

# Un quadro semiotico per il sistema di accoglienza: una tassonomia tra assistenza, controllo e autonomia

## A Semiotic Framework for the Reception System: A Taxonomy between Care, Control and Agency

ALESSANDRO SENALDI<sup>1</sup>

### Sommario

Il sistema italiano di accoglienza per persone immigrate risente di tensioni tra logiche di integrazione e approcci emergenziali securitari. Questo articolo presenta un modello, una matrice 2x2 che incrocia gli assi *agency*/controllo e accoglienza/integrazione, offrendo uno strumento analitico multidimensionale utile per l'analisi, la formazione e la ricerca empirica. La matrice consente di classificare le strutture e i servizi offerti, analizzare le traiettorie migratorie ed individuare le connotazioni specifiche di ogni centro. Applicata all'evoluzione normativa, la matrice ha rivelato un'alternanza tra disposizioni volte all'integrazione e misure restrittive, con impatti disomogenei e dannosi sui diritti delle persone immigrate. L'uso del quadro semiotico ha semplificato l'interpretazione delle complessità normative, dimostrandosi un valido strumento per comprendere e spiegare criticamente il diritto delle migrazioni e supportare una lettura sistematica dei fenomeni migratori.

**Parole chiave:** Politiche della migrazione, Integrazione, Centri di accoglienza, Persone immigrate, Diritto della migrazione.

### Abstract

The Italian reception system for immigrants is shaped by tensions between integration-oriented frameworks and securitarian emergency-driven approaches. This article presents a model – a 2x2 matrix that intersects the axes of agency/control and reception/integration – providing a multidimensional analytical tool for analysis, training, and empirical research. The matrix allows for the classification of facilities and services, the examination

---

<sup>1</sup> Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”, Dipartimento di Scienze Politiche.  
alessandro.senaldi@uniba.it.

of migratory trajectories, and identification of the specific connotations of each centre. When applied to regulatory developments, the matrix has highlighted an alternation between integration-oriented provisions and restrictive measures, with uneven and harmful impacts on immigrants' rights. The use of this semiotic framework has simplified the interpretation of normative complexities, proving to be a valuable tool for critically understanding and explaining migration law as well as for enabling a systematic analysis of migration phenomena.

**Keywords:** Migration policy, Integration, Reception centres, Immigrants, Migration law.

## 1. Introduzione

Il diritto delle migrazioni costituisce un ambito articolato che coinvolge una pluralità di settori giuridici. Tale complessità si riflette anche nella normativa relativa alle persone richiedenti protezione internazionale, così come nei sistemi istituzionali deputati alla loro gestione. Queste, alla luce di numerosi principi, *in primis* quello di *non-refoulement*, sollevano sfide rilevanti per il diritto, in particolare riguardo le modalità in cui avviene questa "gestione" (Della Puppa e Sanò 2021).

Nel contesto italiano, tale complessità è accentuata da una regolamentazione corposa e disomogenea, tipica del "modello migratorio mediterraneo" (King 2000). Che presenta, tra le sue caratteristiche, una gestione del fenomeno frammentata e prevalentemente emergenziale, segnata da un'evoluzione normativa costante, dall'interazione tra disposizioni nazionali e sovranazionali spesso eterogenee, se non contraddittorie, nonché dal periodico ricorso a misure di regolarizzazione straordinarie. Basti pensare che, dalla metà degli anni '80, il legislatore è intervenuto sedici volte in materia di protezione internazionale, accoglienza ed espulsione, con un'accelerazione significativa dal 2015. Questo fenomeno è il risultato di una complessa interazione di fattori, tra cui l'ampliamento dell'UE, la globalizzazione, la presenza di stereotipi razzializzanti, le persistenti disuguaglianze economiche e di sviluppo tra diverse regioni del pianeta, il cambiamento climatico, i conflitti e le politiche neo-coloniali (Castles e Miller 2018).

Le logiche politiche degli ultimi 25 anni, tra spinte sovraniste, neo liberali e motivazioni umanitarie, hanno contribuito a costruire e perpetuare una rappresentazione distorta del fenomeno migratorio. Le prime lo hanno inquadrato come questione di ordine pubblico, generando così misure di *governance* di tipo securitario e repressivo (Gatta *et al.* 2021, Campesi 2022). Le seconde, adattando un'ottica neo-coloniale, hanno interpretato

le migrazioni come una risorsa strategica. In questo quadro, le persone immigrate, anche richiedenti asilo, sono considerate essenziali per compensare il declino demografico e garantire la sostenibilità del sistema economico e previdenziale (Ambrosini 2020). Le terze, proponendo una lettura del fenomeno incentrata sulla figura della vittima, rappresentano chi migra esclusivamente come soggetto passivo. Ciò comporta che alle persone immigrate sia concesso esistere e partecipare al discorso pubblico, nonché ai processi di costruzione del sé e delle proprie possibilità, unicamente nella misura in cui restano soggetti subalterni (Pinelli 2022). Inoltre, tale rappresentazione normalizza le contraddizioni insite nella società, nella politica, nell'economia e nel diritto, rendendo tollerabili ingiustizie strutturali e favorendo deresponsabilizzazione politica e sociale (Fabini *et al.* 2019).

Queste rappresentazioni orientano il diritto delle migrazioni, specialmente nei settori della protezione internazionale, della detenzione amministrativa e dell'accoglienza, verso un approccio costantemente emergenziale a un fenomeno strutturale (Marchetti 2014). Tale ottica non solo ostacola la razionalizzazione del diritto delle migrazioni, ma ne favorisce la strumentalizzazione a fini simbolico-politici e incide significativamente sulla vita delle persone immigrate e richiedenti asilo. Le quali vengono collocate in una posizione di vulnerabilità strutturale, configurandosi forza lavoro di riserva, esposta a dinamiche di precarizzazione, sfruttamento e ricattabilità (Della Puppa e Sanò 2021).

In riferimento all'Italia, la prova di tale dinamica è riscontrabile nell'uso reiterato della proclamazione dello stato di emergenza<sup>2</sup>, nel frequente ricorso alla decretazione d'urgenza, nel continuo utilizzo di grandi centri governativi a carattere concentrazionario e nell'introduzione di norme a forte valenza simbolica, spesso caratterizzate da una limitata applicabilità concreta (Pitzalis 2020).

La rappresentazione distorta del fenomeno migratorio ha infine contribuito alla creazione e proliferazione di etichette, dotate di un forte potere nell'ambito del diritto delle migrazioni. Termini quali "forzati", "economici", "profughi", "rifugiati", "regolari", "irregolari", "clandestini", "lungo soggiornanti", "neo-arrivati", "dublinati" e "vulnerabili", insieme alle diverse tipologie di permessi di soggiorno, incidono profondamente sulla condizione giuridica delle persone immigrate (Cortese 2017). Tali classificazioni regolano aspetti cruciali come l'ingresso, l'accoglienza, l'integrazione, la gestione della protezione internazionale, i processi di rimpatrio e la detenzione amministrativa.

---

2 In materia è stato adottato a livello nazionale in diverse fasi: dal 2002 al 2012, nel 2022 per il conflitto in Ucraina e tra marzo '23 e ottobre '24. A questi si aggiungano le dichiarazioni di emergenza relative agli insediamenti informali, al Covid-19 e alle crisi umanitarie in Afghanistan e Siria.

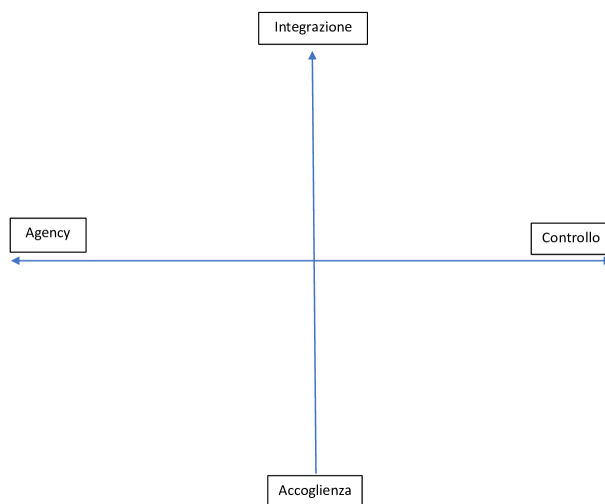
Queste definizioni separano e ipostatizzano condizioni che nella realtà sono sfumate o sovrapposte, poiché è impossibile distinguere nettamente le diverse tipologie di soggetti. Come qualificare la spinta a migrare di coloro che lasciano il proprio paese per questioni ambientali o di povertà estrema? Che senso ha la categoria di “lungo soggiornante”, se le persone immigrate spesso regolarizzano la loro posizione solo dopo un lungo periodo di permanenza irregolare, in cui risultano inesistenti per il controllo istituzionale? Al di là dei casi evidenti di persone immigrate da “Stati falliti” o zone di guerra, come distinguere migrazioni forzate e economiche? Considerando che l’idea di vulnerabilità è suscettibile di assumere, a seconda dei contesti, significati diversi, come definirne compiutamente le diverse tipologie (Bernardini *et al.* 2018, Pinelli 2022)?

Inoltre, queste etichette aumentano la complessità del diritto delle migrazioni, frammentando la popolazione immigrata e assegnando destini differenti a seconda dello status di appartenenza. Ciò comporta diverse implicazioni in termini di diritti, doveri, opportunità, accesso a servizi e luoghi attraversati e attraversabili durante l’esperienza migratoria (Sanò e Spada 2018, Biondi Dal Monte 2020, Oliveri 2020).

In un contesto normativo segnato da una strutturale frammentarietà, da continui mutamenti e da un’impostazione emergenziale anche la “gestione” delle persone immigrate e dei richiedenti protezione internazionale tende a riprodurre le medesime caratteristiche. Il sistema di accoglienza italiano, tanto nella sua configurazione attuale quanto nelle sue traiettorie evolutive, si presenta infatti come un insieme disomogeneo, in costante riformulazione e caratterizzato da significative contraddizioni interne. Tali ambivalenze risultano ulteriormente acuite dalla logica del “governo umanitario delle migrazioni”, che, pur fondandosi su una retorica della protezione e dell’assistenza, non abbandona la logica del controllo, mantenendo le persone immigrate e richiedenti asilo in una condizione di sospensione giuridico-politica e marginalizzazione socio-economica (Agier 2005).

Per affrontare tale complessità da una prospettiva strettamente formale e tecnico-giuridica, è necessario disporre di uno strumento capace di mapparla, ordinarla, monitorarla, interpretarla e spiegarla. A tal fine, il presente contributo propone uno strumento concettuale che si fonda sull’intersezione di due assi analitici: quello orizzontale, che rappresenta la dicotomia *agency*/controllo, e quello verticale, che riflette il rapporto incrementale tra servizi di accoglienza e integrazione. La matrice risultante, strutturata secondo un modello 2x2 (vedi figura 1), si configura come uno mezzo utile all’analisi del sistema normativo che disciplina l’accoglienza, permettendo sia una classificazione delle tipologie di strutture esistenti, sia una comprensione della loro evoluzione nel tempo. Essa consente inoltre di tradurre graficamente l’articolazione interna dei servizi offerti, restituendo un quadro sistematico delle logiche sottese all’organizzazione del sistema di accoglienza.

*Fig. 1. Il quadro semiotico del sistema di accoglienza italiano.*



Sulla base delle premesse delineate nell'introduzione, il contributo si articola come segue. Il secondo paragrafo sarà dedicato ad approfondire le categorie dei due assi menzionati (*agency*/controllo e accoglienza/integrazione) e l'utilità pratica di questo strumento. Nel terzo, questo sarà impiegato per ricostruire una tassonomia analitica volta a comprendere in che modo, all'interno del paradigma del "governo umanitario delle migrazioni", si siano configurate nel sistema di accoglienza italiano, sotto il profilo degli assunti normativi, le dimensioni dell'assistenza e del controllo.

## 2. Il quadro semiotico del sistema di accoglienza italiano

Come anticipato, in questa sede il quadro semiotico proposto sarà utilizzato per classificare le strutture di accoglienza, passate e presenti, in Italia, sulla base dei livelli di controllo esercitati e dei servizi offerti al loro interno, al fine di fornire una lettura evolutiva delle caratteristiche delle strutture ricettive che compongono una parte del cosiddetto "governo umanitario delle migrazioni" italiano.

Il modello proposto assume un carattere idealtipico, costruito sull'accentuazione schematica di alcune caratteristiche delle strutture di accoglienza, così come delineate dalla normativa nazionale, sia per quanto riguarda la disciplina che regola le diverse tipologie, sia per le possibilità di azione formalmente riconosciute, in termini normativi, ai soggetti incaricati della loro gestione e operatività. Questa premessa si rende necessaria alla luce della

distanza che solitamente intercorre tra il piano formale del diritto e quello materiale dei fenomeni. Tale approccio consente di evidenziare aspetti specifici delle strutture, pur nella consapevolezza che la realtà presenta un'elevata variabilità e che le classificazioni proposte hanno principalmente una funzione analitica, più che descrittiva o esaustiva.

Per questo, nel grafico, la classificazione dei diversi centri è rappresentata mediante l'identificazione di aree, anziché di punti specifici. Questo consente di associare astrattamente alcune caratteristiche a determinati tipi di progetti, riconoscendo tuttavia che tali attribuzioni vanno poi verificate sul piano concreto. Ciò vale tanto per le prassi adottate da enti gestori e da coloro che vi lavorano, nonché le disuguaglianze tra progetti e strutture che, pur rispondendo alle medesime regole e finalità, presentano significative differenze applicative; quanto per le persone accolte le cui azioni, visioni del mondo e forme di capitale, in particolare quello sociale, incidono sui percorsi individuali, anche grazie all'eventuale presenza di reti di supporto e *advocacy* (Della Puppa e Sanò 2021). Senza trascurare l'influenza che esercitano le politiche nazionali afferenti ad altri ambiti (sanità, lavoro, politiche abitative, ecc.), le politiche locali, nonché il contesto geografico, socio-economico e culturale in cui le strutture di accoglienza si collocano (Penninx e Martiniello 2007).

L'asse verticale dello schema visualizza il rapporto incrementale esistente, da un punto di vista istituzionale, tra servizi di accoglienza e integrazione. I primi includono, progressivamente, la fornitura di acqua ed elettricità, quella di vitto e alloggio, l'assistenza medica e un primo orientamento per l'accesso ai diritti e ai servizi fondamentali. Alla base dell'asse si colloca invece il "livello zero", ossia una condizione di totale assenza di accoglienza, in cui le persone immigrate non ricevono alcun supporto, come nei casi in cui non vengono intercettate dagli attori del controllo istituzionale o vivono in insediamenti informali.

La nozione di integrazione è assunta quale strategia pubblica di governo del fenomeno migratorio. In tal senso, si tratta di "politiche di integrazione" definite e attuate dall'alto, ovvero, insieme di interventi istituzionali finalizzati a promuovere, all'interno dei contesti di accoglienza, l'inserimento delle persone immigrate. Tralasciando, quindi, la concezione di "integrazione-processo" elaborata dalle scienze sociali. Intesa, cioè, come percorso dinamico e reciproco volto all'inserimento delle persone immigrate nella società di arrivo e alla trasformazione della popolazione autoctona attraverso il superamento di stereotipi e pregiudizi. Quest'ultima dimensione, sebbene sussunta in rilevanti enunciati normativi (es. *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU* e art.4-bis del T.U. immigrazione) implica una molteplicità di variabili non riducibili agli assunti normativi propri del sistema di accoglienza (id.). Si fa riferimento, quindi, ai servizi offerti (o meno) nelle diverse strutture, come l'accesso ai servizi pubblici e al

*welfare*, i corsi di italiano, la formazione professionale, l'inserimento lavorativo, l'inserimento abitativo e la partecipazione alla vita sociale e culturale.

L'asse orizzontale del quadro semiotico illustra la dicotomia tra autonomia e controllo. Questa dialettica, tra poli concettuali opposti e in tensione, è implicita in qualsiasi attività di cura e presa in carico (Corrigan e Leonard 1978, Baines e Van Den Broek 2017), non essendo esclusiva delle strutture e dei servizi rivolti alle persone immigrate. Tuttavia, nel contesto migratorio cura e controllo assumono una rilevanza particolare. Nel "governo umanitario delle migrazioni", entrambi gli aspetti si rivolgono a una popolazione percepita come bisognosa di assistenza ma anche potenzialmente pericolosa. Come afferma Agier (2005, p. 50), "nel farsi carico delle vittime l'umanitario assume, simultaneamente, una funzione di cura e di controllo". Queste due direttrici contrapposte si integrano nel discorso umanitario, influenzando le politiche migratorie e riflettendo l'ambivalenza tra assistenza e regolamentazione, che tratta le persone immigrate sia come soggetti vulnerabili sia come possibili minacce (Pinelli 2018).

Dal punto di vista degli assunti normativi, e dato per acquisito il quadro strutturale delineato in precedenza (Castles e Miller 2018, Della Puppa e Sanò 2021), il polo dell'autonomia comprende ogni forma di *agency* da parte delle persone immigrate, intesa come capacità effettiva di compiere scelte relative al proprio percorso all'interno del sistema di accoglienza. Ai fini di questo lavoro, quindi, il grado di autonomia è collegato: alle disposizioni normative che regolano i diversi centri; alla selettività normativa insita nelle etichette precedentemente richiamate; alle pratiche discrezionali messe in atto da operatrici e operatori, nei limiti offerti dalla cornice regolativa; al livello di vulnerabilità delle persone accolte. Minore è il grado di indipendenza delle persone immigrate maggiore è la probabilità che esse si trovino esposte, nel sistema di accoglienza, a decisioni che altri soggetti avranno preso per loro conto. All'opposto, il massimo grado di autonomia presuppone la libertà dal controllo di altri soggetti o istituzioni (ammesso che questa condizione possa mai verificarsi in maniera assoluta) e implica la conseguente fuoriuscita dal sistema di accoglienza.

Sul versante del controllo, possiamo includere tutte le forme in cui si esplicita l'intervento del "pubblico" nella gestione del fenomeno migratorio. In questa prospettiva, si propone l'utilizzo di una concezione foucaultiana del controllo, che comprenda sia manifestazioni esplicite sia forme di disciplinamento meno evidenti. Le prime includono, ad esempio, la presenza e le attività delle forze dell'ordine, il regime di chiusura delle strutture, la loro collocazione fisica, l'organizzazione interna e il carattere concentrazionario di tali spazi. Le seconde si riferiscono, invece, alle pratiche quotidiane che, all'interno delle opportunità di azione formalmente regolate, possono attuare coloro che organizzano e operano nel sistema di accoglienza (Pendezzini 2018). Infatti, all'interno di quest'ultimo ogni aspetto della vita degli e delle

ospiti è regolato, o quanto meno oggetto di osservazione e valutazione, da parte di coloro che prestano servizio al suo interno (Sorgoni 2011). Ciò include decisioni come quelle sull'acquisto di generi alimentari, le regole sull'utilizzo degli spazi, le norme di convivenza, nonché le scelte relative alla formazione o alla ricerca di lavoro.

Lo schema qui presentato è utile sotto almeno due aspetti. In primo luogo, tale strumento si presta ad attività di analisi interpretativa e di misurazione delle diverse dimensioni del sistema di accoglienza. Grazie alla sua capacità di rilevare le discrasie, le discordanze e le concordanze tra la regolazione formale e la realtà sostanziale delle pratiche quotidiane, esso si configura come uno strumento utile per la ricerca qualitativa, per il monitoraggio delle strutture di accoglienza e per la valutazione delle politiche in materia di migrazione. Secondo, la capacità schematizzante di tale strumento, pur presentando i limiti intrinseci di ogni operazione di semplificazione, consente di ordinare una materia complessa. Essa ne favorisce la comprensione anche da parte di soggetti privi di una conoscenza specialistica, come il personale impegnato nei contesti di accoglienza e le stesse persone immigrate. In tal senso, esso si configura come un valido strumento sia per l'analisi teorica, poiché facilita la comprensione degli aspetti tecnici del dato normativo, sia per la sua funzione traduttiva, permettendo anche ai "non esperti" di approcciarsi ai contenuti giuridici in modo più immediato. Pertanto, il modello può essere efficacemente impiegato anche nella didattica del diritto, contribuendo a semplificare e rendere più accessibili le questioni normative complesse.

### **3. Descrizione grafica dell'evoluzione del sistema di accoglienza italiano**

#### ***3.1 Dal dopo guerra alla fine degli anni '80: i CAPS***

La composizione dei flussi migratori che caratterizzano l'Italia nel periodo post-bellico era costituita principalmente da persone sfollate, ex prigionieri di guerra, ex colonizzatori e colonizzati (Sanfilippo 2006). Il sistema di accoglienza si articolava in due segmenti: il primo, gestito da organismi internazionali come l'UNHCR<sup>3</sup>; il secondo, dal governo italiano. Questi segmenti si configuravano spazialmente nella dimensione del campo profughi. Quindi, fin dall'inizio della gestione del fenomeno migratorio, si è osservata una "normalizzazione della forma campo" (Loprieno 2011), strumento concentrazionario utilizzato senza interruzione fino ad oggi (Della Puppa e Sanò 2021).

---

3 *United Nations High Commissioner for Refugees.*



A causa delle circostanze e delle risorse disponibili, alcuni di questi campi erano situati in ex basi militari, campi di internamento e prigioni. Tuttavia, l'utilizzo di tali strutture non mirava necessariamente a fini detentivi o di controllo, ma il loro regime di chiusura e i livelli di sorveglianza variavano in base a fattori contingenti, come il contesto politico, il numero di persone rifugiate e le esigenze di sicurezza. Questi luoghi erano principalmente destinati a fornire supporto umanitario, garantendo bisogni primari e assistenza sanitaria e legale, ma con un'accoglienza temporanea priva di obiettivi di integrazione, delegata a ONG e organizzazioni religiose (Selvatici 2008, Colucci 2018).

Queste strutture, chiamate CAPS (Centri di assistenza per profughi stranieri), erano caratterizzate nella maggior parte dei casi da un regime aperto e un basso grado di controllo, da un livello di accoglienza minimo e dall'assenza di attività mirate all'integrazione, anche a causa della natura temporanea della permanenza. Di conseguenza, nel grafico proposto si sarebbero collocate nel quadrante in basso a sinistra (vedi figura 2).

L'articolazione del sistema in CAPS è proseguita fino a tutti gli anni '80, subendo alcuni significativi cambiamenti. In primo luogo, nel corso degli anni '70 e '80 muta la composizione dei flussi migratori. Infatti, sulla spinta dei processi di decolonizzazione iniziano i movimenti misti, non più costituiti esclusivamente da esuli ma anche da persone che si spostano per motivi di studio o lavoro. Secondariamente, a partire dalla metà degli anni '80, nel contesto italiano dell'accoglienza si osserva una presenza sempre più costante e fondamentale di strutture e progetti gestiti dal terzo settore e dagli enti locali (Colucci 2018), in quanto il tema dell'accoglienza si manifesta *in primis* come problema di accesso ai servizi (Caponio 2004). Questi, progenitori dell'attuale sistema di accoglienza diffusa, iniziano ad occupare nel grafico proposto il quadrante in alto a sinistra (vedi figura 2).

### ***3.2 Dalla fine degli anni '80 alla fine del millennio: la strutturazione del sistema di accoglienza***

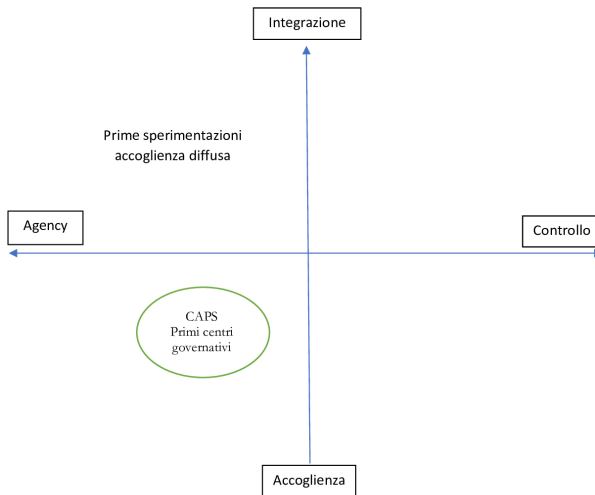
Il crollo del Muro di Berlino ha trasformato i flussi migratori verso l'Italia, rendendola una destinazione per persone immigrate provenienti dall'Europa orientale (Albania, Romania, Ucraina, Moldova, Polonia). Parallelamente, si sono intensificati i flussi dal Sud America, dalle Filippine, dal Corno d'Africa, dall'Africa occidentale e dal Marocco. L'aumento significativo di lavoratori e, in particolare, di lavoratrici straniere si è intrecciato con processi di ristrutturazione economica e flessibilizzazione del lavoro, assumendo un ruolo sempre più strutturale nel sistema economico (Einaudi 2007).

Questo ha spinto l'Italia a sviluppare una normativa più organica in materia di accoglienza. La prima legge rilevante è la 39/90 (Martelli), che però

non strutturava un sistema di accoglienza adeguato al crescente flusso migratorio. Le disposizioni erano scarse: lo status di rifugiato veniva concesso su domanda e, accertata la mancanza di mezzi di sussistenza, era riconosciuto, per un massimo di 45 giorni, un contributo giornaliero di 25.000 lire. Erano previste limitate misure di prima assistenza in pochi grandi centri, situati principalmente al nord, che mantenevano caratteristiche simili al periodo precedente (Giovannetti 2019), in particolare la “forma campo”: un modello che andava progressivamente assumendo centralità all’interno di un sistema sempre più orientato verso una logica emergenziale (Declich e Pitzalis 2021).

Di conseguenza, la maggior parte delle persone immigrate non beneficiava di alcuna forma di accoglienza istituzionalizzata (Petrović 2013), fatta eccezione per un numero limitato di individui che riuscivano ad accedere alla rete sperimentale di accoglienza diffusa, che, rispetto al periodo precedente, stava progressivamente assumendo una struttura più definita (Bona 2016).

*Fig. 2. CAPS, l. Martelli e i primi esperimenti di accoglienza diffusa.*



Solo nel '95, con la l. 563, vengono istituiti in Puglia tre Centri di Accoglienza (CDA) per le “persone prive di qualsiasi mezzo di sostentamento ed in attesa di identificazione o espulsione” (art. 2) in risposta agli ingenti sbarchi sulle coste pugliesi dei primi anni '90. Sebbene la legge non inquadrasse giuridicamente questi centri, inaugurava un registro linguistico orientato al controllo delle frontiere più che all'accoglienza di *displaced persons* (Ravenda 2011). La legge non specificava le misure di accoglienza, i diritti o gli strumenti di tutela giuridica per le persone immigrate, né un limite temporale di permanenza, stabilendo solo che le operazioni di primo

soccorso si svolgessero nel tempo strettamente necessario per il rilascio del permesso di soggiorno o l'avvio di un provvedimento di espulsione. Come osservato, la "legge Puglia" sembra aver anticipato "la chiusura dei confini e l'utilizzo di centri come gli Hotspot dove accogliere/rinchiudere i migranti all'arrivo, ovvero gli elementi chiave delle odierne politiche migratorie" (Algotino 2019, p. 8). Con la legge 40/98 (Turco-Napolitano), il modello viene esteso a livello nazionale, prevedendo per la prima volta la possibilità che regioni, in collaborazione con province, comuni e organizzazioni di volontariato, allestiscano centri di accoglienza "per stranieri presenti regolarmente in Italia" che "versino temporaneamente in situazioni di disagio e siano impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze" (art. 40)<sup>4</sup>.

Durante questo periodo, emerge un modello di micro-accoglienza territoriale diffusa, frutto dell'evoluzione delle esperienze precedenti, caratterizzato da progetti di piccole dimensioni che offrono servizi quali vitto e alloggio, accompagnamento sociale, corsi di lingua italiana, assistenza sanitaria e psicologica, tutela legale e percorsi di inclusione socioeconomica. Questo modello è orientato a costruire percorsi di integrazione, rispondendo alle esigenze di diverse categorie di persone immigrate (Marchetti 2016).

In tal senso, il primo intervento significativo è il Progetto Azione Comune (PAC) del '99, avviato con il sostegno dell'UE e del Ministero dell'Interno e gestito dal Consiglio italiano per i rifugiati in collaborazione con il settore privato e 31 comuni di 10 regioni (id.). Questo progetto mira a superare le logiche emergenziali, sperimentando "una metodologia in base alla quale si sono successivamente costituiti sistemi di accoglienza istituzionalizzati e più strutturati" (Hein 2010, p. 64). Tuttavia, presenta un'importante limitazione: l'assenza di una rete di coordinamento tra soggetti coinvolti, che ha determinato una notevole disorganicità nei progetti territoriali e nella standardizzazione dei servizi (Marchetti 2016).

Tentativo più strutturato è il PNA (Programma nazionale asilo) del 2000, stipulato dal Ministero dell'Interno, Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e UNHCR. Esso propone una *governance* multilivello, ovvero nazionale (con funzioni di coordinamento), internazionale (con finalità di indirizzo) e locale (con compiti operativi). I comuni furono invitati a proporre propri progetti, ne furono presentati 137 e finanziati 53 (id.). Il PNA mirava a creare una rete territoriale omogenea a livello nazionale, assicurando una distribuzione uniforme delle strutture e uno standard di servizi orientati all'integrazione piuttosto che alla mera accoglienza.

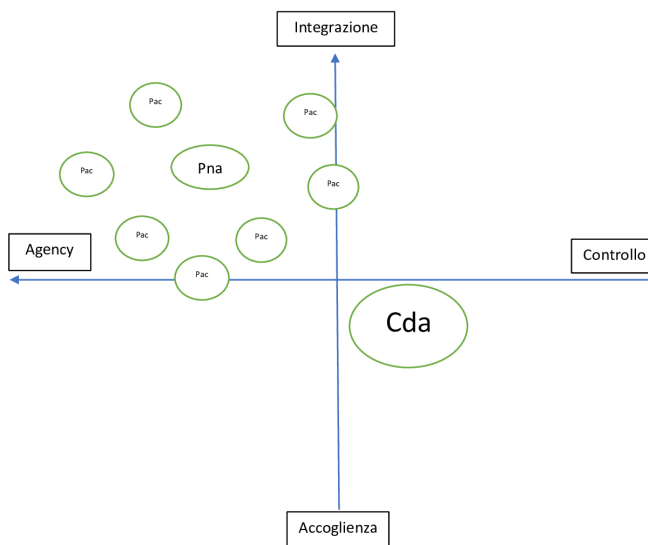
La rappresentazione grafica della collocazione delle strutture esistenti tra il '95 e i primi anni del 2000 potrebbe essere quella che segue (vedi figura

---

4 Inoltre, la norma introduce la detenzione amministrativa, istituendo i Centri di permanenza temporanea con un trattenimento massimo di 30 giorni per rimpatri non immediati.

3). I CDA, rispetto ai CAPS, si collocano nel quadrante in basso a destra, in quanto strutture soggette a pratiche maggiori di controllo. Le strutture del PAC si posizionano invece nel quadrante in alto a sinistra. L'assenza di una rete di coordinamento, la disorganicità dei progetti, e la mancanza di un modello standard per i servizi erogati, rendono la loro collocazione variabile, dipendente dall'organizzazione e dalle risorse economiche dell'ente gestore, dalle risorse mobilitabili sul territorio, e dalla professionalità dell'equipe. Analogamente, le strutture del PNA si trovano nello stesso quadrante; tuttavia, una maggiore omogeneità degli standard dei servizi erogati conferisce loro una rappresentazione grafica unitaria.

Fig. 3. CDA, PAC e PNA.



### 3.3 La legge Bossi-Fini tra trattenimento e accoglienza diffusa

La l. 189/02 (Bossi-Fini) introduce “un nuovo sistema ibrido di accoglienza e trattenimento” (Giovannetti 2019, p. 7). Istituisce i Centri di Identificazione (CID) per la detenzione delle persone immigrate in fase di identificazione e autorizzazione alla permanenza. Sancendo così l’istituzionalizzazione dell’internamento e la separazione tra “dentro” e “fuori” (Marchetti 2016), configurandola come strumento centrale nella gestione ordinaria del fenomeno migratorio, non più limitata al fronteggiamento di crisi contingenti come quella albanese dei primi '90 (Ravenda 2011). Contestualmente, la legge formalizza il Sistema di protezione per richie-

denti asilo e rifugiati (SPRAR), ispirato alle esperienze pregresse del PAC e del PNA. Questo sistema di accoglienza territoriale diffusa, finanziato dal Fondo nazionale per le politiche dell'asilo, coinvolge attori pubblici e del privato sociale in una logica *bottom-up*.

Sono quindi gli enti locali, con il coinvolgimento del terzo settore, che presentano proposte progettuali per percorsi di inclusione sociale destinati a richiedenti asilo senza mezzi di sussistenza, titolari di protezione internazionale e di altre forme di protezione umanitaria. La stessa legge imponeva al Ministero dell'Interno di attivare il Servizio centrale, affidato ad ANCI e Fondazione Cittalia, per fornire supporto tecnico, consulenza e informazione agli enti locali coinvolti e per monitorare l'andamento della rete Sprar.

Come il PAC e il PNA, lo SPRAR mira a offrire interventi di accoglienza integrata che vadano oltre l'erogazione di vitto e alloggio, includendo servizi di formazione, informazione legale, conoscenza del territorio, accompagnamento, assistenza e orientamento sociale, lavorativo e abitativo. L'obiettivo è costruire un percorso individuale per ogni ospite, codificato in un "Piano di accoglienza individualizzato", per garantire l'integrazione sul territorio. Il sistema SPRAR è stato riconosciuto a livello europeo come modello di buona pratica<sup>5</sup>, sebbene permangano criticità strutturali che hanno storicamente caratterizzato la seconda accoglienza (Fabini *et al.* 2019).

Dal punto di vista grafico, SPRAR e CID possono essere collocati in punti differenti. I primi, nella loro configurazione iniziale, si situano nel quadrante in alto a sinistra, poiché offrono una struttura aperta, con un minimo di regole di convivenza imposta alle persone ospiti e un alto livello di servizi volti all'integrazione. Al contrario, i CID prevedono il trattenimento in luoghi chiusi con controllo pervasivo e costante presenza delle FF.OO., offrendo solo servizi essenziali di accoglienza materiale, collocandosi quindi nel quadrante in basso a destra (vedi figura 4).

### ***3.4 Il recepimento delle direttive europee degli anni '10***

Tra il 2001 e il 2008, il numero di presenze straniere in Italia triplica, raggiungendo dimensioni comparabili a quelle di Francia, Germania e Regno Unito, passando da 1.334.889 a 3.891.295 unità. Al 1° gennaio 2011, la popolazione straniera residente sul territorio nazionale supera i quattro milioni e mezzo di persone (Colucci 2020). Inoltre, proprio in quegli anni, il paese ha dovuto confrontarsi, nell'elaborazione delle proprie politiche migratorie, con il processo di integrazione europea, che si consolidava anche attraverso la definizione di un corpus giuridico sovranazionale in materia di asilo e immigrazione.

---

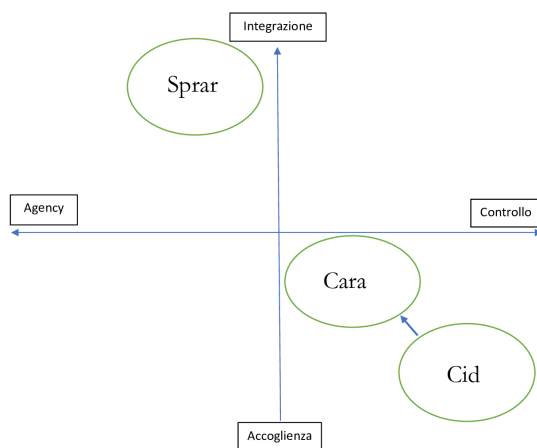
5 <https://shorturl.at/zX3UM>, visitato il 3 aprile 2025.

Tuttavia, la configurazione dei centri non subisce variazioni significative con l'approvazione della direttiva 2003/9/CE sugli standard minimi dell'accoglienza e il suo recepimento tramite il d.lgs. 140/05. La direttiva stabilisce le modalità di accesso all'accoglienza, la tipologia di servizi e i ruoli degli attori del sistema. Tra le novità più rilevanti vi è l'individuazione dello SPRAR come fulcro del sistema di accoglienza. L'art. 6 prevede che le persone immigrate prive di mezzi di sussistenza siano collocate prioritariamente negli SPRAR e, solo in caso di indisponibilità, nei CID o altre strutture straordinarie. Particolare enfasi è data alle diverse forme di vulnerabilità: l'art. 8 impone agli SPRAR di predisporre servizi e strutture specifiche per minori non accompagnati, persone con disabilità o gravi patologie, persone anziane, donne incinte, famiglie monoparentali, vittime di tratta, violenza (psicologica, fisica o sessuale) o torture.

Una riconfigurazione del sistema si verifica con il d.lgs. 25/08, che recepisce la direttiva 2005/85/CE (direttiva procedure) e trasforma i CID in Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA), accentuandone le contraddizioni intrinseche tra l'approccio umanitario alla gestione delle migrazioni e le strategie di controllo (Pinelli 2018). Il decreto stabilisce che la persona che richiede asilo non possa essere trattenuta al solo fine di esaminare la sua domanda (art. 20). Sebbene questi centri si configurino formalmente come strutture di accoglienza e non più come luoghi di trattenimento, presentano caratteristiche che contribuiscono a generare dinamiche di alienazione. Essi sono frequentemente situati in zone periferiche, lontane dai centri urbani, e dotati di servizi interni (come lavanderia e barberia), entrambe circostanze che tendono a disincentivare l'uscita dal centro. Inoltre, i frequenti ritardi procedurali prolungano significativamente la permanenza nei centri, accentuando le condizioni di isolamento delle persone al loro interno (Marchetti 2016).

Restando però all'assunto normativo, i CARA, rispetto ai CID, presentano un allentamento del controllo (con uno relativo spostamento lungo l'asse orizzontale del grafico: vedi figura 4), permettendo alle persone immigrate di allontanarsi durante le ore diurne e di ottenere permessi temporanei per periodi più lunghi. Tuttavia, l'accoglienza è subordinata alla permanenza nel centro e l'allontanamento ingiustificato ne comporta la cessazione. Inoltre, i CARA offrono maggiori servizi sanitari e legali rispetto ai CID (con uno spostamento lungo l'asse verticale del grafico: vedi figura 4), nonostante le persone immigrate dovrebbero essere accolte solo per il tempo necessario alle operazioni di identificazione, verbalizzazione della domanda e avvio della relativa procedura di esame.

Fig. 4. *Sprar, Cid e Cara.*



### ***3.5 Tentativi (falliti) di sistematizzazione nell'emergenza continua***

Tra il 2008 e il 2015, con l'aumento degli arrivi, causato dall'emergenza nordafricana e dalle guerre civili in Libia e Siria, si osserva un'involuzione del sistema di accoglienza (Marchetti 2016). Non solo sono potenziati i grandi centri governativi, ma viene anche creata una terza componente del sistema: i Centri di accoglienza straordinaria (CAS). Questi, nonostante l'aggettivo nel nome, sono presto diventati il fulcro dell'accoglienza, divenendone nel tempo la modalità "ordinaria" (id.). Basti pensare che, nel giugno 2016, i CAS ospitavano 91.675 persone su 126.319 accolte dall'intero sistema di accoglienza<sup>6</sup>, e nel 2023 fornivano ancora il 68% dei posti disponibili (ActionAid e OpenPolis 2025).

Queste strutture, attivabili a discrezione dei prefetti ed esistenti fin dagli anni '90, sono state formalizzate con il d.lgs. 142/15<sup>7</sup>. L'art. 11 prevede che, in caso di esaurimento dei posti nei centri di prima e seconda accoglienza, i prefetti possano disporla in strutture temporanee messe a disposizione da associazioni o privati. Tali luoghi sono individuati dalle prefetture, sentito l'ente locale competente, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici o, in casi urgenti, tramite affidamento diretto. Questa normativa ha aumentato non solo il numero di centri destinati all'accoglienza, ma soprattutto la frammentarietà del sistema. In quanto i CAS costituiscono una galassia di strutture, modelli organizzativi e servizi molto eterogenea.

<sup>6</sup> Ministero dell'Interno, Cruscotto statistico giornaliero, 30/06/16.

<sup>7</sup> Inoltre, il decreto cambia il nome dei CARA in CPA (Centri di prima accoglienza).

Lo stesso decreto, recependo le direttive UE 32 (procedure) e 33 (accoglienza) del 2013, riarticola il sistema in tre fasi: fase preliminare di soccorso, prima assistenza e identificazione nei nuovi Centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA), situati nelle aree di sbarco; fase di prima accoglienza nei CARA, per completare le operazioni di identificazione, *screening* sanitario e formalizzazione della domanda di protezione internazionale; fase di seconda accoglienza nelle strutture SPRAR.

Tassonomicamente i CPSA possono essere collocati al posto dei CID, condividendo sia il livello di servizi sia il grado di controllo (vedi figura 5). Inizialmente i CAS, caratterizzati da bassi livelli di controllo (senza la presenza delle FF.OO.) e da servizi essenziali limitati a vitto e alloggio, sembrano potersi posizionare, almeno in teoria, nel quadrante in basso a sinistra. Con il passare del tempo, tuttavia, le “convenzioni tipo” prevederanno anche l'erogazione di una piccola somma di denaro (*pocket money*) e alcuni minimi servizi di integrazione, quali l'assistenza linguistica e culturale. Tuttavia, il mondo dei CAS rimane estremamente eterogeneo, sia per l'individuazione delle strutture (bandi di gara o affidamento diretto) sia per la mancanza di strumenti uniformi di disciplina. Nel complesso, quindi, si può dire che, in termini numerici e qualitativi, i CAS si collocano al centro del sistema di accoglienza (vedi figura 5). I bandi di gestione spesso riprendono alla lettera quanto previsto per i grandi centri governativi come i CARA, ma devono poi essere adattati a realtà spesso “piccole” come quelle dei progetti SPRAR (Pitzalis 2020). Con l'interpretazione della normativa effettuata a livello locale dalle prefetture che genera spesso una “situazione nella quale agli enti gestori viene richiesto di adottare un modello che abbia [...] elementi tipici del centro di accoglienza di grandi dimensioni e [...] elementi tipici dell'accoglienza diffusa” (Oxfam 2017, p. 27).

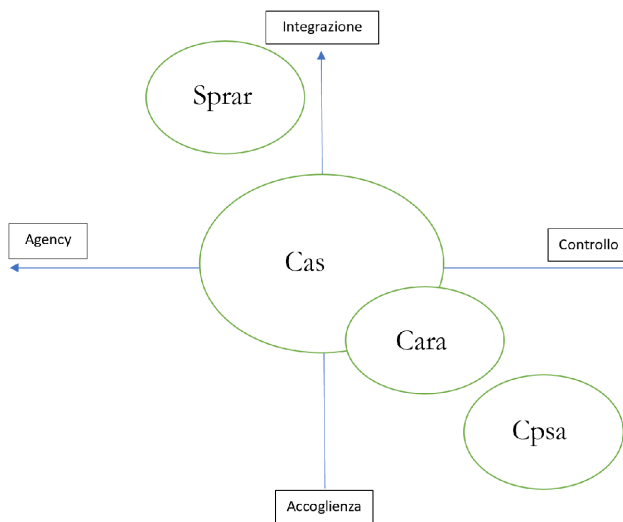
### 3.6. *Hotspot approach*

Anche l'*hotspot approach* del 2015 nasce in un clima emergenziale ed è “perfettamente in linea con una gestione delle migrazioni improntata al controllo e al trattenimento piuttosto che alla protezione” (Marchetti 2016: 138). Indica una metodologia basata sulla gestione integrata e coordinata di ingenti flussi migratori in specifiche aree di arrivo (Hotspot). L'obiettivo è ottimizzare le pratiche di primissima accoglienza per una rapida e efficace identificazione, valutazione e categorizzazione delle persone immigrate, delle motivazioni del loro arrivo e delle condizioni di vulnerabilità. Le persone che richiedono asilo vengono inviate ai *regional hubs* per la formalizzazione della domanda; coloro che hanno accesso al sistema di *relocation* sono destinati a strutture apposite; i soggetti vulnerabili sono indirizzati a centri specifici; le persone irregolari o che non richiedono protezione internazionale



sono trasferite nei Centri di identificazione ed espulsione (oggi CPR, Centri di permanenza per i rimpatri).

Fig. 5. I CPSA e i CAS.



In Italia, l'*hotspot approach* emerge tramite strumenti di *soft law*. Questi includono atti europei e nazionali, atipici e non vincolanti, principalmente di natura amministrativa, come la COM(2015) 240 (l'*Agenda Europea sulla Migrazione*), la *Road Map Italiana* settembre 2015 e la circolare del Ministero dell'Interno dell'ottobre 2015 sulle *Procedure operative standard*. Solo due anni dopo l'istituzione dei primi centri, tale approccio viene codificato con il d.l. 13/17 (Minniti-Orlando). Che stabilisce che gli Hotspot sono luoghi per persone immigrate rintracciate "in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna" o arrivate "nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare" (art. 17). Tali centri semi-chiusi sono utilizzati dalle FF.OO. per le procedure, anche coatte, di rilevamento fotodattiloscopico, registrazione e identificazione, eseguendo anche un primo *screening* medico e fornendo informazioni sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di *relocation* e sulla possibilità di rimpatrio volontario assistito. Date le loro caratteristiche, inclusi il regime di semi-chiusura e il livello minimo di assistenza materiale, gli Hotspot non rappresentano una novità dal punto di vista grafico, ricoprendo lo stesso ruolo dei CPSA (vedi figura 6).

### 3.7. *Decreto Salvini: l'accoglienza selettiva per status*

Nel 2018, il Ministro dell'Interno Salvini riorganizza nuovamente il sistema, con l'obiettivo di superare il modello basato su un "diritto di permanenza indistinto determinatosi *de facto*". Una delle conseguenze è l'indebolimento del sistema di accoglienza diffusa, con la codifica esplicita di una distinzione tra coloro "che hanno un titolo definitivo a permanere" e coloro che "sono in temporanea attesa della definizione della loro posizione giuridica"<sup>8</sup>.

Il d.l. 113/18 rinomina lo SPRAR in SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati), declassandolo da cardine del sistema a strumento residuale, con il *parterre* dei beneficiari definito in base al loro status. Si passa così da un "sistema unico e plurifasico [...]" a un sistema binario di accoglienza, caratterizzato da collocazioni differenziate per tipologia di strutture, servizi erogati e grado di coinvolgimento degli enti territoriali" (Giovannetti 2019, p. 17). L'accesso al SIPROIMI è riservato a titolari di protezione internazionale, minori stranieri non accompagnati, neomaggiorenni in prosieguo amministrativo, titolari di permessi di soggiorno per cure mediche, per calamità, per atti di particolare valore civile e per casi speciali.

Come evidente dalla riduzione delle persone beneficiarie, la seconda accoglienza perde centralità a favore dei CPA e dei CAS. Che possono ora ospitare: richiedenti protezione internazionale indigenti; ricorrenti; titolari di protezione umanitaria che hanno impugnato la decisione per una forma di protezione maggiore; richiedenti asilo in attesa di trasferimento perché "dublinati" in un altro Stato comunitario; richiedenti asilo giunti da altri Stati europei perché "dublinati" in Italia. Particolarmente grave è la decisione di abrogare la possibilità di trasferire richiedenti protezione internazionale vulnerabili nei progetti SIPROIMI.

La nuova architettura impatta anche sui servizi e gli standard che i diversi centri devono garantire. Il Nuovo schema di capitolato di appalto dei servizi di accoglienza<sup>9</sup> prevede, per CPA e CAS, esclusivamente prestazioni come vitto, alloggio e fornitura di beni e servizi essenziali, trascurando quelli orientati all'integrazione quali l'insegnamento della lingua italiana, la formazione professionale, il sostegno psicologico e l'orientamento sul territorio.

### 3.8. *D.l. Lamorgese: una fittizia inversione di rotta*

Due anni dopo il d.l. 130/20 (Lamorgese) opera una fittizia inversione di rotta (Della Puppa e Sanò 2021). Questo ricentralizza il sistema di acco-

8 Circ. Ministero dell'Interno del 18/12/18, pp. 3 e 6.

9 Circ. Ministero dell'Interno del 21/11/18.

glienza diffusa, ora rinominato Sistema di accoglienza e integrazione (SAI). Inoltre, cerca di eliminare le “sovrastutture differenziali” e l’impianto binario creato dal d.l. 113/18, senza però riuscirci completamente (Giovannetti 2021, p. 33). Il provvedimento interviene anche sulle modalità di accoglienza per le persone vulnerabili, prevedendone un criterio prioritario nel trasferimento ai progetti SAI.

Il decreto stabilisce l’accesso al SAI per: titolari e richiedenti di protezione internazionale; minori stranieri non accompagnati; titolari di permesso di soggiorno per protezione speciale, motivi medici, protezione sociale, violenza, calamità, sfruttamento, meriti civili e casi speciali; neomaggiorenni in prosieguo amministrativo. Il trasferimento di questi soggetti dai CPA ai SAI deve avvenire dopo il completamento delle operazioni di: identificazione, verbalizzazione della domanda di protezione internazionale, avvio della procedura di esame, accertamento delle condizioni di salute e verifica di eventuali vulnerabilità. In caso di temporanea indisponibilità nei progetti SAI, è previsto che le persone immigrate vengano collocate in CPA o CAS fino al reperimento di posti nell’accoglienza diffusa.

Tuttavia, come anticipato, il d.l. 130 non elimina la differenziazione delle persone immigrate in base alla loro posizione giuridica. È vero che l’art. 4 migliora le condizioni materiali dell’accoglienza in CPA e CAS, aggiungendo alla normativa del d.l. 113/18<sup>10</sup> anche la necessità di garantire adeguati standard igienico-sanitari, abitativi e di sicurezza. Ma, nonostante ciò, il decreto mantiene una differenziazione basata sullo status giuridico, influenzando il tipo di servizi erogabili e riflettendo l’esigenza di non riconoscere un “diritto di permanenza indistinto” alle persone immigrate.

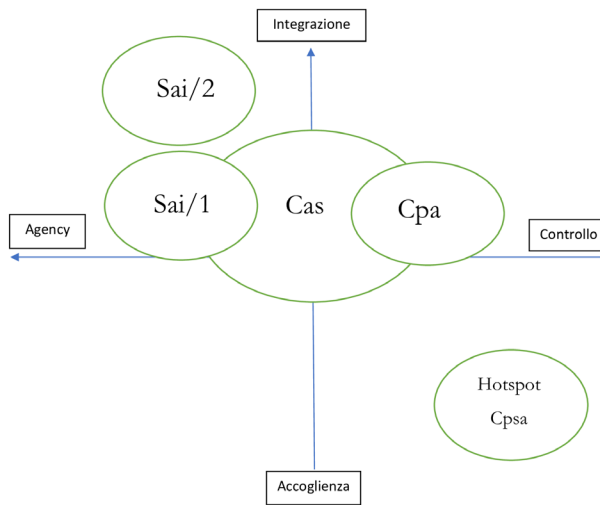
I servizi previsti si articolano su due livelli. Il primo, destinato a richiedenti protezione internazionale presenti in CPA, CAS e SAI, include: accoglienza materiale; assistenza sanitaria, sociale e psicologica; mediazione linguistico-culturale; corsi di lingua italiana; servizi di orientamento legale e territoriale; un *pocket money* di 2,5 euro al giorno. Il secondo, riservato alle ulteriori categorie di persone beneficiarie menzionate e previsto nei soli SAI, comprende oltre ai servizi del primo livello, anche quelli finalizzati a un’integrazione maggiore, come l’orientamento e la formazione professionale. L’obiettivo di superare il sistema di accoglienza basato sullo status giuridico è stato inoltre disatteso nei fatti, poiché l’ampliamento dei servizi erogabili non è stato accompagnato da un aumento dei fondi stanziati per CPA e CAS. L’art. 4 prevede infatti che le attività elencate siano svolte con le risorse umane, finanziarie e strumentali già stanziate, “senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”.

---

10 Che prevedeva il rispetto della privacy, delle differenze di genere, dell’età, della salute, dell’unità familiare e delle esigenze dei vulnerabili.

Dal punto di vista grafico, l'ampliamento dei servizi erogabili in CPA e CAS, in particolare i corsi di lingua italiana, i servizi di orientamento legale e territoriale, e l'assistenza psicologica e sociale, contribuisce a spostare verso l'alto la loro posizione lungo l'asse dell'integrazione. La situazione è più complessa per i SAI, poiché la differenziazione dei servizi erogabili richiede una duplicazione corrispondente sul piano grafico. Si ottiene così un primo livello (SAI/1), caratterizzato dagli stessi servizi garantiti nei CPA e CAS, e un secondo livello (SAI/2), caratterizzato da servizi volti a favorire l'integrazione (vedi figura 6).

Fig. 6. CPA, CAS e SAI dopo il d. l. 130/20.



### 3.9. La disciplina vigente: il d.l. 20/23 (Cutro)

Il d.l. 20/23 segna un ulteriore cambiamento restrittivo, ripristinando in gran parte l'impianto preesistente. Questo decreto avvia una nuova fase di emergenza<sup>11</sup>, conferendo maggiori poteri all'esecutivo e semplificando alcune procedure amministrative. Inoltre, riduce nuovamente i diritti delle persone immigrate e, attraverso la loro concentrazione nei centri governativi, continua a perseguire una sorta di "hotspottizzazione" dell'accoglienza, con una priorità alle esigenze di controllo piuttosto che a quelle umanitarie.

Tra le misure del primo tipo, l'art. 5-*bis* prevede che, fino al 31 dicembre 2025 e salvo eccezioni<sup>12</sup>, siano estese le deroghe alla normativa vigen-

11 Lo stato d'emergenza è stato dichiarato con l'Opcm n. 984 del 16/04/23.

12 Norme penali, leggi antimafia e obblighi derivati dall'appartenenza all'UE.

te per la creazione di nuove strutture di accoglienza. Il co. 3 attribuisce al Ministero dell'Interno il potere di trasferire le persone immigrate dagli Hotspot a "strutture analoghe", individuate in accordo con il Ministero della Giustizia. Infine, il co. 4 autorizza il prefetto, in caso di temporanea indisponibilità in CPA e CAS, a disporre l'accoglienza in strutture provvisorie, individuate secondo le modalità previste per i CAS, assicurando vitto, alloggio, vestiario, assistenza sanitaria e mediazione linguistico-culturale, "per il tempo strettamente necessario". Anche l'art. 6 si inserisce in questa logica, prevedendo che il prefetto possa nominare, in caso di grave inadempimento degli enti gestori, uno o più commissari per la gestione straordinaria e temporanea di CPA, Hotspot e CAS, avviando contestualmente procedure per l'affidamento diretto del servizio, senza indire una nuova gara d'appalto.

Le misure di "hotspotizzazione" dell'accoglienza sono contenute negli artt. 5-ter e quater e 6-ter. L'art. 5-ter modifica le disposizioni sui soggetti beneficiari dei progetti SAI, escludendo nuovamente, con effetto *ex nunc*, i e le richiedenti asilo, che ora possono essere presi in carico solo in CPA e CAS. Il SAI torna dunque ad essere destinato esclusivamente ai soggetti già individuati dal d.l. 113/18.

L'art 5-quater reca disposizioni in merito alla riduzione e revoca delle condizioni di accoglienza. Prevedendo che il prefetto, su sollecitazione dell'ente gestore, possa adottare misure di riduzione delle condizioni di accoglienza in caso di "violazioni gravi o ripetute delle regole della struttura, incluso il danneggiamento doloso di beni o comportamenti violenti, anche esterni alla struttura". Le sanzioni applicabili sono individuali e includono: il trasferimento in altra struttura; l'esclusione temporanea dalle attività del centro o dall'accesso a determinati servizi, eccetto quelli di accoglienza materiale; la sospensione o revoca del *pocket money* per un periodo compreso tra 30 e 180 giorni<sup>13</sup>.

Infine, l'art. 6-ter riduce ulteriormente i livelli di servizio in CPA e CAS, escludendo l'assistenza psicologica, i corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e territoriale. Questa riduzione si inserisce nella logica di riservare i servizi orientati all'integrazione esclusivamente alla seconda accoglienza e alle persone immigrate che hanno ottenuto un riconoscimento della meritevolezza della loro richiesta di protezione.

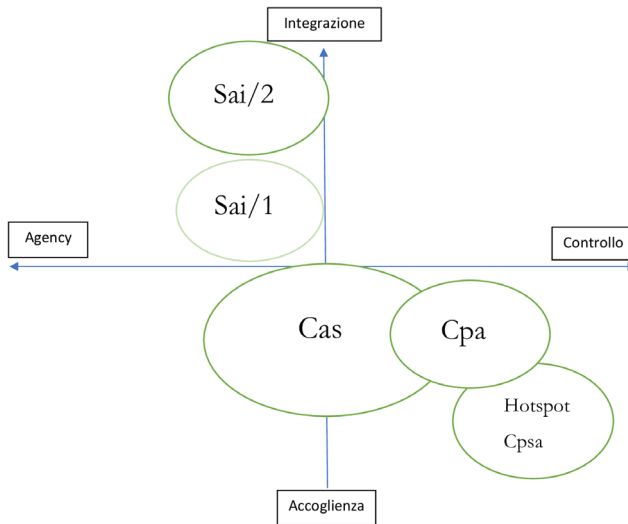
Se consideriamo una trasposizione grafica delle modifiche descritte, la recente riduzione dei servizi comporta un significativo abbassamento sull'asse verticale per CAS e CPA. Ancora, la mancata inclusione dei soggetti richiedenti non vulnerabili nei progetti SAI comporterà la progressiva eliminazione della duplicazione dei servizi introdotta nel 2020 all'interno dei SAI. Infine, la rimodulazione del meccanismo sanzionatorio dona maggiore

---

13 Tali provvedimenti, ricorribili al Tar, devono essere adottati nel rispetto del principio di proporzionalità e tenendo conto di eventuali vulnerabilità.

discrezionalità e potenza degli strumenti a disposizione di coloro che gestiscono ed operano nelle strutture. Quindi, producendo uno spostamento lungo l'asse orizzontale verso l'estremità del controllo per tutte le strutture coinvolte dalla riforma (vedi figura 7).

*Fig. 7. L'accoglienza dopo il d.l. Cutro.*



#### 4. Conclusioni

L'analisi dell'evoluzione del sistema di accoglienza italiano, svolta mediante il quadro semiotico, mette in luce la sua configurazione non lineare, mutevole e stratificata. Le riforme recenti hanno amplificato la funzione selettiva del diritto delle migrazioni e contribuito alla frammentazione del sistema, determinando una moltiplicazione degli “spazi e luoghi” dell'accoglienza (Giovannetti 2023, p. 154). Al suo interno coesistono due logiche interdipendenti: una orientata all'integrazione e all'ampliamento dell'*agency* delle persone accolte, l'altra fondata sul controllo, sulla selezione e sulla restrizione dei diritti. Verticalmente, si osserva una progressiva riduzione dei servizi integrativi in favore di un'accoglienza materiale minima; orizzontalmente, prevalgono pratiche di controllo, tramite dispositivi ad alta sorveglianza e standardizzazione. Questo processo trascende le singole riforme, configurandosi come espressione del paradigma del “governo umanitario delle migrazioni”, in cui assistenza e coercizione coesistono e si rafforzano reciprocamente. In questo contesto, l'accoglienza assume un carattere ambivalente, intrecciando cura e disciplinamento.

L'analisi normativa segnala uno spostamento sistemico verso il quadrante inferiore destro della matrice, una sorta di "hotspottizzazione" dell'accoglienza, corrispondente a bassi livelli di *agency* e a un'offerta minima di servizi centrata sul contenimento. Tale tendenza si manifesta nel declassamento progressivo e nelle restrizioni nei percorsi di integrazione (SPRAR, SIPROIMI, SAI), nell'estensione delle strutture di controllo, contenimento, detenzione (CPA, Hotspot, CPR) e nella precarizzazione dei servizi nei CAS e nei CPA. Le conseguenze di questo doppio movimento si riflettono non solo in termini di diritti, ma anche sul piano economico. Il sistema di accoglienza si inserisce nella più ampia dinamica di produzione della forza lavoro migrante, agendo come strumento di regolazione della mobilità piuttosto che di tutela dei diritti. Come osservato da Mezzadra e Neilson (2013), le politiche migratorie attuali intervengono sulla composizione del lavoro vivo, selezionando e subordinando i flussi migratori alle esigenze del sistema economico. L'accoglienza, il diritto d'asilo e le relative pratiche non costituiscono ambiti neutri, ma spazi in cui si articolano processi di valorizzazione economica e inclusione subordinata. Le etichette giuridiche, la discontinuità dello status, la dipendenza dai centri e la loro chiusura non derivano da contingenze emergenziali, ma rispondono a una razionalità biopolitica volta a disciplinare la presenza migrante entro coordinate di sfruttamento. L'instabilità dello status giuridico e l'alternanza tra visibilità amministrativa e invisibilità sociale contribuiscono alla produzione di soggettività precarie, disciplinate e destinate a occupare segmenti marginali del mercato del lavoro in condizioni di scarsa tutela (Della Puppa e Sanò 2021).

In tale quadro, il modello semiotico si configura come uno strumento capace di svelare, oltre le retoriche, le dinamiche profonde che regolano il sistema di accoglienza. Esso consente di ordinare e confrontare le diverse tipologie di centri, mettendo in luce le implicazioni materiali delle politiche migratorie sulla vita delle persone immigrate. La mappa che ne emerge evidenzia un continuum che va dalla forza lavoro invisibile e irregolare (quadrante inferiore sinistro) a quella sottoposta a forti vincoli istituzionali (quadrante inferiore destro), fino alle marginali esperienze di autonomia (quadrante superiore sinistro). Le persone migranti non sono semplicemente accolte o respinte, ma collocate lungo questo continuum, che determina accesso alla regolarizzazione, protezione sociale e opportunità lavorative o formative.

Il modello grafico non si configura come una rappresentazione statica delle strutture istituzionali dell'accoglienza, ma permette di includere anche gli insediamenti informali, caratterizzati da gravi carenze infrastrutturali e riconducibili al quadrante a basso controllo e bassa accoglienza, o i CPR, collocati nel quadrante ad alto controllo e minima offerta di servizi, espressione di una razionalità biopolitica centrata sulla gestione della mera sopravvivenza.

La dimensione dinamica dello schema consente inoltre di rappresentare le traiettorie esistenziali delle persone immigrate, che risultano dall'interazione complessa di vari fattori. L'arrivo via mare, ad esempio, determina un'immediata inclusione nel circuito del controllo (quadrante inferiore destro), attraverso l'identificazione e la registrazione. Al contrario, un ingresso non monitorato può offrire una temporanea autonomia, al prezzo di una maggiore vulnerabilità (quadrante inferiore sinistro).

Infine, il modello può essere utilizzato per misurare le connessioni tra i diversi segmenti del sistema e le forme strutturali di esclusione. Le traiettorie delle persone immigrate mostrano una frequente mobilità tra circuiti ufficiali e insediamenti informali: non è raro che persone con protezione internazionale si ritrovino in condizioni di abbandono, così come percorsi di regolarizzazione possono originare da fasi di invisibilità. Il grafico si propone quindi anche come strumento analitico capace di cogliere la complessità dell'esperienza migratoria, nel punto d'intersezione tra politiche istituzionali, *agency* individuale e condizioni materiali.

In conclusione, il modello consente una lettura critica del sistema di accoglienza, restituendone una visione organica nelle sue trasformazioni e nel ruolo svolto nella regolazione della mobilità. Il suo utilizzo non si limita alla descrizione normativa, ma permette di interrogare la funzionalità, i limiti e le implicazioni materiali delle politiche migratorie, contribuendo alla comprensione del diritto delle migrazioni come spazio di tensione tra inclusione condizionata e controllo, tra assistenza e sfruttamento, tra umanitarismo e disciplinamento.

## Bibliografia

- Ambrosini, M., (2020), *L'invasione immaginaria. L'immigrazione oltre i luoghi comuni*, Bari-Roma, Laterza.
- ActionAid, OpenPolis, (2025), *Centri d'Italia. Accoglienza al collasso*. <https://centriditalia.it/pages/pubblicazioni> (visitato il 7 aprile 2025).
- Agier, M., (2005), *Ordine e disordini dell'umanitario. Dalla vittima al soggetto politico*, in *Annuario di Antropologia*, 5, pp. 49-65.
- Algotino, A., (2019), *L'immigrazione come dato strutturale e non come emergenza. Brevi note intorno al volume di Michele Colucci, Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1.
- Baines, D., Van Den Broek, D., (2017), *Coercive care: Control and coercion in the restructured care workplace*, in *British Journal of Social Work*, 47, 1, pp. 125-142.



- Bernardini, M.G., Casalini, B., Giolo O., Re L., a cura di, (2018), *Vulnerabilità: etica, politica, diritto*, Roma, IF Press.
- Biondi Dal Monte, F., (2020), *La condizione giuridica dello straniero. Alcune chiavi di lettura*, in Biondi Dal Monte, F., Rossi, E., a cura di, *Diritti oltre frontiera. Migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*, Pisa, Pisa University Press, pp. 21-59.
- Bona, M., (2016), *Gli anni novanta: una rete di accoglienza diffusa per i profughi dell'ex Jugoslavia*, in *Meridiana: rivista di storia e scienze sociali*, 86, pp. 97-119.
- Campesi G., (2022), *Policing Mobility Regimes: Frontex and the Production of the European Borderscape*, Abingdon, Routledge.
- Caponio, T., (2004), *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5, pp. 789-812.
- Castles, S., Miller, M. J., (2018), *L'era delle migrazioni. Popoli in movimento nel mondo contemporaneo*, Bologna, Odoya.
- Colucci, M., (2018), *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, Carocci.
- Colucci, M., (2020), *1989-2019: lo sviluppo dell'immigrazione straniera in Italia in una prospettiva storica*, in Giovannetti, M., Zorzella, N., a cura di, *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, pp. 33-54.
- Corrigan, P., Leonard, P., (1978), *Social work practice under Capitalism: a Marxist approach*, London, Macmillan.
- Cortese, F., (2017), *La difficile "classificazione" dei migranti*, in Savino, M., a cura di, *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive*, Napoli, Editoriale scientifica, pp. 141-171.
- Declich, F., Pitzalis, S., (2021), *Presenza migrante tra spazi urbani e non urbani. Etnografie su processi, dinamiche e modalità di accoglienza*, Roma, Meltemi.
- Della Pippa, F., Sanò, G., eds., (2021), *Stuck and Exploited: Refugees and Asylum Seekers in Italy between Exclusion, Discrimination, and Struggles*, Edizioni Ca' Foscari, Venezia
- Einaudi, L. (2007). *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Bari, Laterza.
- Fabini, G., Firouzi Tabar, O., Vianello, F., a cura di, (2019), *Lungo i confini dell'accoglienza. Migranti e territori tra resistenze e dispositivi di controllo*, Roma, ManifestoLibri.
- Gatta G.L., Mitsilegas V, Zirulia S., eds., (2021), *Controlling Immigration Through Criminal Law. European and Comparative Perspectives on "Crimmigration"*, Oxford, Hart Publishing.
- 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 alla protezione, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1.
- Giovanetti, M., (2021), *Giro di boa. La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, pp. 27-49.
- Giovanetti, M., (2023), *Il prisma dell'accoglienza: la disciplina del sistema alla luce della legge n. 50/2023*, in *Questione Giustizia*, 3, pp. 141-155.
- Hein, C., (2010), *Storia del diritto di asilo in Italia*, in Hein C., a cura di, *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Roma, Donzelli, pp. 33-84.
- King, R., (2000), *Southern Europe in the changing global map of migration*, in King, R., Lazaridis, G., Tsardanidis C., eds., *Eldorado or fortress? Migration in Southern Europe*, London, Palgrave Macmillan, pp. 3-26.
- Loprieno, D., (2011), *Campi per gli stranieri. Una promessa mancata?*, in Stancati, P., a cura di, *Lo status libertatis del cittadino di paese terzo nell'Unione Europea. Ingresso, soggiorno, trattenimento, allontanamento*, Roma, Aracne editrice, pp. 61-90.
- Marchetti, C., (2014), *Rifugiati e migranti forzati in Italia. Il pendolo tra "emergenza" e "sistema"*, in *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 22, 45, pp. 53-70.
- Marchetti, C., (2016), *Le sfide dell'accoglienza. Passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, in *Meridiana*, 86, pp. 121-143.
- Mezzadra, S., Neilson, B., (2013), *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*, Durham, Duke University Press.
- Oliveri, F., (2020), *I "poteri di confine" e i loro limiti. per una genealogia del diritto italiano dell'immigrazione*, in Biondi Dal Monte, F., Rossi, E., a cura di, *Diritti oltre frontiera. Migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*, Pisa, Pisa University Press.
- Oxfam, (2017), *La lotteria Italia dell'accoglienza. Il Sistema dell'emergenza permanente*. <https://www.oxfamitalia.org/lotteria-accoglienza/> (visitato il 2 agosto 2024).
- Pendezzini, A., (2018), *Un'ambigua ospitalità. Autonomia e dipendenza nelle pratiche di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, in *Atti del VI Convegno Nazionale SIAA*, Cremona, 13-15 Dicembre 2018.
- Penninx, R., Martiniello, M. (2007), *Processi di integrazione e politiche (locali): stato dell'arte e lezioni di policy*, in *Mondi migranti*, 3, pp. 31-59.
- Petrović, N., (2013), *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia*, Milano, FrancoAngeli.
- Pinelli, B., (2018), *Control and Abandonment: The Power of Surveillance on Refugees in Italy, During and After the Mare Nostrum Operation*, in *Antipode*, 50, 3, pp. 725-747.

- Pinelli, B., (2022), *Vulnerability and asylum. Taxonomies, restrictions, and enlargements*, in *Illuminazioni*, 59, pp. 3-24.
- Pitzalis, S., (2020), *Il continuum dell'emergenza. Criticità strutturali e mutamenti nel sistema di accoglienza prima e durante la pandemia da Covid-19*, in *Illuminazioni*, 53, pp. 56-85.
- Ravenda, A.F., *Alì fuori dalla legge. Migrazione, biopolitica e stato di eccezione in Italia*, Verona, Ombre corte.
- Sanfilippo, M., (2006), *Per una storia dei profughi stranieri e dei campi di accoglienza e di reclusione nell'Italia del secondo dopoguerra*, in Sanfilippo, M., a cura di, *I campi per stranieri in Italia*, Studi Emigrazione, 164, pp. 835-856.
- Sanò, G., Spada, S., *La spirale della violenza politica. Riflessioni antropologiche sui cortocircuiti quotidiani nella vita delle persone migranti*, in Chiaramonte, X., Senaldi, A., a cura di, *Violenza Politica. Una ridefinizione del concetto oltre la depoliticizzazione*, Milano, Ledizioni, pp. 17-34.
- Selvatici, S., (2008), *Senza casa e senza paese. Profughi europei nel secondo dopoguerra*, Bologna, Il Mulino.
- Sorgoni, B., (2011), *Pratiche ordinarie per presenze straordinarie. Accoglienza, controllo e soggettività nei centri per richiedenti asilo in Europa*, in *LARES*, 77, 1, pp. 15-33.

