

IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA TRA DISTRUZIONE E RIFORME A PEZZI: a che punto siamo?

Michele Rossi

Dall'avvio del PNA (Piano nazionale Asilo) nel 2001 ad oggi, dai primi 59 progetti finanziati¹ ai 794 progetti SAI del 2021²; dai primi 2.008 accolti nel 2001 ai 37.372 del 2021, dalla crisi del Kosovo all'attuale crisi afghana, si è sviluppata la storia ventennale dell'accoglienza integrata e diffusa in Italia, come sistema pubblico ordinario. A ben vedere una straordinaria esperienza di innovazione sociale³, capace di costruire, aggiornare sul campo un paradigma peculiare, unico in Europa, in grado di coniugare l'esigibilità dei diritti, la qualità dei servizi con il riconoscimento del rifugiato come attore sociale, *cittadino in divenire*, prima ancora che accolto. Tuttavia l'accoglienza integrata, diffusa, *emancipante* come era definita nel ricco dibattito che ne ha accompagnato la nascita e il primo sviluppo, nonostante gli indiscutibili risultati in termini di benessere collettivo e integrazione sociale raggiunti, non costituisce ancora quanto il programma iniziale prevedeva, ossia *l'attuazione di politiche innovative in materia di protezione*⁴.

La domanda "a che punto siamo?" assume infatti, doverosamente, di misurare la distanza percorsa e quella che rimane da percorrere dal progetto origi-

¹ ICS, *La protezione negata*, Feltrinelli, 2005.

² https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2021/06/Rapporto-SIPROIMI_SAI_leggero.pdf.

³ MARCO CATARCI, *Introduzione al rapporto Siproimi-SAI 202/21*, vd. Nota 2.

⁴ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2001/03/20/001A2983/sg>.

nario alla meta che questo prevedeva. La meta - un sistema pubblico ordinario, capillarmente diffuso, unico, equo al variare delle specificità delle soggettività cui è destinato e dei territori in cui agisce, radicato nel welfare locale e orientato ad una cittadinanza interculturale e partecipativa; appare oggi ancora molto distante. Il progetto originario, un sistema dinamico, immerso nelle comunità perché *fondato dalle e sulle relazioni* tra plurali attori sociali e sulla loro capacità di dialogo e trasformazione reciproca, resiste e si aggiorna al più grazie a sempre più esigue esperienze locali di enti di tutela, enti locali e rifugiati capaci di resistere, spesso isolati, alle condizioni politiche e operative avverse, allo schiacciamento sulla mera “gestione” dell'accoglienza, alla stessa burocratizzazione del sistema, alla aggressiva concorrenza al ribasso del sistema emergenziale.

Anno dopo anno, riforma mancata dopo riforma mancata, l'esperienza vede via via perdere la forza propulsiva le sue premesse culturali, etiche, sociali e – nell'accezione più profonda del termine – politiche, mostrando oggi, ben oltre la filigrana, rischi consistenti di sclerosi. A vent'anni di distanza dal primo vagito di un sistema pubblico, non si tratta quindi di riaffermare una identità cristallizzata o di indulgere in una improduttiva nostalgia. Interrogarsi e riflettere sul perché quel modello, quella *buona prassi* non si è ancora fatta (o non ha potuto farsi) *politica*, affrontare con coraggio e senza ipocrisia le contraddizioni irrisolte e quelle emergenti, ragionare sui rischi dei processi in corso (e sin anche nominarli) è la via obbligata per costruire un nuovo e più profondo dibattito centrato sui fattori che l'esperienza di questi vent'anni ci ha mostrato produrre tutela, integrazione e cittadinanza e su cosa invece ha frenato e ostacola ancora questi obiettivi individuali e sociali insieme. Tale dibattito è urgente, perché, come vedremo, l'enorme potenzialità di un modello relazionale, pluralista, democratico e partecipativo che chiamiamo accoglienza integrata e diffusa, una *istituzione inventata*⁵ prendendo a prestito la definizione di Franco Rotelli («*questo era il lavoro dentro le mura, questo è il lavoro fuori dalle mura. E per questo occorrono laboratori non ambulatori: laboratori pieni di consapevolezza, macchine di deistituzionalizzazione*»), non solo appare ancora oggi produttiva di senso, ma anche particolarmente adatta per le sfide della contemporaneità, e al complesso scenario sociale ed economico post-pandemico. Certamente perché questa potenzialità non rimanga ulteriormente incompiuta, serve individuare, affrontare e risolvere i nodi irrisolti interni al sistema che ha istituzionalizzato il modello dell'accoglienza integrata e diffusa e comprendere come nello spazio prodotto dalla loro mancata risoluzione in questi venti anni, si sia generato

⁵ FRANCO ROTELLI, *Quale Psichiatria? Taccuino e Lezioni*, 2021, Alphabeta Verlag.

“altro”, specificamente un “altro” con altri codici di riferimento culturale diversi se non conflittuali. Serve, in ultima analisi, una profonda riflessione sul processo di istituzionalizzazione del modello e l’anno 2021, per una particolare concatenazione di fattori, sembra offrirci in questa direzione uno scenario particolarmente significativo.

1. Le contraddizioni (interne) irrisolte e i processi (esterni) che vi si sono innestati

Identità, radicamento, mandato, statuto e legittimazione del sistema appaiono quindi ancora oggi, nell’anno del ripristino dell’accessibilità ai richiedenti asilo e del primo parziale ampliamento dopo quattro anni, le dimensioni cruciali da affrontare per rispondere alle storiche esigenze di protezione e, insieme a queste, anche ai nuovi emergenti bisogni di accoglienza e inclusione sociale. Esse rimandano rispettivamente alla incompiuta diffusione del sistema, alla discontinua integrazione nei sistemi di welfare, alla precaria partecipazione della società civile organizzata (e non) al sistema e – non da ultimo – ad una scarsa plasticità nei confronti dell’evoluzione dei bisogni sia relativi al contesto nazionale che agli scenari locali. Nonostante una narrazione ancora positiva, la percezione sociale diffusa oggi è quella di un sistema elitario, ossia per pochi fortunati che riescono ad accedervi, incapace di adattarsi al rapido mutare delle contingenze ed in particolare dei flussi, strutturalmente insufficiente e quindi sempre bisognoso di un sistema emergenziale che ne surroghe l’attività. Frastornato e sconvolto dalla pesante eredità dei decreti sicurezza eppure capace di fronteggiare – in modo al più auto-organizzato⁶ ma efficace – la complessa sfida della pandemia Covid-19, il sistema di accoglienza ordinario, oggi SAI in virtù della riforma occorsa a fine 2020, si affaccia alla terza decade del nuovo millennio con ancora irrisolte le contraddizioni che ne hanno caratterizzato lo sviluppo. Tali contraddizioni, o più precisamente la loro mancata risoluzione, hanno certamente concorso ad alimentare alcuni processi più generali, ma che costituiscono oggi serie minacce all’integrità ed alla tenuta del sistema ordinario stesso. Su di esse si sono infatti innestate dinamiche più complessive, tanto visibili quanto necessariamente oggetto, e non da oggi, di scelte politiche; e che costituiscono invece proprio oggi, gli snodi su cui misurare la reale volontà politica di fare del modello, definitivamente, un sistema. Tra le contraddizioni interne al sistema ordinario, vanno certamente annoverate:

⁶ Cf. paragrafo 5 e nota 26.

- l'adesione volontaria degli enti locali, che vincola la diffusione del sistema a volubili valutazioni politiche locali;
- la mancata definizione dello statuto dei servizi sociali e socio-sanitari erogati dai progetti, che ne fa oscillare l'attività tra il potenziamento e la mera sostituzione dei sistemi di welfare territoriale (adombrando persino uno statuto di servizio sociale parallelo, dedicato);
- l'ambivalenza rispetto gli obiettivi, che fa del sistema ora strumento di gestione delle fragilità di una popolazione vulnerabile, ora strumento per una integrazione sociale delle comunità locali;
- la perdurante ambiguità sul tipo, forma e ragioni della sussidiarietà tra enti locali e terzo settore, il cui rapporto finisce con il variare da forme di appalto meramente prestazionale a più sofisticate forme di co-programmazione e co-progettazione;
- la contrastata natura di *sistema nazionale* reticolare ma centralizzato, peraltro retto dal Ministero dell'Interno, e di *servizio comunale* che stratifica, spesso sommandole, diverse logiche e conseguentemente burocrazie, regolamenti, controlli e procedure, rendendone ineffabile quando non contraddittoria la governance e opaco il riconoscimento dei diversi livelli di responsabilità decisionale.

Sulla prima contraddizione si è innestato - o essa stessa ha innervato - un processo di *istituzionalizzazione dell'emergenza*; ossia la legittimazione politica e istituzionale dei sistemi paralleli, emergenziali, che via via hanno eluso un programma di potenziamento e radicamento del sistema ordinario, erodendone legittimità e identità. Sulla seconda contraddizione si è innestato - o essa stessa ha favorito - un processo di privatizzazione di servizi e prestazioni entro una accoglienza *di diritto*; mentre la terza contraddizione si colloca nel processo di *burocratizzazione* della relazione con gli accolti; la quarta di *gerarchizzazione* dei rapporti con la società civile e infine, la quinta dialoga, con un più generale processo di *ghettizzazione* rispetto le più generali politiche sociali, sanitarie, formative, occupazionali e abitative, che non ricomprendono ancora, dopo vent'anni, il sistema di accoglienza nel suo complesso, né nella loro programmazione né nella loro attuazione.

Chiaramente la relazione che associa contraddizione "interna" irrisolta e processo esterno non è mai da considerarsi univoca ed è sempre, quantomeno, bidirezionale. Appare tuttavia utile provare a riflettere su quali sono i punti di contatto tra la dimensione interna, le fragilità del sistema, e quella esterna, i processi più generali, perché questi trovando in alcuni punti critici una minore resistenza, finiscono con il produrre tensioni e stress che attraversano il sistema,

sconquassandone il modello su cui è fondato. In ultima analisi, riprendendo la distinzione terminologica usata in premessa, non è infatti il modello – l'accoglienza integrata e diffusa – ad esplodere le contraddizioni, ma i *sistemi* – Sprar, Siproimi, Sai - che lo hanno parzialmente ed in modo incompiuto, istituzionalizzato. Gli elementi critici sono dunque quei “punti” lasciati esposti dai processi di istituzionalizzazione a più cogenti processi esterni di ristrutturazione, che per scarso coraggio, visione o lungimiranza, sono ad oggi semplicemente lasciati agire, senza ancora, lo vedremo, porvi rimedio con una finalizzata azione riformatrice.

Per questa ragione costituiscono nodi ineludibili da affrontare e sciogliere, pena il rischio di una consistente perdita di identità stessa del “modello” di accoglienza integrata, diffusa ed emancipante. E con essa del suo mandato e funzione sociale, che appaiono sempre più venati da profonde ambivalenze, sia nel rapporto con gli stessi accolti che nel rapporto con le comunità, facendo fibrillare la matrice *relazionale* del progetto originario. Vi è infatti anche il rischio che il sistema ordinario, burocratizzandosi e sclerotizzandosi, veda progressivamente svuotarsi sino a divenire sola forma esteriore quei metodi e quegli strumenti che hanno dato senso e significato al modello. Concentrato sui suoi controlli, regolamenti, procedure e verifiche amministrative, più che garantire alla collettività la dovuta trasparenza, il sistema rischia di perdere quella essenziale dimensione dialogica e relazionale con accolti, operatori e comunità che ne ha fatto un dispositivo capace di valorizzare le specificità dei diversi contesti. Rischia in ultima analisi, perso progetto originario, la meta di cui discutevamo sopra, resti solo il *sistema*, e che la sua mera conservazione oblii il perché si è tentata, a partire dagli anni '90, questa sfida organizzativa, culturale e sociale.

Osserveremo il processo di *legittimazione dell'emergenza* analizzando il parziale riordino dell'accoglienza nella L.173/20; quello di *privatizzazione* nella dinamica seguita alla crisi afghana; quello della *burocratizzazione* nella differenziazione nel SAI dei servizi per richiedenti e titolari e quello della *ghettizzazione* in relazione all'impatto della pandemia Covid-19 sul sistema ordinario e sulla prospettiva, auspicabilmente di segno contrario, della previsione di ulteriori servizi di integrazione.

2. Il sistema ordinario e la istituzionalizzazione dell'emergenza: il sistema binario, la dicotomia Sai-Cas

A settembre 2020, qualche settimana prima la pubblicazione del decreto-legge n. 130/20⁷, un autorevole rapporto pubblicato da Open Polis-Action Aid, a proposito della contraddizione sopra esposta, intitola un paragrafo “*Il sistema ordinario che non c'è e le occasioni perse per strutturarlo*”, nel quale si legge:

«Da anni è ormai in costante calo il numero di richiedenti asilo e rifugiati presenti nei centri di accoglienza.[...] (da quasi 184mila nel 2017 a 82mila a settembre 2020, -55%, ndr). Questi anni sarebbero potuti essere utilizzati per ripensare in termini ordinari l'accoglienza. Misure di cui si discute da tempo, come ad esempio l'individuazione di meccanismi premiali per far crescere il sistema a titolarità pubblica gestito dai comuni (Sprar/Siproimi) o l'eliminazione del criterio della volontarietà per l'adesione allo stesso.[...]»⁸.

Circa i Cas, il rapporto osserva come il decreto “sicurezza”⁹ (132/2018) avessero snaturato il sistema ordinario e a due anni di distanza ne fossero ben leggibili gli impatti:

«In questo modo i Cas (Centri di accoglienza straordinaria gestiti dalle prefetture), da strutture emergenziali, sono stati trasformati ufficialmente in contenitori in cui i richiedenti asilo attendono l'esito della propria domanda di protezione internazionale. Un periodo di tempo vuoto, che può durare anche un anno o addirittura di più, in cui gli stessi migranti sono esclusi dai percorsi di inclusione sociale e lavorativa»¹⁰.

È in questo contesto che giunge, il 21 ottobre 2020, il decreto-legge n. 130 del 2020, poi convertito in Legge 18 dicembre 2020, n. 173, che operando una nuova riforma sostanzialmente ristabilisce lo *status quo ex ante* i decreti sicurezza, riabilita il sistema ordinario a centrale nella filiera dell'accoglienza e ne muta il nome da Siproimi in Sai, Sistema di Accoglienza e Integrazione. Tuttavia, sin da subito appare come nemmeno questa volta sia affrontato il nodo irrisolto della sua effettiva diffusione e quindi del superamento del sistema dicotomico

⁷ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/10/21/20G00154/sg>.

⁸ OPENPOLIS, ACTION AID, *Il sistema a un bivio. Centri d'Italia 2020*, 2020, https://www.actionaid.it/app/uploads/2020/11/centri_dItalia_sistema_a_un_bivio.pdf, pp. 4-6.

⁹ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/10/04/18G00140/sg>.

¹⁰ Ivi, p. 6.

Sai-Cas. ASGI, con un documento significativamente intitolato “*Alcune luci e molte ombre nel decreto legge 130*”¹¹ afferma:

«In ogni caso il decreto-legge non muta la volontarietà dell’adesione di ogni Comune a singoli progetti di accoglienza. [...] Finché non sarà affrontato anche questo tema il nuovo sistema SAI (ex-Sprar) e i centri di accoglienza straordinari continueranno. Fin dal 2015 ASGI aveva proposto che, in conformità all’art. 118 della Costituzione, ad ogni Comune venisse attribuita la funzione amministrativa della gestione dell’accoglienza nei confronti dei richiedenti asilo, nei limiti di criteri e procedure previste dalla norma e di un coordinamento da parte dello Stato e con le regioni.»

In particolare il decreto 130/20, pur affermando in linea di principio il SAI quale “caposaldo ove svolgere le operazioni di accoglienza”¹² e limitando l’accoglienza nelle strutture Cas al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture SAI, tuttavia non interviene su possibili strategie di un reale superamento del sistema emergenziale o su una sua possibile conversione in sistema ordinario. Il documento “Sistema di Accoglienza e Integrazione. Criticità e Proposte”¹³ del tavolo “Lo SAI?” promosso dalla rete dei comuni solidali RECOSOL, osserva infatti:

«Rimane pertanto confermato il doppio binario dell’accoglienza che era già nei sistemi Siproimi e prima ancora Sprar.[...] La definizione dei criteri per la gestione dei servizi nel Sai e le modalità di adesione al sistema sono rimesse a un decreto ministeriale [...]ad oggi non ancora emanato, che dovrà prendere il posto dell’attuale Decreto Siproimi (DM 18 novembre 2019). In generale, le modifiche che riordinano e potenziano il sistema di accoglienza diffusa si possono valutare positivamente, nell’ottica di assicurare un’effettiva accoglienza e assistenza conformi agli standard previsti dalle norme europee. Tuttavia, pur dopo la riforma, permangono criticità nell’impianto normativo e nell’assetto amministrativo che non consentono al SAI di adempiere pienamente al ruolo ad esso assegnato dalla stessa disciplina primaria.»

Permane dunque, nella visione esperta sia di comuni che di enti di tutela, irrisolta e non affrontata la questione che ha trascinato il sistema ordinario nella sua residualità. Osservando questa ambiguità permanere, la rete Europasilo è intervenuta nel dibattito sul riordino del sistema di accoglienza con una propo-

¹¹ <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/11/valutazioni-ed-emendamenti-ASGI-al-d.l.-n.-130-2030-4-11-2020-fin-1.pdf>.

¹² Relazione illustrativa del d.l. 130/2020,

¹³ https://refugees-welcome.it/wp-content/uploads/2021/04/sistema_accoglienza_integrazione_proposte.pdf.

sta di sette tesi intitolata “*L'accoglienza di domani - Proposte di breve e medio termine per una riforma del sistema di accoglienza*”¹⁴, in cui ritorna la mancata (ancora attesa ad oggi, novembre 2021) emanazione del decreto attuativo, mentre *impropriamente*, sottolinea il documento, viene pubblicato il nuovo schema di capitolato per i Cas:

«In data 21 aprile 2021 il Ministero dell'Interno ha emanato il nuovo schema di capitolati di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri, tra cui le strutture Cas. Pur comprendendo l'urgenza di emanare nuovi capitolati di gestione che sostituiscano quelli, assolutamente inadeguati di fine 2018 [...], si deve evidenziare che l'emanazione di tale schema di capitolati impropriamente precede l'emanazione del Decreto Ministeriale e che avrebbe dovuto essere la sede opportuna nella quale ridefinire i servizi di accoglienza e relativi standard seguendo l'impostazione riformatrice della nuova legge.»

Insomma, anche questa scelta politica sembra confermare l'autonomia del sistema emergenziale nella complessiva filiera dell'accoglienza, mantenendo sostanzialmente inalterati i propri standard. Una posizione che nei fatti contraddice la prospettiva del sistema unico:

«Colpisce invece molto negativamente come lo schema di capitolato solo parzialmente recepisca ed attui le modifiche introdotte dalla L. 173/2020 perché si limita ad introdurre i servizi (assistenza psicologica e corsi di italiano) reintrodotti dalla L. 173/2020 e ad operare un modesto aumento dei costi generali di gestione che erano stati irrazionalmente sottostimati dai capitolati di fine 2018. Tuttavia il nuovo schema di capitolato sembra ignorare del tutto la ratio della L. 173/2020 che è quella di giungere a realizzare un sistema unico di accoglienza avente le caratteristiche del SAI.»

I capitolati Cas avevano già prima, anche nei contenuti, suscitato notevoli perplessità. Tra gli altri, si era espresso il CIR, il Consiglio Italiano per i Rifugiati¹⁵:

«Speravamo che la circolare del Ministero dell'Interno relativa al nuovo schema per la fornitura di beni e servizi per i centri di prima accoglienza dei richiedenti asilo potesse essere un vero passo in avanti. [...]. Ma purtroppo non è così. È un'occasione persa. È mancato il necessario coraggio per apportare quelle modifiche essenziali per ridare dignità a quanti chiedono asilo nel nostro Paese e restituire ai contesti di accoglienza delle vere opportunità di integrazione. [...] La circolare

¹⁴ <http://www.europasilo.org/riforma-del-sistema-pubblico/>.

¹⁵ <https://www.cir-onlus.org/2020/02/07/cir-circolare-ministero-interno-sullaccoglienza-e-u-noccasione-persa/>.

lascia ai singoli prefetti sul territorio la possibilità di delineare gli spazi di miglioramento su due servizi: quello sanitario integrativo e quello di vigilanza. Servizi essenziali, ma che davvero non esauriscono e non possono esaurire l'ampiezza delle problematiche che con i nuovi capitolati di spesa si sono create nei centri di prima accoglienza.»

Non si tratta quindi di una dicotomia solo organizzativa: affonda le sue radici in diversi paradigmi e modelli di erogazione dei servizi, ed essendo l'accoglienza per i richiedenti asilo, l'unico livello di accoglienza *di diritto*, implica un problema di effettiva esigibilità dei diritti correlati all'accoglienza e dello stesso diritto d'asilo. Insomma, diversamente da quanto osservato e denunciato da enti di tutela, Comuni, il recente riordino dell'accoglienza, intendendo con questo termine le diverse misure che – dallo schema di capitolato per i Cas, alla Legge 173/20 – stanno ridefinendo lo scenario, non ha colto e ha anzi riprodotto la contraddizione esplosiva generata dal sistema binario Cas/Sai. Il grave ritardo del Decreto attuativo e la mancanza di una strategia di coinvolgimento degli attori che partecipano al sistema (Conferenza unificata, comuni, regioni, enti di tutela) aggiungono una certa opacità al processo di *istituzionalizzazione dell'emergenza*.

Mentre il Sai mantiene infatti irrisolta la annosa questione della volontarietà quale criterio di accesso al sistema, il sistema emergenziale conferma il suo assetto basato su quote regionali obbligatorie e una ripartizione proporzionale tra le diverse province delle regioni. Questo riparto, dentro una catena di comando chiara, ha nei fatti garantito negli scorsi anni una diffusione omogenea e capillare dei Cas e ne costituisce l'evidente punto di forza: l'attivazione dei posti (quasi) è sempre garantita, così come – anche questo in netta antitesi al sistema ordinario – le risorse economiche dedicate. Ancora oggi infatti il sistema ordinario è residuale rispetto al sistema emergenziale, una costante di questi anni, e questo stesso paradosso, perché è un evidente paradosso, sembra costituire per decisori e larga parte degli addetti ai lavori non una anomalia ma un dato di fatto: anche nel 2021 sono accolti in Cas circa il 70%¹⁶ delle persone accolte in Italia. Su un totale di 80.097 accolti in Italia, 54.343 erano ospitati nei Cas. Tra questi, oggi che scriviamo, la grande maggioranza dei nuclei famigliari afgani evacuati dal ministero della Difesa a fine agosto.

¹⁶ Cf. "I numeri 3", pp. 303 ss.

3. Il sistema ordinario e la burocratizzazione: la diversificazione dei livelli di servizio tra richiedenti e titolari di protezione internazionale

La riforma operata dal DL 130/20 definisce il Sai come comprendente *le strutture di seconda accoglienza gestite dagli enti locali, alle quali possono accedere, nei limiti dei posti disponibili*, i titolari di protezione internazionale (già nel Siproimi), i minori stranieri non accompagnati (già nel Siproimi), i titolari di diverse categorie di permessi di soggiorno previsti dal TU immigrazione (qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati), i neomaggiorenni affidati ai servizi sociali in prosieguo amministrativo ed anche i richiedenti la protezione internazionale, che erano stati esclusi con la riforma del 2018.

Tuttavia il ripristino dell'accesso per i richiedenti asilo è accompagnato dalla previsione di una diversificazione dei servizi interna al Sistema, con due livelli di prestazioni distinte: il primo dedicato proprio ai richiedenti protezione internazionale con servizi essenziali che escludono percorsi formativi e professionalizzanti, il secondo a coloro che ne sono già titolari, con servizi aggiuntivi finalizzati all'integrazione. La ratio è la non differenziazione dei servizi tra Cas (esclusivamente dedicati a richiedenti sino all'ottenimento di una protezione) e lo stesso Sai.

La previsione tuttavia va analizzata in profondità perché nei fatti conferma, pur attenuandola, la logica introdotta dai decreti sicurezza, ossia che le due fasi – richiesta asilo e post-riconoscimento – siano distinte logicamente e concettualmente e che i servizi cosiddetti di integrazione debbano essere beneficio dei soli cui è stato garantito il diritto di permanere sul territorio. Oggi un richiedente asilo, unico status che garantisce per diritto ad una forma di accoglienza istituzionale, può accedere quindi indifferentemente a un Cas o al Sai. In entrambi i casi la competenza è però della Prefettura, non senza una qualche confusiva sovrapposizione con le responsabilità dell'ente locale qualora il richiedente sia accolto in Sai. Pur non essendo chiari i criteri – salvo la disponibilità effettiva di posti – per cui accede a un sistema o all'altro, in entrambi i casi non può beneficiare di servizi *finalizzati all'integrazione* come corsi professionali, tirocini, patente di guida, abilitazioni e via discorrendo. Stante quanto affermato in premessa, è una contraddizione profonda che scuote il sistema ordinario. A maggior ragione perché la stessa legge 173/20, nel ridefinire la protezione speciale – e detto per inciso in questo la legge è davvero progressiva – riconosce il livello di integrazione del richiedente come una dimensione di valutazione

da parte della Commissione¹⁷. Nell'esperienza Sprar il processo di integrazione poteva iniziare ed iniziava sin da subito, le due fasi erano concepite come continue, perché il focus era sulla persona e sull'integrazione come processo di costruzione di autonomia e relazione con il territorio. Per questo non vi erano preclusioni di servizi sulla base della condizione giuridica, e perché l'attivazione dei servizi era basata sulla valutazione individualizzata di bisogni e risorse individuali. Questo aveva una sua logica profonda, che va riconosciuta, perché aveva a che fare con il rapporto con l'accolto e non con il suo status giuridico. Tale principio cardine è infatti presente nel Manuale operativo Sprar (versione 2018) dove, in attesa del nuovo dispositivo, è ancora possibile leggere:

«L'obiettivo prefissato di una (ri)conquista dell'autonomia deve essere comune a ogni tipologia di accoglienza, a prescindere dalle caratteristiche dei beneficiari. Un obiettivo unico per la presa in carico di tutti [...] i servizi che vengono presentati e narrati in questo manuale devono necessariamente essere garantiti sempre, per tutti gli accolti e con il medesimo approccio.»

L'analisi critica della contraddizione innescata conduce ad individuare due dimensioni, una culturale, l'altra politica. In termini culturali è osservabile uno scivolamento, radicale, che ha a che fare con la stessa concettualizzazione del migrante e dello stesso percorso di integrazione. Lo Sprar prevedeva la possibilità di attivare sin da subito i servizi che rendevano concretamente esigibile il diritto di asilo e di accoglienza (*garantiti sempre, per tutti gli accolti*) perché rivolto alla *persona* a prescindere dal suo status giuridico, fuori da una dimensione assistenziale, verso la (ri)conquista dell'*autonomia*, ossia co-costruendo il percorso di integrazione. Sulla prima pagina del Manuale operativo (versione 2009) troviamo infatti scritto:

«[...] Nel prevedere tutti questi servizi è necessario che il percorso di accoglienza e di integrazione del singolo beneficiario possa tenere conto della complessità della sua persona (in termini di diritti e di doveri, di aspettative, di caratteristiche personali, di storia, di contesto culturale e politico di provenienza, ecc.) e dei suoi bisogni. Trattasi pertanto di un approccio olistico volto a favorire la presa in carico della persona nella sua interezza e nelle sue tante sfaccettature.»

È in questo modo peculiare che i servizi di accoglienza integrata e diffusa hanno partecipato all'evoluzione del sistema di servizi stesso, intervenendo nella latenza tra titolarità ed esigibilità dei diritti dei rifugiati:

¹⁷ Il permesso di soggiorno per protezione speciale allorché si debba garantire il diritto al rispetto della vita privata e familiare della persona (previsto dall'art. 8 CEDU), tenendo conto della effettiva integrazione sociale dello straniero nel territorio italiano.

«In quest'ottica risulta immediato collocare al centro dell'accoglienza del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati le stesse persone accolte, le quali non sono dei meri beneficiari passivi di interventi predisposti in loro favore ma protagoniste attive [...]»

L'introduzione di un duplice livello sposta il focus della relazione – nei progetti di accoglienza e integrazione - dalla persona alla categoria. Diversi studi scientifici hanno rilevato come a fronte dell'attuale evoluzione delle politiche securitarie stiano cambiando anche le categorie attraverso le quali vengono definiti i migranti stessi. Le categorie sono costruzioni sociali determinate attraverso il discorso che hanno implicazioni nel mondo reale per coloro che vengono classificati perché definiscono “chi è chi” e quindi anche “chi ottiene ciò”. A diverse categorie corrispondono attribuzioni di valore e qualità molto diverse, anche nel Sai – contrariamente a ciò che accadeva nello Sprar - diversi livelli di servizio implicano che a monte è preclusa la possibilità per i richiedenti asilo accolti di essere *protagonisti attivi*, di veder riconosciuta la complessità sopra descritta, mentre lo stesso principio è limitato ai soli servizi, *predisposti* a priori per la categoria giuridica e sociale cui appartengono. Un tirocinio, per fare un esempio concreto, può avere funzioni sociali, educative, socializzanti, essere una misura di integrazione socio-sanitaria o avere un ruolo di prevenzione sociale (ad esempio contro il rischio, sempre più diffuso, di sfruttamento lavorativo) ed ha senso magari proprio nella fase di richiesta asilo. Diversamente è una misura che per essere disposta deve essere successiva al tempo burocratico dell'avvenuto riconoscimento, perché – astrattamente – è con quello che la persona può intraprendere il percorso di integrazione e, amministrativamente, lo Stato può investire denaro e risorse ulteriori nei suoi confronti. L'inferenza in questi casi è che i nuovi migranti sono persone che cercano di ottenere dagli Stati europei ciò di cui non necessariamente dovrebbero beneficiare e che i sistemi devono regolare l'accessibilità dei servizi in base alle categorie per cui sono disposti. Rispetto le premesse culturali da cui è nato lo Sprar la contraddizione è bruciante ed ha riflessi sia operativi che relazionali non trascurabili, come è evidente: capaci di cambiare la *cultura* stessa del sistema.

Anche la dimensione politica di questa analisi critica è significativa. Perché a fronte di un problema di equità (possibile differenziazione dei servizi tra richiedenti asilo in Cas e in Sai, a parità di titolo giuridico), la scelta non è stata di potenziare i servizi Cas da destinarsi agli accolti, magari seguendo la linea interpretativa dell'accordo in Conferenza unificata Stato-Regioni-Comuni del

2014¹⁸, ma al contrario di ridurre i servizi Sai. Seguendo ciò che appare più una mediazione politica che non una politica di indirizzo, la dicotomia Cas-Sai prima analizzata sembra non solo quindi essere stata elusa ma ben di più è stata, spinta, inoculata dentro il sistema ordinario, scompaginando le pratiche e i principi dell'accoglienza integrata e diffusa.

La burocratizzazione è tuttavia un processo più ampio e pervasivo, correlato anche alle sempre più rigide procedure di autorizzazione, attivazione, rendicontazione e controllo degli interventi e dei servizi, che rendono il sistema non tanto più trasparente quanto piuttosto rigido e deterrente l'innovazione. La differenziazione *categoriale* dei livelli di accoglienza, scollegando a priori il servizio dal bisogno, dal progetto e, sopra ogni cosa, dalla relazione individualizzata con l'accolto, afferma e in un certo modo compie la dinamica del processo di *burocratizzazione*.

4. Le circolari del 2019 e la cessazione arbitraria dei progetti individuali in Siproimi per richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria

Nella prospettiva discussa pare opportuno ritornare su quanto accaduto tra gli ultimi giorni del 2019 e i primi mesi del 2020, una vicenda scarsamente dibattuta ma da considerarsi un vero e proprio punto di rottura del rapporto tra sistema di accoglienza e integrazione, i suoi attori e gli accolti. Il 19 dicembre 2019, il Servizio centrale del neo-istituito Siproimi invia una breve ed ordinaria comunicazione a mezzo posta elettronica agli “enti locali titolari di progetti Sprar/ Siproimi”¹⁹, in cui da indicazione di porre fine entro il 31 dicembre 2019 (quindi pochi giorni dopo) all'accoglienza dei titolari di protezione umanitaria e ai titolari di protezione speciale. Nella stessa, si legge anche:

«Il Ministero dell'Interno, nel prevedere gradualmente trasferimenti dei richiedenti asilo presso strutture di accoglienza prefettizie e governative, dispone che dal 1° gennaio 2020 nei confronti dei richiedenti asilo temporaneamente accolti nel Siproimi, nelle more della conclusione dell'iter dei trasferimenti, non potranno essere erogati e, quindi, rendicontati, i servizi per l'integrazione.»

¹⁸ https://www.interno.gov.it/sites/default/files/sub-allegato_n._25_-_intesa_conferenza_stato_regioni_del_10_luglio_2014.pdf

¹⁹ https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/mininterno_circ_19_12_2019_richasilo_art_12_co_5.pdf.

In pochi giorni i progetti territoriali sono quindi chiamati a dimettere forzatamente alcune categorie e a trasferirne altre presso i Cas, cessandone arbitrariamente le misure di accoglienza. L'analisi giuridica di ASGI²⁰ denuncia l'assenza di provvedimenti amministrativi adeguatamente motivati; la disposizione è effettuata sulla base di una semplice circolare si regge sulla dubbia applicazione retroattiva della legge 132/18 (la stragrande maggioranza delle persone colpite dal provvedimento avevano fatto domanda d'asilo e accesso al sistema prima dell'entrata in vigore del Decreto 113/18), ed ignora la Direttiva 2013/33²¹, gerarchicamente superiore, che limita i trasferimenti di richiedenti asilo a specifiche situazioni, e non certo in forma collettiva.

È un momento chiave nella storia recente del sistema ordinario perché spezza le relazioni fiduciarie tra gli attori del sistema. Gli enti attuatori, cui nei fatti è delegata la cessazione dei percorsi di tutela accoglienza e integrazione da loro promossi – con una misura burocratica di dubbia legittimità o addirittura illegittima - sono stretti tra le pressioni di Prefetture, Cas e molto spesso degli stessi Comuni e la frustrazione, la sofferenza e la rabbia dei loro accolti che vedono con comprensibile preoccupazione interrompere ciò che avevano costruito. Gli enti attuatori rimangono isolati nel dilemma se interrompere i progetti, trasferire e dimettere gli accolti venendo meno alle proprie responsabilità professionali, relazionali ed anche etiche verso coloro che dovevano tutelare; o se disobbedire alla disposizione delle autorità centrali, esponendosi alle conseguenze amministrative ed anche economiche e rompendo la collaborazione con le istituzioni del sistema. In quei giorni molti accolti abbandonano i progetti e per molti operatori, l'esperienza di un sistema che impone una esclusione, resterà una ferita aperta. Una delle poche voci pubbliche tra gli enti attuatori è quella del Ciac di Parma, che in un documento intitolato “Noi non cacciamo nessuna persona”²² afferma quanto segue:

«[...]non applicheremo questa direttiva nelle nostre case, sulle persone con le quali abbiamo un patto di tutela e un dovere professionale e morale di accoglienza. Con loro, quale che sia il permesso di soggiorno, abbiamo contratto un patto che

²⁰ http://asgi.it/wp-content/uploads/2019/12/2019_12_23_Nota-su-circolare-SC-per-uscita-umanitari-e-richiedenti-asilo.pdf.

²¹ la Direttiva 2013/33/UE prevede che “Gli Stati membri provvedono a che i trasferimenti di richiedenti da una struttura alloggiativa a un'altra avvengano soltanto se necessari” (art.18 paragrafo 6).

²² <https://www.meltingpot.org/Imposta-l-estromissione-dal-sistema-d-accoglienza-dei.html#.YYe8J2DMKUK>.

ci vincola – esattamente come lo chiediamo a loro - al rispetto del loro progetto individuale di accoglienza.»

E ancora, insistendo sulla scissione operata dalla circolare e inedita nella storia dello Sprar, tra il dovere di tutela del progetto individuale di ogni accolto e il dovere alla collaborazione interistituzionale nel sistema.

«Non possiamo e non vogliamo accettare questa ingiustizia che interrompe percorsi di vita, cura, studio, lavoro, relazione. Per coloro che sono ancora in accoglienza deve valere il principio per cui un atto amministrativo non può interrompere un percorso di vita.»

Se il processo di *istituzionalizzazione del sistema emergenziale* è tanto pervasivo quanto rimane un vero e proprio tabù nel dibattito sull'accoglienza (e si coglie al più nelle mancate misure politiche orientate a costruire un sistema ordinario *unico*), il processo di *burocratizzazione* mina i principi fondativi dell'accoglienza integrata e diffusa, disciplinando burocraticamente la relazione tra accolti, operatori e servizi.

5. Il sistema ordinario e la tensione alla privatizzazione: crisi afghana e ampliamento del Sai

Il processo di *privatizzazione* è un processo articolato e complesso, trasversale in realtà a tutti i servizi di welfare, ma che trova, applicato al sistema di accoglienza, una propria specifica declinazione tale da configurarsi come un laboratorio. Si tratta infatti di una delega al privato che non riguarda prestazioni o servizi, ma la stessa esigibilità di un diritto costituzionale, cui corrisponde un obbligo giuridico da parte dello Stato. Per motivare questa affermazione dobbiamo tornare ancora una volta sui capitolati Cas. Il sistema emergenziale ha introdotto e consolidato – là dove il modello dell'accoglienza integrata e diffusa predicava e realizzava l'accesso ordinario ai servizi territoriali pubblici, sanitari, sociali, formativi etc, - “servizi interni”, che riproducono la logica “concentrazionaria” delle istituzioni totali, o la logica del “campo” e che - astratti dai servizi di tutti, della comunità - sono dedicati ai soli richiedenti asilo. Ossia “centri” chiusi (anche quando formalmente “aperti), in cui sono riprodotti i servizi o – molto più spesso - solo alcuni servizi: l'ambulatorio “interno”, il “medico di struttura”. Simili servizi dedicati a chi sta dentro disattivano sia la mobilità, sia l'immersione nel contesto culturale, sociale e antropologico; inoltre, evitano ed eludono il contatto con il servizio pubblico. Il capitolato del ministero degli Interni per

le gare d'appalto per i Centri di Accoglienza Straordinaria²³ - sino alla versione più recente del 2021²⁴ ancora vigente in molti territori - prevede una concentrazione di servizi privati: “il medico responsabile sanitario del centro” (art.7), ad esempio, è a carico dell'ente appaltante, così come “il servizio di assistenza sociale” interna (art.2, lettera B, comma 3). Una logica e una impostazione completamente diversa, che prefigura la segregazione dai servizi pubblici dei richiedenti asilo attraverso una privatizzazione di servizi essenziali loro dedicati e la contrazione del ruolo di tutela e presidio di associazioni ed enti di terzo settore qualificato. Nel 2018, il rapporto “*La sicurezza dell'esclusione*”²⁵ bene descrive il processo:

«Le nuove regole delle gare di appalto per la gestione dei centri, volute per razionalizzare il sistema e tagliare i costi e i servizi di inclusione, si scontrano con la difficoltà, anche di natura politica, dei gestori di farvi fronte e delle prefetture di applicarle. [...] prevale il modello dei grandi centri dislocati in periferia. Un affare che attrae i gestori a carattere industriale, grandi soggetti privati anche esteri in grado di realizzare economie di scala, e allontana i piccoli con vocazione sociale e personale qualificato. [...] È stato così che un comparto generalmente sano, costituito dai soggetti del terzo settore che gestiscono i centri offrendo servizi di qualità, è stato infiltrato da albergatori, titolari di servizi di pulizie, imprenditori vari e finte onlus, che si sono improvvisati operatori dell'accoglienza.»

Il riflesso del processo descritto - “concentrazione” e “privatizzazione” - si coglie anche nel recentissimo comunicato Anci dell'11 ottobre 2021²⁶, in cui, a proposito della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto di ampliamento di 3000 posti della rete SAI, si legge:

«si rimette opportunamente al centro del sistema la rete dei Comuni, spostando risorse dal sistema emergenziale a quello ordinario, come prevede la legge. È un primo passo significativo verso un ampliamento ulteriore [...] verso una graduale sostituzione dei centri di emergenza con centri stabili, di piccole dimensioni, integrati nelle politiche di welfare territoriale.»

È significativo che Anci, l'associazione nazionale dei Comuni italiani, reclaims l'integrazione dei servizi nelle politiche di welfare territoriale ma anche che rilevi come l'ampliamento sia, ottobre 2021, un *primo passo per una graduale*

²³ https://www.interno.gov.it/sites/default/files/schema_capitolato.pdf.

²⁴ https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-02/nuovo_schema_capitolato_2021.pdf.

²⁵ https://www.actionaid.it/app/uploads/2020/05/CentridItalia_2019.pdf.

²⁶ <https://www.anci.it/ampliamento-rete-sai-pubblicato-in-gazzetta-ufficiale-il-decreto-legge/>.

sostituzione dei centri di emergenza, con centri stabili. La crisi afghana e l'evacuazione di alcune migliaia di cittadini afghani (circa 5500) evidenzia in modo lampante rischi e instabilità della privatizzazione in corso: se il sistema ordinario manca di ricettività, il sistema emergenziale non offre le garanzie di servizi e di competenze per un bisogno di accoglienza che sin da subito, dalla sanità alla scuola, si manifesta – come in teoria dovrebbe essere sempre, indipendentemente dalla provenienza delle persone – urgente, articolato e complesso. La particolare contingenza di avere migranti evacuati dallo stesso Stato italiano (non potranno essere respinti), specifici per tipologia (sono al più nuclei familiari, con bisogni differenti, dagli anziani ai neonati) e attenzione sociale che suscitano (la popolazione italiana ha un moto di forte solidarietà e si mobilita), mostra con bruciante chiarezza il difetto di programmazione degli anni precedenti su entrambi i sistemi ordinario (ricettività, quindi diffusione e radicamento) e emergenziale (servizi, professionalità, temporaneità). C'è un visibile cortocircuito istituzionale. Nei giorni più caldi della crisi (25 agosto 2021) il Ministero degli Interni - Dipartimento delle Libertà Civili invia alle Prefetture una circolare intitolata “*Accoglienza cittadini afghani che hanno collaborato con le Forze Armate nella missione internazionale in Afghanistan*”²⁷ dove si legge:

«Per quanto riguarda l'accoglienza, a cura delle Prefetture, nel ribadire la necessità dell'immediata individuazione di idonee strutture nell'ambito della rete Cas - nelle more del trasferimento nel Sistema di Accoglienza e Integrazione - preme rilevare la disponibilità manifestata da soggetti pubblici e privati a partecipare solidaristicamente all'ospitalità dei cittadini evacuati, in ragione della grave situazione umanitaria in atto.»

Su questo ultimo punto, la circolare approfondisce:

«Per le eventuali disponibilità all'accoglienza manifestate da enti pubblici, organizzazioni non governative, associazioni del terzo settore, ovvero da enti di culto, si rappresenta che si potrebbero stipulare appositi protocolli d'intesa tra la Prefettura e l'ente interessato, in base ai quali questo ultimo si impegna a provvedere, con le proprie risorse professionali ed economiche a fornire, secondo standard adeguati, ospitalità, accoglienza ed assistenza [...]»

A fronte dello stallo del sistema istituzionale, viene quindi prefigurato un possibile terzo sistema, ulteriore rispetto a Sai e anche Cas, basato su protocolli con privati, chiamati a provvedere con proprie risorse all'accoglienza e quindi a

²⁷ https://www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2021/08/CircolareAfghani_firmato.pdf.

mutuare una responsabilità statale e una funzione pubblica. Più sotto la circolare specifica anche una ulteriore circostanza:

«Per quanto concerne invece le disponibilità all'accoglienza pervenute da diversi Comuni, ove l'onere economico sia comunque imputato alla Prefettura, si potrebbe ipotizzare la sottoscrizione di accordi di collaborazione ai sensi dell'art. 15 della L. 241 del 1990, tra la Prefettura e l'ente locale, al fine di affidare ai Comuni la gestione dell'accoglienza, secondo la disciplina del sistema Cas, con oneri a carico di questo Ministero, ed in conformità a quanto previsto dall'art. 5 del codice dei contratti pubblici, in merito agli accordi tra le pubbliche amministrazioni. Le strutture di accoglienza in tal modo individuate potranno, se del caso, successivamente confluire nel sistema SAI, in relazione alle eventuali possibilità di ampliamento della rete stessa.»

Pochi giorni dopo, il 7 settembre, in un deciso comunicato dell'Anci, significativamente intitolato “*Comuni in prima linea su accoglienza ma necessario ampliamento Sai*”²⁸, si legge invece:

«Immediatamente dopo il precipitare della situazione in Afghanistan abbiamo manifestato al Governo la piena disponibilità dei sindaci a collaborare per la protezione sui nostri territori dei cittadini e dei nuclei familiari afgani trasferiti in Italia “[...] Presupposto di tale collaborazione è sempre stato che l'accoglienza avvenga nell'ambito del Sistema SAI, per le ragioni ormai note e unanimemente condivise. E abbiamo infatti messo immediatamente a disposizione alcune centinaia di posti già disponibili della rete ma, come più volte ribadito, indicando come assolutamente necessario ed utile aumentare i posti del Sistema. L'attivazione di posti fuori dal Sai può essere una soluzione temporanea da ricondurre quanto prima a ordinarietà. Le accoglienze diverse dal Sai comportano costi che prima o poi ricadono sui Comuni e sulle comunità.»

Oltre la differenza di linguaggio (Anci usa il termine “protezione”, il Ministero il termine “ospitalità”), non può non colpire l'avversativo “ma” nel titolo del comunicato Anci. Ci fa ben comprendere, insieme a quel “*come più volte ribadito*”, come l'attivazione del sistema ordinario - il che sarebbe non solo ragionevole, ma, come abbiamo visto in precedenza, anche previsto dalla legge - non solo non sia mai fisiologico, ma nemmeno scontato. Addirittura, nelle linee di indirizzo Ministeriali viene *in vece* prefigurato un possibile terzo sistema, ulteriore rispetto a Sai e anche Cas, totalmente affidato ai privati, in questo caso anche nella responsabilità economica. Viene da aggiungere che *nemmeno*

²⁸ <https://www.anci.it/biffoni-comuni-in-prima-linea-su-accoglienza-ma-necessario-ampliamento-del-sai/>.

in una simile circostanza, a fronte cioè di una crisi largamente prevedibile eppure contingentata nei numeri, peraltro noti (le persone e i nuclei evacuati dal ministero della Difesa sono in quarantena), di cui vi è ragionevole certezza trattarsi di rifugiati che verranno riconosciuti e dovranno presto quindi lasciare i centri di accoglienza straordinaria (che sono dedicati ai soli richiedenti asilo in procedura), nonostante il tempismo di Anci nell'affermare la disponibilità all'accoglienza da parte dei Comuni della rete Sai; ecco, *nemmeno* in questo raro allineamento di condizioni, il sistema ordinario è oggetto di un pronto e risoluto investimento e responsabilizzazione.

Alla fine, a metà ottobre, sono stati banditi 3000 posti, per i soli progetti già esistenti, con una previsione di spesa che al momento riguarda solo il 2021 e il 2022. Non è secondario l'impatto del ritardo della misura di ampliamento e le sue stesse condizioni (non sono previste semplificazioni amministrative e non sono definiti i tempi dell'attivazione), capaci presumibilmente di scoraggiare i territori, oltre a giungere quando l'attenzione sociale e la profonda partecipazione collettiva delle comunità al dramma afgano si stanno notevolmente affievolendo. Come afferma in modo fondato Anci *“Le accoglienze diverse dal Sai comportano costi che prima o poi ricadono sui Comuni e sulle comunità”*, che evidenzia l'impatto della riduzione dei servizi e della loro privatizzazione, eppure, nemmeno nel contesto della crisi afgana con una chiara esigenza di accogliere le complessità di nuclei famigliari e la molteplicità dei loro bisogni formativi, sanitari, occupazionali etc, il sistema ordinario ha potuto, riprendendo le parole del citato documento di RECOSOL, *«adempiere pienamente al ruolo ad esso assegnato dalla stessa disciplina primaria.»*

6. Il sistema ordinario e la ghetizzazione: l'emergenza sanitaria Covid-19 e i servizi per l'integrazione

Anche la pandemia Covid-19, a partire da fine febbraio 2020 e specialmente nelle fasi più difficili dell'emergenza sanitaria, ha nei fatti fatto esplodere le disfunzionalità di un sistema frammentato e sconnesso. Più in generale ha mostrato, con la drammatica forza dell'impatto in termini di costi sociali e di salute individuale e collettiva, la inadeguatezza di un sistema scollegato dai servizi pubblici, quindi *privatizzato*; funzionante sulla base di categorie, quindi *burocratizzato*, incapace di uscire dalla dimensione di servizi assistenziali minimi, quindi *emergenziale*. Laddove occorre una forte legame con i servizi pubblici (medico di base, ufficio igiene, ma anche comuni), una relazione continua con gli accolti per veicolare informazioni su comportamenti, condotte, leggi (si pensi alla lunga serie di DPCM), ma anche forme di tutela e protezione

mirata (quarantene, supporto per la gestione della malattia, distribuzione dei DPI); non vi era che poco o nulla a presidiare il diritto alla salute di richiedenti asilo e rifugiati. Una lettera del Tavolo Immigrazione e Salute²⁹ bene dimostra la necessità di misure di prevenzione che richiamano l'integrazione di aspetti giuridici (rinnovo dei permessi di soggiorno), sociali, sanitari che – normali nell'accoglienza integrata e appunto diffusa - appaiono invece sconnessi nei sistemi emergenziali e più ancora nelle condizioni di marginalità dei grandi assembramenti in cui si sono ritrovati gli esclusi dall'accoglienza durante la pandemia. Va richiamata qui la grande responsabilità sociale degli enti di tutela e degli operatori che hanno spesso garantito la continuità dei servizi per chi era accolto, assumendosi la responsabilità di raggiungere anche chi dal sistema istituzionale era rimasto escluso e supplendo, con le loro competenze e relazioni, ad un forte e visibile abbandono istituzionale. Non a caso, a fronte delle molte difficoltà di gestione e molti i problemi di sicurezza per accolti e operatori nel sistema Cas legate ai grandi numeri, grandi concentrazioni, pochi servizi, pochi operatori, il legislatore corre prontamente ai ripari e già nella seconda metà di aprile 2020 contraddice le controverse misure di pochi mesi prima relative alle dimissioni forzate dal Siproimi di richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria (cfr. paragrafo 2). L'art. 86 bis della legge del 27/04/20 (il cosiddetto decreto "Cura Italia") riporta:

«Fino al termine dello stato di emergenza di cui alla delibera del Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020, in relazione alle correlate straordinarie esigenze, possono rimanere in accoglienza nelle strutture del sistema di protezione [...] i titolari di protezione internazionale o umanitaria, i richiedenti protezione internazionale[...].»

Afferma anche:

«Le strutture del sistema di protezione [...], eventualmente disponibili, possono essere utilizzate dalle prefetture, fino al termine dello stato di emergenza [...] ai fini dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e dei titolari di protezione umanitaria, sottoposti alle misure di quarantena [...].»

L'urgenza e la relativa tempestività della misura afferma implicitamente che il modello emergenziale non può garantire il contenimento di eventuali contagi. Diversamente non avrebbe disposto la riammissione nel sistema Siproimi di accolti sia richiedenti asilo che umanitari. Tuttavia la misura presenta una

²⁹ <https://www.simmweb.it/attachments/article/988/Tavolo%20Immigrazione%20e%20Salute%20-%20Prevenzione%20COVID-19.pdf>

ambivalenza critica, specie in relazione al fatto che, oltre al riconoscimento implicito della capacità di prevenzione delle forme integrate di accoglienza, contiene una delega esclusiva. Il sistema è nei fatti iper-responsabilizzato a gestire la pandemia dei migranti, da solo. Uno studio realizzato dalle organizzazioni che fanno parte del Tavolo Asilo Nazionale (TA) e del Tavolo Immigrazione e Salute (TIS)³⁰ intitolato “*Dossier Covid-19. Procedure, condizioni di sicurezza, criticità nei sistemi di accoglienza in Italia*”³¹, nel paragrafo significativamente denominato “Soluzioni Fai-da-te”, afferma:

«Il dilagare dell'emergenza sanitaria ha posto gli enti gestori delle accoglienze di fronte all'urgenza di predisporre misure di tutela per ospiti e operatori per gestire eventuali casi positivi. Le risposte ottenute hanno evidenziato una forte carenza (o totale assenza) di indicazioni e linee di indirizzo da parte degli organismi di riferimento e coordinamento dei differenti sistemi di accoglienza rappresentati nel campione.»

Lo studio osserva come, a fronte di casi positivi accertati, nel 60% dei casi analizzati è stato l'ente attuatore a dover garantire una soluzione per l'isolamento, mentre solo nel 28% dei casi la struttura dedicata ai casi positivi è stata istituita da un ente/organismo pubblico. Scendendo nel dettaglio di quale ente pubblico ha garantito la risposta, lo studio rileva «*una grande frammentazione sul territorio: nel 37% dei casi la struttura per positivi risulta attivata dalla ASL; nel 29% dei casi dal Comune, nel 27% dalla Regione e nel 6% dalla Prefettura*».

È molto importante la raccomandazione che chiude il secondo monitoraggio dello studio, pubblicato dopo mesi di pandemia, a febbraio 2021:

«A partire da questa rilevazione, si auspica che vengano presto affrontati i seguenti nodi rimasti irrisolti: prevedere l'istituzione di tavoli di coordinamento e/o commissioni funzionali temporanei che possano governare il processo di adozione di quanto stabilito dal punto di vista tecnico e che facilitino la costruzione di reti, lo sviluppo di prassi coordinate tra gli enti coinvolti così come la sottoscrizione di protocolli; la mera trasmissione di linee di indirizzo continua a “lasciare soli” gli enti gestori dei centri e non contribuisce, nella pratica, ad abbattere le difficoltà di coordinamento riscontrate, in particolare, con le istituzioni sanitarie [...]»

³⁰ Tavolo Asilo Nazionale (TA) e del Tavolo Immigrazione e Salute (TIS) vedono insieme le maggiori realtà attive nella tutela dei diritti di migranti e rifugiati e nella promozione della salute e della cura (tra cui Caritas italiana, Cnca, Arci, Medici senza frontiere, Intersos, Medu, Centro Astalli, Emergency, Asgi e Simm).

³¹ <https://www.simmweb.it/attachments/article/1020/2020.Primo%20dossier%20Covid%2019.pdf>

Una condizione che possiamo definire di isolamento dei sistemi di accoglienza e più in generale dei cittadini migranti in condizioni di fragilità sociale, o più precisamente di *ghettizzazione* che si perpetrerà con l'esclusione dei centri stessi, accolti e operatori insieme, dal piano nazionale di vaccinazione e segnatamente dalla fase (2) dedicata alle *comunità residenziali* e che ha coinvolto tutte le strutture socio-residenziali, tranne (salvo qualche rara eccezione) il sistema istituzionale di accoglienza, i cui accolti e i cui operatori si sono nella stragrande maggioranza vaccinati per età o condizione individuale.

Non è questo un aspetto trascurabile e molto più che esplicitare la perdurante indeterminatezza dello statuto dei servizi di accoglienza (cf. premessa), mostra che pur collocati programmaticamente nel sistema di welfare, persino nella straordinaria eccezionalità di una pandemia globale, non sono parificati alle categorie di servizio in cui sono nei fatti ricompresi. La mancata inclusione nel piano nazionale vaccinale adombra un processo di *ghettizzazione* che allenta la relazione con il sistema delle politiche e dei servizi, assumendo nei fatti una auto-sufficienza dedicata del sistema di accoglienza e adombrando una neanche troppo sottile forma di segregazione sistemica.

È un rischio consistente, quello della *ghettizzazione*, che riguarda anche una recente innovazione legislativa introdotta dall'articolo 5 della già citata L.173/20, una innovazione potenzialmente in grado di colmare un vuoto normativo pluriennale e aprire ad una nuova configurazione della filiera dell'accoglienza: la previsione di "servizi per l'integrazione:

«Per i beneficiari di misure di accoglienza nel Sistema di accoglienza e integrazione [...], alla scadenza del periodo di accoglienza previsto dalle norme sul funzionamento del medesimo Sistema, sono avviati ulteriori percorsi di integrazione, a cura delle Amministrazioni competenti e nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente nei rispettivi bilanci.»

C'è un punto di contatto tra l'esperienza di abbandono e auto-organizzazione del sistema durante la pandemia e la prospettiva, progressista e positiva, di costruzione di servizi per l'integrazione: il necessario riconoscimento dei soggetti cui si rivolge l'accoglienza, sia come portatori di diritti, che come parte del corpo sociale. Diversamente, in un contesto che li nomina ma non li interpella, sono destinati a rimanere marginali, sia rispetto diritti fondamentali come il diritto alla salute, sia rispetto al processo di integrazione, che rischia di assumerli, contrariamente a quanto affermava il già citato manuale Sprar, come *meri beneficiari passivi di interventi predisposti in loro favore*, quali che siano questi servizi da definirsi, e non protagonisti attivi nelle politiche che li riguardano come cittadini.

7. Conclusioni

Accoglienza in seno alle comunità locali e non in regime di segregazione. Progettazione individualizzata, équipe professionale multidisciplinare, integrazione degli aspetti giuridici, sociali, sanitari, formativi e relazionali invece di risposte lineari e standardizzate a singoli bisogni. Lavoro di rete con i servizi territoriali pubblici invece che la riproduzione di servizi dedicati separati interni ai “centri di accoglienza”. Queste possono essere considerate, in estrema sintesi, le principali caratteristiche del *modello* ma non ancora del *sistema* che lo ha istituzionalizzato. Perché, unite e non separate, concorrono a creare le condizioni per un ruolo attivo ed autonomo dell'accolto/a. Non basta quindi, ad esempio, accogliere in un appartamento di piccole dimensioni invece che in un grande centro per *fare accoglienza integrata e diffusa*. Quello del tipo di alloggio è solo un aspetto, essenziale ma se e solo se correlato ad altri ingredienti fondamentali: l'autonomia e la centralità del soggetto, l'investimento sulle relazioni sociali e la loro attivazione, la sua mobilità riconosciuta come valore e non come minaccia. Perché anche il piccolo appartamento, specie nel clima culturale ostile di questi anni, non diventi un luogo di segregazione o di isolamento sociale serve infatti mettere al centro le relazioni sociali, la costruzione di un “sistema di relazioni” con il territorio, tra i diversi attori sociali, altrimenti è una forma vuota. Questa esemplificazione vuole significare che ciascuno dei tratti che riconosciamo peculiari dell'accoglienza integrata e diffusa affonda le radici in specifici riferimenti culturali, politici, sociali, e non costituiscono meri apparati tecnici o strumentali neutri. Vent'anni di esperienza sul campo hanno infatti svelato molto altro, una dimensione più articolata e profonda della potenzialità del “modello” e hanno raccontato molto della sua sostenibilità e della sua effettiva capacità: non solo garantire accoglienza e sviluppare integrazione, ma – in determinate condizioni – generare processi virtuosi che coinvolgono l'intera comunità, partecipando a trasformare i territori e l'istituzione stessa e garantire a richiedenti asilo e rifugiati una cittadinanza e una protezione giuridica e sociale al tempo.

L'accoglienza integrata e diffusa nasce empiricamente qualche anno prima del 2001, nel corso della guerra della ex-Jugoslavia, per iniziativa della società civile, quindi “dal basso” e secondo un processo di auto-organizzazione dei territori che fanno i conti con una assenza di politiche e vi suppliscono, mettendo nei fatti a disposizione le proprie case, case private. Per la caratteristica della sua genesi, per la sua inattesa novità e per la rottura con i modelli di accoglienza precedenti (essenzialmente legati alle modalità del campo-centro chiuso), sembra collocarsi lungo la linea generativa che a partire dalla fine degli anni

'60 del 1900 opera e riflette sulla de-istituzionalizzazione, ma anche sui diritti soggettivi e collettivi, su ruoli e distribuzione del potere nella relazione di aiuto e soprattutto sulla capacità trasformativa delle relazioni sociali nei percorsi di emancipazione dal bisogno e, al tempo, dallo stigma. È quella linea generativa che, sviluppando un movimento culturale, porta alla chiusura di manicomi, brefotrofi e classi speciali e che - ben oltre la chiusura delle istituzioni totali - sperimenta attraverso una nuova concettualizzazione delle relazioni sociali, nuovi servizi e nuovi rapporti (medico-paziente; insegnante-alunno disabile etc), più democratici e partecipativi. Un processo che culminerà nella legge 180 del 1978, denominata Basaglia, ma anche nella Legge 517 del 1977 che aboliva le classi speciali. In questa cornice culturale il cambiamento innescato dalla capacitazione è considerato "reciproco": non sono i marginali, i matti, a doversi adattare unilateralmente alla società dei "sani" o dei "normali" (altre categorie profondamente ridiscusse), ma è l'intera società che cambia per socializzare nuovi bisogni e le risposte collettive a quei bisogni specifici e, sempre in termini di diritti, a quelli di tutti. Ad esempio con la chiusura delle classi speciali che segregavano gli alunni disabili si sviluppa la riflessione sulla didattica e sulle figure e ruoli nella classe. Il modello dell'accoglienza integrata e diffusa, emancipante, come era definita ai suoi albori, riprende, rielabora in modo originale e sviluppa in un terreno inedito - la protezione dei rifugiati - queste premesse culturali, sociali e, nella accezione più ampia e nobile del termine, politiche.

Se il modello punta quindi a realizzare una protezione che si realizza attraverso la progressiva socializzazione dei rifugiati nel corpo sociale, il sistema che lo ha istituzionalizzato difetta strutturalmente, e l'analisi di alcune dimensioni critiche lo hanno mostrato, di una strategia che ne valorizzi le connessioni sociali. Il processo in atto di burocratizzazione incide negativamente sulla relazione con gli accolti e rende la partecipazione nel progetto assistenziale e scarsamente emancipativa; la ghettizzazione mantiene flebile la relazione con gli enti e le istituzioni preposte allo sviluppo delle politiche più generali; la privatizzazione frena il contatto e la relazione tra rifugiati e servizi pubblici territoriali, la gerarchizzazione mantiene a distanza la società civile, allontanando gli enti locali stessi da una necessaria dialettica sociale e schiacciando gli enti di terzo settore sulla mera gestione prestazionale. I cinque processi nominati, insieme, concorrono a sclerotizzare il sistema, imbrigliandone capacità dialettica, produttività di senso e sperimentabilità e forza trasformativa, ossia la potenzialità di incidere sulla stessa organizzazione ed i rapporti sociali nella comunità. In questa prospettiva si può anche leggere, nel recente caso della abnorme condanna a Domenico Lucano e ad altri 26 operatori dell'accoglienza

a Riace, la stigmatizzazione di quelle esperienze di accoglienza che più hanno sperimentato la deistituzionalizzazione di luoghi, pratiche e ruoli, come osservano Gennari, Ferri e Caprioglio in un recente saggio³², *sfidando le imbrigliate logiche della burocrazia*. Osservano infatti gli autori: «*Il modello Riace segna uno scarto con la tradizione consolidata dell'accoglienza: relazioni non disciplinanti tra operatori e accolti, strutture ricettive funzionali alla costruzione di relazioni tra migranti e autoctoni, partecipazione diffusa e un'esperienza istituzionale orientata alla sperimentazione sociale.*»

Infine la tensione verso l'istituzionalizzazione dell'emergenza enfatizza la narrazione securitaria e rallenta, inquinandoli, i collettivi processi sociali e culturali di costruzione della nuova, stabile, non illusoriamente temporanea, non necessariamente subalterna, convivenza interculturale.

Questi processi, lo abbiamo visto, si innestano proprio laddove la volontà politica e conseguentemente l'azione legislativa né negli anni precedenti né oggi ha saputo o voluto intervenire, su quei nodi irrisolti, che permanendo tali, agiscono da freno al diffuso e maturo dispiegarsi della potenzialità del modello relazionale ed emancipante. Per i suoi caratteri fondativi, quel modello «*mette in discussione proprio quei dispositivi che tradizionalmente danno forma ai sistemi di accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo: il controllo, l'isolamento fisico e sociale, il disciplinamento, la vittimizzazione e l'integrazione orientata all'inserimento nelle gerarchie di un mercato del lavoro segmentato.*»

Quegli stessi caratteri che il sistema emergenziale, invece, recupera e – quasi a compensazione del rischio che il sistema ordinario se ne distacchi completamente – mantiene e afferma, facendone forza di gravità.

In conclusione, è questo il punto finale della riflessione: è possibile pensare che non sia un difetto di comprensione, conoscenza, di valutazione del modello da parte dei decisori che via via si sono succeduti negli anni, ad averne frenato la piena legittimazione istituzionale? E se sì, è possibile che proprio per le sue intrinseche caratteristiche il modello dell'accoglienza integrata e diffusa sia percepito come se non minaccioso quanto meno incompatibile con l'impostazione delle generali politiche sull'immigrazione e delle politiche sociali, degli equilibri sociali che regolano le attuali forme del welfare e ancora di più il mercato, duale e segmentato, del lavoro? Le domande, non retoriche, non alludono certamente ad alcuna dietrologia. Piuttosto esplorano l'ipotesi di una reazione avversa, fors'anche istintiva di rigetto, di diffidenza da parte degli apparati statali, che

³² <https://studiquestionecriminale.wordpress.com/2021/10/11/la-colpa-di-lucano-una-lettura-della-condanna-oltre-la-criminalizzazione-della-solidarieta%ef%bf%bc/>.

più di tutti dovrebbero apprezzarne impatto e risultati, alla natura relazionale e de-istituzionalizzante del modello. Una sorta di reazione allergica, per usare una metafora, che potrebbe forse spiegare il perché di una storia di occasioni mancate, di riforme parziali, di iniziative contraddittorie e di continui bilanciamenti. Come se un sistema ordinario fondato sul modello dell'accoglienza integrata e diffusa potesse essere tollerabile solo se incompiuto, solo nella misura in cui rimane residuale, interrotto, precario oppure se conformato ad un paradigma che non è il suo. L'annualità 2021, nei casi analizzati, dalle ombre della legge 173/20 alla vicenda afghana, dalla pandemia alla differenziazione dei livelli di accoglienza nel Sai, sembra confermare questa tendenza.

Michele Rossi

Michele Rossi è il direttore del Centro Immigrazione Asilo e Cooperazione Internazionale di Parma e Provincia, storico ente di tutela, accoglienza e integrazione della popolazione migrante e rifugiata. È anche coordinatore nazionale della rete Europasilo. Dottore di ricerca in Psicologia sociale presso l'Università di Parma, formatore e supervisore, collabora con Amnesty International Italia in un programma sperimentale di ricerca-azione sui diritti sociali in Italia. Le sue ricerche sono state pubblicate su importanti riviste nazionali e internazionali. La sua ultima pubblicazione è il libro *«Pensavo di essere libero e invece no». Debiti, violenze, sfruttamento dei trafficanti nelle memorie autografe dei rifugiati. Una ricerca su casi, attori e profili della migrazione forzata contemporanea* (Tau editrice, 2021).