Centri di accoglienza: varietà tipologica e dibattito collegato

Marco Accorinti

RPS

I Centri di accoglienza sono le strutture nelle quali viene offerta una prima ospitalità e assistenza ai migranti. In Italia, negli anni e soprattutto in occasioni di «emergenze umanitarie», sono stati aperti tipi differenti di Centri. L'articolo, oltre a descrivere le differenti

caratteristiche delle strutture oggi operative, presenta parte del dibattito in corso tra giuristi, scienziati politico-sociali ed esperti di servizi sociali, evidenziando i principali discorsi retorici sul tema e gli elementi di etichettamento degli stranieri inseriti in un progetto di assistenza.

1. Introduzione

Nel gergo comune ma soprattutto nel discorso istituzionale i «Centri di accoglienza» rappresentano una categoria quantomeno problematica utilizzata in modo spesso non corrispondente alla reale situazione delle soluzioni alloggiative e assistenziali per i migranti. Anzitutto perché nel caso italiano, considerando i cittadini stranieri (a qualunque titolo si trovino nel paese), non è possibile parlare di un unico tipo di Centro e di un unico modo di ricevere chi arriva da un altro paese, anzi, il sistema di accoglienza risulta essere costituito dalla convivenza di più programmi gestiti da insiemi composti di attori pubblici (Manocchi, 2014), che, peraltro, nella gran parte dei casi, finanziano organismi privati. Inoltre perché, pur considerando alcune eccezioni, approfondire il sistema di accoglienza per migranti (e in particolare per titolari di protezione internazionale) fa emergere elementi chiave delle politiche migratorie del paese.

Alla luce di quanto introdotto si rende quindi utile tentare di ricostruire il quadro composito dei Centri di accoglienza presenti in Italia senza tuttavia dimenticare che nel 2014 il governo ha presentato una proposta di nuova articolazione del sistema che vorrebbe tentare una riorganizzazione richiesta da più voci del complesso mondo di attori-chiave. Ma oltre a descrivere i diversi tipi di Centri di accoglienza presenti, si vuole dare conto di un più generale dibattito che ha coinvolto

studiosi di varie discipline e che trova, in molte occasioni, alcune eco nella stampa, anche a livello internazionale. Infine si conclude l'articolo riecheggiando Sayad (2002), perché chi dovrebbe essere accolto in molti casi sperimenta ancora una volta una doppia assenza: espulsi dall'immagine di una nazione civile che riceve persone da altri paesi per protezione e crescita comune (se non per periodi limitati), i migranti si trovano anche fuori da ogni possibile azione di affermazione delle proprie identità culturali e abitudini di vita e riconosciuti (per molti aspetti) come oggetto e non come soggetto da accogliere.

2. I tipi di Centri di accoglienza per migranti

Alessandro Dal Lago (1999) e in parte anche Giuseppe Campesi (2015) identificano nell'episodio dell'internamento nello Stadio della Vittoria di Bari di diecimila albanesi nell'agosto del 1991, il progenitore degli attuali Centri di accoglienza e di primo soccorso, nati con la cosiddetta «legge Puglia» (numero 563 del 1995) che istituzionalizzava l'utilizzo della detenzione amministrativa degli stranieri appena giunti sulle coste italiane attraverso l'apertura di tre Centri (termine usato per la prima volta nella legislazione, senza chiarirne lo *status* giuridico) dislocati lungo la frontiera marittima. A tale riguardo Campesi ritiene che nel riferirsi a tali Centri il testo della legge menziona esplicitamente la loro funzione «umanitaria» e «assistenziale» lasciando immaginare l'istituzione di Centri aperti, da altro lato, richiamando le esigenze di «controllo» e «contrasto dell'immigrazione clandestina» esso sembra suggerire che il governo pensasse piuttosto all'istituzione di Centri detentivi chiusi. Proprio quell'esperienza verrà riprodotta nella prassi amministrativa-normativa degli anni successivi che ha rivisto reiterare le ambiguità della legge del 1995.

In letteratura, come si dirà oltre, diversi sono stati gli autori che hanno analizzato la *ratio* dei Centri di accoglienza presenti in Italia ed è stata tentata una classificazione non sempre semplice. I criteri proposti da Campesi identificano otto diversi tipi di detenzione e di luoghi detentivi che vanno dai luoghi di custodia nelle zone di frontiera (tra gli altri il Centro di soccorso e prima assistenza - Cpsa di Lampedusa, di cui si dirà), ai Centri di raccolta (ad esempio la tendopoli organizzata a Manduria nel marzo-aprile 2011), alle strutture e Commissariati di Polizia (che per identificare possono trattenere italiani e stranieri per 24 ore). Tuttavia, proprio riferendoci al lavoro di Campesi sulla reclu-

sione, è possibile distinguere i Centri di accoglienza, specifici per migranti, in sei tipi differenti che compongono un quadro assai complesso:

1. Centri di internamento all'arrivo, e quindi alla frontiera terrestre o aerea,
2. Centri per le procedure di riconoscimento della protezione internazionale,
3. Centri per migranti in situazione di difficoltà sociali e/o economiche,
4. Centri per l'esecuzione del provvedimento di espulsione,
5. Centri aperti, ovvero quelli da cui il migrante può allontanarsi durante alcune ore,
6. Centri chiusi, che non prevedono la libertà di movimento del migrante.

RPS

Marco Accorinti

Schema 1 - Tipologia di Centri di accoglienza per migranti presenti in Italia

Tipo di Centro di accoglienza per migranti	Competenza - Gestione del Centro	
	Governo-Ministero	Enti locali
Centro di internamento all'arrivo	Cpsa, Centri per dublinati	Cda
Centro per le procedure di riconoscimento della protezione internazionale	Cara, Cas	Sprar
Centro per migranti in situazione di difficoltà	Nessuno	Cda, Residence, Case alloggio
Centro per l'esecuzione del provvedimento di espulsione	Cie	Nessuno
Centro aperto	Cara, Cda, Cas	Cda, Sprar
Centro chiuso	Cie	Nessuno

A fianco di tale tipologia ce ne sarebbe un'altra, quella che considera l'ente che ha voluto il Centro di accoglienza e che ne finanzia la gestione e/o che lo gestisce direttamente o attraverso altri organismi. Si tratta per lo più di Centri promossi dal Ministero dell'Interno direttamente o per tramite delle prefetture locali, oppure, viceversa, Centri istituiti dagli enti locali (Regioni o Comuni) anche in virtù di indicazioni (e finanziamenti) ricevuti dal governo centrale (ad esempio nell'Emergenza Nord Africa del 2011) come strutture alloggiative o residenziali per situazioni di emergenza o a carattere ordinario.

Lo schema cerca di ricostruire il quadro del sistema italiano di accoglienza per migranti esplicitando i differenti tipi di Centro che negli ultimi venti anni si sono sovrapposti sul territorio nazionale. Si può notare come alcune sigle ritornano in più tipi di Centro, a seconda sia della funzione che abbiano nel quadro della politica migratoria, sia di chi li gestisca o di chi li finanzi, sia infine per la loro natura «ibrida» (compaiono più volte nello schema i Cda - Centri di accoglienza). In realtà per alcune delle strutture indicate, i confini classificatori sono abbastanza difficili da tracciare, anche perché in certi casi, differenti tipi di Centro sono «ospitati» nella stessa struttura.

Per districarsi all'interno del sistema si possono considerare dapprima i Centri governativi, quindi i Centri di accoglienza del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) e infine le strutture di accoglienza promosse dagli enti locali (o dal terzo settore); ogni tipo si differenzia per capacità ricettiva, tempi di permanenza, condizioni di accoglienza e servizi erogati.

- ♦ I Centri governativi sono stati istituiti per rispondere ai consistenti e crescenti flussi di immigrazione di diversa natura (persone in cerca di protezione, migranti economici, ecc.). Esistono diversi tipi di Centri governativi, secondo la particolare categoria di soggetti ospitati: Centri di accoglienza (Cda), Centri di soccorso e prima assistenza (Cpsa), Centri di identificazione ed espulsione (Cie), Centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cara). Della loro pianificazione e attivazione si occupa la Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo, struttura del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno; la loro gestione è in alcuni casi affidata alle prefetture che stabiliscono convenzioni con organismi aggiudicatari di appalti del servizio.
- ♦ I Cpsa, istituiti con decreto interministeriale del 16 febbraio 2006, sono localizzati in zone di frontiera e sono dedicati all'accoglienza e al soccorso dei migranti appena arrivati nel paese e intercettati. All'interno gli ospiti sono foto-segnalati, viene accertata la loro intenzione di richiedere protezione internazionale e, quindi, si procede al loro trasferimento in altre sedi per definire le singole posizioni amministrative. Sono strutture di «transizione», il decreto che li istituisce non indica le condizioni e i tempi di trattenimento, che, però, solitamente sono molto brevi. Oltre a quello di Lampedusa, in provincia di Agrigento, ce ne sono altri tre: Elmas (Ca-

gliari), Otranto (Lecce) e Pozzallo (Ragusa). Il numero complessivo di posti disponibili non arriva a 800.

- ♦ I Cda, di cui i Cpsa sono un particolare tipo, sono stati istituiti nel 1995 con la Legge Puglia. Nella legge non sono previsti limiti temporali di permanenza, si stabilisce unicamente che le operazioni di primo soccorso e accoglienza devono realizzarsi nel «tempo strettamente necessario» a permettere l'adozione di provvedimenti. Non sono neppure specificate le condizioni di accoglienza o i diritti degli ospiti, ad esempio la possibilità di uscire liberamente dal Centro. I Cda operativi all'inizio del 2014 erano cinque, ma il Ministero dell'Interno da alcuni mesi ormai li considera in maniera aggregata con i Cara, essendo questi ultimi istituiti in modo funzionale e complementare alla procedura di asilo allo scopo di offrire una prima accoglienza per un elevato numero di richiedenti asilo arrivati con gli sbarchi.
- ♦ I Cara, istituiti propriamente nel 2008 dal d.lgs. n. 25, sono le strutture dove vengono inviati i richiedenti asilo che si trovano nelle condizioni previste dall'art. 20 del decreto stesso, ossia chi è privo di documenti di riconoscimento, chi si è sottratto o ha tentato di eludere il controllo di frontiera o coloro i quali hanno presentato la domanda dopo essere stati fermati in condizioni di soggiorno irregolare. Il periodo di permanenza in questi Centri dipende dal tempo necessario all'identificazione e alla decisione sulla domanda di protezione internazionale, a ogni modo non dovrebbe superare 35 giorni. Tuttavia, nella prassi, a causa del protrarsi della procedura di asilo oltre il prescritto termine di accoglienza e l'eventuale assenza di disponibilità di posti nello Sprar (si veda di seguito), si osserva una proroga dell'accoglienza nel Cara fino alla decisione della Commissione territoriale. Gli ospiti possono uscire durante le ore diurne e sono tenuti a rimanere nel Centro nelle ore notturne; è possibile, per motivi personali o legati all'esame della domanda, chiedere al prefetto un permesso temporaneo di allontanamento dal Centro per un periodo superiore a quello consentito; l'allontanamento ingiustificato comporta la decadenza dell'accoglienza. I Cara sono stati creati in strutture prima dedicate ad altre funzioni, da ex edifici industriali a ex aree aeroportuali militari, spesso collocate in aree isolate, lontane e mal collegate con i Centri cittadini; strutture che prevedono condizioni di accoglienza di base per un elevato numero di persone e che, spesso, non riescono, per via delle scarse risorse, a dare risposte adeguate in ter-

RPS

Marco Accorinti

mini di orientamento legale e sociale, di mediazione culturale, di assistenza sanitaria, di tutela delle categorie vulnerabili (servizi formalmente previsti sulla carta) e a volte neanche in termini di condizioni alloggiative, gli spazi comuni sono, infatti, pochi e sovente all'aperto, i servizi igienici numericamente insufficienti. Attualmente (dati al luglio 2015) sono operativi quattordici Cda-Cara per un complessivo di circa 4.000 posti. Si trovano nelle province di Agrigento (Lampedusa), Ancona (località Acervia), Bari (Palese), Brindisi (Restinco), Cagliari (Elmas), Caltanissetta (contrada Pian del Lago), Catania (Mineo), Crotone (località Sant'Anna), Foggia (Borgo Mezzanone), Gorizia (Gradisca d'Isonzo), Lecce, Ragusa (Pozzallo), Roma (Castelnuovo di Porto) e Trapani (Salina Grande).

- ♦ I Centri di identificazione ed espulsione (Cie), così denominati dal d.lgs. n. 92/2008, sono gli ex Centri di permanenza temporanea istituiti nel 1998 dalla Legge Turco-Napolitano; sono strutture dove vengono trattenuti i migranti irregolarmente presenti sul territorio destinatari di provvedimenti di espulsione, coloro che hanno presentato la domanda di asilo quando già erano destinatari di un provvedimento di espulsione o di un decreto di respingimento, coloro che si trovano nelle condizioni previste dall'articolo 1, lettera f della Convenzione di Ginevra, coloro che sono stati condannati in Italia per uno dei delitti indicati dall'articolo 380, commi 1 e 2 del Codice di procedura penale ovvero per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite. Trattandosi di una forma di limitazione della libertà personale, gli ospiti non possono uscire dai Cie e il loro trattenimento deve essere convalidato da un giudice di pace. Il periodo di trattenimento, inizialmente previsto in 60 giorni, è stato prolungato a 180 giorni con la legge n. 94/2009 e a 18 mesi complessivi con la legge n. 129/2011. All'inizio del 2014 i Centri operativi erano tredici. A luglio del 2015 i Cie presenti in Italia sono rimasti cinque, per più di 1.000 posti, nelle seguenti aree: Bari (Palese), Caltanissetta (Contrada Pian del Lago), Roma (Ponte Galeria), Torino e Trapani.
- ♦ Un particolare tipo di Centri governativi sono i Cas - Centri di accoglienza straordinaria, istituiti circa due anni fa come strutture

aggiuntive alla cosiddetta accoglienza ordinaria. Il Ministero ha chiesto alle prefetture capoluogo di identificare luoghi temporanei dove accogliere migranti e l'esperienza è stata la più difforme: case vacanza, alberghi, palestre, palazzetti dello sport (anche discoteche) e altre strutture inadeguate. Sono stati aperti con accordi diretti tra organismi e Prefettura locale, sia per i migranti adulti sia per i minori stranieri non accompagnati, con caratteristiche molto spesso di informalità nel progetto di accoglienza che si limita a garantire il vitto e l'alloggio, anche se le convenzioni-tipo prevedrebbero l'erogazione del *pocket money* giornaliero di 2,50 euro e scheda telefonica all'ingresso di 15 euro, servizi per l'integrazione (informazione sulla normativa concernente l'immigrazione e assistenza linguistica e culturale). Secondo il *Rapporto sulla Protezione internazionale in Italia* pubblicato il 22 settembre 2015, al 31 dicembre 2014 i richiedenti asilo e i migranti presenti nelle strutture di accoglienza risultavano quasi 70.000 persone, delle quali nei Cpsa, Cda e Cara i richiedenti asilo erano 9.592, e 35.499 gli ospiti dei Cas.

- ♦ Lo Sprar costituisce il circuito dei Centri di seconda accoglienza finalizzata a integrare il rifugiato sul territorio dopo l'iniziale assistenza. Promosso dal Ministero dell'Interno e dagli enti locali in collaborazione con le organizzazioni umanitarie e gli enti di tutela, è stato istituito dalla Legge Bossi-Fini nel 2002 e ha come obiettivo di istituire un sistema nazionale decentrato, ma in rete, di accoglienza, protezione e sostegno all'integrazione di richiedenti asilo e rifugiati che garantisca standard di accoglienza e servizi omogenei su tutto il territorio nazionale. Gli enti locali partecipano volontariamente alla rete dei progetti di accoglienza e per realizzarli accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (Fnpsa). A livello territoriale gli enti aderenti allo Sprar, avvalendosi di realtà del terzo settore, garantiscono interventi di accoglienza integrata che, oltre a fornire vitto e alloggio, prevedono misure di informazione, assistenza e orientamento, attività di accompagnamento sociale, finalizzate alla conoscenza del territorio e all'effettivo accesso ai servizi locali; vengono organizzate attività per facilitare l'apprendimento dell'italiano e l'istruzione degli adulti, è prevista l'iscrizione a scuola dei minori in età dell'obbligo scolastico, sono presenti interventi di informazione legale sulla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e sui diritti e doveri dei beneficiari in relazione al loro *status*. Con l'obiettivo di accompagnare ogni singola persona

RPS

Marco Accorinti

accolta lungo un percorso di ri-conquista della propria autonomia, i progetti territoriali dello Sprar completano l'accoglienza con percorsi formativi e di riqualificazione professionale per promuovere l'inserimento lavorativo e misure per l'accesso alla casa.

Il sistema si basa su un forte collegamento tra i progetti territoriali e il Centro, rappresentato dal Servizio centrale e affidato dal Ministero dell'Interno all'Associazione nazionale comuni italiani (Anci). Tale collegamento fa sì che i progetti territoriali che partecipano al sistema compongano una rete in grado di svilupparsi su più livelli, locale e nazionale, secondo un riconoscimento reciproco di competenze e ruoli. Il Servizio centrale coordina il Sistema, monitora gli interventi, supporta le équipes dei progetti e gestisce l'inserimento degli utenti nei vari Centri di accoglienza; infatti non è prevista la possibilità di accedere ai Centri in maniera autonoma, ma solo attraverso la segnalazione del singolo caso alla banca dati del Servizio centrale. Al Servizio centrale, inoltre, sono affidati compiti di monitoraggio della presenza sul territorio di richiedenti e titolari di protezione internazionale, la creazione e l'aggiornamento di una banca dati degli interventi territoriali e il ruolo di coordinamento e consulenza anche verso i servizi speciali di accoglienza, attivati nell'ambito del Sistema di protezione e dedicati alle persone appartenenti alle cosiddette «categorie vulnerabili», quali minori non accompagnati, disabili anche temporanei, soggetti che richiedono assistenza domiciliare, sanitaria, specialistica e prolungata, anziani e vittime di tortura e di violenza.

Il Sistema si configura come una galassia di progetti territoriali di accoglienza che per il 2014 sono stati complessivamente 432, di cui 349 destinati all'accoglienza di beneficiari appartenenti alle categorie ordinarie, 52 destinati all'accoglienza di minori non accompagnati e 31 a persone con disagio mentale e disabilità fisica (le cosiddette «categorie vulnerabili»). Complessivamente nel 2014 la rete dello Sprar (secondo il *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia* del 2015) ha messo a disposizione 20.752 posti di accoglienza finanziati e gli enti locali titolari di progetto sono stati complessivamente 381, di cui 342 comuni, 31 province e 8 unioni di comuni, per un numero totale di 22.961 migranti accolti. Gli interventi si sviluppano in contesti molto diversi tra loro, da grandi città a piccoli centri, da aree metropolitane a cittadine di provincia; i Centri di accoglienza sono prevalentemente di piccole dimensioni e affidati alla gestione di organismi di terzo settore. Oltre il 40% delle presenze registrate a livello regionale si concentrano nel Lazio e in Sicilia (rispettivamente 22,2% e 19,7% del totale nazionale), seguite da Puglia e Calabria (8,8% e 8,4%).

I tempi di permanenza nei Centri Sprar, secondo quanto indicato dalle Linee-guida del Ministero dell'Interno (d.m. 22 luglio 2008, modificato dal d.m. del 5 agosto 2008) si protraggono, per i richiedenti asilo, fino alla notifica della decisione della Commissione territoriale (in caso di decisione negativa, la presentazione del ricorso consente al ricorrente di rimanere in accoglienza finché non gli sia consentito il lavoro ai sensi dell'art. 11, c. 1 del d.lgs. n. 140/2005, ovvero nel caso in cui le condizioni fisiche non gli consentano il lavoro, art. 5, c. 7 del d.lgs. n. 140/2005) e sono di sei mesi in caso di riconoscimento di protezione internazionale, sussidiaria o umanitaria; i tempi di accoglienza dei titolari di protezione appartenenti a categorie ordinarie possono essere prorogati per circostanze eccezionali e debitamente motivate anche in relazione ai percorsi di integrazione avviati, previa autorizzazione del Ministero dell'Interno tramite il Servizio centrale, per periodi di sei mesi o per maggiori periodi secondo le esigenze, in particolare per le categorie vulnerabili, i tempi di accoglienza possono essere prorogati sulla base di comprovati motivi, previa autorizzazione. Nel 2014 sono uscite dal circuito di accoglienza dello Sprar 5.855 persone e i motivi di uscita sono stati per il 31,9% la riuscita e il proseguimento del percorso di autonomia e integrazione, per il 32,8% l'abbandono dell'accoglienza per iniziativa personale del beneficiario, per il 30,1% la scadenza dei tempi di accoglienza.

Per quanto concerne le fonti di finanziamento dello Sprar esse sono le risorse del Fondo europeo per i rifugiati e quelle assegnate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri relativamente al fondo «Otto per mille» Irpef a gestione statale che prevede una voce specifica. Le risorse attribuite centralmente non coprono la totalità del costo dei progetti, gli enti locali sono, infatti, chiamati a partecipare alla spesa, cofinanziando almeno il 20% del costo complessivo. Il 4 settembre 2013 è stato pubblicato il decreto del Ministero dell'Interno del 30 luglio 2013 per la presentazione delle domande di contributo per il Fnpsa per il triennio 2014-2016, la capacità ricettiva prevista del sistema è poi stata ampliata e ammonta oggi a 20.000 posti di accoglienza.

Altre forme di accoglienza sono quelle istituite dagli enti locali per ospitare, come previsto dall'articolo 40 della Turco-Napolitano, gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia «per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza». Tra i beneficiari di queste iniziative possono rientrare anche richiedenti e

RPS

Marco Accorinti

titolari di protezione internazionale, ma la legge non prevede alcun obbligo in capo agli enti locali di istituire tali strutture né di provvedere all'accoglienza o all'assistenza di tale tipologia di persone, per cui si è vista la nascita di Centri d'accoglienza spesso al di fuori di qualsiasi logica di progettazione degli interventi a livello nazionale. A norma di legge tali Centri di accoglienza sono finalizzati a rendere autosufficienti le persone ospitate nel più breve tempo possibile; le strutture provvedono, ove possibile, ai servizi sociali e culturali idonei a favorire l'autonomia e l'inserimento sociale degli ospiti, all'offerta di occasioni di apprendimento della lingua italiana, di formazione professionale, di scambi culturali con la popolazione italiana, e all'assistenza socio-sanitaria. Nei fatti però, a causa della scarsità di risorse, gli standard di accoglienza si allontanano, spesso, dalle previsioni normative, e variano da Centri che offrono solo l'accoglienza di base a Centri che forniscono servizi di assistenza, orientamento e accompagnamento, da Centri aperti h24 a Centri cui si può accedere solo per le ore notturne e che chiudono durante il giorno.

Le grandi aree metropolitane, come Roma, Milano, Torino, Bologna dispongono di circuiti di accoglienza costruiti nel tempo, dedicati prevalentemente o esclusivamente a richiedenti e titolari di protezione internazionale, non appartenenti alla rete dello Sprar e aventi regole di accesso e capacità ricettive del tutto peculiari e non confrontabili tra loro. Sempre con riferimento ad alcune città metropolitane (Roma, Milano, Firenze e Torino), nel 2007 sono stati istituiti dei Centri poli-funzionali per lo svolgimento in comune di attività in favore di richiedenti asilo, rifugiati e protetti umanitari. Si tratta di un modello organizzativo ideato specificamente per alcune città che affrontavano un afflusso di persone e i cui Centri oltre all'accoglienza, avrebbero garantito servizi di assistenza medica e psicologica, formazione professionale e tutoraggio.

L'inserimento nei circuiti di accoglienza locali avviene sulla base di liste di attesa e di tempi spesso estremamente lunghi, che costringono i richiedenti asilo e rifugiati a ricorrere, nell'attesa, ai servizi alloggiativi per senza fissa dimora, a quelli previsti per l'emergenza freddo o a vivere in strada o in insediamenti abusivi, auto-organizzati e spesso particolarmente problematici dal punto di vista sociale.

Va ricordato, infine, il ruolo che ha avuto la Protezione civile nella gestione delle emergenze, cui il governo ha dato mandato il 12 febbraio 2011 di attuare un piano per l'accoglienza dei migranti in relazione all'emergenza Nord Africa. Tale esperienza si è conclusa ufficialmente

il 31 dicembre 2012 ma in alcune realtà ancora oggi sono presenti i Centri aperti in quelle circostanze, talvolta gestiti dalla Regioni.

3. Elementi del dibattito sull'accoglienza degli stranieri in Italia

Intorno ai Centri di accoglienza per stranieri molti sono stati gli approcci disciplinari di analisi. Giuristi, antropologi, scienziati politici, sociologi, amministrativisti, esperti di servizio sociale, mondo della comunicazione, attivisti di organizzazioni umanitarie hanno, ciascuno dal proprio punto di vista, studiato il regime di regolazione dell'accoglienza.

Se a livello generale la spettacolarizzazione degli sbarchi e gli aspetti umanitari delle crisi chiamano subito in causa l'intervento di assistenza senza dare spazio alla riflessione su cosa accada dopo l'arrivo dei migranti nell'immediato e a distanza di sei, dodici, ventiquattro mesi, una parte della riflessione degli studiosi nasce anche prima: alcuni autori leggono l'istituzione di Centri di accoglienza come «luoghi dell'etichettamento» e ambiti in cui si realizza la cosiddetta *stratificazione civica*, che complica la dicotomia tra migrazione regolare e irregolare. Nello stesso filone di analisi si potrebbe citare l'approccio securitario alle migrazioni, con una «crescente estensione di quello che è stato definito come "governo umanitario" ad ambiti che ne erano generalmente esclusi» (Rigo e Dines, 2014), come quello della gestione dell'intervento sociale e occupazionale. Altri autori invece analizzano le conseguenze che l'accoglienza attraverso Centri abbia nel complesso percorso di integrazione dei cittadini stranieri. Poi c'è un approccio, tipico degli *ethnic racial studies*, che pone l'attenzione allo studio comparativo delle categorie etniche e razziali e la produzione di identità sociali, di rapporti di potere, e delle forme di conoscenza all'interno delle strutture. Infine, si inserisce nello stesso ambito di approfondimento sui Centri, il dibattito sul diritto di asilo e più in generale sui livelli di protezione internazionale garantiti dal nostro paese.

Il primo ambito di approfondimento è quello securitario, e riguarda il legame tra migrazioni e sicurezza, peraltro tutt'altro che scontato e che sta indirizzando gli interessi degli esperti di sicurezza soprattutto per la categoria della «immigrazione irregolare». In questa lettura l'irregolarità riguarda la disgiunzione tra l'autorizzazione statale ad attraversare la frontiera e la presenza dell'individuo sul territorio in assenza di un titolo che lo legittimi (Campesi, 2013). Una violazione alle nor-

RPS

Marco Accorinti

me sull'accesso viene elevata a minaccia alla sicurezza, ma in realtà testimonia l'inabilità dello Stato a controllare le frontiere e quindi una diminuzione della propria sovranità e della credibilità delle proprie istituzioni. D'altra parte in qualche modo certifica la pericolosità di «clandestini» che riescono a eludere la sorveglianza statale e si rendono «invisibili» e perciò sospetti, inaffidabili, rischiosi per l'ordine pubblico. Da tali processi è sorta una mentalità da «stato di assedio» che riguarda la detenzione amministrativa, di cui si dirà, e i respingimenti in alto mare, assai lontani dal quadro costituzionale. È in particolare questa l'opinione di Giuliano Amato (in Mazza, 2013, p. 11) che definisce i Cie una «sfida alla nostra coscienza e alla nostra stessa Costituzione, con la quale conviviamo da quando decidemmo di non poterne farne a meno». Il dibattito, peraltro europeo, è nato in contemporanea con l'apertura di tali Centri, che raccolgono uomini e donne che senza aver commesso alcun reato vi vengono trattenuti per ricevere all'interno un trattamento non diverso da quello carcerario, in ragione della conclusione di un procedimento non giudiziario ma amministrativo deliberato – appunto – da un'autorità amministrativa a opera di un giudice al quale non è attribuita alcuna competenza in ordine alle forme ordinarie di detenzione. Peraltro la questione di costituzionalità è «risolta» dagli stessi critici dei Centri, sostiene Amato (*ivi*, p. 12) «richiamando l'art. 5 comma 1 (f) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che conclude l'elenco dei casi nei quali è legittimo limitare la libertà personale con la necessità di impedire l'ingresso illegale nel paese e con le esigenze del procedimento di espulsione o di estradizione». Ma riprendendo Campesi (2015), l'aspetto che più riguarda il discorso che si vuole qui fare è che la detenzione amministrativa degli stranieri negli ultimi anni è diventata una pratica ordinaria di controllo, una «routine amministrativa che non ha più bisogno di essere legittimata da particolari esigenze» (*ivi*, p. 196). Ed è proprio Campesi che avverte come un settore ordinario della politica, quale è quello che riguarda le migrazioni, finisce per essere sospinto nella sfera delle questioni della sicurezza da due forze: da una parte la teoria della securitarizzazione e dall'altra quella del panico morale o della criminalizzazione. La sostanza è quella di considerare l'«accoglienza» dei migranti in un quadro teorico-politico che fa riferimento alle «minacce che mettono in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale. Tale *frame* è generalmente prodotto da attori politici e burocrati della sicurezza i quali riescono a canalizzare paure e ansie verso argomenti, costruendo una legittimazione per il loro intervento o l'estensione delle loro pre-

rogative attraverso l'attribuzione di poteri speciali» (Campesi, 2015, p. 61, corsivo nostro). Ecco allora che i Centri di accoglienza vengono aperti attraverso prassi normative di emergenza-urgenza, che si difonde la pratica della detenzione amministrativa in violazione sistematica dei diritti dei migranti e richiedenti protezione. E in seguito i Centri rimangono, nonostante il contesto eccezionale nel quale sono sorti, e in qualche modo progressivamente istituzionalizzano «la pratica quotidiana dei burocrati della sicurezza, senza drammatiche fratture dell'ordine normativo, ma attraverso una lenta erosione degli standard giuridici esistenti» (*ibidem*)¹.

A fianco della logica securitaria del governo del rischio per strutture come i Cie e i Cara, Rigo e Dines (2014) avvertono però come la crescente commistione tra paradigma securitario e quello umanitario nella gestione delle migrazioni domini molta parte di una letteratura attenta agli effetti delle scelte in campo migratorio. Si tratta dell'ambigua logica, motivata sempre dai caratteri dell'emergenza, del governo umanitario di coloro che sono appena arrivati, e riguarda in particolare i Cpsa e i Cda. Essi affermano chiaramente che «se la securitizzazione delle migrazioni si è basata sulla discutibile distinzione tra le migrazioni “buone”, composte dai regolari ai quali riservare diritti, e quelle “cattive”, di cui fanno parte i clandestini da espellere, il paradigma umanitario sembra muoversi piuttosto in una zona di distinzione, per cui l'accesso ai diritti e alle prestazioni non è stabilito una volta per tutte, ma viene continuamente rinegoziato con soggetti sia pubblici sia privati» (Rigo e Dines, 2014). Ecco allora che all'interno dei Cda si contratta il periodo di permanenza anche oltre i termini previsti dalla legge, negli accampamenti informali intorno alla struttura Cara di Borgo Mezzanone esiste una sorta di barriera osmotica con il Cara ufficiale che consente di allacciare l'acqua o l'elettricità o l'elezione del domicilio presso una organizzazione. Gli autori concludono che «pur se animato dalle migliori intenzioni, il dibattito sull'accoglienza dignitosa, tende a far dimenticare che trattandosi di lavoratori [si potrebbe aggiungere, protetti internazionali] bisognerebbe forse parlare di politiche sociali» (*ivi*).

Il quadro si complica se si considerano in particolare gli immigrati che

¹ Si ricorda che nel settembre 2014 è stato pubblicato il *Rapporto sui Centri di identificazione ed espulsione* voluto dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica, presieduta dal senatore Luigi Manconi.

chiedono protezione all'Italia. Molti autori² evidenziano come l'apparato giuridico, italiano ma anche internazionale, nel tempo abbia subito diverse evoluzioni con l'effetto di una progressiva concentrazione di diritti garantiti³. Così l'Europa negli ultimi anni ha emanato molte direttive, tutte recepite dal nostro ordinamento, che, come sottolineato da molti, però manca di un *corpus* normativo organico che sia in grado di considerare le persone bisognose di protezione nel loro percorso di ingresso e soggiorno in Italia, ma che sia anche in grado di regolamentare le modalità di gestione dei progetti di accoglienza e di controllo della loro implementazione. Ne viene infatti fuori una disorganicità evidente a livello locale, come analizzato ad esempio nel caso romano⁴, con iniquità manifeste all'interno del territorio.

Anche il riconoscimento della protezione internazionale, nelle sue due forme di *status* di rifugiato e di protezione sussidiaria, presenta differenze rilevanti dal punto di vista qui analizzato, in quanto ad esempio un rifugiato riconosciuto inserito in un Centro può chiedere che un proprio figlio o parente possa essergli ricongiunto anche all'interno di quel Centro (o di altro adeguato per il proprio nucleo familiare) mentre il protetto sussidiario no, salvo in rari casi di vulnerabilità riconosciuta. Oltre alle differenti percezioni che un giudizio espresso in maniera frettolosa da una Commissione territoriale possa avere nel protetto internazionale stesso e nel suo nucleo familiare (come ben descritto in Manocchi, 2011), preme sottolineare come esistano rilevanti diversi livelli di accoglienza tra protetti internazionali, umanitari o diniegati. Del resto ai rifugiati è precluso qualunque canale legale per l'ingresso nello Stato dove vogliono fare domanda di protezione e sono quindi costretti ad aggirare i sistemi di sorveglianza, molto spesso «confondendosi con i flussi di migranti clandestini gestiti dalla criminalità organizzata, dedita al traffico di esseri umani, e tollerati dalle autorità di sicurezza dei paesi di origine e di transito. Risulta, così, inevitabile che l'esecuzione di misure finalizzate al controllo dell'immigrazione ricada anche sui rifugiati» (Mastromartino, 2011, p. 57). Si tratta di componenti chiave nel sistema della *stratificazione civica* molto

² Si citano tra gli altri Sassen (1999), Ambrosini e Marchetti (2008), Schiavone (2009).

³ Una deriva istituzionale troppe volte utilizzata è stata anche quella di far fare la richiesta di asilo a persone che si trovavano nel territorio senza provenire da situazioni di pericolo personale, come unica possibilità di loro presa in carico.

⁴ Si veda Accorinti, Denaro e Sanguinetti (2014).

ben espresso su questa rivista nel 2010 da Matteo Rinaldini. Parafrasandone il discorso, l'accoglienza diventa lo strumento formale di inclusione ed esclusione rispetto ai diritti di cui i migranti hanno accesso: la competizione di regolazioni nazionali, regionali e locali dell'accoglienza ha contribuito a produrre diversi *status* socio-giuridici di residenza a cui corrispondono differenti spettri di diritti di cittadinanza. Per cui se i protetti internazionali hanno vie privilegiate di alloggio, il migrante non gode di uno specifico regime (Aleni, 2011) e si trova in una posizione residuale, nonostante sia magari un cittadino regolarmente residente da anni. Una prima forma di stratificazione dei migranti è pertanto legata alla provenienza e al motivo di accesso e di soggiorno.

Un'altra interpretazione legge i Centri prescindendo dalla questione dei nomi e analizzandone la struttura giuridica. L'attenzione è centrata principalmente sui Cie, ma in realtà si potrebbe anche estendere il discorso ai Cara e anche ai Cda. Tali luoghi sono stati pensati come «spazi di eccezione», in cui la legge in qualche modo viene sospesa, in quanto viene progressivamente spogliato il soggetto del proprio, personale, statuto giuridico, rendendolo «inesistente» sul territorio dello Stato dal punto di vista giuridico ed escludendolo dalla cittadinanza. Usando parole di Agamben (1995) il migrante nei Centri è «nuda vita» di fronte al potere sovrano e gli «espulsi» presenti nei Cie sono lì, sul suolo italiano, ma dovrebbero essere altrove, sul confine dal quale devono essere allontanati. In questa luce, autori come Dines e altri (2014) ricordano le numerose proteste che si sono avute nel Cpsa di Lampedusa, fino allo scandalo del trattamento contro la scabbia emerso nel dicembre 2013 grazie ai telefonini di alcuni rifugiati provenienti dalla Siria (che dimostrarono così non solo la propria capacità di autoderminazione e di rivendicazione politica, ma anche la facilità di accesso ai *network* comunicativi). Un contrasto particolarmente evidente con tutta la serie di dichiarazioni di principio proclamate in più riprese da autorevoli personaggi di governo circa il trattamento umanitario offerto a quanti arrivassero in Italia.

Secondo l'approccio di Farah (2003) il percorso del migrante subisce un cambiamento anzitutto nel momento in cui richiede protezione e poi quando riceve lo *status* di rifugiato, talmente forte che ha ripercussioni sull'identità stessa del soggetto. Alcuni autori (tra gli altri Manocchi, 2011) leggono i cambiamenti di identità, determinati da percorsi amministrativi-istituzionali, attraverso gli strumenti concettuali delle transizioni biografiche. Si tratta di cambi di vita, positivi o nega-

RPS

Marco Accorinti

tivi, che determinano mutamenti più o meno netti nello stato di vita. In tali processi intervengono a livello generale le condizioni storico-sociali in cui vive l'individuo, ma anche, nel caso degli stranieri, le norme giuridiche e sociali della comunità in cui il migrante si inserisce come anche il confronto e il conforto che l'individuo trova nei suoi pari. Le transazioni biografiche di molti immigrati, secondo questo approccio, non sono sorrette da norme sociali che aiutano a rileggerle, ma sono eventi improvvisi, inaspettati, che disorientano l'individuo e che lo portano a non gestire adeguatamente le conseguenze di decisioni e scelte prese da altri. Sostiene Olagnero (2008, p. 43) che gli eventi che interessano i rifugiati sono «non del tutto prevedibili, né per occorrenza, né per durata, né per gli effetti prodotti. [...] sono sperimentati da una cerchia più ristretta di persone, non sono rigidamente normati e calendarizzati, appaiono poco prevedibili, e possono alterare (indebolire o potenziare) la capacità del soggetto». Si tratta, con altre parole, di scelte non personali dei rifugiati (o degli immigrati) stessi, ma di decisioni del paese ospitante in termini di procedure di accesso e di organizzazione del sistema di accoglienza che definiscono i percorsi delle persone migranti. Nel caso dei rifugiati, dati i tempi delle Commissioni territoriali (e dell'eventuale procedimento di revisione), possono durare anche anni, e attraverso il pur legittimo procedimento di riconoscimento, il sistema incanala il richiedente in un percorso che per un verso è fortemente stigmatizzante (in quanto lo fa percepire come «vittima», secondo Manocchi, 2011), e per altro reso più drammatico dalla necessità per il rifugiato di rimanere all'interno della definizione a lui assegnata dal sistema di accoglienza pena l'esclusione dall'alloggio e la nozione di «imbroglione» (Van Aken, 2008) o di approfittatore dell'accoglienza italiana⁵.

Strettamente collegato al procedimento ora descritto, un altro modo di considerare i processi di etichettamento è quello che considera gli effetti che l'inserimento in un Centro possa avere in termini di dinamiche assistenzialistiche che rallentano, di fatto, il processo di inserimento sociale. L'approccio è spesso inconsapevole in molti operatori sociali, che risentono di una visione dell'assistenza basata sull'immagine dello straniero come una persona senza radici e che ha bisogno di radicarsi in un luogo particolare, riconosciuto e riconoscibile. Così il migrante verrà visto come un «non-soggetto da rieducare» (Manoc-

⁵ Si veda anche, in questa stessa rivista, il contributo di Elena Spinelli, sulla discriminazione istituzionale.

chi, 2011, p. 5) e non portatore di una cultura altra, che possa anche mettere in discussione ciò che vive o che gli altri pensino per lui sia adeguato vivere.

Tra gli operatori sociali e gli altri «addetti ai lavori» una delle rappresentazioni più comuni su coloro che accedono al sistema di accoglienza è il pregiudizio secondo il quale la protezione internazionale costituisca una via preferenziale in grado di offrire molto più supporto di quello riservato al «semplice» migrante economico. Tale ipotesi è non solo destituita di plausibilità in base ad alcune esperienze di ricerca locale, ma soprattutto risulta intrisa di processi di etichettamento che portano i protetti, dopo molti mesi (e in alcuni casi, anni) di assistenzialismo, a vivere situazioni peggiori rispetto al momento dell'arrivo in Italia. Nella pratica di ricerca si osserva infatti che l'esperienza del migrante protetto (considerato in generale come richiedente asilo, rifugiato riconosciuto, protetto sussidiario, protetto umanitario, migrante forzato, persona vulnerabile) è definita dall'apparato amministrativo che lo prende in carico, sia dal punto di vista burocratico-istituzionale (una volta inserito in «una» banca dati) sia da quello relativo alle azioni messe in campo da Enti locali e organismi di terzo settore. Zetter già nel 1991 mostrava le conseguenze negative delle etichette con le quali vengono identificati i protetti, come «vittime», «prive di sostegni», «bisognose di aiuto», «vulnerabili», «incapaci di agire» (soprattutto nel caso dei minori non accompagnati), e poi «falsi richiedenti», «sfruttatori del sistema», «destinatari», «beneficiari di progetti». Un'altra parte di studiosi (tra gli altri Sigona, 2003) mostrando come anche gli operatori sociali usino tali etichette non percepiscono le conseguenze pratiche, anzi riproducono le condizioni di discriminazione istituzionale, e abitano a un protratto assistenzialismo, ostacolando il raggiungimento dell'autonomia. Come ben descritto da Manocchi (2014, p. 393) «mantenere i rifugiati in una situazione di non riconoscimento pubblico, e gestirne il riconoscimento politico, porta, oltre all'impossibilità per essi di parlare in prima persona, alla necessità di interlocutori che li rappresentino, che parlino in loro vece. [...] Attraverso questa strategia che porta i rifugiati a essere senza voce [...], lo Stato, gli enti locali e le organizzazioni rafforzano la loro posizione e trovano valide giustificazioni alle loro azioni, giustificazioni che occultano alternative percorribili ma politicamente pericolose». Senza poi considerare alcuni fatti emersi dalla cronaca giudiziaria che descrivono i rifugiati come luogo in cui, non solo le pratiche conoscitive e organizzative dello Stato, ma anche quelle di organismi privati trovano da una

RPS

Marco Accorinti

parte giustificazione alla propria azione e dall'altra rilevante convenienza economica.

Il tema del rapporto tra operatori (di solito del terzo settore) e persone protette, che molto spesso è diretto e molto ravvicinato (rispetto a quello delle istituzioni), ha fatto emergere attraverso indagini di campo (Manocchi, 2014) due preconcetti molto radicati: anzitutto l'idea che i migranti debbano adattarsi al sistema che trovano (e quindi per esempio abbandonare alcune abitudini alimentari) e dall'altra la convinzione che i rifugiati siano vittime di cui prendersi cura. Anche i media (come correttamente evidenziato da Gargiulo, 2014) svolgono una funzione rilevante sia selezionando, enfatizzando o escludendo aspetti del fenomeno o eventi, sia fornendo cassa di risonanza a una serie di simboli, elementi e idee, costruendo un «senso comune sull'argomento».

La cronaca fa anche emergere spinte dei migranti a spezzare il circolo vizioso per adeguarlo alle proprie aspettative, e allora si sono riprodotte quasi ovunque occupazioni di stabili abbandonati, rifiuto del cibo nei Centri ufficiali, utilizzo alternativo delle risorse economiche a loro destinate, forme di partecipazione e di protesta collettive, che in realtà sembrano più sottendere denunce sistematiche di mancanze nei servizi di accoglienza e sostegno. Del resto, la gran parte dei Centri è stata collocata in zone remote delle città che amplificano l'effetto segregazione nel quale i migranti si trovano a vivere.

4. Le prospettive di riforma del sistema

L'intesa tra il governo, le Regioni e gli enti locali sul «Piano operativo nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati», raggiunta in Conferenza unificata il 10 luglio 2014, rappresenta un documento importante di nuova programmazione del sistema di accoglienza nazionale.

Il testo, che prende atto del numero elevato di profughi presenti in Italia e della necessità di un'accoglienza organizzata in maniera «dignitosa e rapida», si basa su una serie di principi, tra cui la distinzione tra una «fase di soccorso» nelle regioni di sbarco e limitrofe (che identifica nei Cpsa), una «prima accoglienza e qualificazione» («Centri-Hub» regionali e/o interregionali) e una «seconda accoglienza e integrazione» (Sprar). L'idea dominante è che ci sia un passaggio da una

fase all'altra attraverso «l'utilizzo delle strutture già esistenti o attraverso la creazione di nuove, che rispondano a modalità di gestione omogenee definite dal Tavolo di coordinamento nazionale».

Da una parte quindi sembrerebbe condivisa la conversione delle strutture esistenti, l'affermazione (e quindi l'ampliamento) dello Sprar e l'istituzione di «Centri/Hub regionali e/o interregionali». Tali Centri, che riecheggiano una terminologia affermata nell'Unione europea, nel documento del 2014 si dice che dovranno avere le seguenti caratteristiche e funzioni: «capienza adeguata al bacino di riferimento regionale o interregionale e comunque in linea con i modelli di gestione congruenti con le funzioni da svolgere; accoglienza riferita a stranieri che siano già stati sottoposti alle procedure di foto segnalamento e al primo *screening* sanitario e che abbiano espresso, nella fase di soccorso, la volontà di richiedere protezione; tempo di permanenza limitato al periodo necessario alla formalizzazione della domanda di protezione (modello C3) e alla conclusione delle procedure di esame delle domande da parte della Commissione o della Sezione territoriale competente nonché alla individuazione della migliore collocazione possibile nel Sistema Sprar; assorbimento da parte dei Centri/Hub di livello regionale di tutte le altre attività attualmente gestite nei Centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cara)».

Del documento ufficiale, nell'anno in corso si è dato seguito a due punti: l'ampliamento dei posti Sprar e l'apertura di nuove strutture per minori stranieri non accompagnati. La questione degli *hub* regionali è stata introdotta, da quanto si legge nel documento, nella logica dell'«accoglienza diffusa», e non più di grandi Centri per un numero elevato di migranti, ma affidata alle prefetture e con «il coinvolgimento del territorio» altrimenti si corre il rischio di «creare disagi e tensioni, non tenendo in conto il metodo proficuamente costruito a seguito dell'Emergenza Nord Africa», in cui però, si deve anche ricordare, un ruolo decisivo (di coordinamento e non solo) lo aveva avuto il Dipartimento della Protezione civile. Molto probabilmente se nel corso dell'anno non si è dato seguito a quella decisione di ristrutturazione del sistema è perché il flusso di migranti non si è interrotto, anzi è aumentato e quindi si è dovuto non solo non chiudere le strutture esi-

⁶ Presidenza del Consiglio dei ministri, Conferenza unificata, *Intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali sul piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati*, Repertorio atti n.77 / Cu del 10 luglio 2014.

stenti ma aprirne di nuove e richiedere ai prefetti di trovare nuove strutture o agli Enti gestori di ampliare il numero degli accolti. Tuttavia l'idea di un *hub*, o anche di un *hotspot* come viene definito dalle conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015 in cui all'attività dei governi nazionali si dovrebbe affiancare quella di esperti Easo, Frontex e Europol, si sta affermando nelle politiche di gestione del fenomeno nonché nel sistema di accoglienza.

Diversi dubbi sono sorti dal Tavolo Asilo (che raccoglie Acli, Arci, Asgi, Caritas italiana, Fcei, Centro Astalli, Sant'Egidio, Cir, Cds, Save the children), presentati in un comunicato stampa del 19 maggio 2015 proprio sul tema degli *hub* regionali dove dovrebbero essere realizzate le operazioni di identificazione e formalizzazione della domanda di protezione. Secondo le principali organizzazioni di intervento (anche di accoglienza) si corre il rischio di replicare «l'inefficace e segregante esperienza dei Cara» e si dice che «il ruolo degli *hub* dovrà essere esclusivamente quello di prima accoglienza: deve essere assicurato inderogabilmente il trasferimento dei richiedenti asilo in tempi brevissimi verso le strutture territoriali di accoglienza». Sembra infatti opinione degli operatori sociali quella di modificare il sistema ordinario prevedendo anzitutto una pianificazione adeguata, criteri di ripartizione a carattere regionale definiti, strutture piccole e diffuse ed eliminando l'onere del co-finanziamento locale.

5. *Punti conclusivi*

Nel luglio del 2013 l'Alto Commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (Acnur) ha pubblicato un documento contenente *Raccomandazioni circa importanti aspetti della protezione dei rifugiati in Italia*, all'interno del quale vengono giudicati «soddisfacenti» gli standard italiani di protezione per ciò che riguarda la procedura e i lavori delle Commissioni territoriali per l'esame delle domande di protezione, ma viene anche sottolineato che l'arrivo di 63.000 migranti nel 2011 ha determinato un «deterioramento degli standard di accoglienza» che si è protratto per tutto il 2013. Già prima del 2011 l'Acnur riteneva il sistema insufficiente per accogliere i richiedenti asilo in caso di arrivo massivo, e dopo il 2013 le condizioni dell'accoglienza sono peggiorate a causa dell'affollamento nelle strutture messe a disposizione dalle autorità. Così ne è derivata una «qualità scadente delle prestazioni di accoglienza», che non poteva dirsi inattesa secondo l'Acnur, a causa di

due motivi: da una parte per la «assenza di preparazione strutturale e strategica» e dall'altra per un «approccio basato sull'emergenza» tipico di molta parte dell'intervento italiano in materia.

Tale severo giudizio non solo è stato ripreso in più occasioni da alte istituzioni chiamate a decidere circa il rinvio in Italia di richiedenti identificati Eurodac e presenti in altri paesi (secondo la procedura Dublino), ma anche sembra sottolineare come a occhi internazionali appaiono seri dubbi circa la tenuta del sistema di accoglienza italiano a causa di *defaillances* sistematiche (Mastromartino, 2011) in un momento di aumento crescente delle domande di asilo, al punto di non inviare in Italia casi «dublinati». Il dibattito scientifico e la pratica della ricerca sociale mostrano da un lato fattori di complicazione del sistema di accoglienza dei migranti, che sono molto legati al contesto socio-politico e legislativo al momento dell'apertura di ciascun tipo di Centro e il carattere di ordinarietà/straordinarietà degli interventi implementati, dall'altra il livello di rischio di inefficacia dell'intervento rispetto all'auspicabile autonomia dei migranti accolti e di iniquità di trattamento, assistenzialismo e derive di marginalizzazione insite nel sistema stesso.

Riferimenti bibliografici

- Accorinti M., Denaro C. e Sanguinetti A., 2014, *Impatti sul sistema di accoglienza dei richiedenti/titolari di protezione internazionale a Roma: operatori, interventi e politiche sociali*, Conferenza Espanet, Torino, disponibile all'indirizzo internet: www.espanet-italia.net/images/conferenza2014/sessioni/sessione_2/Accorinti_Denaro_Sanguinetti.pdf.
- Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Sprar, in collaborazione con Unhcr, 2015, *Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia*, Roma, disponibile all'indirizzo internet: www.interno.gov.it/sites/default/files/t31ede-rapp_prot_int_2015_-_rapporto.pdf.
- Agamben G., 1995, *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Einaudi, Torino.
- Aleni L., 2011, *Migranti e tutela dei diritti fondamentali: poche luci e molte ombre*, «Parolechiave», n. 2, pp. 69-83.
- Ambrosini M. e Marchetti C. (a cura di), 2008, *Cittadini possibili. Un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*, Franco Angeli, Milano.
- Campesi G., 2015, *La detenzione amministrativa degli stranieri in Italia: storia, diritto, politica*, Carocci, Roma.
- Campesi G., 2013, *Immigrazione: da questione sociale a minaccia per la sicurezza*, «Commentary Ispi», 22 ottobre.

RPS

Marco Accorinti

- Dal Lago A., 1999, *Non-Persone. L'esclusione dei migranti da una società globale*, Feltrinelli, Milano.
- Farah N., 2003, *Rifugiati. Voci dalla diaspora somala*, Meltemi, Roma.
- Gargiulo E., 2014, *Dall'inclusione programmata alla selezione degli immigrati: le visioni dell'integrazione nei documenti di programmazione del Governo italiano*, «Polis», XXVIII, n. 2, agosto, pp. 221-250.
- Mazza C., 2013, *La prigione degli stranieri*, Ediesse, Roma.
- Manocchi M., 2011, «Questo sì che è un rifugiato». *La valutazione della domanda d'asilo e i processi di etichettamento*, «Interdipendenze», n. 4.
- Manocchi M., 2012, *Richiedenti asilo e rifugiati politici. Percorsi di ricostruzione identitaria: il caso torinese*, Franco Angeli, Milano.
- Manocchi M., 2014, *Richiedenti asilo e rifugiati: processi di etichetta mento e pratiche di resistenza*, «Rassegna italiana di sociologia», a. LV, n. 2, aprile-giugno.
- Mastromartino F., 2011, *Il diritto di asilo. Funzione, contenuti e garanzie di un diritto soggettivo*, «Parolechiave», n. 46, pp. 47-67.
- Olagnero M., 2008, *Corsi di vita e transizione biografiche*, in Bonica L. e Cardano M. (a cura di), *Punti di svolta. Analisi del mutamento biografico*, il Mulino, Bologna.
- Rigo E. e Dines N., 2014, *Oltre la clandestinità: lo sfruttamento umanitario del lavoro nelle campagne del mezzogiorno*, 4 novembre, disponibile all'indirizzo internet: www.conneSSIONIPRECARIE.ORG/2014/11/04/oltre-la-clandestinita-lo-sfruttamento-umanitario-del-lavoro-nelle-campagne-del-mezzogiorno/.
- Rinaldini M., 2010, *Lo status di immigrato alla luce del concetto di stratificazione civica: riflessioni sulla situazione italiana*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 101-120.
- Sassen S., 1999, *Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*, Feltrinelli, Milano.
- Sayad A., 2002, *La doppia assenza: dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Raffaello Cortina, Milano.
- Schiavone G., 2009, *Il diritto di asilo in Italia dopo il recepimento nell'ordinamento delle normative comunitarie. Uno sguardo d'insieme tra il de iure e il de facto*, «Mondi migranti», n. 3, pp. 37-56.
- Sigona N., 2003, *How can a «Nomad» be a «Refugee»? Kosovo Roma and Labelling Policy in Italy*, «Sociology», vol. 37, n. 11, pp. 69-79.
- Van Aken M., 2008, *Rifugio Milano. Vie di fuga e vita quotidiana dei richiedenti asilo*, Carta Editore, Torino.
- Zetter R., 1991, *Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity*, «Journal of Refugee Studies», vol. 4, n. 1, pp. 39-62.