

# La lunga parabola del sistema di accoglienza italiano

*Sergio Bontempelli e Giuseppe Faso*

## 1. Accoglienza: la fine di un ciclo

### *1.1. Politica migratoria italiana e accoglienza residenziale: un nesso recente*

Negli ultimi anni il senso comune, alimentato dai proclami di politici e ministri, ha spesso legato le *politiche dell'immigrazione* del nostro paese alle scelte in materia di *accoglienza residenziale dei migranti*. Nelle polemiche pubbliche si è insistito su questo nesso, evidenziando ora i costi, ora i benefici di un impegno dello Stato volto ad ospitare profughi e rifugiati in strutture dedicate. Così i «centri di accoglienza» hanno costituito uno degli elementi più visibili, e più discussi, delle politiche migratorie. L'attenzione per l'*accoglienza* è però abbastanza recente, almeno in Italia: si pensi che ancora dieci anni fa, nel 2011, la capacità ricettiva del sistema Sprar non superava i 3mila posti-letto in tutto il territorio nazionale<sup>1</sup>.

Questa situazione subì un brusco cambiamento proprio nel 2011, quando le Primavera Arabe e i rivolgimenti politici nella sponda Sud del Mediterraneo innescarono nuovi flussi migratori<sup>2</sup>. Il governo Berlusconi cercò – nelle prime fasi della crisi – di riattivare i consueti meccanismi espulsivi, con l'obiettivo di rinviare i migranti ai paesi di origine: tuttavia, il crollo di molti regimi nordafricani e la mancanza di interlocutori istituzionali con cui negoziare i rimpatri, portarono a una situazione di stallo. Lampedusa si riempì di migranti che non potevano in alcun modo essere allontanati: molti di loro cominciarono a chiedere asilo, maturando così un diritto di soggiorno sia pur provvisorio (le autorità non potevano procedere all'espulsione, almeno fino alla decisione finale sulle domande di asilo). L'unica via di uscita era quella di accogliere i nuovi arrivati, distribuendoli sul territorio nazionale: e poiché il sistema Sprar – la rete di centri di accoglienza istituita un decennio prima – non aveva posti sufficienti a far fronte alle nuove necessità, la Protezione Civile fu incaricata di predisporre una rete alternativa di strutture emergenziali.

Nacque così un nuovo sistema di accoglienza – chiamato «Emergenza Nord Africa», e noto anche con l'acronimo Ena<sup>3</sup> – che *si affiancava allo Sprar senza sostituirsi ad*

1 Cfr. SPRAR- Servizio Centrale, *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2012/2013*, Digitalia Lab srl, Roma 2013, pag. 52.

2 Cfr. S. Bontempelli, "Da «clandestini» a «falsi profughi». Migrazioni forzate e politiche migratorie italiane dopo le Primavera arabe", *Meridiana*, n. 86, anno 2016, pp. 167-179.

3 Il sistema di accoglienza Ena era stato creato a seguito del DPCM del 12 febbraio 2011, recante Dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa.

esso. Lo Sprar continuava ad esistere e manteneva inalterate le sue funzioni, ma accanto ad esso nasceva un sistema di accoglienza parallelo, destinato alle stesse categorie di migranti (i richiedenti asilo). Mentre lo Sprar era gestito dai Comuni, l'Ena era diretto dalla Protezione Civile per il tramite delle Prefetture. Dopo la chiusura dell'Ena (il 28 Febbraio 2013<sup>4</sup>), furono riattivati nuovi centri di carattere emergenziale gestiti dalle Prefetture, i «Cas» (Centri di Accoglienza Straordinari), diretti non più dalla Protezione Civile, ma dal Ministero dell'Interno. Così, le politiche di accoglienza hanno continuato a caratterizzarsi per l'esistenza di due sistemi paralleli. Nel frattempo, anche a seguito del notevole incremento degli arrivi via mare<sup>5</sup>, i governi hanno dovuto aumentare la capacità ricettiva del sistema: alla data del 31 Dicembre 2016, risultavano accolti nei Cas 137mila migranti, mentre lo Sprar arrivava ad ospitarne quasi 24mila<sup>6</sup>. Secondo una stima, l'intero settore è arrivato a dare lavoro a circa 35mila operatori e operatrici<sup>7</sup>.

### 1.2. *La fine di un ciclo*

Gli accordi stipulati con la Libia dal Ministro Marco Minniti, nel 2017, hanno ridotto considerevolmente gli arrivi via mare: dalle 180mila persone sbarcate nel 2016 si è passati alle 120mila del 2017, alle 23mila del 2018, fino alle 11mila del 2019<sup>8</sup>. A tale riduzione si sono aggiunti alcuni provvedimenti di riforma del sistema di accoglienza, nonché un'attività sempre più intensa delle Prefetture volte a *revocare* l'ospitalità a un numero crescente di beneficiari: allontanando gli ospiti con i motivi più disparati, gli uffici prefettizi hanno letteralmente *svuotato* i centri Cas. Secondo un'inchiesta di Duccio Facchini, nel periodo 2016-2019 le revoche hanno riguardato almeno 100mila persone<sup>9</sup>.

Così, già a partire dal 2017 il sistema di accoglienza ha cominciato a ridimen-

4 Nel decreto del 12 febbraio 2011, la scadenza dello «stato di emergenza» era stata fissata al 31 dicembre 2011. Successivamente, con DPCM del 6 ottobre 2011, la scadenza veniva prorogata al 31 dicembre 2012. Infine, con Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile n. 33 del 28 dicembre 2012, la chiusura definitiva dei centri veniva fissata al 28 dicembre 2013.

5 Per i dati sugli arrivi via mare in questi anni si veda: “Gli sbarchi in Italia negli ultimi 10 anni”, OpenPolis, disponibile qui: <https://www.openpolis.it/numeri/gli-sbarchi-italia-negli-ultimi-10-anni/>, 5 febbraio 2018, e Centro Studi e Ricerche Idos (a cura di), Dossier Statistico Immigrazione 2017, Idos, Roma 2017, p. 122.

6 Cfr. Idos, *Dossier Statistico Immigrazione 2017*, cit., p. 141.

7 Cfr. InMigrazione e Oxfam Italia, *Invece si può! Storie di accoglienza diffusa*, Oxfam, Roma 2019, disponibile qui: <https://www.inmigrazione.it/it/dossier/invece-si-puo>, p. 2. Si tratta di una stima da prendere con molta cautela, perché non esistono dati ufficiali sul numero di lavoratori impiegati nel settore.

8 Dati riportati in Ministero dell'Interno, *Cruscotto statistico giornaliero*, aggiornamento al 31 dicembre 2019, disponibile qui: [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_31-12-2019.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2019.pdf).

9 D. Facchini, “I 100mila esclusi dall'accoglienza dalle prefetture italiane”, *Altroeconomia*, n. 221, Dicembre 2019, pp. 10-16.

sionarsi. I decreti Salvini dell'anno successivo<sup>10</sup> hanno completato tale operazione, riducendo considerevolmente l'accesso alla protezione e tagliando i servizi offerti nei centri di accoglienza. Secondo una stima della Fp-Cgil, questi provvedimenti hanno comportato anche una riduzione del personale impiegato nel settore: ne è risultato licenziato il 40% degli addetti<sup>11</sup>.

I decreti di Minniti e Salvini hanno pertanto chiuso il ciclo storico apertosi nel 2011<sup>12</sup>. Con l'attacco al diritto di asilo, gli accordi con i paesi di origine e di transito per il cosiddetto «contenimento dei flussi migratori», anche l'accoglienza residenziale è tornata ad essere un fenomeno relativamente marginale. Essa ha però conservato un ruolo centrale nel *frame* cui vengono ricondotte le politiche migratorie: l'invasione, la presunta improprietà della condizione del richiedente asilo, ridotto a *migrante* che «intasa i tribunali con i ricorsi», etc.<sup>13</sup>.

## 2. L'esaurimento della forma-centro

### 2.1. Prima di Minniti-Salvini: l'esaurimento dell'accoglienza

Sarebbe però un errore vedere negli interventi di Minniti e poi di Salvini la *causa unica o principale* della chiusura di questo ciclo: il sistema di accoglienza aveva già esaurito le sue funzioni prima dei decreti del biennio 2017-2018. Per alcuni aspetti, furono proprio gli eventi del 2011 – con la costruzione di un sistema emergenziale parallelo allo Sprar – a innescare una dinamica di crisi.

Da quel momento, infatti, l'ospitalità pubblica dei richiedenti asilo cominciò a essere concepita anzitutto come una forma di *custodia* (e dunque di controllo) di persone *indesiderate* e *indesiderabili*. Mentre lo Sprar, nato anni prima anche grazie

10 Ci si riferisce qui in particolare al decreto legge 113/2018, convertito con Legge 132/2018, e al nuovo capitolato nazionale sui Cas di cui al Decreto Ministero dell'Interno 10 novembre 2018.

11 Cfr. M. Franchi, "Già 5mila licenziati nei centri per l'immigrazione", *il manifesto*, ed. online, 7 aprile 2019, disponibile qui: <https://ilmanifesto.it/gia-5mila-licenziati-nei-centri-per-limmigrazione/>.

12 Per comprendere la sostanziale continuità tra i due ministeri, si leggano gli ottimi contributi di E. Gargiulo, "Una filosofia della sicurezza e dell'ordine. Il governo dell'immigrazione secondo Marco Minniti", *Meridiana, Rivista di storia e scienze sociali*, n. 91, 2018, e E. Pugliese, M. Vitiello, "Di Minniti in peggio, decreti anti immigrati e crisi della solidarietà", *Inchiesta*, 3 ottobre 2018, disponibile qui: <http://www.inchiestaonline.it/economia/enrico-pugliese-e-mattia-vitiello-di-minniti-in-peggio-decreti-anti-immigrati-e-criasi-della-solidarieta/>. E non sfugga l'eccellente intervento di un comico con una forte vena satirica: "Andrea Pennacchi e il monologo del suo Pojana: "Orizzonti di mona"", Propaganda Live, trasmissione su La7, puntata del 14 febbraio 2020, video disponibile qui: <https://www.la7.it/propagandalive/video/andrea-pennacchi-e-il-monologo-del-suo-pojana-orizzonti-di-mona-14-02-2020-307541>.

13 Così si esprime Milena Gabanelli, "Migranti, una proposta da 4 mld. Perché può funzionare", Corriere online, 13 agosto 2016, disponibile qui: [https://www.corriere.it/esteri/16\\_agosto\\_14/proposta-23739932-619a-11e6-8e62-f8650827a70c.shtml](https://www.corriere.it/esteri/16_agosto_14/proposta-23739932-619a-11e6-8e62-f8650827a70c.shtml).

alla mobilitazione civile di numerose associazioni, aveva assunto come propria finalità *l'inserimento sociale dei nuovi arrivati*<sup>14</sup>; i centri Ena e Cas sembravano porsi come unico obiettivo quello di *svuotare i luoghi di sbarco come Lampedusa*: quanto al destino dei richiedenti asilo, e alle loro effettive traiettorie di insediamento, il Ministero dell'Interno sembrò quasi non porsi il problema, almeno nei primi anni. Non per caso, gli standard di qualità previsti per i centri Sprar – che imponevano ad esempio l'accoglienza diffusa, in piccoli gruppi, e la presenza di operatori qualificati, incaricati di facilitare i percorsi di inserimento e l'acquisizione dello status – non sono mai stati estesi ai Cas, se non con riferimenti generici in alcune circolari ministeriali<sup>15</sup>.

Le ambiguità del sistema dei Cas hanno generato così una complessiva dequalificazione dell'accoglienza: non essendo previsti requisiti chiari e competenze specifiche a carico degli enti gestori, i centri per richiedenti asilo sono diventati spesso un terreno di caccia per cooperative, associazioni o aziende intenzionate esclusivamente a *lucrare* sulla pelle dei migranti. Nel giro di pochi anni, numerosi centri istituiti dalle Prefetture sono finiti nelle mani di enti privi di qualsiasi competenza: sono note, per esempio, le situazioni in cui gli appalti per i Cas erano vinti da cooperative di servizi, o da albergatori e proprietari di *bed&breakfast* del tutto ignari dei compiti da svolgere nel settore dell'asilo, e magari intenzionati a ripianare i loro debiti con i finanziamenti erogati dallo Stato. Fenomeni diffusi di «mala-accoglienza» sono documentati ormai da anni, e nei casi peggiori si è registrata anche la presenza di vere e proprie forme di criminalità organizzata<sup>16</sup>: questi fenomeni sono stati usati strumentalmente dalla destra per imporre un'ulteriore stretta al diritto di asilo<sup>17</sup>.

14 Sulle origini del sistema Sprar si veda: ICS – Consorzio Italiano di Solidarietà, *L'utopia dell'asilo. Il diritto di asilo in Italia nel 2005*, Edizioni Gruppo Abele, Torino 2006, pp. 87-99, e M. Calloni, S. Marras, G. Serughetti, *Chiedo asilo. Essere rifugiato in Italia*, Università Bocconi Editore, Milano 2012, pp. 107 e ss. Sugli standard di accoglienza garantiti dai centri Sprar prima dei decreti Salvini si veda: G. Faso, S. Bontempelli, *Accogliere rifugiati e richiedenti asilo. Manuale dell'operatore critico*, Cesvot, Firenze 2017, pp. 39-40.

15 Si vedano ad esempio le istruzioni impartite dal Ministero dell'Interno nella Circolare n. 14906 del 17 dicembre 2014, Afflusso di cittadini stranieri a seguito di ulteriori sbarchi sulle coste italiane, disponibile qui: <https://www.asgi.it/banca-dati/circolare-del-ministero-dellinterno-del-17-dicembre-2014-n-14906/>.

16 Tra le migliori inchieste sul fenomeno della “mala accoglienza” va ricordato il testo di Y. Accardo, G. Guido (a cura di), *Accogliere: la vera emergenza. Rapporto di monitoraggio della Campagna LasciateCIEntrare su accoglienza, detenzione amministrativa e rimpatri forzati*, Campagna LasciateciEntrare, Roma 2016, disponibile qui: <https://www.meltingpot.org/Accogliere-la-vera-emergenza.html#XuZQWkUzaUk>. Per una nutrita rassegna di casi di “mala accoglienza” si rimanda alla pagina dedicata nel sito di Cronache di Ordinario Razzismo, disponibile qui: <http://www.cronachediordinario-razzismo.org/tag/accoglienza/page/4/>.

17 Per l'uso strumentale da parte della destra è emblematico il testo di M. Giordano, *Profugopolis. Quelli che si riempiono le tasche con il business degli immigrati*, Mondadori, Milano 2016. Per una rassegna ragionata di proteste contro l'apertura di centri si veda Lunaria (a cura di), *Accoglienza. La propaganda e le proteste del rifiuto, le scelte istituzionali sbagliate*, focus n. 1/2017, Roma

A gestire i centri Cas sono arrivati soggetti del tutto estranei alla filosofia e alle finalità originariamente proprie dello Sprar. I nuovi gestori dei Cas – e molti operatori da loro impiegati – hanno introiettato un’idea di accoglienza intesa come sorveglianza e controllo di persone pericolose o comunque devianti. L’operatore è stato sempre più spesso assimilato a un *guardiano*, incaricato di sorvegliare gli ospiti e di controllarne movimenti e comportamenti. In molti casi, i Cas si sono trasformati in vere e proprie *strutture correzionali*, con forti limitazioni alla libertà delle persone accolte<sup>18</sup>.

## 2.2. Dall'accoglienza «correzionale» alla non accoglienza

Questa idea *correzionale* dell’accoglienza, praticata prima *dal basso* (dalle Prefetture, dai funzionari locali, dagli enti gestori e dagli operatori dei singoli centri) è stata poi largamente recepita nei provvedimenti emanati *dall’alto*, dal Ministero dell’Interno e dal governo. Emblematico è, in questo senso, l’operato del Ministro Minniti, che ha impresso una forte torsione *autoritaria* e *disciplinare* all’attività dei Cas.

Normalmente, quando si pensa agli interventi di Minniti, si fa riferimento soprattutto al decreto sull’asilo, noto appunto come «decreto Minniti-Orlando»<sup>19</sup>: rispetto al tema specifico dell’accoglienza, ben più importante è stato però il decreto del marzo 2017, con il quale il Viminale modificava il *capitolato nazionale di appalto* per i Cas. Nel capitolato, vengono definiti gli *standard* che le Prefetture debbono richiedere agli enti gestori: si tratta dunque di un provvedimento destinato a regolare nel dettaglio la vita di un Cas<sup>20</sup>.

Il nuovo capitolato del 2017 si ispira dichiaratamente a un’idea correzionale, e per certi aspetti punitiva, dell’accoglienza. I Cas vengono in primo luogo equiparati ai Cie/Cpr, cioè alle strutture destinate a rimpatriare coattivamente i migranti – e non ad accoglierli in vista di un percorso di inserimento, come dovrebbe accadere per chi chiede asilo. Con il decreto del marzo 2017, vengono stabilite regole uniformi, valide tanto per i centri di accoglienza quanto per le strutture di trattenimento ed espulsione. Da questa equiparazione derivano norme particolarmente rigide. È prevista, ad esempio, la presenza «h24» dell’operatore, che in questo modo è concepito come un vero e proprio

---

2017, disponibile qui: [https://www.lunaria.org/wp-content/uploads/2017/03/0FOCUS1\\_DEFINITIVO\\_13marzo.pdf](https://www.lunaria.org/wp-content/uploads/2017/03/0FOCUS1_DEFINITIVO_13marzo.pdf).

18 Ci siamo soffermati su questi fenomeni in: G. Faso, S. Bontempelli, *Accogliere rifugiati e richiedenti asilo*, cit.

19 Decreto-legge 13/2017, poi convertito nella Legge 46/2017, recante “Disposizioni urgenti per l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale nonché per il contrasto dell’immigrazione illegale”.

20 Ministero dell’Interno, Decreto del 7 marzo 2017, “Approvazione dell’allegato schema di capitolato di gara di appalto”, disponibile qui: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/bandi-gara/fornitura-beni-e-servizi-relativi-alle-strutture-dei-centri-accoglienza>.

guardiano. L'ente gestore ha l'obbligo di certificare qualsiasi ingresso o uscita dell'ospite, attraverso l'uso di un registro delle presenze e/o di un badge personale. Le visite esterne (di amici, familiari, ministri di culto ecc.) devono essere autorizzate dalla Prefettura, e i pasti non possono più essere cucinati autonomamente dagli ospiti (come accadeva di solito nelle piccole strutture), ma erogati con un servizio di mensa<sup>21</sup>.

I centri sono così diventati piccole caserme, con tempi irreggimentati dallo staff e regole limitative della libertà personale dei richiedenti asilo. Queste regole, poi, sono state interpretate localmente in senso ancor più vessatorio: emblematico è il caso della Prefettura di Firenze, che con due circolari ha obbligato gli ospiti al rientro serale alle ore 20 e, addirittura, ha invitato gli operatori a controllare la corrispondenza personale dei migranti (in violazione di un esplicito dettato costituzionale)<sup>22</sup>.

Questa torsione autoritaria ha modificato in profondità il ruolo degli operatori e degli enti gestori: l'attività dei centri è stata sempre più spesso assimilata alla *imposizione di regole* che i migranti devono rispettare per potersi *meritare* l'ospitalità. Secondo l'inchiesta di Duccio Facchini<sup>23</sup>, molte Prefetture hanno finito per revocare l'accoglienza (mettendo i richiedenti asilo, letteralmente, in mezzo a una strada) in tutti i casi di violazione dei regolamenti interni dei centri. Così, molti ospiti sono stati cacciati per infrazioni di lieve entità<sup>24</sup>, a volte solo per non aver rispettato l'orario di rientro in struttura: una prassi, questa, che la Corte di Giustizia dell'UE ha dichiarato illegittima<sup>25</sup>.

21 Sul capitolato Minniti si veda: D. Facchini, "Accoglienza dei migranti: ecco come l'Italia torna indietro di dieci anni", *Altreconomia*, ed. online, 19 maggio 2017, disponibile qui: <https://altreconomia.it/accoglienza-salto-indietro/>; CNCA (Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza), Il "decreto Minniti" rischia di favorire strutture per migranti inadeguate e speculazioni intollerabili, comunicato stampa, 13 aprile 2017, disponibile qui: <https://www.cnca.it/toscana/news/3097-il-decreto-minniti-rischia-di-favorire-strutture-per-migranti-inadeguate-e-speculazioni-intollerabili>; Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza predisposto al fine di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri nel territorio nazionale* (anno 2017), Roma 2018, disponibile qui: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1075889.pdf>.

22 Cfr. Prefettura di Firenze – Area Diritti Civili, Cittadinanza, Immigrazione e Diritto di Asilo, Capacità economica dei richiedenti asilo ospiti dei Cas – Vigilanza, circolare prot. 0123513 del 5 ottobre 2018, e Prefettura di Firenze – Area Diritti Civili, Cittadinanza, Immigrazione e Diritto di Asilo, Orario di rientro degli ospiti nei centri di accoglienza, circolare prot. 0126306 dell'11 ottobre 2018. Le circolari sono riprodotte e commentate in: A. Simoni, "Biking while black. Riflessioni a partire dalle recenti circolari del prefetto di Firenze", *Questione Giustizia*, rivista online, 30 novembre 2018, disponibile qui: [http://www.questionegiustizia.it/articolo/biking-while-black-riflessioni-a-partire-dalle-recenti-circolari-del-prefetto-di-firenze\\_30-11-2018.php](http://www.questionegiustizia.it/articolo/biking-while-black-riflessioni-a-partire-dalle-recenti-circolari-del-prefetto-di-firenze_30-11-2018.php).

23 D. Facchini, "I 100mila esclusi dall'accoglienza", cit.

24 L'informazione su questa attività di espulsione dai centri è per forza di cose parziale e sporadica. Ed è un peccato, perché un'analisi qualitativa e quantitativa dei decreti di revoca sarebbe assai indicativa delle scelte delle Prefetture.

25 «Uno Stato membro non può prevedere, tra le sanzioni che possono essere inflitte ad un richiedente

Anche Matteo Salvini, da Ministro dell'Interno, ha provveduto a modificare il capitolato, cancellando quel poco che restava dell'idea di accoglienza come percorso di acquisizione dei diritti. Con il nuovo capitolato approvato alla fine del 2018, l'accoglienza è stata limitata ai soli servizi essenziali alla persona, e sono scomparse le attività rivolte all'inserimento sociale: formazione professionale, corsi di italiano, etc. Il costo medio pro capite pro die è passato dai 35 euro a una somma che può variare a seconda delle dimensioni dei centri, ma che si aggira attorno ai 20 euro<sup>26</sup>. Il risultato più evidente – dimostrato da accurate indagini<sup>27</sup> – è stato l'abbandono da parte di molti enti gestori, e in particolare di realtà a decisa vocazione sociale, e l'incremento della presenza di enti *profit*, capaci di investire in centri di grandi dimensioni<sup>28</sup> ricavandone cospicui fatturati. Basterà poi risparmiare sulla pelle degli ospiti, ormai ridotti a internati ammassati e guardati a vista<sup>29</sup>, e si perpetuerà l'apprezzamento famoso di Buzzi: «Tu hai idea quanto ce guadagno sugli immigrati? Il traffico di droga rende meno»<sup>30</sup>.

---

[asilò] in caso di gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza nonché di comportamenti gravemente violenti, una sanzione consistente nel revocare, seppur temporaneamente, le condizioni materiali di accoglienza (...), dato che avrebbe l'effetto di privare il richiedente della possibilità di soddisfare le sue esigenze più elementari» (Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, Sentenza 12 novembre 2019, causa C-233/18, procedimento Zubair Haqbin contro Federal agentschap voor de opvang van asielzoekers, disponibile qui: <https://www.eius.it/giurisprudenza/2019/649>. Si noti che la Corte vieta la revoca dell'accoglienza anche in caso di gravi violazioni: in Italia, molti ospiti sono stati messi sulla strada per lievi o irrисorie violazioni delle regole imposte da gestori improvvisati: dunque l'annullamento deciso dai vari TAR (cui non tutti i revocati naturalmente hanno potuto accedere).

26 Ministero dell'Interno, Decreto del 10 novembre 2018, "Fornitura di beni e servizi per la gestione e il funzionamento dei centri di prima accoglienza, di cui al decreto legge 30 ottobre 1995, n. 451", disponibile qui: <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/schema-capitolato-gara-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativo-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri-prima-accoglienza>.

27 Action Aid e Openpolis, "Centri d'Italia: la sicurezza dell'esclusione. Grandi centri per grandi gestori", Openpolis, 2019, disponibile qui: [https://www.openpolis.it/esercizi/grandi-centri-per-grandi-gestori/?utm\\_campaign=coschedule&utm\\_source=twitter&utm\\_medium=openpolis&utm\\_content=Grandi%20centri%20per%20grandi%20gestori](https://www.openpolis.it/esercizi/grandi-centri-per-grandi-gestori/?utm_campaign=coschedule&utm_source=twitter&utm_medium=openpolis&utm_content=Grandi%20centri%20per%20grandi%20gestori).

28 Vedi l'ottima sintesi di A. Camilli, "Il decreto Salvini ha favorito il «business dell'accoglienza»", *Internazionale*, ed. online, 17 febbraio 2020, disponibile qui: <https://www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2020/02/17/decreti-sicurezza-salvini-accoglienza>.

29 «I Cas sono diventati dei dormitori, gli operatori hanno una funzione di controllo molto rigida che limita fortemente la capacità degli ospiti di trovare un lavoro o svolgere qualsiasi altra attività all'esterno del centro»: così Emilia Bitossi dell'associazione Naga di Milano, dichiarazione riportata da Annalisa Camilli nell'art. cit.

30 Cfr. "Mafia Capitale, Buzzi: "Con immigrati si fanno molti più soldi che con la droga"", *Il Fatto Quotidiano*, ed. online, 2 dicembre 2014, disponibile qui: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2014/12/02/mafia-capitale-buzzi-immigrati-si-fanno-soldi-droga/1245847/>.

### 3. La destra e il nuovo frame dell'accoglienza

#### 3.1. L'offensiva culturale della destra

Negli ultimi anni, una virulenta offensiva culturale della destra ha imposto il *frame*, la cornice entro cui si è parlato di accoglienza. I temi agitati sono stati l'*invasione* dei migranti, la loro *pericolosità sociale*, i *privilegi* loro garantiti («di ospitano in hotel a cinque stelle», «stanno qui senza far nulla» ecc.); il tutto, in un quadro di *insicurezza pubblica*.

In questa costruzione discorsiva, i richiedenti asilo non sono più concepiti come persone in pericolo, fuggite dai loro paesi per cercare protezione, ma, sempre più spesso, come «clandestini» generosamente ospitati in albergo o – nel migliore dei casi – come «falsi rifugiati», cioè come *migranti economici* che chiedono asilo strumentalmente, al solo scopo di ottenere un permesso di soggiorno. Queste immagini svalORIZZANTI hanno conquistato il consenso di una quota consistente – pur se difficilmente quantificabile<sup>31</sup> – della popolazione italiana.

Di fronte a questa offensiva culturale, le strategie delle forze di centro-sinistra sono state non solo insufficienti, ma spesso del tutto subalterne<sup>32</sup>. La tendenza è stata quella di non mettere in questione il *frame* imposto dalla destra (invasione, insicurezza, etc.), e di proporre rimedi di cui è difficile immaginare l'efficacia. Sulla scia di Minniti e della maggior parte dei politici di centrosinistra, commentatori autorevoli (da Federico Rampini<sup>33</sup> a Milena Gabanelli<sup>34</sup>, solo per fare due esempi), invece di

---

31 È certo che una parte sempre più consistente dell'opinione pubblica condivida le idee della destra in materia di immigrazione (il successo elettorale di partiti come la Lega o Fratelli d'Italia ne è la migliore dimostrazione). Bisogna però guardarsi dal descrivere questo fenomeno in termini indifferenziati, come se «la gente comune» si fosse ormai definitivamente e univocamente spostata a destra. L'opinione pubblica non è un soggetto compatto, e all'interno del corpo sociale vi sono sempre differenze, contraddizioni e conflitti. Gli stessi sondaggi demoscopici (i cui risultati vanno valutati con la necessaria cautela) registrano questa pluralità di orientamenti: di recente, ad esempio, da una rilevazione Ipsos è emerso che il 33% degli intervistati si dichiara d'accordo con la chiusura delle frontiere, e che tuttavia il 68% sostiene il diritto all'accoglienza per i profughi e i rifugiati (cfr. «Ciak MigrAction: indagine sulla percezione del fenomeno migratorio in Italia», 10 ottobre 2019, disponibile qui: <https://www.ipsos.com/it-it/ciak-migraction-indagine-sulla-percezione-del-fenomeno-migratorio-italia>).

32 In questi casi, come illustrato in un libro assai noto di George Lakoff, il frame della destra viene rafforzato: «quando discutiamo con qualcuno dello schieramento opposto al nostro utilizzandone il linguaggio, attiviamo i frame di quello schieramento, rafforzandoli in chi ci ascolta a scapito dei nostri». Si veda: G. Lakoff, *Non pensare all'elefante!* Chiarelettere, Roma 2019, p.7.

33 Cfr. F. Rampini, *La notte della sinistra*. Da dove ripartire, Mondadori, Milano 2019.

34 «I timori dei cittadini, che vedono aumentare il degrado in molti quartieri periferici dove vivono, non vanno ignorati», ha scritto ad esempio Milena Gabanelli, in un articolo pubblicato sul *Corriere della Sera*, «bisogna mettersi nei loro panni e rassicurarli, governando il fenomeno con una visione pragmatica e realistica» (M. Gabanelli, «Migranti: la politica del «non fare»», *Corriere online*, 12

contrastare le parole d'ordine della destra, hanno scelto di tranquillizzare l'opinione pubblica *assecondandone le paure*, vere o presunte. Si è così rafforzato il messaggio per cui l'immigrazione, fonte comunque di insicurezza, va limitata, accogliendo solo i “meritevoli”: quelli che si adeguano, che non danno fastidio, che tranquillizzano il cittadino benpensante.

Sintomatico è stato, nell'autunno 2018, il caso della cosiddetta “Accademia per l'integrazione” di Bergamo: una sorta di Centro di accoglienza organizzato in stile militare<sup>35</sup>, frutto della cooperazione tra il Comune di Bergamo e la Caritas, e oggetto di un servizio entusiastico del programma «Le Iene» nella puntata dell'11 Novembre 2018<sup>36</sup>. Nell'*Accademia*, gli ospiti «meritevoli» (di fatto, quelli che si prestano a subire le pratiche di disciplinamento imposte dai gestori) vengono «premiati» con percorsi di inserimento lavorativo. Dopo quel servizio, un appello su Change<sup>37</sup> – firmato online da 165.377 persone – chiedeva di approvare una proposta dell'ANCI, che prevedeva il rilascio di un permesso di soggiorno «premiato», sulla scia del modello Bergamo.

Il caso è stato analizzato in maniera eccellente da Enrico Gargiulo, che ha notato come il “modello Bergamo” «non mette in discussione la cornice di significato condivisa (...) rispetto all'integrazione e alle relative politiche», e che anzi «non fa che confermare l'ormai indiscussa equazione tra immigrazione e insicurezza». Gargiulo osserva anche come la cosiddetta *Accademia* abbia «portato a compimento un percorso politico bipartisan iniziato prima», con l'imposizione ai migranti cosiddetti «economici» di esami di lingua e di educazione civica, come condizione per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno: tali percorsi di *civic integration* sono stati poi estesi, in modalità diverse, anche ai richiedenti asilo e ai titolari di protezione internazionale. «La logica dell'integrazione come dovere», conclude Gargiulo, «non soltanto è stata estesa a nuove categorie ma è stata anche declinata nella richiesta di disponibilità al lavoro gratuito. Con l'*Accademia*, dunque, si chiude un cerchio. Il “buon” immi-

---

febbraio 2018, disponibile qui: <https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/migranti-politica-non-fare/58eac1a6-102d-11e8-a9ce-f6fed5e23abc-va.shtml>).

35 «Durante la permanenza nella struttura, gli “allievi” – tutti maschi – sono sottoposti a una disciplina piuttosto rigida. Rituali e abitudini di stampo militare sono parte integrante della routine (...). La sveglia è alle 6.30, sei giorni su sette, ed è seguita da una specie di adunata nel corridoio, con tanto di gestualità di tipo marziale. Tutti i partecipanti sono vestiti allo stesso modo: indossano una tuta blu – di fatto una divisa – con scritto “Accademia per l'integrazione. Grazie Bergamo”. Devono tenere letti e spazi comuni in perfetto ordine, pena un richiamo da cui possono derivare vere e proprie punizioni (...). I cellulari sono “concessi” soltanto in determinati orari della giornata: di notte e brevemente durante il pranzo» (E. Gargiulo, “Il sogno dell'integrazione genera mostri”, Global Project, 4 gennaio 2019, disponibile qui: [https://www.globalproject.info/it/in\\_movimento/il-sogno-dellintegrazione-genera-mostri/21802](https://www.globalproject.info/it/in_movimento/il-sogno-dellintegrazione-genera-mostri/21802)).

36 Disponibile qui: [https://www.iene.mediaset.it/video/golia-accademia-integrazione-bergamo-un-esempio-per-tutti\\_227537.shtml](https://www.iene.mediaset.it/video/golia-accademia-integrazione-bergamo-un-esempio-per-tutti_227537.shtml).

37 Disponibile qui: <https://www.change.org/p/giuseppeconteit-matteosalvinimi-e-luigidimaio-immigrazione-diamo-una-possibilit%C3%A0-a-chi-se-la-merita>.

grato, adesso, è colui che, seppur “forzato” e non “economico”, accetta di lavorare o, meglio, di imparare gratuitamente a farlo, essendo considerato incapace o privo di volontà in tal senso»<sup>38</sup>.

### 3.2. *La benevolenza e la civic integration*

Gargiulo ha ragione a sostenere che il percorso politico *bipartisan* è di lunga data. Lo si può ricostruire risalendo a un intervento pubblicato nel 2000 dal capo di gabinetto dell'allora Ministra Turco, Guido Bolaffi, incentrato sulla «benevolenza» del governo (di centro-sinistra) e oggetto del giustificato sarcasmo di due addetti ai lavori come Enrico Pugliese e Sergio Briguglio<sup>39</sup>.

La logica della «benevolenza» fa scomparire l'idea dell'asilo come diritto: possono entrare e rimanere i meritevoli, e il diritto diventa benevolenza; facciamo entrare i meritevoli perché *noi* siamo “buoni” (ma *loro* devono meritarsela, la benevolenza). Quando un altro governo di centro-sinistra, nel 2006, riprende questo percorso, «la grammatica della *meritevolezza* e la logica del controllo sociale entrano a far parte delle politiche migratorie»<sup>40</sup>. Sarà il Ministro dell'Interno Amato a varare una *Carta dei valori* decisiva nella inferiorizzazione degli immigrati; lo stesso Ministro predispone un “Pacchetto Sicurezza”<sup>41</sup> che sarà poi portato a termine dal Ministro leghista Maroni. Lo spazio non ci permette qui di ricostruire il percorso del frame *sicurezza*, con la sua sostanziale continuità al di là di caratteri retorici che distinguono i ministeri di (centro) destra da quelli di (centro) sinistra, fino alla sua formulazione più compiuta, nell'operato e poi nel libro di Marco Minniti<sup>42</sup>.

### 3.3. *All'ombra dell'insicurezza (“percepita”)*

Dopo le retoriche aggressive del Ministro Salvini, si tende a sottovalutare il fatto che risalgia a Minniti l'assunzione piena del tema *insicurezza*, all'ombra dell'espressione «fare i conti con le paure della gente»: che sarebbe impresa sacrosanta, se *fare i conti*

38 E. Gargiulo, *Il sogno dell'integrazione*, cit.

39 Cfr. la voce “Benevolenza” in: G. Faso, *Lessico del razzismo democratico*, DeriveApprodi, Roma 2008, pp. 31-34.

40 E. Gargiulo, “Integrati ma subordinati. La civic integration tra precarietà e stratificazione”, in V. Carbone, E. Gargiulo e M. Russo Spena, *I confini dell'esclusione. La civic integration tra selezione e disciplinamento dei corpi migranti*, DeriveApprodi, Roma 2018. Il volume è indispensabile per ricostruire la costruzione del dispositivo “civic integration”, cui qui si può solo accennare.

41 Per riferimenti più estesi, si rinvia alle voci “Valori”, “Percepito” e “Per delinquere”. Si veda: G. Faso, *Lessico del razzismo...* cit. Ma si veda, anche per la prontezza dell'analisi, A. Rivera, *Regole e roghi*, Dedalo, Bari 2009, pp.135-137 (l'intervento è del 2007); sugli sviluppi della retorica dei valori, invece, si veda: G. Faso, “Dall'Accordo al Piano di integrazione dei titolari, in *I confini dell'esclusione...*”, cit., pp. 139-169.

42 Per una storia delle politiche securitarie si veda l'ottimo testo di W. Bukowski, *La buona educazione degli oppressi. Piccola storia del decoro*, Alegre, Roma 2019.

non significasse *accettare come dato di fatto* e introiettare il *frame* imposto dalla destra sulle “paure della gente”.

Il nodo della “percezione” che si sostituisce alla realtà ritorna nei documenti e nelle dichiarazioni prima del Ministero Amato, e dieci anni più tardi del Ministero Minniti. Ma invece di proporre politiche di messa in questione di percezioni distorte – con sistematiche azioni di *reframing*<sup>43</sup>, implicanti il superamento di slogan e il rilancio di idee e progetti diversi – si è accettato, come un dato di fatto, che la paura e l’insicurezza siano dovute non alla criminalità, ma alla “criminalità percepita”. Non ci si è chiesti se una percezione distorta della realtà non dipenda da una rappresentazione del reale, e quali siano i soggetti e i canali che mettono in circolo tale rappresentazione: chi pesa di più sulla rappresentazione dell’immigrazione, se non politici, giornalisti, redattori che provvedono alla scelta di titoli e foto di corredo? E chi più di loro può (potrebbe) operare un *reframing* su questi temi? Invece il dibattito (si fa per dire) è tra coloro che affermano, come l’opinionista del *Corriere della Sera* Galli della Loggia, che «nel caso dell’Italia l’immigrazione ha rappresentato una gravissima occasione di esercizio dell’illegalità, un’illegalità diffusa e capillare, di cui la gente non ha potuto non prendere atto»<sup>44</sup>, e coloro che scambiano una rappresentazione sociale (l’immagine costruita dell’aumento dei reati) contraddetta dal calo dei reati (una tendenza ventennale verificata sui dati) con una percezione sacrosanta con cui fare i conti: accettandola. Ma la partita di ping-pong si svolge su un tavolo deciso dalla destra, e truccato.

---

43 Cfr. G. Lakoff, *Non pensare...cit.*

44 E. Galli Della Loggia, “Cittadinanza ai migranti: capire chi sono i veri deboli”, *Corriere della Sera*, ed. online 10 febbraio 2020, disponibile qui: [https://www.corriere.it/opinioni/20\\_febbraio\\_10/cittadinanza-migranti-capire-chi-sono-veri-deboli-72a42f9e-4c38-11ea-91c6-061fa519fab0.shtml](https://www.corriere.it/opinioni/20_febbraio_10/cittadinanza-migranti-capire-chi-sono-veri-deboli-72a42f9e-4c38-11ea-91c6-061fa519fab0.shtml). Si noti, al servizio di una mitologia dell’autoevidenza di ciò che contraddice ogni dato statistico, la forte litote, «NON ha potuto NON prendere atto».