSO AI SERVIZI**

Accoglienza

Potranno accedere allo SPRAR:

- ❖ Titolari di protezione (status o sussidiaria);
- ❖ MSNA (provenienti da SPRAR o Fami SAMB);
- ❖ Titolari di cure mediche, calamità, atti di particolare valore civile;
- ❖ Titolari di Protezione sociale (ex art.18), vittime di violenza domestica (ex art. 18 bis) e vittime di grave sfruttamento lavorativo (ex art. 22).

Attualmente nello Sprar a queste categorie appartiene circa il 25% del totale degli accolti.

Chi è ora accolto ha titolo per completare il proprio percorso di accoglienza fino alla scadenza secondo le regole pregresse.

La riduzione delle presenze avrà effetti sul progetto territoriale fra 6-9 mesi, quando le uscite previste non vedranno pari entrate.

Non potranno essere accolti in SPRAR

- ❖ Richiedenti asilo;
- ❖ Titolari di protezione umanitaria;
- ❖ Titolari di permesso di soggiorno per casi speciali (regime transitorio) rilasciato in seguito a decisione sulla protezione umanitaria adottata dalla CT prima del 5.10.2018;
- ❖ Titolari di permesso di soggiorno per protezione speciale.

Significa che per le persone vulnerabili che fanno parte di queste categorie (compresi i nuclei familiari) l'unica previsione è quella dei CAS, secondo i nuovi capitolati privi di servizi per l'integrazione , psicologici, e di supporto alla fragilità.

Inevitabilmente ricadranno quindi sui Comuni.

ACCOGLIENZA RICHIEDENTI ASILO

I richiedenti asilo potranno essere accolti nei CAS o nei centri governativi di prima accoglienza, mentre per coloro ai quali sia già stata riconosciuta una forma di protezione (motivi umanitari o casi speciali, regime transitorio, casi speciali) non è prevista tale possibilità.

Il d. l. 113/2018 prevede transitoriamente che:

- ❖ I **richiedenti asilo** presenti nello SPRAR al 5.10.2018 possono rimanervi fino alla scadenza del progetto;
- ❖ I **titolari di protezione umanitaria** presenti in SPRAR al 5.10.2018 possono rimanervi fino alla scadenza del progetto.

Non è chiarito quali siano le misure messe in atto nei confronti dei richiedenti vulnerabili e dei nuclei familiari con minori

ISCRIZIONE ANAGRAFICA

Il dl 113/2018 ha stabilito che il pds per richiesta asilo *“non costituisce valido titolo per l’iscrizione anagrafica”*. Ne consegue che al richiedente non potrà più essere rilasciata la carta d’identità. Il pds per richiesta asilo costituisce comunque valido documento di riconoscimento.

Il richiedente che aveva già ottenuto la residenza prima del 5.10.2018 la mantiene e potrà eventualmente trasferirla anche in altro Comune. Il diritto si considera acquisito ed irrevocabile.

Tra le innumerevoli conseguenze, questo comporta che non sarà più possibile identificare il Comune dal quale il richiedente proviene come Ente competente per l’assistenza alla persona, nel caso questa sia vulnerabile.

I grandi Comuni metropolitani, ancora più di ora, si troveranno a far fronte alla indifferibilità ed urgenza del bisogno di chi si trova sul proprio territorio.

Sono stati eliminati anche i criteri di riparto che venivano utilizzati per la distribuzione delle presenze.

ISCRIZIONE AL SSN

Hanno diritto all'iscrizione al SSN i richiedenti asilo (anche coloro che sono in possesso di cedolino).

L'iscrizione dovrà avvenire nel luogo di domicilio ai sensi del d.l.113/18 nonché ai sensi dell'art.42 co. 1, e dpr 394/99 a norma del quale *il cittadino straniero privo di iscrizione anagrafica deve essere iscritto presso l'ASL nel territorio di domicilio.*

ISCRIZIONE AL CENTRO PER L'IMPIEGO

Il richiedente, dopo 60 giorni dal rilascio dell'attestato nominativo, ha diritto di svolgere attività lavorativa e ha diritto all'iscrizione presso il Centro per l'impiego territorialmente competente.

Il requisito della residenza *dovrebbe* ritenersi soddisfatto esibendo esclusivamente una "residenza abituale".