

Giovanna Tizzi

Nato come sistema rispondente ad una logica emergenziale e per una permanenza di breve e brevissimo periodo, il sistema dei Centri di Accoglienza Straordinari (CAS) è oggi attraversato da profonde storture, tra cui una tempistica lunga (si protrae per anni) e un'accoglienza senza integrazione. Ciò determina che in molti passaggi chiave del loro percorso, i migranti partecipino, inconsapevolmente, a delle lotterie dell'asilo e dell'accoglienza che determinano in modo casuale il loro destino e le loro condizioni di vita immediate e di medio periodo. Il Rapporto Oxfam.

Il tema dell'immigrazione, della mobilità umana e più precisamente la regolazione politica del diritto a muoversi attraverso i confini degli Stati, rappresenta una delle questioni fondamentali del ventunesimo secolo. (Faist, 2013; Beck 2008)[1]

Come sottolinea il sociologo Ambrosini[2], nelle nostre società si può parlare di **stratificazione del diritto alla mobilità**: quando si tratta di lavoratori altamente qualificati, si dice **mobilità** e la si sollecita; nel caso invece di lavoratori a bassa qualifica, si utilizza il termine **immigrazione** e si cerca di bloccarla. La mobilità comporta, solitamente, aspettative ottimistiche di vantaggi per gli individui e per gli Stati, mentre l'immigrazione può far sorgere domande di integrazione e controllo e sentimenti ansiogeni o difesa dell'identità nazionale.

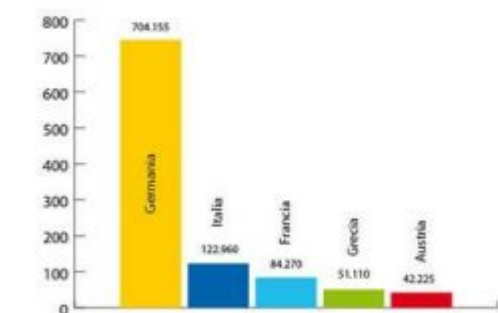
A lungo marginale, la "crisi dei migranti" occupa oggi in Italia e Europa le prime pagine dei quotidiani e i telegiornali. Parallelamente, la regolazione degli ingressi da parte degli Stati riceventi è cresciuta d'importanza ed è diventata un elemento di forte attenzione politica e mediatica. Tale attenzione è cresciuta con l'incremento, osservabile negli ultimi anni, di un flusso migratorio verso l'Unione Europea dovuto all'esodo di popolazioni che fuggono da contesti bellici, persecuzioni di carattere politico o religioso, o che sono obbligate a trasferirsi a causa di catastrofi naturali che sconvolgono l'ambiente in cui vivono e le privano dei mezzi di sussistenza. In tal senso si parla - con un'accezione più ampia - di **migrazioni forzate**[3].

Il rapporto annuale dell'EASO (European asylum support office), l'Agenzia Europea di sostegno all'asilo, mostra che nel 2016 le domande di protezione internazionale presentate in tutti gli Stati membri dell'UE e in Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera (UE+) sono state quasi 1,3 milioni, in calo del 7% rispetto al 2015. Siria, Afghanistan, Iraq, Pakistan e

Nigeria sono i principali paesi di provenienza, mentre Germania, Italia, Francia, Grecia e Austria i principali paesi di accoglienza - Figura 1 (EASO,2016).

Figura 1. I principali paesi di accoglienza

Principali paesi di accoglienza
nell'UE+
Anno 2016



Nel 2016 le domande di protezione internazionale presentate in tutti gli Stati membri dell'UE e in Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera (UE+) sono state quasi 1,3 milioni

Fonte: nostra elaborazione su dati EASO 2016

Cliccare sull'immagine per ingrandirla

Nel 2016 sono state prese nell'insieme dei 28 paesi dell'UE 1.106.405 decisioni

(*first instance decisions*) in merito alle domande di asilo, di cui il 60,8% di riconoscimenti[4].

L'analisi delle decisioni di primo grado, nonostante alcune cautele metodologiche dovute ai differenti profili dei richiedenti asilo appartenenti ad una stessa cittadinanza, ai cambiamenti nel tempo e alle diverse tipologie di riconoscimento (status di rifugiato, protezione sussidiaria e protezione umanitaria), ci mostra grandi disparità di valutazione tra Stati Membri. Tra i primi 10 paesi per numero di domande presentate, le percentuali più elevate di riconoscimenti le troviamo nei Paesi Bassi (72%), Austria (71,6%), Svezia (69,5%) e Germania (68,7%). All'estremo opposto, sempre tra i primi dieci paesi in termini di domande presentate: Regno Unito (32%), Francia (32,8), Finlandia (34%) e Italia (39,3%).

La profonda contraddizione tra i successi in termini di riconoscimento da parte di alcuni Stati membri e le pesanti barriere da parte di altri mostra l'assenza di una politica europea sulle migrazioni. Sempre più spesso nell'Europa "senza frontiere" si costruiscono nuovi confini, sia materiali che normativi e culturali.

In Italia

In Italia, pur se in maniera non lineare, gli sbarchi fino al 2016 sono radicalmente aumentati dalle 22.343 persone del 1997 alle 181.436 del 2016.

La situazione per il 2017 è alquanto complessa: se per i primi sei mesi dell'anno gli sbarchi sulle coste italiane erano leggermente superiori al 2016, **da luglio 2017 si assiste ad una drastica riduzione dei flussi**, frutto dell'attuazione degli accordi di cooperazione con la Libia. Alla data del 12 ottobre 2017 le persone sbarcate sono 108.402.

Se incrociamo il dato di stock del 2016 delle persone sbarcate (181.436) con il numero degli stranieri residenti al 31/12/2016 in Italia (5.047.028 persone), si evince tuttavia, con le dovute cautele metodologiche, **che gli arrivi via mare rappresentano poco più dell'3,6% del totale degli stranieri presenti nel territorio.** Se poi consideriamo solo il numero di coloro che formalizzano la domanda di asilo, l'incidenza percentuale si riduce ulteriormente.

Siamo dunque un paese che si sente invaso dai richiedenti asilo e rifugiati mentre la realtà è ben diversa: nel 2016 le acquisizioni di cittadinanza da parte di cittadini stranieri sono state 201.591mila contro i 181mila sbarcati e i 176mila inseriti nel circuito dell'accoglienza.

Il perno del nostro sistema di accoglienza è lo SPRAR "Sistema di protezione per

richiedenti asilo e rifugiati" (sistema ordinario coordinato dagli enti locali), **ma dal 2014 si inaugura l'"Era dei CAS"** (Centri di Accoglienza Straordinari).

I CAS sono stati istituiti con Circolare del Ministero dell'Interno n° 104 dell'8 gennaio 2014, redatta su riunione del Tavolo Nazionale di Coordinamento, per rispondere al crescente afflusso di cittadini stranieri nel nostro paese. I CAS nascono quindi come strutture per loro stessa definizione "provvisorie", messe a disposizione su tutto il territorio nazionale per ospitare i richiedenti asilo a fronte dell'eccezionalità degli arrivi e della conseguente saturazione dei centri governativi e dei centri garantiti dagli enti locali nell'ambito del sistema SPRAR.

È interessante interrogarsi sugli effetti dell'introduzione dei Centri di Accoglienza Straordinaria, soprattutto considerato che l'eccezionalità di questi provvedimenti risulta nei fatti smentita, come abbiamo visto, dal loro protrarsi nel tempo, tanto da assumere quasi un carattere di regolarità. Come è stato osservato da Giuseppe Campesi,^[5] **«nel corso degli ultimi dieci anni, il controllo delle frontiere e l'arrivo di migranti irregolari sulle coste italiane sono stati gestiti nel contesto di quella che può essere descritta come un'emergenza permanente»**.

È evidente (Figura 2) come il sistema italiano dell'accoglienza si regga, nonostante l'ampliamento dei posti SPRAR sull'accoglienza straordinaria che gestisce il 78% di tutte le presenze, distribuite in oltre 7mila strutture organizzative.

Figura 2. I numeri del sistema di accoglienza in Italia, 2017

Numeri del sistema di accoglienza in Italia, 2017



Cliccare sull'immagine per ingrandirla

In tutta la penisola si sono moltiplicati enti privati, cooperative, associazioni che hanno messo a disposizione posti letto in strutture di vario tipo (appartamenti, alberghi, agriturismi, ospizi, ostelli, ecc.) per una spesa media di circa 30/35 euro al giorno per persona ospitata. Nato come sistema rispondente ad una logica emergenziale e per una permanenza di breve e brevissimo periodo, **il sistema dei CAS è oggi attraversato da profonde storture:** tempistica lunga (si protrae per anni); capitolati inadeguati, convenzioni a singhiozzo; assenza di un efficace sistema di controllo e monitoraggio; assenza di criteri di expertise tra i requisiti dei soggetti gestori; accoglienza senza integrazione. **Ciò determina che in molti passaggi chiave del loro percorso, i migranti partecipino, inconsapevolmente, a delle lotterie dell'asilo e dell'accoglienza che determinano in modo casuale il loro destino e le loro condizioni di vita immediate e di medio periodo.** Si generano diritti "differenziati" in virtù dell'ingresso casuale in una delle tante porte dei 7mila centri di accoglienza.

Raccomandazioni al Governo italiano:

- la definizione di un sistema di accoglienza equo e uniforme adatto alla portata dei flussi migratori e ai bisogni delle persone, nella maggior parte dei casi vulnerabili, superando la dicotomia CAS/SPRAR e adottando standard comuni e alti, che coniughino accoglienza (anche di breve/medio periodo) e integrazione;
- una revisione delle strategie di governo dei flussi migratori, facilitando l'ingresso per lavoro, per ricongiungimento familiare, per studio e per richiesta di asilo; politiche che

prevedano canali sicuri e regolari per l'ingresso in Italia e nella UE. Un elemento essenziale volto a ridurre i tentativi di ingresso spontaneo, spesso molto pericolosi, da parte dei migranti, inclusi i rifugiati.

Risorse

Questo contributo è una sintesi del paper [La Lotteria Italia dell'accoglienza. Il Sistema dell'emergenza permanente](#) [PDF: 870 Kb]. Diffuso da Oxfam Italia l'8 novembre 2017

Giovanna Tizzi - Oxfam Italia

Bibliografia

1. Faist T. The mobility turn: a new paradigm for the social sciences? *Ethnic and Racial Studies* 2013; 36 (11), pp. 1637-1646.
2. Ambrosini M. Non passa lo straniero? Le politiche migratorie tra sovranità nazionale e diritti umani. Cittadella Editrice, 2014.
3. Castels M, Miller M. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. New York: Guilford Press, 1993.
4. Elaborazioni su [dati Eurostat](#)
5. Campesi Giuseppe. [The Arab Spring and the Crisis of the European Border Regime: Manufacturing Emergency in the Lampedusa Crisis](#). EUI Working Paper. RSCAS 2011/59 Mediterranean Programme, 2011.