

ACCOGLIENZA

14 DICEMBRE 2020

L'impatto del sistema di accoglienza straordinario nei comuni italiani

Con l'approvazione del decreto migranti, **viene modificata nuovamente la struttura normativa che disciplina il sistema di accoglienza** di richiedenti asilo e rifugiati in Italia.

Il nuovo decreto contiene diversi passi avanti ma anche molti aspetti ancora **fortemente critici**. Fa riflettere tuttavia come al parlamento sia richiesto di deliberare su un provvedimento di questa portata **senza al contempo fornire a deputati e senatori, così come a tutta la società civile, gli elementi necessari** per comprendere pregi e difetti del sistema in vigore.

Le **relazioni annuali sul sistema di accoglienza**, che il ministero dell'interno presenta ogni anno al parlamento, sono infatti del tutto **insufficienti per conoscere a pieno il funzionamento del sistema**. Senza contare che quest'anno la relazione non è stata ancora presentata alle camere, nonostante gli obblighi di legge.

L'analisi che segue è una sintesi del lavoro **svolto da un gruppo di ricerca dell'Università Bicocca sul sistema di accoglienza tra il 2014 e il 2017**, dunque prima dell'approvazione del decreto sicurezza. Il presupposto fondamentale è che per disegnare nuove politiche pubbliche è fondamentale conoscere gli effetti delle politiche attuate in precedenza in modo da poter intervenire in maniera mirata e consapevole per migliorarle.

Leggi **The Political Impact of Refugee Migration: Evidence from the Italian Dispersal Policy**

L'Importanza di valutare le politiche pubbliche e l'accesso ai dati

Tra il 2014 e il 2017, nel corso della crisi dei rifugiati, circa **3,5 milioni di persone** hanno presentato richiesta di asilo nei 28 paesi dell'Unione europea, molti di questi in fuga dal conflitto siriano o dai disordini in Nord Africa e Medio Oriente.

18% delle richieste di asilo in Ue sono state inoltrate in Italia, tra 2014 e 2017.

Nel periodo considerato, circa **150mila persone** all'anno hanno fatto richiesta di asilo in Italia, diventando nella gran parte dei casi beneficiari dei servizi previsti dal sistema di accoglienza. Nonostante l'arrivo dei richiedenti asilo sia stato negli ultimi anni al centro del dibattito pubblico, soprattutto durante le campagne elettorali per le elezioni politiche del 2018 e le europee del 2019, **non si sa ancora molto circa gli effetti della presenza dei richiedenti asilo sul nostro territorio.**

Qual è l'impatto della cosiddetta accoglienza diffusa sulle comunità ospitanti e sulle amministrazioni pubbliche? Quali sono le conseguenze economiche della redistribuzione dei richiedenti asilo sul territorio nazionale? La presenza dei richiedenti asilo ha influenzato le scelte di voto degli italiani durante le recenti tornate elettorali? Tali conseguenze, se sono significative, dipendono dal sistema di accoglienza e/o dalle caratteristiche del contesto locale? Per rispondere a tali domande **è necessario procedere ad una valutazione del sistema messo in atto dal ministero dell'interno per gestire l'accoglienza dei richiedenti asilo.**

Come per ogni altra politica pubblica, una valutazione d'impatto rigorosa è in grado di definire se tale policy è stata capace di produrre gli effetti attesi, riducendo al contempo eventuali conseguenze indesiderate. Nel nostro caso **occorre stabilire se il sistema d'accoglienza ha favorito l'integrazione dei richiedenti asilo minimizzando i costi (economici e non) dell'accoglienza per le comunità ospitanti.**

La mappatura dei Cas sul territorio italiano

Per effettuare questa valutazione occorre sapere come i richiedenti asilo sono stati redistribuiti sul territorio nazionale nel corso del tempo, in modo da misurare l'incidenza della loro presenza nelle comunità.

La principale difficoltà nel condurre l'analisi è legata alla **mancata disponibilità di dati amministrativi sufficientemente dettagliati sui centri di accoglienza straordinaria** (Cas) aperti a partire dal 2014. Queste informazioni, infatti, non sono mai state rese pubbliche a livello disaggregato e a cadenza regolare dal ministero dell'interno.

Un progetto del gruppo di ricerca dell'Università Bicocca, in collaborazione con openpolis e ActionAid Italia, ha portato alla luce alcuni dati fondamentali, finora non reperibili, sulla gestione del sistema di accoglienza straordinario in Italia.

Tale lavoro di raccolta dati, condotto attraverso lo **strumento del Foia** presso ciascuna delle 106 prefetture italiane, ha permesso di **ricostruire l'elenco delle strutture di accoglienza aperte sul territorio nazionale**, con il comune di appartenenza, la data di apertura e chiusura, la capienza, e l'evoluzione delle presenze nel tempo, durante tutta la fase emergenziale.

Queste informazioni consentono di mappare i comuni italiani dove sono stati aperti Cas, stimare l'impatto dell'accoglienza sulle performance economiche e demografiche dei comuni stessi e analizzare le conseguenze politiche dell'arrivo dei richiedenti asilo.

A nostro parere **valutare l'impatto delle politiche messe in atto per la gestione dei flussi di richiedenti asilo è fondamentale**, a maggior ragione alla luce della rilevanza che il tema ha assunto nel dibattito pubblico recente.

L'obiettivo è duplice: da un lato è necessario **identificare le conseguenze economiche e sociali** delle politiche intraprese; dall'altro è importante **elaborare proposte con il fine di ottimizzare le politiche** stesse.

Lo studio della Dispersal Policy

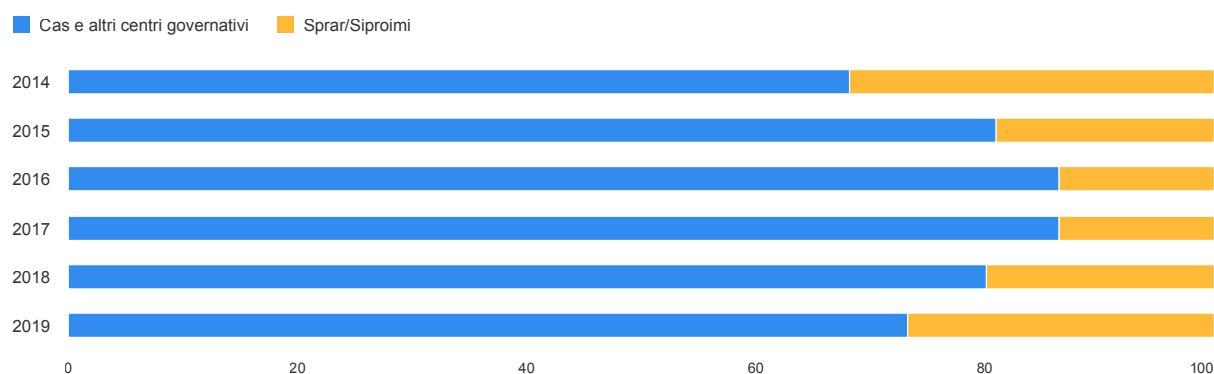
L'analisi empirica si focalizza esclusivamente sul sistema di accoglienza "straordinaria", gestito dal ministero dell'interno e divenuto negli anni nettamente maggioritario rispetto al sistema ordinario, lo Sprar (Sistema di protezione dei richiedenti asilo e rifugiati), gestito sul territorio dai comuni.

I Cas, coordinati a livello provinciale dalle prefetture, sono stati aperti su tutto il territorio nazionale e negli anni della crisi **hanno ospitato anche oltre l'80% dei richiedenti asilo in Italia.**

La distribuzione dei richiedenti asilo nel sistema di accoglienza

Distribuzione dei richiedenti asilo in Cas e Sprar/Siproimi dal 2014 al 2019 in Italia.

Valori espressi in percentuale (%)



DA SAPERE: Sia il sistema ordinario che il sistema straordinario sono finanziati con fondi pubblici, ma mentre Sprar (Sistema di protezione di richiedenti asilo e rifugiati) e Siproimi (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati) sono attivati e gestiti per decisione del Comuni, i Cas sono coordinati a livello provinciale dalle prefetture, che aggiudicano bandi pubblici ad enti privati (cooperative, ong, gestori privati) per gestire le strutture di accoglienza.

FONTE: Def 2018, camera dei deputati, ministero dell'interno

86,53% dei richiedenti asilo in Italia erano ospitati in centri di accoglienza straordinaria, nel 2017.

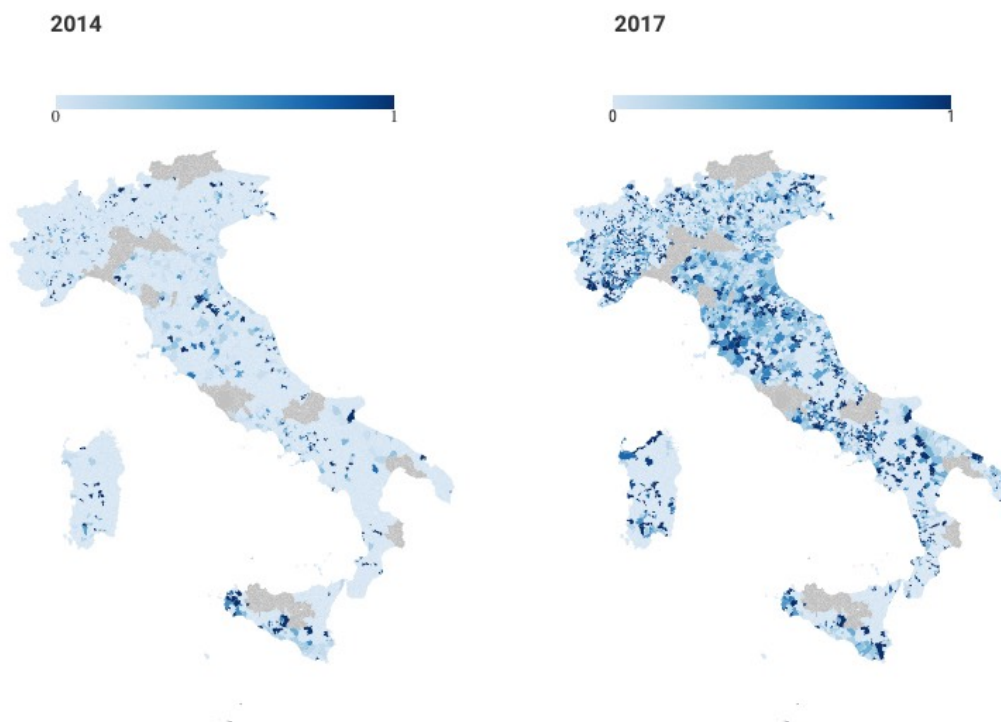
Il piano nazionale di riparto prevede che il numero di **richiedenti asilo assegnati a ciascuna prefettura sia stabilito in modo proporzionale alla popolazione residente** nella provincia. L'allocazione dei centri di accoglienza all'interno di ciascun territorio provinciale avviene attraverso l'assegnazione di bandi pubblici.

Tale programma, conosciuto anche come **Dispersal Policy** e ispirato a modelli realizzati anche in altri paesi europei, intende in primo luogo **ridurre la concentrazione dei richiedenti asilo** nei centri urbani e nelle principali aree di sbarco, e in secondo luogo **ridistribuire l'accoglienza** sull'intero territorio nazionale.

L'evoluzione nella distribuzione dei richiedenti asilo nei comuni italiani tra il 2014 e il 2017 è evidente. Nel complesso, nel 2014 circa 37mila richiedenti asilo erano ospitati nei Cas in tutta Italia. **Il numero raggiunge 144mila nel 2017 e corrisponde a circa il 0,3% della popolazione totale.** La distribuzione sul territorio coinvolge più del 40% dei comuni italiani.

La distribuzione dei richiedenti asilo nei comuni italiani

La percentuale di richiedenti asilo sulla popolazione residente in ciascun comune.



DA SAPERE: La raccolta di dati per gli anni tra il 2014 e il 2017 è stata completata per 92 prefetture su 106, in quanto i dati ricevuti da alcune prefetture sono incompleti o in alcuni casi mancanti. Il dataset finale consente di mappare il numero di richiedenti asilo ospitati nei Cas per 6.965 dei 7.950 comuni italiani per tutta la durata della crisi (2014-2017). I dati indicano la quota di richiedenti asilo rispetto alla popolazione residente nel 2013. La gradazione di colore più scura indica una quota di richiedenti asilo uguale o superiore all'1%.

FONTE: prefetture italiane - elaborazione Università Bicocca

Stabilire un nesso di causalità

La ripartizione sul territorio dei richiedenti asilo messa in campo dalla Dispersal Policy costituisce un utile strumento metodologico per **isolare una relazione di causalità fra la presenza di rifugiati in un certo comune e gli indicatori economici, sociali e politici** che intendiamo valutare.

Il fatto che la decisione di aprire un centro non dipenda dalle amministrazioni locali consente di escludere che siano le caratteristiche dell'amministrazione comunale a determinare la localizzazione delle strutture d'accoglienza.

Le analisi condotte mostrano che **la presenza di richiedenti asilo nei comuni non è determinata in maniera sistematica dalle caratteristiche socio-economiche, demografiche e politiche dei comuni stessi**. Questo pone le condizioni per la realizzazione di uno studio "quasi-sperimentale", nel quale **la variazione del numero di richiedenti asilo presenti nel singolo territorio dipende da fattori esterni**. Al contrario, nel caso dello Sprar, è il comune a prendere l'iniziativa di aprire un centro sul proprio territorio. In questo caso quindi le cause politiche di questa decisione sono difficilmente separabili dalle conseguenze che si potrebbero osservare a seguito della presenza di rifugiati stessi.

In altre parole una relazione causa-effetto è difficilmente identificabile.

L'allocazione casuale dei Cas, invece, consente di discernere questi due elementi.

Gli effetti socio-economici della presenza dei Cas

Per quanto riguarda la sfera economica, **lo studio analizza l'effetto della presenza dei richiedenti asilo** sul reddito pro capite, sulla ricomposizione della popolazione residente e sulla spesa pro capite per servizi di welfare da parte delle amministrazioni comunali. I dati utilizzati per queste analisi confrontano il periodo immediatamente precedente la crisi (fine 2013) con il picco dell'affluenza di richiedenti asilo (fine 2017) .

In primo luogo, ci chiediamo se la percentuale di richiedenti asilo allocati dalla Dispersal Policy influisce sul **reddito dei cittadini residenti**. Ad una prima stima, l'impatto sul reddito pro-capite risulta negativo, anche se limitato: una crescita di un punto percentuale nella quota di richiedenti asilo è associata ad una riduzione del reddito pro capite dello 0,31%. Tale elemento suggerisce una ripercussione della presenza dei rifugiati sull'economia locale.

Dall'analisi non emergono ripercussioni negative, bensì effetti di 'ripopolamento' positivi sul territorio.

Tuttavia, dal momento che la maggioranza degli ospiti delle strutture di accoglienza di fatto non ha un impiego (meno del 10% dei richiedenti asilo negli anni 2014-2017 lavora), **la competizione tra nativi e rifugiati nel mercato del lavoro locale non sembra costituire un meccanismo in grado di spiegare l'effetto sul reddito pro capite.**

Approfondendo l'analisi emerge come questo impatto possa essere spiegato dalle dinamiche demografiche innescate dall'arrivo di nuovi residenti. In particolare, emerge uno **scambio "intergenerazionale" tra la popolazione anziana locale e i rifugiati che arrivano** (effetto "ripopolamento").

Infine lo studio esplora **l'impatto della presenza dei richiedenti asilo sull'allocazione delle risorse pubbliche a livello locale**. Infatti, l'allargamento dei potenziali beneficiari dei servizi pubblici indotto dall'arrivo dei rifugiati, potrebbe aumentare la competizione per l'accesso a tali risorse.

Le analisi escludono tale meccanismo, non riscontrando alcun effetto negativo della presenza dei richiedenti asilo sulla spesa pubblica pro capite per servizi di welfare erogata dai comuni durante il periodo di riferimento.

In generale, gli elementi presentati suggeriscono l'assenza di ripercussioni negative o su varie dimensioni del benessere economico dei comuni ospitanti, bensì effetti di 'ripopolamento' positivi sul territorio dovuti alla presenza dei richiedenti asilo stessi.

Gli effetti politici della presenza dei Cas

Tuttavia, passando alla sfera politica, le analisi condotte mostrano che **l'arrivo dei richiedenti asilo nei comuni italiani genera un aumento del consenso per i principali partiti anti-immigrazione** (Lega e Fratelli d'Italia). L'impatto, seppur di dimensioni contenute, risulta statisticamente significativo. In particolare **la presenza di richiedenti asilo sul territorio comunale è "responsabile" di circa il 2% dell'aumento di voti per i partiti anti-immigrazione** riportato tra le elezioni parlamentari del 2013 e del 2018.

Le evidenze suggeriscono che il consenso per i partiti anti-immigrazione non è legato al "costo" economico dell'accoglienza.

La dimensione di tale effetto varia considerevolmente in base alle caratteristiche del comune ospitante, misurate prima dell'avvento della crisi. In particolare, l'effetto è diverso fra piccoli e grandi comuni.

Mentre nei piccoli centri aumenta il consenso per Lega e FdI, nei comuni più grandi (con più di 25.000 abitanti) l'effetto della presenza dei richiedenti asilo sui voti per il fronte anti-immigrazione è negativo, oltre ad essere associato a una riduzione della partecipazione elettorale.

Un effetto eterogeneo si riscontra nei comuni con una più alta percentuale di persone con istruzione universitaria, dove in seguito all'arrivo dei richiedenti asilo diminuiscono i voti per i partiti di destra e aumentano per quelli di sinistra.

Inoltre i dati suggeriscono come il supporto per i partiti anti-immigrazione non sia determinato dai comuni nei quali la concentrazione dei richiedenti asilo è più alta. Infatti se si replica l'analisi escludendo dal campione i comuni con grandi centri governativi (dedicati alla fase preliminare di identificazione), quelli con centri che ospitano più di 100 richiedenti asilo e quelli con elevata concentrazione di richiedenti asilo sul totale della popolazione, i risultati appaiono in linea con le stime precedenti.

In conclusione, **gli elementi emersi finora identificano un effetto "politico", seppur contenuto, dell'accoglienza dei richiedenti asilo nei Cas del territorio.**

Tuttavia, l'incremento delle preferenze per i partiti anti-immigrazione **non sembra essere motivato dai costi economici dell'accoglienza sostenuti dalle comunità residenti.**

L'aumento di voti per partiti anti-immigrazione è più rilevante nei comuni che poco prima delle elezioni hanno ospitato eventi di propaganda elettorale.

Ciò lascia spazio all'ipotesi che il maggior consenso per Lega e Fratelli d'Italia sia originato da motivazioni non economiche, legate alla diffidenza verso gli immigrati, alla gestione emergenziale dell'accoglienza, ma anche all'uso qualunquistico o peggio strumentale delle paure dei cittadini da parte di alcuni partiti politici.

Da ultimo, infatti, il nostro studio evidenzia il ruolo svolto dalla **propaganda anti-immigrazione portata avanti dai partiti di destra** durante la campagna elettorale nel 2018 nell'orientare le preferenze degli elettori. In particolare, osserviamo che l'effetto della presenza dei richiedenti asilo sui voti per Lega e Fratelli d'Italia è maggiore nei comuni che hanno ospitato un evento elettorale dei partiti di destra nei due mesi precedenti alle elezioni.

Conclusioni

Gli elementi emersi dal nostro studio offrono degli spunti di riflessione importanti, alla luce del dibattito odierno sulla nuova riforma del sistema d'accoglienza.

L'impatto politico suggerito dall'analisi (soprattutto nei piccoli centri) **ci invita a riconsiderare i punti deboli di un sistema che ha sostituito un regime ordinario con uno straordinario, lasciato ai privati e scollegato dalla realtà locale.**

Suggerisce, altresì, **l'importanza di investire di più, in termini di risorse, comunicazione, campagne d'informazione, e logistica per la realizzazione di un modello di accoglienza radicato sul territorio e gestito dalle autorità locali**, come ad esempio nel caso del sistema Sprar.

Più in generale, emerge la necessità di **superare le soluzioni emergenziali** finora adottate, dominate da una visione di breve periodo, in favore di politiche di integrazione coordinate tra governo centrale e amministrazioni locali. Tali strategie risulterebbero più efficaci nel **promuovere l'integrazione dei richiedenti asilo nel contesto locale**, minimizzando i costi reali e percepiti per le comunità ospitanti e favorendo lo sviluppo del territorio.

Nel complesso è importante sottolineare **alcune criticità relative alla possibilità di studiare l'impatto delle politiche di accoglienza**. Il processo di accesso e sistematizzazione dei dati necessari alla realizzazione del nostro studio ha richiesto circa un anno di lavoro da parte di un team multidisciplinare e importanti risorse finanziarie.

Si tratta di uno sforzo ingente per rendere disponibile ai ricercatori una base di informazioni già in possesso delle istituzioni (nel nostro caso il ministero dell'interno).

Le difficoltà nell'accesso ai dati sull'accoglienza rappresentano un forte limite alla valutazione delle politiche pubbliche.

Inoltre le tempistiche necessarie per completare la raccolta dati hanno rallentato notevolmente il processo di valutazione e, conseguentemente, di elaborazione di elementi utili per la progettazione di eventuali interventi futuri.

Infine le difficoltà riscontrate nella comunicazione con gli uffici competenti rendono tale raccolta dati unica e non replicabile. **Ciò costituisce un ulteriore ostacolo al completamento della valutazione della policy in tutti i suoi aspetti.**

Ad esempio, risulta ad oggi impossibile **verificare la performance del sistema d'accoglienza in termini di capacità di integrazione dei beneficiari**, poiché non sono disponibili dati sulle caratteristiche individuali dei richiedenti asilo ospitati nei centri e sulle attuali condizioni lavorative o socio-economiche.

Tali informazioni consentirebbero di identificare gli elementi virtuosi ed ostativi, per limitare le ripercussioni negative dell'accoglienza sul territorio e migliorare le politiche pubbliche per l'integrazione e l'inclusione sociale.