
ADiM BLOG
Marzo 2023
EDITORIALE

*Il “Decreto Cutro” e la nuova strategia di differenziazione:
ucraini e lavoratori stranieri sì, richiedenti asilo no*

Maurizio Ambrosini

Professore ordinario di sociologia delle migrazioni
Università di Milano

Parole chiave

*immigrazione – rifugiati – politiche migratorie – governo
Meloni – diritti umani*

Abstract

L'immigrazione è un fenomeno composito e trattato in modo selettivo. Guardando al recente caso italiano, è possibile distinguere: 1) un atteggiamento accogliente nei confronti dei profughi ucraini; 2) una cauta apertura nei confronti dei lavoratori richiesti dalle imprese; 3) una chiusura più rigida nei confronti di chi vorrebbe arrivare per chiedere asilo. Il governo forse accoglierà più lavoratori, ma non intende riconoscere i diritti umani universali.

Quando nelle società riceventi si discute d'immigrazione, s'intende in realtà la mobilità umana problematica. Il nostro sguardo sugli spostamenti attraverso le frontiere è selettivo, anche e soprattutto quando non ce ne accorgiamo. E non si tratta soltanto di percezioni o atteggiamenti socialmente condivisi, ma di prospettive che si riflettono sulle definizioni politiche e sulla produzione normativa. Anzitutto, non consideriamo e non trattiamo come immigrati i cittadini dei paesi sviluppati e neppure le élite dei paesi in via di sviluppo: questi anzi godono di diritti di libera circolazione forse mai così ampi come oggi. In alcuni paesi, come Cipro e Malta, possono acquistare la cittadinanza se investono nel paese una certa cifra ed eventualmente assumono qualcuno, senza essere sottoposti alle trafale dell'anzianità di residenza, dei test di conoscenza linguistica, delle dimostrazioni d'integrazione. Più o meno ovunque, nel mondo sviluppato, godono di permessi di soggiorno privilegiati (Golden Visa e simili) e di diritti come quello di portare con sé i propri familiari.

Gli arrivi dal Sud del mondo di rifugiati o persone comuni suscitano invece allarme e timori d'invasione. Meloni ha recentemente rilanciato la leggenda dell'Italia "campo profughi d'Europa": un'affermazione contraddetta dai dati Eurostat, secondo cui nel 2022 la Germania ha ricevuto 218.000 richieste d'asilo, la Francia 137.000, la Spagna 116.000, l'Italia 77.000. I richiedenti asilo non arrivano soltanto dal mare. Sbagliato ed enfatico anche parlare di un'emergenza senza precedenti. Nel 2015 e 2016 nell'UE le richieste di asilo hanno superato il milione: 1.321.000 nel 2015 e 1.259.000 nel 2016, a causa soprattutto della guerra in Siria e della fuga di chi poteva da quel martoriato paese, ed è stata la Germania ad accoglierne gran parte. In Italia nel 2014-2017 gli sbarchi hanno superato sempre le 100.000 unità all'anno, prima dei controversi accordi con la Libia, mentre le domande di asilo sono cresciute proporzionalmente a seguito dell'istituzione degli *hotspots* richiesti dall'UE, superando le 100.000 nel 2016 e nel 2017, ma rimanendo comunque sempre al di sotto dell'impegno della Germania e di altri paesi: la Svezia accoglie 25 rifugiati ogni 1.000 abitanti, l'Austria 15, l'Italia 3,5.

È altrettanto significativo, tuttavia, che in un momento in cui ritorna in auge la chiusura dei confini nei confronti degli sbarchi dal mare, assistiamo ad almeno tre diversi trattamenti dei nuovi arrivati.

Il primo approccio riguarda i profughi ucraini, a oltre un anno dall'invasione russa. L'Italia a fine marzo 2022 ha recepito la direttiva dell'Unione Europea dell'inizio del mese, concedendo una protezione di un anno, recentemente rinnovata, l'immediato accesso all'assistenza sanitaria e al sistema educativo, la possibilità di cercare un

impiego regolare. Ma non solo. Ha affidato alla Protezione Civile la regia dell'accoglienza, istituendo un nuovo canale di assistenza ai rifugiati, che si differenzia da quelli già esistenti (CARA, SAI e CAS). La Protezione civile ha immediatamente emanato un'ordinanza che all'articolo 1 parla di "Accoglienza diffusa". Ha riconosciuto l'esigenza di integrare l'offerta pubblica di servizi di ospitalità rivolgendosi agli Enti del Terzo settore, ai Centri di servizi per il volontariato, alle Associazioni registrate, agli Enti religiosi civilmente riconosciuti. A questi soggetti di natura privata ha chiesto di prevedere un pieno coinvolgimento dei Comuni mediante la sottoscrizione di accordi di partenariato. Ha così configurato, almeno sulla carta, una strategia di accoglienza condivisa, che chiama a collaborare enti locali, servizi pubblici, forze organizzate della società civile, datori di lavoro. Ha previsto poi un'altra significativa innovazione: i rifugiati ucraini sono stati incoraggiati a cercare sistemazioni abitative autonome, nel mercato dell'affitto o presso famiglie locali, ricevendo direttamente un contributo di 300 euro al mese per ogni adulto e di 150 euro per i minori, per un periodo di tre mesi. Per la prima volta le istituzioni pubbliche italiane hanno riconosciuto autonomia e responsabilità ai rifugiati, trattandoli da adulti capaci di badare a sé stessi. Nello stesso tempo hanno previsto che si attivasse un'offerta privata di abitazioni disponibili, non solo da parte di famiglie solidali, ma anche di normali proprietari immobiliari, quelli che normalmente si mostrano assai diffidenti verso gli immigrati e soprattutto verso gli altri rifugiati arrivati nell'ultimo decennio. Il 'caso ucraino' ha dunque modificato i parametri culturali con cui si era soliti considerare i nuovi arrivati e la nostra capacità di accoglierli.

Un problema è rimasto però insoluto, e si riallaccia alla questione dell'apertura selettiva. L'accoglienza è stata garantita ai cittadini ucraini, ma non altrettanto ai soggiornanti stranieri in Ucraina: per questi ultimi, vale soltanto in caso di possesso di un permesso di soggiorno permanente o di uno status di rifugiati, con l'aggiunta dell'impossibilità di tornare in condizioni sicure e stabili nel Paese di origine. Ossia non si salva quasi nessuno. Esclusi per esempio gli studenti, i lavoratori con contratti a tempo determinato, i richiedenti asilo di altri Paesi che si sono trovati coinvolti nella guerra. Per tutte queste persone fuggite dall'Ucraina sono rimaste in vigore le normali regole della protezione internazionale, ossia il lungo e incerto percorso della domanda d'asilo.

A un anno di distanza, l'Italia ha accolto circa 170.000 profughi ucraini (la Germania, è bene ricordarlo, circa un milione), senza porre limitazioni numeriche. È rimarchevole il fatto che l'accoglienza non ha suscitato polemiche politiche né resistenze sociali, né speculazioni mediatiche. Sarebbe difficile sostenere che i profughi ucraini non pesino sul sistema di welfare, eppure – fortunatamente – nessuno ha eccepito. Non sono

nemmeno definiti nel discorso pubblico come rifugiati o immigrati.

Il secondo caso scaturisce direttamente dalle recenti disposizioni governative, che hanno abbozzato una sorta di nuovo schema delle politiche migratorie dopo il disastro di Cutro. Sono morte in mare persone che fuggivano da guerre e repressioni, e l'esecutivo Meloni ha annunciato un aumento delle opportunità d'ingresso per lavoro, che coinvolgerà paesi diversi da quelli da cui partivano i naufraghi di Cutro, quasi tutti afgani. Il governo ha in realtà risposto alle pressioni dei datori di lavoro, stretti tra carenza di manodopera e procedure bizantine per i nuovi ingressi, tanto che finora i decreti-flussi sono serviti sostanzialmente a regolarizzare lavoratori già entrati in Italia e privi di documenti idonei per l'assunzione.

Qui va notata una convergenza con ciò che sta accadendo in altri paesi dell'UE, sebbene con un approccio stentato e riluttante, giustificato con la motivazione di scoraggiare le partenze spontanee anziché ammettere che l'immigrazione inserita nel sistema economico è una risorsa.

Per circa vent'anni, l'immigrazione dai nuovi paesi entrati nell'UE, come Polonia, Romania, Bulgaria, ammessa nel giro di qualche anno alla piena libertà di movimento, ha soddisfatto le richieste dei mercati del lavoro dei paesi della vecchia UE bisognosi di manodopera, tra cui l'Italia. Altri canali, come i ricongiungimenti familiari (Francia) e l'accoglienza di rifugiati (Germania, Svezia), assumevano in modo indiretto anche il compito di rifornire di manodopera il sistema economico. Ora però, nel contesto post-pandemico, le vecchie ricette stanno mostrando la corda. I datori di lavoro un po' ovunque lamentano di non trovare i lavoratori di cui hanno bisogno, e dall'Est a quanto pare non arrivano più candidati in numero sufficiente. Così Germania, Francia e Spagna stanno correndo ai ripari.

La Germania, con la sua robusta economia, è stata la prima a imboccare, sebbene con prudenza, la strada di una nuova politica degli ingressi. Una nuova legge, uscita nel 2022, punta ad attrarre lavoratori in possesso di competenze utili al sistema economico tedesco. Persone dotate di diplomi che attestino la loro qualificazione, conoscano sufficientemente la lingua tedesca, dispongano di un alloggio, siano in grado di mantenersi durante il periodo di ricerca di un'occupazione. La legge viene ritenuta ancora timida da molti esperti, irta di complicazioni burocratiche. D'altronde la previsione governativa di ammettere 25.000 lavoratori all'anno rimane lontana dalle stime dei fabbisogni, che superano il milione di posti vacanti. È importante però il segnale, in una materia in cui messaggi e narrazioni hanno più che mai il potere di plasmare le visioni e quindi le decisioni politiche. La Germania, peraltro, in modo più discreto, si è già dotata di un meccanismo per integrare nel sistema occupazionale i

richiedenti asilo diniegati, mediante corsi di formazione e accordi con le imprese.

Il governo francese ha assunto alla fine del 2022 un'iniziativa che va nella medesima direzione. A fronte di un sistema d'ingressi legali per lavoro restrittivo e inefficiente, i ministri degli interni e del lavoro hanno anticipato una proposta, che verrà discussa prossimamente: l'introduzione di un permesso di soggiorno per i "mestieri sotto tensione", destinato agli immigrati irregolari già presenti, che troverebbero impiego, o l'hanno già trovato informalmente, laddove manca manodopera. Si rafforzerebbe così la corsia già in vigore delle regolarizzazioni caso per caso. Forse un nuovo strumento normativo neppure servirebbe, ma anche questa proposta ha un significato culturale: mostrare che la Francia è di nuovo pronta ad accettare l'immigrazione per lavoro.

La Spagna conferma a sua volta un'apertura a soluzioni pragmatiche e liberali in materia di politiche migratorie. Nell'agosto 2022 ha introdotto nuove norme per agevolare l'ingresso di lavoratori da paesi terzi richiesti dal sistema produttivo. Le complesse procedure fin qui previste sono state parecchio alleggerite, soprattutto per il settore edile. Anche per chi è entrato nel paese per motivi di studio o per un tirocinio formativo è ora più facile lavorare legalmente. La Spagna dispone inoltre di procedure piuttosto generose per regolarizzare chi non dispone di un permesso di soggiorno idoneo, e per evitare che gli immigrati che perdono il lavoro cadano nell'irregolarità. Si può comunque cogliere un aspetto positivo nei nuovi orientamenti governativi: l'apertura ai nuovi ingressi indica un cambiamento culturale, o almeno il suo inizio. L'immigrazione non è più una minaccia, ma a certe condizioni diventa un ausilio per la ripresa. Si comincia ad ammettere che un fenomeno complesso e variegato come quello migratorio non può essere trattato in blocco, e tanto meno governato a colpi di slogan e di polemiche sui social networks. Vanno distinte e gestite le sue componenti, anche se questo non può significare chiudere le porte a chi fugge dalle guerre e mai potrà ottenere preventivamente un'autorizzazione all'ingresso per lavoro.

In coda alla lista delle politiche migratorie selettive compaiono infatti le persone in cerca di asilo, ma non beneficiarie della cittadinanza ucraina. Qui l'approccio governativo assume un segno decisamente avverso, rafforzato dal Consiglio dei Ministri riunito a Cutro nel mese di marzo, dopo il decreto anti-ONG promulgato a gennaio. È bene ricordare di passaggio che l'aumento degli sbarchi nel 2023 (oltre 20.000 al 23 marzo, contro 6.500 nello stesso periodo nel 2022) smentisce l'idea che le navi delle ONG attraessero le partenze. Le navi umanitarie nel 2022 avevano d'altronde soccorso soltanto il 12% delle persone sbarcate. Ancora più importante notare il contrasto tra i 170.000 ucraini accolti pacificamente e gli allarmi per gli arrivi

dal mare di un numero di persone allo stato molto inferiore, anche perché i più non vedono l'ora di passare le Alpi per insediarsi in altri paesi.

In contrasto con la parziale apertura nei confronti dei lavoratori, sull'asilo il governo cerca di rafforzare la linea della chiusura, senza neppure provare a immaginare soluzioni alternative per l'accoglienza dei rifugiati. La retorica sul "diritto a non emigrare" significa in realtà imporre il dovere di non emigrare, soprattutto a chi proviene dai contesti più critici. La prima misura varata è il rafforzamento dei CPR, ossia i centri destinati a rinchiodare le persone in vista del rimpatrio forzato, disumani quanto inefficienti, ammettendo così implicitamente il fallimento delle precedenti rumorose campagne sull'incremento delle espulsioni (5-6.000 all'anno, anche con Salvini al Ministero degli Interni e Piantedosi al suo fianco).

La seconda misura è l'aggravamento delle pene per i cosiddetti scafisti, su cui il governo scarica la responsabilità delle morti in mare. In realtà chi guida le barche è l'ultimo anello della catena del trasporto illegale, non sono certo i boss a rischiare la vita in mare o l'arresto. Tra gli arrestati per la tragedia di Cutro c'è un minorenne, e qualche anno fa erano una cinquantina i minorenni rinchiusi nelle carceri italiane per reati analoghi. Va poi ricordato, se ce ne fosse bisogno, che il trasporto illegale prospera perché non esistono vie d'ingresso legali a disposizione di chi fugge, e usa mezzi fatiscenti o inadeguati perché sa che i natanti verranno sequestrati e distrutti.

Infine, in coda è stato aggiunto in corsa, rispetto alla bozza preannunciata, il veleno che avrà le peggiori conseguenze sul futuro dei profughi e sulla qualità della vita urbana: il permesso per "protezione speciale" viene ristretto e in prospettiva, secondo la premier verrà abolito. Era un'opportunità per tutelare chi, pur non avendo ottenuto il riconoscimento come rifugiato, aveva compiuto dei passi verso l'integrazione sociale, per esempio avendo imparato l'italiano e trovato un lavoro. Ricacciarlo nell'ombra, ossia in mezzo a una strada, sarà un dramma per lui e un problema per tutti.

Nessuna menzione, almeno nei testi finora diffusi, di corridoi umanitari e altre soluzioni alternative ai viaggi per mare. Generosità dunque verso gli ucraini, cauta apertura alle braccia da lavoro, porte chiuse verso le persone in fuga da altre guerre e repressioni.

Questa impostazione però non manca di suscitare mobilitazioni di senso contrario. Di rifugiati e solidarietà si occupa un volume appena uscito presso il Mulino, che reca appunto il titolo "Rifugiati e solidali". È un'analisi dell'attuazione del diritto di asilo, che discute di politiche locali e governance dell'asilo, accoglienza istituzionale e servizi sociali, forme di volontariato ed esempi di attivismo, processi d'integrazione sul territorio e passaggi delle frontiere: due capitoli sono dedicati all'accoglienza a Trieste

e agli attraversamenti delle Alpi verso la Francia.

Benché parole d'ordine come sovranità, confini, nazione, sembrano oggi prevalere, un altro sguardo è possibile, e una diversa visione dei diritti umani e della solidarietà è tutt'altro che sconfitta.

Per citare questo contributo: M. AMBROSINI, *Il "Decreto Cutro" e la nuova strategia di differenziazione: ucraini e lavoratori stranieri sì, richiedenti asilo no*, ADiM Blog, Editoriale, marzo 2023.