

# Come continuare l'intervento sociale professionale quando ci sono cambiamenti nel sistema di accoglienza?

Marco Accorinti – Libera Università di Bolzano

## 1. Introduzione

Il tema dato alla Conferenza Internazionale organizzata dal Corso di laurea in Servizio Sociale della Libera Università di Bolzano aiuta a inquadrare la riflessione che il presente testo intende sviluppare e cioè quali siano gli elementi di continuità e quali siano i cambiamenti nell'intervento sociale promosso dai professionisti del sociale che lavorano nel sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati.

Sembra infatti che di fronte a modifiche legislative, il ruolo degli operatori sociali, e in particolare degli Assistenti sociali richieda se non di cambiare piuttosto di innovare l'attività tecnico-professionale se si vuole operare per favorire l'accoglienza e l'integrazione delle persone migranti e il rispetto delle diversità<sup>1</sup>.

Il testo parte infatti da una esperienza di ricerca, tuttora in corso mentre si sta scrivendo il saggio, che dal maggio 2017 ha osservato direttamente e quindi analizzato l'intervento sociale degli operatori di oltre un centinaio di Centri di accoglienza sparsi in Italia visitati personalmente<sup>2</sup>, associan-

---

1 Come afferma al punto 3.2 la Dichiarazione di principi etici del Servizio Sociale mondiale (*Global Social Work Statement of Ethical Principle*, 2018) nella traduzione italiana a cura di C. Soregotti: "Gli assistenti sociali lavorano per rafforzare le comunità inclusive che rispettano la diversità etnica e culturale delle società, tenendo in considerazione le differenze individuali, familiari, di gruppo e delle comunità."

2 Negli anni 2017/2019 l'autore è stato coinvolto in attività di ricerca diretta nei Centri di accoglienza (ad esempio nell'ambito del progetto *Monitoring and Improvement of REception COnditions* - MIRECO, relativo alla definizione di metodologie e strumenti di monitoraggio del sistema nazionale di accoglienza che sta completando un programma di oltre 1.600 visite di ricognizione) e di formazione (a gruppi di operatori in contesti differenti ma soprattutto a Roma). Attraverso il confronto e lo scambio sia sui risultati del monitoraggio sia sul cambiamento normativo a seguito

do alcuni momenti di ascolto e specifiche interviste nell'ambito di iniziative di supervisione professionale<sup>3</sup>. Del resto la riflessione si pone proprio da una domanda di ricerca che può essere utile al lavoro di ridefinizione della figura professionale che sembra intendere sviluppare la Conferenza: "come si modifica l'intervento dei professionisti se l'Istituzione cambia le regole dell'accesso al sistema di welfare?".

L'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati può essere infatti considerata una sorta di cartina di tornasole per la visione istituzionale della solidarietà. Molto bene Elena Spinelli nel 2005 scriveva "Per gli immigrati sono identificabili due livelli: gli interventi di assistenza sociale e quelli di sostegno all'integrazione. I primi fanno riferimento ai piani di intervento socio-assistenziale nazionali e regionali e sono di competenza di servizi sociali centrali e decentrati; i secondi sono regolati dalle leggi sull'immigrazione". Il tema quindi interconnette il piano nazionale con quello dell'intervento locale al punto che modificando l'uno non si può non considerare che l'altro subisca effetti diretti. Nella presente analisi si parte dunque dagli impatti collegati agli elementi di cambiamento normativo per arrivare a sviluppare un doppio livello di attenzione nella dicotomia tra continuità e cambiamento volta a definire (*ri-*)partenze: da un lato in un certo senso *misurare* quanta parte dell'attuale discorso pubblico sull'immigrazione prenda anche il settore sociale di intervento deputato a definire pratiche di accoglienza, e dall'altro lato quanto invece i/le professionisti/e siano artefici di interventi che determinano una efficacia differenziata di normative pubbliche di stampo razzista e discriminatorio.

## 2. Cambiamenti del sistema di accoglienza ed effetti sulla tutela dei diritti

Come è noto, il sistema di accoglienza che è stato definito in Italia dal d.lgs. 142/2015 si caratterizzava per una serie di elementi tendenti a realizzare una

---

dell'introduzione della Legge 132/2018, è stato possibile rielaborare le impressioni che trovano nel presente testo una riflessione ulteriore.

<sup>3</sup> Una versione specifica sul ruolo degli Assistenti sociali già è stata pubblicata a doppia firma con Elena Spinelli, su "La Rivista delle Politiche Sociali" 2/2019.

*filiere dell'accoglienza*: centri governativi di prima ospitalità (chiamati prima Centri di accoglienza per richiedenti asilo - CARA e poi anche *hotspot*), Centri di prima accoglienza su base regionale a carattere straordinario e per superare situazioni di emergenza (CPA) e centri (ordinari) di seconda accoglienza definiti all'interno del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR, gestito con gli enti locali). A fianco di ciò, il legislatore aveva in un certo senso previsto (ma in realtà sistematizzato) una serie di strutture gestite dalle prefetture territoriali volte all'accoglienza straordinaria (denominate Centri di accoglienza straordinaria - CAS) e un sistema pluri-livello per i minori stranieri non accompagnati (MSNA): l'architettura dell'accoglienza, costruita secondo un percorso spesso sconnesso e irregolare, ha portato a un processo di condivisione dei livelli di governo che vedeva nello SPRAR il perno centrale (Giovannetti, 2019).

Come è stato già evidenziato<sup>4</sup>, attraverso disposizioni per lo più ministeriali si sono andate definendo nel Paese procedure locali di inserimento dei richiedenti asilo nei centri di accoglienza che hanno cristallizzato l'assenza di percorsi per l'integrazione omogenei e chiari a livello nazionale, riproducendo di fatto una *governance* poco condivisa del fenomeno a livello territoriale. Benché l'attore principale sia sempre rimasto il Ministero dell'Interno, tuttavia a livello regionale (e in alcuni casi municipale-locale) anche sulla base di consolidate modalità di accoglienza, l'iter d'intervento disegnato dalla norma è andato applicandosi in maniera fortemente eterogenea. La soluzione alloggiativa in centri collettivi rappresenta ormai la principale misura collaudata di accoglienza prima e "straordinaria" (vengono anche utilizzati appartamenti in condivisione e non solo strutture di tipo alberghiero) a cui segue contestualmente (anche in questo caso con modalità differenti) l'attivazione di misure volte a favorire "l'integrazione", in particolare attraverso la formazione (linguistica anzitutto) e l'inserimento occupazionale. Due casi emblematici, a titolo di esempio, sono rappresentati dalla Regione Emilia-Romagna e nella provincia di Bolzano. La Regione Emilia-Romagna ha creato un apposito *hub* regionale in cui tutti i richiedenti arrivati vengono accolti per pochi giorni, svolgono i controlli sanitari e ricevono i primi beni necessari (oltre il vitto, sostanzialmente vestiario e *card* telefonica) e poi, sulla base delle

---

4 Cfr. Accorinti 2015 e Accorinti & Spinelli 2019.

caratteristiche e delle disponibilità, vengono inseriti nei centri di accoglienza gestiti dalle Prefetture della regione. A Bolzano invece il Commissariato del Governo ha sottoscritto un accordo con la Provincia Autonoma di Bolzano la quale, sulla base della legge provinciale del 30 aprile 1991, numero 13, concede un contributo a Enti del terzo settore per la gestione dell'accoglienza in strutture di proprietà o in locazione della Provincia Autonoma: sono gli enti che garantiscono la gestione del Centro e l'accompagnamento al sistema locale di welfare per i servizi sociali, sanitari, linguistico-culturali<sup>5</sup>.

In un'epoca storica di continui e sempre in aumento flussi in arrivo, i modelli locali di accoglienza si sono andati strutturando secondo la diffusa "cultura dell'emergenza" (o della "straordinarietà") e hanno prodotto molta frammentazione e una certa confusione tra tipi di centri di accoglienza con evidenti impatti sui sistemi e sulle logiche del welfare a livello locale. Infatti non sono stati pochi i territori in cui gli operatori dei Centri di accoglienza lavoravano in rete con i servizi locali quali i Centri per l'impiego, i Centri provinciali di istruzione per adulti - CPIA, i distretti sanitari, gli istituti scolastici, gli Enti di formazione etc. e anche i servizi sociali per la gestione delle situazioni di vulnerabilità, creando, nei fatti, "una rete di accoglienza allargata" che andava ben oltre quanto richiesto dagli specifici accordi sottoscritti nelle convenzioni con le Prefetture.

In tale quadro la Legge 132/2018 (in vigore dal 4 dicembre 2018) ha operato un cambiamento molto profondo del sistema nazionale facendo passare lo SPRAR (che era il sistema unico sia per i richiedenti e sia per i titolari di protezione internazionale o umanitaria) e i CAS (solo in caso di temporanea indisponibilità di posti e solo per il tempo strettamente necessario al trasferimento) a un generale programma di protezione bicefalo imperniato in maniera limitata su progetti che vedono un coinvolgimento diretto degli Enti locali, ma anche su strutture statali che gestiscono l'arrivo dei richiedenti, la loro accoglienza e integrazione dentro, però, la rete di servizi del territorio che - come è noto - sono organizzati per i cittadini residenti e che hanno bisogno

---

5 Per completezza e visto che la Conferenza è stata promossa dalla Libera Università di Bolzano, tale situazione vige anche per i cosiddetti "fuori quota" ovvero i richiedenti asilo che arrivassero attraverso la via terrestre (e non quindi via mare con uno sbarco), per i quali (secondo l'accordo del 7 ottobre 2016, sottoscritto dall'allora Ministro dell'Interno Alfano e il Presidente della Provincia Autonoma Kompatscher) si sono pensati sistemi compensativi della quota regionale (cfr. Mitterhofer & Wisthaler, 2017).

di una specifica funzione di mediazione per poter rispondere alla domanda sociale dei richiedenti asilo. Il legislatore ha previsto che non possono più accedere allo SPRAR i richiedenti asilo, appunto, i titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari e i titolari di permesso di soggiorno per casi speciali (regime transitorio) rilasciato in seguito alla decisione sulla protezione umanitaria adottata dalla Commissione territoriale prima del 5 ottobre 2018, data di entrata in vigore del Decreto, e infine ha escluso anche i titolari di permesso di soggiorno per protezione speciale (nuovo status giuridico che in modo limitatissimo ha sostituito la protezione umanitaria)<sup>6</sup>. I centri a diretta gestione del Ministero (per tramite delle Prefetture) diventano quindi l'unica soluzione per le persone che richiedono asilo senza che venga garantito un intervento strutturato volto a favorire radicamento e/o collegamento con il territorio, al quale sono quindi attribuite "nuove" funzioni operative nell'erogazione dei servizi di accoglienza e di inserimento socio-occupazionale anche per coloro che non sono stabilmente residenti. A fianco delle modifiche nelle tipologie di "accolti", il Ministero ha imposto un nuovo schema di capitolato di gara di appalto per la fornitura di beni e servizi per la gestione e il funzionamento dei centri di prima accoglienza (approvato con d.m. 20 novembre 2018), il quale ha profondamente modificato i servizi erogati nei Centri di accoglienza, tornando in un certo senso a concepirli come "luogo di contenimento e di isolamento", limitando il numero di ore (e quindi di professionisti) rispetto all'orientamento e all'informativa legale, sociale e della mediazione culturale ed escludendo completamente servizi di orientamento al territorio e al mercato del lavoro, l'insegnamento linguistico, le attività di integrazione sociale, sulla base della presunzione che possano essere svolte dai servizi locali (là dove presenti e operativi con una utenza multiculturale, come già sottolineato in precedenza).

La scelta indicata dalla Legge 132/2018 sembra essere quella di definire un sistema centralizzato e per status dei beneficiari (Giovannetti, 2019). Come si è detto in premessa, è ancora presto per una valutazione completa degli impatti della suddetta Legge. Sembra però possibile evidenziare i seguenti

---

6 Si fa presente che sempre nel 2019, in ragione dei nuovi compiti, il Viminale ha cambiato il nome del servizio, indicandolo come "Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori non accompagnati" (SIPROIMI) che quindi viene ridimensionato per rispondere alle esigenze dei - soli - protetti internazionali riconosciuti e dei MSNA.

tre aspetti. Anzitutto dal punto di vista numerico: secondo i dati del Servizio Centrale SIPROIMI a fine dicembre 2019 i migranti nel sistema nazionale di accoglienza risultano 91.424 (meno della metà di quelli accolti nel 2017); tra ottobre 2016 e ottobre 2019 i presenti nei CAS sono cresciuti dai quasi 130.000 presenti nel 2016 agli oltre 158.000 (luglio 2017), per poi ridursi a quasi 70.000 a ottobre 2019; i presenti nei CPA da poco più di 13.500 (ottobre 2016) a poco meno di 2.500 (ottobre 2019); i posti finanziati SPRAR/SIPROIMI, che erano 26.038 (ottobre 2016) hanno raggiunto il massimo a dicembre 2018 (35.881) per successivamente contrarsi leggermente sino agli attuali 33.625, mentre le presenze nella rete sono passate da 23.822 (dicembre 2016) a 26.869 (dicembre 2018, rappresentante il valore massimo), per ridursi nell'ultimo anno a 24.568 persone accolte. Dal punto di vista dei diritti: gli atti ministeriali sembrano non rispettare i richiedenti, in particolare vulnerabili, in contrasto con quanto stabilisce la direttiva europea del 2013<sup>7</sup>; senza servizi specifici viene meno la garanzia nell'accesso alla procedura di richiesta di asilo (mancata preparazione all'audizione e scarso orientamento legale, ora denominato "informativa legale"); infine la già citata mancanza di attività volte all'integrazione a partire dall'insegnamento della lingua italiana e il collegato sovraccarico di lavoro per i servizi sociali territoriali. Infine dal punto di vista dell'organizzazione del sistema: è calato enormemente il numero delle ore di servizio professionale riconosciuto e pagato; non è più considerata la professionalità ma solo l'attività sociale (che può essere svolta da una persona che non abbia un'abilitazione professionale specifica); gli enti gestori hanno licenziato una buona parte dei loro operatori e "riconvertito" altri; sono cambiati i tipi di centri (più grandi e periferici) e (nuovi) tipi di enti gestori (specializzati nel solo vitto e alloggio).

Tale triplice attenzione è, come già detto, solo il contesto all'interno del quale si è voluto analizzare il comportamento dei professionisti, cercando di focalizzare l'attenzione sulla re-interpretazione delle funzioni di controllo e

---

7 Rif. Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, la quale all'articolo 17 comma 2 tra l'altro dice: «Gli Stati membri provvedono a che le condizioni materiali di accoglienza assicurino un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale», e all'articolo 11 comma 2 «alle persone vulnerabili trattenute gli Stati membri assicurano controlli periodici e sostegno adeguato tenendo conto della loro particolare situazione, anche dal punto di vista sanitario.»

la considerazione del concetto di sicurezza *sociale*. A tale discorso è dedicato il paragrafo successivo.

### 3. I professionisti dell'accoglienza e le modalità per garantire "ri-partenze"

Come descritto nel paragrafo precedente nell'ambito dei processi di riforma del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati, elementi di ricerca di campo hanno fatto emergere alcuni aspetti dell'impatto del cambiamento normativo sia nell'organizzazione del lavoro sia dal punto di vista etico in termini di dilemmi dei professionisti, in particolare degli Assistenti sociali. Si è infatti inteso mostrare che le disposizioni avviate nel 2018 non riguardano solamente l'operatività dei Centri di accoglienza ma anche le funzioni e il ruolo dei professionisti, in termini di garanzia dell'accesso al sistema di welfare che riguarda prima di tutto i richiedenti asilo e i protetti umanitari, ma può anche comprendere i cittadini stranieri residenti in condizioni di temporanea difficoltà economica considerato che si è intervenuto anche sulle norme relative alla residenza. La Legge infatti seppur non vietando espressamente l'iscrizione dei richiedenti asilo all'anagrafe, sostiene che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisca un titolo valido per l'iscrizione all'anagrafe: in tal modo non si ha il rilascio del certificato di residenza né del documento d'identità, documenti che sono il presupposto per il godimento di alcuni servizi pubblici, in particolare dei servizi sociali (e quindi la presa in carico da parte degli Assistenti sociali), l'accesso all'edilizia pubblica, la concessione di eventuali sussidi, l'iscrizione a un centro per l'impiego, per sottoscrivere un contratto di lavoro, per prendere in affitto una casa o per aprire un conto corrente bancario etc.<sup>8</sup>.

Limitando l'iscrizione anagrafica si procede amministrativamente a escludere dai servizi sociali e dall'accesso ai diritti,<sup>9</sup> richiamando concetti e

---

8 Occorre ricordare che per l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale e la fruizione dei servizi ordinari come il medico di base serve sempre la residenza, mentre l'assistenza sanitaria d'urgenza è per principio garantita anche alle persone non in regola con le norme sul soggiorno.

9 Invero, molti comuni italiani negli anni hanno contrastato una tendenza "securitaria" ma anche xenofoba per esempio riconoscendo una residenza fittizia ai "senza dimora", ma negli anni Enrico Gargiulo e altri ricercatori della Rete RIM "Ricercatrici e ricercatori sulle migrazioni" fanno

slogan legati alla sicurezza come giustificazione, politica e legale, per la realizzazione di interventi restrittivi di diverse libertà personali, che hanno messo a rischio diritti riconosciuti e garantiti da norme di livello statale (Gargiulo, 2019).

Partendo da tale contesto, come è noto, le scienze sociali si sono da tempo occupate di burocrazia, affrontando il tema dal punto di vista amministrativo (*top-down*) oppure dal punto di vista degli operatori (*bottom-up*) o infine in ottica sistemica (secondo quanto definito da Mény e Toenig nel 2003). La prospettiva di analisi delle leggi a partire dalla loro concreta attuazione si concentra direttamente sui contenuti e sul modo in cui vengono messi in opera. Possono quindi emergere elementi contraddittori delle disposizioni (cfr. Brodtkin, 1997) oppure può essere evidenziato quanto la normativa influenzi l'intervento tecnico/professionale (cfr. Lipsky, 1980). È proprio Lipsky che indica i servizi sociali come una delle agenzie pubbliche (insieme a polizia, scuola e giustizia) in cui il personale, interagendo direttamente con i cittadini, dispone di un certo potere discrezionale che l'Autore vede come ineliminabile perché connesso al ruolo, al compito, di affrontare casi specifici a partire da una generalistica normativa, interpretandola e adattandola: l'operatore di sportello si trova continuamente ad assumere decisioni che, spesso, lo inducono a elaborare strategie e procedure le quali nel tempo diventano prassi del servizio e finiscono per avere un esito sulla politica da cui sono originate (utilizzando una terminologia inglese si definisce *street-level bureaucracy*).

In questo paragrafo si vuole presentare il settore dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati come un ambito di studi e di ricerche non ancora molto sviluppato tra gli studiosi di politiche sociali. Tuttavia esso consente di analizzare quanto accade nei contesti locali, cogliendo il modo in cui convergono gli effetti prodotti dalle norme nazionali sulla "catena di decisioni assunte ai vari livelli istituzionali e nelle diverse agenzie che contribuiscono alla fase attuativa" (Saruis, 2013, p. 549), creando declinazioni differenti dell'offerta (e della domanda) di accoglienza. In secondo luogo, come già citato in due esempi contenuti nel paragrafo precedente, la "filiera dell'accoglienza" così come si è andata territorialmente articolando è in grado di rappresentare le diverse combinazioni di attori, problemi, risorse, culture locali etc. di

---

notare come non è infrequente che funzionari pubblici hanno favorito l'esclusione dalla residenza anche a richiedenti asilo in attesa del perfezionamento della procedura di protezione internazionale.

cui è costituito il nostro welfare e che -purtroppo- producono disomogeneità nei diritti e nella fruizione della cittadinanza proprio a livello locale. Tuttavia, stante le condizioni generali del sistema socio-assistenziale, assumere l'ottica di chi opera nel settore può essere invece centrale in un momento di trasformazione dei tipi di centri, dei tipi di utenti, dei servizi, delle risorse a disposizione, delle organizzazioni: modificando tali elementi parallelamente si modifica l'influenza del mutamento sociale ed economico, la domanda di intervento, il discorso pubblico... Il nuovo quadro normativo rischia di distruggere un capitale di lavoro di rete e di relazioni che è stato costruito nel tempo. Le competenze, i mandati professionali, i principi di intervento, pur subendo la pressione di cambiamenti calati dall'alto, però non si modificano a loro volta e anzi, molto spesso, stanno sostenendo un passaggio epocale con tutte le incoerenze che esso produce (e spesso senza la necessaria attenzione).

Il tema che si intende trattare appare centrale in questa fase storica per quanto attiene aspetti di giustizia sociale etico-deontologici in relazione all'intervento professionale di servizio sociale con richiedenti asilo in quanto la Legge 132/2018 ha conseguenze non secondarie sul piano della inclusione sociale dei richiedenti asilo perché di fatto ha avviato un processo di negazione dei diritti e delle risorse sociali precedentemente presenti nel sistema di accoglienza, anche se, come detto nel paragrafo precedente, non erano sempre garantiti nei vari contesti locali. L'aver tolto servizi ha avuto e sta avendo effetti rilevanti sulle pratiche professionali proprio in relazione a sfide di natura etica. Le modifiche degli aspetti organizzativi comportano inevitabilmente un processo di scelta tra "richiedenti asilo meritevoli" perché lo dice la Legge e "richiedenti asilo non meritevoli" e quindi da allontanare. Prevedere l'impossibilità di avere la residenza all'indirizzo del centro di accoglienza impedisce di fatto agli ospiti l'accesso ai servizi dell'Ente locale quindi ne evidenzia meccanismi di esclusione dai diritti e dalle risorse della Società. Con altre parole si tratta degli effetti diretti del fenomeno della *stratificazione civica* cioè una classificazione neanche troppo mascherata dei migranti in differenti posizioni attraverso un processo di inclusione ed esclusione (in particolare dei richiedenti asilo), a partire dal loro status legale che determina forme di assistenza sociale differenziate nonché un sistema di ingiustizia sociale.<sup>10</sup>

---

10 Al riguardo Sosin e Caulum, (1983, p. 30) affermano: "Se è lo status di immigrato a

Il lavoro di ricerca con i professionisti ha permesso di cogliere quanto le procedure, le relazioni, le professionalità, la strumentazione tecnica e le metodologie, possono avere un impatto sugli esiti delle politiche. Da una parte infatti la prospettiva dal basso può concentrarsi sulle strategie rispetto alle relazioni di potere all'interno del sistema: l'operatore può conformarsi alle disposizioni oppure non far condizionare il proprio intervento dagli attori (e dalla Legge). Dall'altra parte, la decisione discrezionale dell'operatore potrebbe essere una scelta di inazione ma anche di azione<sup>11</sup>, secondo Davis (1969). Nel lavoro all'interno del centro di accoglienza il/la professionista potrebbe usare schemi ricorrenti di pratiche di intervento e categorie sperimentate per intervenire nella situazione che si trova a dover gestire: le decisioni rischiano di essere routinarie, prese in velocità, spesso in emergenza, secondo un processo di cristallizzazione delle pratiche legate anche alla propria organizzazione. Nel processo decisionale veloce possono nascondersi pregiudizi nell'analisi dei casi o idee di senso comune (che può "diventare ben presto un mantello per discriminazioni consapevoli o inconsapevoli basate sull'opinione pubblica, le apparenze personali, l'atteggiamento, lo status sociale o la razza" secondo Lustgarten, 1986, citato da Fabini, 2016), o anche la definizione di regole comportamentali può diventare un ambito di controllo selettivo e per mantenere l'ordine: la/il professionista ridimensiona la rilevanza del noto concetto della "scrematura razionale" degli utenti per cui entrano solo coloro che sono indicati nello schema legislativo e si escludono dal proprio intervento tecnico le persone - magari - più fragili e il cui intervento è più problematica o richiede tempi superiori a quelli concessi dal sistema di accoglienza. È chiaro che questa seconda possibilità dipenda molto dal contesto organizzativo in cui la/il professionista opera. E ciò è ancora più grave perché così come concepito (e finanziato) il nuovo sistema di accoglienza non fa altro che promuovere una forte competizione tra gli Enti gestori producendo effetti perversi a cui si è accennato. Se si indicano centri con un minimo di 50/100 posti letto, collocati in luoghi marginali e talora isolati, l'impatto sulle possibilità dell'inserimento sociale degli ospiti è diretto. Se poi a questa condizione si associano

---

determinare a quali benefici si ha diritto, le istituzioni preposte alla loro fornitura possono legittimamente svolgere indagini e quindi esercitare una sorveglianza".

11 Faso e Bontempelli (2017, p. 63) sostengono che nell'asseverare le richieste di non intervento, l'operatore può "trasformarsi in un guardiano e in un sorvegliante".

i tempi prolungati delle procedure, l'assenza di servizi di orientamento e accompagnamento, di fatto è il sistema che produce condizioni di "circolarità psichica dell'emergenza" (Pendezzini, 2015) che da un lato richiede all'ospite l'autonomia e dall'altro non fa nulla per non produrre dipendenza nell'attesa (inesorabile) dell'uscita trascorsi i termini. Se poi si concepisce l'accoglienza con la prospettiva del mantenimento dell'ordine all'interno del centro (ma anche sul territorio circostante) utilizzando la pratica, (troppo) spesso in uso in maniera controproducente, delle sanzioni (dalla decurtazione del *pocket money* fino alla revoca della misura di accoglienza) che mascherano la volontà di accogliere solo un tipo di migrante, di una certa cultura, di una specifica nazionalità, di un certo livello di istruzione etc. che possa garantire il perseguimento di una "non problematica" assistenza<sup>12</sup>, si rischia di nascondere le contraddizioni interne al sistema e si scaricano la responsabilità sugli ospiti (Faso & Bontempelli, 2017). Se poi il/la professionista evita la relazione diretta con gli ospiti perché "non si ha più tempo" o "non è previsto dalla convenzione", favorendo invece la somministrazione di buoni o di denaro contante per l'acquisto di beni (alimentari ad esempio) nella prospettiva dell'"attivazione del richiedente", il rischio principale è quello di innescare meccanismi generalizzati di dipendenza.

Le strategie indicate non sono altro che "effetti perversi" delle nuove disposizioni ed esse possono essere appoggiate (o meno) dai responsabili dei centri e da chi ha pressioni per svolgere il proprio lavoro in determinate condizioni. In sintesi le esemplificazioni ora espresse mostrano quale complessità si possa insediare nelle modifiche apportate al sistema di accoglienza e quali siano i contesti all'interno dei quali si determinano le scelte del/della professionista: "l'assetto organizzativo non solo esercita proprie pressioni, ma offre anche scappatoie alle responsabilità del servizio" (Saruis, 2013, p. 548).

Le nuove disposizioni sembrano rappresentare uno scenario in cui, come indica Fassin (2006), prevalga l'ordine e la sicurezza, all'interno del

---

12 Un esempio particolarmente grave è rappresentato dai "casi speciali" nella nuova definizione introdotta dalla Legge 132/2018, richiedenti asilo che vivono particolari condizioni di disagio o problemi di salute, che pur tutelati dalla legge, da una parte richiedono tempi e sforzi importanti nel sostegno e nella cura e dall'altra, non rientrando nelle fattispecie di titoli di permesso di soggiorno convertibile per motivi di lavoro (ad esempio), dall'altra parte possono rappresentare situazioni di auto-espulsione dal centro, impossibilitato a innescare percorsi di attivazione.

quale gli attori sociali oscillano tra sentimenti di “ethos compassionevole”, di simpatia e di preoccupazione, ma permangono nella gestione dei centri anche a fronte di condizioni differenti determinate dagli apparati istituzionali, irregimentando progettualità e aspirazioni professionali. Se da una parte, a livello generale, non sono le disposizioni normative in via esclusiva o preferenziale a guidare tutta l’attività di chi opera nel sociale, tuttavia le recenti disposizioni che puntano sul controllo, sugli accessi selettivi, sulla riduzione di servizi e interventi, sul risparmio, chiamano in causa le scelte discrezionali dei/delle professionisti/e, che possono in un certo senso interferire nel meccanismo di implementazione (o di implementabilità) delle norme, puntando a modificarne gli esiti attesi (Fabini, 2016) non certamente senza difficoltà. Come sostengono correttamente Faso e Bontempelli (2017, p. 64), “l’operatore deve saper vedere, nei comportamenti delle persone accolte, le conseguenze di un disagio che ha a che fare con le aporie e le contraddizioni del sistema di accoglienza”. E gli Autori continuano: “come si affrontano dunque queste aporie e queste contraddizioni? È bene chiarire che non ci sono ricette né formule miracolose: lo scarto tra obiettivi dichiarati e pratiche effettive è un nodo strutturale delle politiche di accoglienza, e di gran parte delle politiche sociali; il singolo operatore, o il singolo staff di un centro, non sono in grado di superarli del tutto” (Faso & Bontempelli, 2017, p. 64).

Avviandosi dunque alla conclusione, anche quando persistono a livello politico forme di esclusione, auto-referenzialità o razzismo istituzionale, rimangono ad avere un ruolo cruciale le interazioni faccia-a-faccia, le relazioni di cura o le “geografie emozionali” (Pratesi, 2016). Pertanto nella pratica quotidiana con gli/le ospiti, il/la professionista sembra essere ancora di più chiamato/a a non mantenere opaco il confine tra la “convinzione di agire a tutela dei propri utenti e la consapevolezza di partecipare a un sistema che può spesso vivere spesso solo al prezzo di produrre dipendenza da sé nei propri utenti, ai quali invece sembra chiedere di diventare autonomi” (Pratesi, 2016, p. 365). Per tale ragione porre attenzione ai meccanismi implementativi, all’intreccio tra strutture amministrative e le “agenzie indipendenti dello stato regolatore” (La Spina & Majone, 2000), alla trasformazione della rappresentazione dei migranti ospiti nei centri<sup>13</sup>, alle decisioni e alle motiva-

13 Pratesi (2016) al riguardo parla di percorsi di ricerca alternativi e poco battuti rappresentati dalla Sociologia delle emozioni che superi le analisi economiche e politiche dell’immigrazione e

zioni dei/delle professionisti/e, potrebbe aiutare da una parte a dare senso al lavoro sociale e dall'altra a continuare a monitorare la logica del sistema per l'accoglienza in Italia.

Cosa implica questo discorso in termini di "ri-partenze" delle comunità professionali? L'esperienza di ricerca mostra anzitutto come la linea politica sottostante la Legge 132/2018 evidenzia come il razzismo stia cessando di apparire una pratica censurabile e assume le caratteristiche di un nuovo diritto. I cittadini sono incoraggiati a vedersi come inclusi, parte e beneficiari della nazione, e fondamentalmente gli stranieri ne sono esclusi, non beneficiari degli stessi diritti: la logica sociale impone di adottare qualsiasi misura che possa favorire l'accoglienza e la presenza dello straniero. Più gli operatori/le operatrici si orientano a tener sotto controllo e a regolare i processi e le relazioni più si produce aiuto reale: aiuto incentrato sull'interazione tra le risorse personali e quelle del centro. Può essere una soluzione in tale linea, la costruzione di reti consapevoli antirazziste, che possano permettere alleanze tra servizi, nelle realtà territoriali, tra cittadini stranieri e reti associative, attuando campagne informative e di denuncia (come ad esempio quella denominata "io accolgo"<sup>14</sup> che richiama molto l'esperienza di "io curo, non denuncio"<sup>15</sup>). Sicuramente può favorire la possibilità di entrare in rete con gruppi di studio interdisciplinari promossi dall'ASGI - l'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione - per comprendere come affrontare la complessità dell'aiuto in presenza del Decreto all'interno della professione e nella comunità. È importante che queste voci parlino per sostenere altri nella loro comprensione della situazione, nella loro protesta e nella loro pratica di opposizione. Un'altra possibilità è quella della revisione in ottica tecnico-professionale della strumentazione in uso da burocrati e forze dell'ordine (schede, manuali,

---

gli approcci prevalentemente psicologico-comportamentistici o che si concentrano sulle interazioni negative.

14 Sul sito dell'iniziativa #io accolgo si legge: "La campagna "Io accolgo" nasce, su iniziativa di un ampio fronte di organizzazioni della società civile, enti e sindacati, per dare una risposta forte e unitaria alle politiche sempre più restrittive adottate dal Governo e dal Parlamento italiani nei confronti dei richiedenti asilo e dei migranti (la "chiusura dei porti", il "decreto Sicurezza" ecc.), che violano i principi affermati dalla nostra Costituzione e dalle Convenzioni internazionali e producono conseguenze negative sull'intera società italiana." (<https://ioaccolgo.it/promotori-ed-aderenti>).

15 Campagna promossa nel 2009 contro le misure xenofobe previste da un disegno di legge del Governo sulla sicurezza poi ritirato, che tra le varie azioni spingeva i medici e gli operatori sanitari a denunciare gli immigrati irregolari che chiedevano assistenza alle strutture del Servizio sanitario nazionale.

regolamenti etc.) oppure come sostiene Shimon E. Spiro “si potrebbe pensare a una revisione dei codici deontologici nazionali e internazionali, per stabilire esplicitamente i doveri etici dei professionisti nei confronti di persone che, per qualunque motivo, sono state escluse giuridicamente dalla società.” (Banks & Nøhr, 2014(2012), p. 146). L’identità professionale risente direttamente delle scelte politico-istituzionali e organizzative che danno vita al sistema dei servizi e se esse contengono elementi di incertezza e contraddittorietà, tanto più il/la professionista ha necessità di ridefinire la propria collocazione anche in relazione al mandato istituzionale e sociale cui è investito/a.

L’attuale fase storica del sistema di accoglienza rende incompatibile o quanto meno problematico “il ruolo ambivalente che l’Assistente sociale gioca nella società come espressione della solidarietà della società ma anche supporto alle norme che la società si dà quindi aiuto e controllo” (Ciolfi, 1991, p. 87). Una ri-partenza necessaria è quella che da una parte richiama il contrasto a tutte le disposizioni e le situazioni in cui in nome dell’ordine e della sicurezza si rischia di inficiare il processo d’aiuto. Dall’altra parte la ricerca di campo esprime un momento di grande confusione ma emergono buone pratiche di accoglienza che a volte invisibili, mobilitano un grande numero di espressioni della solidarietà: mentre i media amplificano il disagio, solo i/le professionisti/e possono fornire spunti di riflessione critica a livello sociale.

## Riferimenti bibliografici

- Accorinti, M. (2015). Centri di accoglienza: varietà tipologica e dibattito collegato, *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2-3, 179–200.
- Accorinti, M. & Spinelli, E. (2019). L’attività degli operatori sociali tra aiuto e controllo nel nuovo sistema di accoglienza, *la Rivista delle Politiche Sociali*, 2, 103–120.
- Banks, S. & Nøhr, K. (a cura di). (2014). *L’etica in pratica nel servizio sociale*, Milano: Centro Studi Erickson. Orig. pubblicato 2012.
- Brodkin, E.Z. (1997). Inside the welfare contract: discretion and accountability in State welfare administration, *Social Service Review*, 71, 1–33.

- Ciolfi, T. (1991). *Cittadini e servizi sociali. L'assistente sociale tra servizio e controllo*. Siores Studi e ricerche.
- Fabini, G. (2016). "Buongiorno, documenti". Meccanismi di controllo ed effetto di disciplinamento: storie di migranti e polizia locale, *Studi sulla questione criminale*, 1(2016), 73–91.
- Faso, G. & Bontempelli, S. (2017). *Manuale dell'operatore critico*. Briciole, Cesvot.
- Fassin, D. (2006). Compassion and repression: the moral economy of immigration policies in France, *Cultural Anthropology*, 20, 362–387.
- Gargiulo, E. (2019). I sindaci e l'«emergenza» immigrazione: dal mantra securitario al protagonismo politico, *la Rivista delle Politiche Sociali*, 2, 43–62.
- Giovannetti, M. (2019). La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto di protezione. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 1–29.
- La Spina, A. & Majone, G. (2000). *Lo Stato regolatore*. Il Mulino.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Foudation.
- Lustgarten, L. (1986). *The governance of police*. Sweet and Maxwell.
- Mény, Y. & Thoenig, L.C. (2003). *Le politiche pubbliche*. Il Mulino.
- Mitterhofer, J. & Wisthaler, V. (2017). L'integrazione degli immigrati stranieri nelle terre alte. Il Sudtirolo. In Membretti, A., Kofler, I. & Viazzo, P.P. (a cura di), *Per forza o per scelta. L'immigrazione straniera nelle Alpi e negli Appennini* (pp. 237–242). Aracne editrice.
- Pendezzini, A. (2015). *Da Mare Nostrum a Triton. Protezione, controllo e sistemi di accoglienza*. Intervento alla 2° Conferenza Annuale Escapes, Milano, 11–12 giugno 2015.
- Pratesi, A. (2016). Cittadinanza e inclusione sociale tra emozioni e pratiche di cura. Il caso dei rifugiati e dei richiedenti asilo in Europa, *Etica & Politica / Ethics & Politics*, XVIII(3), 363–379.
- Saruis, T. (2013). La teoria della street-level bureaucracy: lo stato del dibattito, *Autonomie locali e servizi sociali*, 3, 541–551.
- Sosin, M. & Caulum, S. (1983). Advocacy: a conceptualization for social work Practice, *Social Work*, 28(1), 12–17.
- Spinelli, E. (2005). *Immigrazione e servizio sociale*. Carocci.

